

Nährlich, Stefan/Zimmer, Annette (1997): Am Markt bestehen oder untergehen? Strategie und Struktur von Deutschem Roten Kreuz und Diakonie im Vergleich, in: Ulrich von Alemann/Bernhard Weßels (Hrsg.): Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld, Berlin, S. 253-279

Am Markt bestehen oder untergehen?

Deutsches Rotes Kreuz und Diakonie im Strukturwandel

Stefan Nährlich/Annette Zimmer

1. Einleitung

Die Wohlfahrtsverbände sind als intermediäre Organisationen gleichzeitig lebensweltliche Vereine, sozialanwaltlich tätige Verbände sowie Produzenten sozialer Dienstleistungen (Rauschenbach u.a. 1995; Backhaus-Maul/Olk 1994; Bauer 1992). Insbesondere als soziale Dienstleister oder Sozialleistungsvereinigung (Alemann 1989: 71) können sie auf eine bemerkenswerte „Erfolgsstory“ zurückblicken. Von bescheidenen Anfängen im letzten Jahrhundert als ideelle Vereine mit begrenztem Wirkungskreis und Aufgabenspektrum gegründet, haben sie sich zu Großorganisationen oder „Sozialmultis“ (Schmid 1995: 438) mit einer vielfältigen Leistungspalette entwickelt. Ihre starke Stellung auf den „Sozialmärkten“ ist in engem Bezug zur Sozialstaatlichkeit zu sehen, wobei die Beziehungen zwischen Staat und Parafisci als Kostenträgern und den Wohlfahrtsverbänden als Leistungserstellern nach dem Kostendeckungsprinzip geregelt wurden.

Dabei bestand für die Wohlfahrtsverbände insofern kein Anreiz zu sparsamen Wirtschaften, als bei Überschreiten der vereinbarten Transferzahlungen öffentliche Hand und Parafisci die Defizitfinanzierung zu übernehmen hatten. Gleichzeitig waren die Wohlfahrtsverbände un-

ter der Regie des Kostendeckungsprinzips aber auch nicht gezwungen, nur „aufs Geld zu achten“, sondern konnten ihre Angebotspalette und das Versorgungsniveau optimal an den Bedürfnissen ihrer Klienten orientieren. Anders ausgedrückt: Sie konnten ihre sozialanwaltliche Funktion als Verbände, ohne in Finanzierungsprobleme zu geraten, direkt klientenbezogen vor Ort wahrnehmen. Nicht zuletzt hat dies wesentlich zum Größenwachstum der Verbände aber auch zur Verbesserung der sozialstaatlichen Standards beigetragen. In den Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel wurde daher das Kostendeckungsprinzip als „Kostentreiber“ identifiziert und unter anderem für die steil ansteigenden Sozialausgaben verantwortlich gemacht. Inzwischen wurde nach einer Reihe einschränkender Maßnahmen das Kostendeckungsprinzip letztlich abgeschafft und die Finanzierung der sozialstaatlichen Dienstleistungen auf leistungsbezogene Entgelte umgestellt (Backhaus-Maul/Olk 1994: 127, 129).

Für die Wohlfahrtsverbände bedeutete der Übergang vom Kostendeckungsprinzip zu leistungsbezogenen Entgelten, daß ihnen praktisch „das finanzielle Netz“ entzogen wurde. Während das Risiko von Fehlkalkulationen bisher von Staat und Parafisci getragen wurde, verbleiben heute durch Mißmanagement entstehende Mehrkosten bei den Verbänden und schlagen als Verluste zu Buche. Doch auch die Wahrnehmung ihrer sozialanwaltlichen Funktionen ist nach der Umstellung auf Leistungsentgelte schwieriger geworden, da von den Kostenträgern nur noch solche Leistungen finanziert werden, über deren Erstellung eine vertragliche Vereinbarung abgeschlossen wurde. Ihre „freiwilligen Leistungen“, die über den vertraglichen Rahmen hinausgehen, müssen die Wohlfahrtsverbände jetzt in voller Höhe durch Eigenmittel abdecken. Um den Zufluß freier Mittel sicherzustellen, sind sie daher in stärkerem Maße als bisher gezwungen, sich an die Öffentlichkeit zu wenden; und „Dilettantismus“ bzw. eine suboptimale Geschäftsführung, wie sie den Verbänden lange Zeit bescheinigt wurde, können sie sich nun auf keinen Fall mehr leisten.

Am Markt bestehen oder untergehen, lautet daher die Herausforderung, der sich die Verbände aktuell gegenübersehen. Wie die Wohlfahrtsverbände darauf reagieren, und inwiefern es den ihnen gelingt, sich auf die veränderten Bedingungen an den Sozial- und Spendenmärkten einzustellen, wird im folgenden beispielhaft anhand des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) und der Diakonie untersucht. Im Zentrum steht hierbei die vergleichende Betrachtung der innerverbandlichen Strukturreformen, die an das bei Organisationsanalysen häufig verwendete „Vorher-Nacher-Schema“ angelehnt ist (Grunow/Wohlfahrt 1984). Allerdings ist einschränkend anzumerken, daß der folgende Beitrag nicht den Anspruch erhebt, einen Überblick über den Stand der Managementreformen bei den Wohlfahrtsverbänden zu vermitteln, vielmehr hat diese Studie einen eher explorativen Charakter und dient vor allem dazu, die Anpassungsfähigkeit von Diakonie und DRK an veränderte Umweltbedingungen zu untersuchen.

2. Auswahl der Verbände und methodisches Vorgehen

Von den sechs Spitzenverbänden der „Freien Wohlfahrtspflege“¹ wurden als „Fallbeispiele“ die Diakonie und das Deutsche Rote Kreuz ausgewählt, da sich diese beiden Verbände deutlich in ihrer normativ-ideellen Orientierung unterscheiden. In gewisser Weise repräsentieren Diakonie und DRK die beiden Extrempole des weltanschaulich-ideologischen Spektrums der Wohlfahrtsverbände, das von den konfessionellen Leistungsvereinigungen - Diakonie und Caritas - auf der einen Seite und von den eher gemeinnützig pragmatisch orientierten Verbänden - DRK und DPWV - auf der anderen Seite markiert wird.

Während die weltanschaulich-ideologische Orientierung bei der Diakonie als „*missionarisch-christlich*“ zu charakterisieren ist, zeichnet sich das DRK durch einen eher „*pragmatischen Humanismus*“ aus. Diese normative Verortung hat ihre Wurzeln in der Geschichte der Verbände, die weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Nach wie vor ist das DRK als Teil der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von den Ideen des Gründungsvaters Henry Dunant und der „Genfer Konvention“ von 1864 geprägt (zur Geschichte Haug 1993). Satzungsgemäß ist „*das deutsche Rote Kreuz ... die nationale Rotkreuzgesellschaft [...] und bekennt sich zu den sieben Grundsätzen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität.*“

Konstitutiv für die Diakonie ist dagegen der Gedanke der Inneren Mission und christlichen Liebestätigkeit. Wie von ihrem Gründungsvater Johann Hinrich Wichern im Jahr 1848 ursprünglich intendiert, begreift sich die Diakonie als „Wesensäußerung“ der Kirche (Flierl 1992: 288; zur Geschichte Degen 1994; Tennstedt 1992; Neukamm 1988). Wörtlich heißt es hierzu in der Satzung: „*Die Kirche hat den Auftrag, Gottes Liebe zur Welt in Jesus Christus allen Menschen zu bezeugen. Diakonie ist eine Gestalt dieses Zeugnisses... Das Diakonische Werk nimmt als Werk der evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) diakonische und volksmissionarische Aufgaben im Sinne der Grundordnung der evangelischen Kirche in Deutschland war.*“

Abgesehen von ihrer ideologisch-normativen Orientierung unterscheiden sich Diakonie und DRK ferner in ihren Tätigkeitsprofilen sowie im Hinblick auf die Verbandsgröße. Nach der Caritas ist die Diakonie mit 21.494 Einrichtungen und 271.325 Beschäftigten der zweitgrößte Wohlfahrtsverband, demgegenüber zählt das DRK mit 11.364 Einrichtungen und 48.967 Mitarbeitern - analog zur AWO und zum DVPW - zu den kleineren Verbänden.² Als Spitzenver-

1 Zu den Spitzenverbänden zählen neben DRK und Diakonie: Deutscher Caritasverband (DCV), Arbeiterwohlfahrt (AWO), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden (ZWST). Nach Berechnungen von Rauschenbach/Schilling (1995: 336) verfügt die Freie Wohlfahrtspflege derzeit über mehr als 82.000 soziale Einrichtungen und Dienste, in denen umgerechnet gut 800.000 Vollzeitmitarbeiter/Innen beschäftigt sind. Damit haben die Wohlfahrtsverbände in zentralen sozialstaatlichen Bereichen eine Position auf den Sozialmärkten inne, die beispielsweise im Bereich Jugendhilfeeinrichtungen mit knapp 69%, im Bereich Alten- und Behindertenheimen mit 55% und im Bereich allgemeine Krankenhäuser mit 39% angegeben wird (BAGFW 1994: 7).

2 Rauschenbach/Schilling (1995: 336)

bände bieten Diakonie und DRK ihre Leistungen und Dienste direkt in den ihnen angeschlossenen Mitgliedereinrichtungen an. Beide Verbände sind zwar auf dem gesamten Gebiet der Wohlfahrtspflege tätig, doch setzen sie unterschiedliche Schwerpunkte. Während beim Diakonischen Werk die meisten Mitarbeiter im Krankenhausbereich arbeiten, sind beim DRK die meisten Mitarbeiter in ambulanten Dienste, Beratungsstellen sowie im Rettungsdienst tätig. Insgesamt sind beim DRK gut ein Viertel der Mitarbeiter in ambulanten Diensten oder Beratungsstellen tätig, während es beim Diakonischen Werk nur knapp 10% sind. Genau umgekehrt ist das Verhältnis im stationären Bereich: Fast 70% der Mitarbeiter der Diakonie, aber nur 30% der Beschäftigten des DRK sind in stationären Einrichtungen beschäftigt.³

Der verbandsinterne Reformprozeß wird somit beispielhaft an einem kleinen nicht-konfessionell orientierten und vorrangig im ambulanten Bereich tätigen Verband (DRK) sowie im Gegensatz dazu an einem großen konfessionell geprägten Verband mit Arbeitsschwerpunkt im stationären Bereich untersucht. Darüber hinaus ist die Untersuchung auf der Analyse-Ebene der Landesverbände angesiedelt, und zwar weil diese - im Unterschied zum Gesamtverband - auch Trägeraufgaben wahrnehmen und damit direkt in die konkrete Dienstleistungserstellung involviert sind. Von den insgesamt 20 Mitgliederverbänden des DRK sowie den 24 Diakonischen Werken wird der konkrete Reformprozeß am Fallbeispiel des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg sowie des Landesverbandes Nordrhein des DRK ausgewählt, da gerade diese beiden Landesverbände sich durch eine besondere Reformfreude auszeichnen. So ist der Geschäftsführer des DRK-Nordrhein Initiator der strategischen Planung im Rahmen des bundesweiten „Zukunftsprogrammes“⁴ des DRK. Das Diakonische Werk Berlin-Brandenburg⁵ führt als erster Landesverband der Diakonie eine konsequente Verselbständigung seiner sozialen Dienstleistungseinrichtungen durch.

Die folgende analytisch-deskriptive Beschreibung des Reformbedarfs, der Reformziele und -maßnahmen der Verbände stützt sich maßgeblich auf Informationen von insgesamt 32 leitfadenorientierten Experteninterviews, die im Sommer/Herbst 1995 durchgeführt wurden. Befragt wurden unter anderem die Geschäftsführer der Landesverbände, die Vorsitzenden der ehrenamtlichen Gremien sowie die Vertreter der Arbeitnehmerschaft, wichtiger verbandsinter-

3 Daten aus: Deutsches Rotes Kreuz (1995a, 1995b) und Diakonisches Werk der EKD (1995). Bei den ambulanten Diensten handelt es sich überwiegend um Sozialstationen und bei den Beratungsstellen überwiegend um Schuldnerberatungsstellen. Die meisten Krankenhäuser des DRK sind in Trägerschaft des Verbandes der Schwesternschaften vom Deutschen Roten Kreuz. Da diese einen eigenständigen Verband bilden, werden deren Krankenhäuser hier nicht mitgerechnet, so daß der Bereich für das DRK deutlich geringer ausfällt.

4 Das seit Januar 1995 laufende Zukunftsprogramm des DRK hat das Ziel, „die Identität des Roten Kreuzes, seine Grundsätze und Ziele durch ein umfassendes, mehrjähriges Gemeinschaftsprojekt aller Verbandsebene zu stärken.“ Dabei sollen die 5 Bereiche „Selbstverständnis, Führungsverhalten, Strategische Planung, Öffentlichkeitsarbeit und Erscheinungsbild“ kritisch überprüft werden (DRK 1995a: 85).

5 Die genaue Bezeichnung lautet: „Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg - Innere Mission und Hilfswerk - e.V.“, nachfolgend als DWBB bezeichnet.

ner Gruppen, wie etwa der Schwesternschaften, Fachverbände oder Projektgruppen⁶ sowie schließlich Leiter ausgewählter Mitgliedsorganisationen.⁷ Der Interviewleitfaden umfaßte Fragen zur Organisation und Administration des Verbands, zum Dienstleistungsangebot und zur Marktsituation, zur Interessenvertretung und zum Selbstverständnis sowie speziell zur Organisationsreform. Darüber hinaus wurden die einschlägigen Verbandspublikationen (ab 1989/90) ausgewertet⁸; und schließlich wurden von beiden Verbänden aktuelle verbandsinterne Strategiepapiere, Gutachten und Entscheidungsvorlagen zur Einsichtnahme und zu Informationszwecken zur Verfügung gestellt.⁹

3. Strukturreform in den Landesverbänden Nordrhein des Deutschen Roten Kreuzes und Berlin-Brandenburg des Diakonischen Werkes

3.1 Die Landesverbände vor der Reform

Der Landesverband Nordrhein des DRK erstreckt sich auf die Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln. Das auf dem Gebiet der gleichnamigen Kirchenprovinz tätige Diakonische Werk Berlin-Brandenburg ist der Wohlfahrtsverband der Evangelischen Kirche für die Bundesländer Berlin und Brandenburg. In den 280 Einrichtungen des Landesverbandes Nordrhein des DRK sind ca. 8.000 hauptamtliche Mitarbeiter/Innen tätig. Der Jahresetat beläuft sich auch ca. 500 Mio. DM. Demgegenüber werden vom Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg mit seinen 250 korporativen Mitgliedern¹⁰ insgesamt ca. 900 Einrichtungen unterhalten, in denen insgesamt knapp 30.000 Hauptamtliche beschäftigt sind. Der Jahresetat beläuft sich hier auf geschätzte 4,5 Mrd. DM.

6 Bei diesen Projektgruppen des DRK „Zukunft 2000“, „Ehrenamtliche Arbeit“ und „Pilotprojekt Zuwanderer/innen als ehrenamtliche Mitarbeiter/innen“ und des DWBB „Konsolidierung“, „Überleitungen“, und „Entgeltfinanzierung“ handelt es sich um Arbeitsgruppen, die für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Reformprozeß gebildet wurden.

7 DRK Kreisverband Duisburg, Regionales Diakonisches Werk Tempelhof, Diakonische Jugendhilfe Berlin-Brandenburg gGmbH

8 DRK: Jahresberichte der DRK, Jahresberichte des DRK Landesverband Nordrhein, das offizielle Mitteilungsblatt des DRK („Rotes Kreuz - Das Fachmagazin“ bzw. „Rotkreuz-Zeitung“), die Zeitschrift „Das Zukunfts-Magazin“ sowie verschiedene vom Bundesverband des DRK herausgegebene Dokumentationen zu Projekten der Sozialen Arbeit; Diakonie: Jahresberichte des DWEKD, Jahresberichte des DWBB, die Zeitschrift des DWEKD („Diakonie - Theorien, Impulse, Erfahrungen“), die vom DWEKD herausgegebene Informationsreihe „Diakonie Korrespondenz“ sowie die Mitgliederzeitschrift der DWBB „Inform“ und die Mitarbeiterzeitschrift des DWBB „Dialog“.

9 Für ihre Kooperationsbereitschaft sei allen an dieser Stelle herzlich gedankt.

10 Mitglieder sind Körperschaften wie Kirchengemeinden und -kreise, Stiftungen, eingetragene Vereine und Kapitalgesellschaften wie GmbHs. Untergliederungen wie Kreisverbände und Ortsvereine beim DRK gibt es nicht.

Das Tätigkeitsprofil des DRK Nordrhein wird gemessen am Anteil der Beschäftigten von Einrichtungen und Diensten für Personen in besonderen Situationen - Asylbewerberheime, Sozialstationen, Beratungsstellen - und dem Bereich Altenhilfe - insbesondere Altentagestätten und -clubs - geprägt.¹¹ Das Leistungsprofil der Diakonie in Berlin-Brandenburg weist dagegen im Krankenhausbereich seinen wesentlichen Schwerpunkt auf. Daneben stellen die Jugend-, Alten- und Behindertenhilfe etwa gleich große Arbeitsfelder dar.¹²

Während das Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg nur über korporative Mitglieder verfügt, sind dem Landesverband Nordrhein als einer der mitgliederstärksten Landesverbände des DRK insgesamt 463.494 individuelle Mitglieder angeschlossen. Hierbei handelt es sich zu 95% um Fördermitglieder, die sich als „Dauerspender“ der Organisation verstehen. Die übrigen ca. 15.000 Mitglieder sind als Aktive in den Vorständen, Arbeitskreisen und vor allem in den Rotkreuzgemeinschaften der „nationalen Hilfsgesellschaft“, wie z.B. den Bereitschaften des Sanitätsdienstes, dem Katastrophenschutz und im Rettungsdienst, tätig. Bei der Diakonie Berlin-Brandenburg ist die Gesamtzahl der Ehrenamtlichen nicht bekannt. Man schätzt das Potential der freiwilligen Helfer/Innen auf circa 50.000 Personen.

Die Geschäftsstellen der Verbände sind jeweils nach Sparten gegliedert¹³ und zeichnen sich durch ein umfangreiches Leistungsprofil aus. Neben dem Eigenbetrieb sozialer Einrichtungen erbringen die Geschäftsstellen Dienstleistungen, und zwar für die 32 Kreisverbände beim DRK und für die 250 korporativen Mitglieder beim Diakonischen Werk. Hierbei handelt es sich um a) wirtschaftliche und fachliche Beratung sowie Weiterbildung, b) die Übernahme von Verwaltungsaufgaben sowie c) die Koordination der Zusammenarbeit.

Die Geschäftsstellen der Verbände unterscheiden sich zwar kaum in ihrer Aufgabenwahrnehmung, jedoch prinzipiell in der personellen Zusammensetzung. So wird der Leiter der Geschäftsstelle beim DRK Nordrhein vom Vorstand eingestellt und ist diesem ausschließlich verantwortlich. Der Geschäftsführer ist nicht stimmberechtigtes Mitglied des Vorstandes, sondern der Vorstand nimmt im DRK Nordrhein Aufsichtsratsfunktion wahr. Seine Mitglieder werden von den Delegierten der Kreisverbände und damit letztlich von den Mitgliedern gewählt.

11 In jüngster Zeit gewinnt der Bereich Jugendhilfe, vor allem durch das NRW-Förderprogramm zum Ausbau der Kindergärtenplätze eine zunehmende Bedeutung. Der Landesverband des DRK betreibt in eigener Trägerschaft Einrichtungen, vor allem Alten- und Behindertenheime. Zwar ist das DRK neben seiner Tätigkeit als Wohlfahrtsverband auch nationale Hilfsgesellschaft, im Vergleich zur Wohlfahrtsarbeit kommt diesem Bereich jedoch nur eine untergeordnete ökonomische Bedeutung zu. Während 7 Mio. DM des Jahresetats 1994/95 des Landesverbandes auf die Hilfsgesellschaft entfallen, sind die Ausgaben für die soziale Arbeit mit 28 Mio. DM, vier mal so hoch.

12 Vom Diakonischen Werk BB in eigener Trägerschaft werden vor allem noch Arbeitsfelder im Bereich „Allgemeine und besondere soziale Dienste“ wahrgenommen.

13 Beim DWBB sind dies die Abteilungen Theologie und Missionarisch-Diakonische Dienste, Evangelische Beratung; Familie und Jugend; Altenarbeit, Rehabilitation und Gesundheit; Soziale Dienste und Frauen, während beim DRK alle sozialen Bereiche in der Abteilung Wohlfahrtspflege zusammengefaßt sind. Aufgrund der zusätzlichen Aufgabenfelder gibt es beim DRK noch die Abteilungen Nationale Hilfsgesellschaft, Ausbildung und Jugendrotkreuz. Beide Verbände verfügen zudem über eine Querschnittsabteilung Personal und Finanzen.

Hauptamtliche Mitarbeiter im DRK dürfen keine Positionen in den vereinsrechtlichen Organen wahrnehmen.

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei der Geschäftsführung des Diakonischen Werkes um ein Kollegialorgan, mit dem geschäftsführenden Direktor als Sprecher. Auf die Besetzung der Vorstandspositionen wirkt sich maßgeblich die enge Verzahnung mit der Amtskirche aus. Von den fünf Vorstandsmitgliedern wird nur der geschäftsführende Direktor gewählt. Allerdings ist auch seine Funktionsausübung von der Zustimmung der evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg abhängig.

Grundsätzlich sind in allen vereinsrechtlichen Organen der Diakonie ein Drittel der Positionen mit von der EKiBB¹⁴ und den beteiligten Freikirchen delegierten Vertretern besetzt. Da die Diakonie keine individuelle Mitgliedschaft kennt, sitzen in der Mitgliederversammlung der Diakonischen Werke die Geschäftsführern der angeschlossenen Einrichtungen sowie Pfarrer zusammen, die die Interessen ihrer Einrichtungen oder kirchlichen Gliederungen vertreten. Im Gegensatz zum DRK zeichnet sich die Diakonie daher durch einen sehr geschlossenen Verbandsaufbau aus: Erstens sind ein erheblicher Anteil der Gremienpositionen für Vertreter der Amtskirche reserviert, und zweitens bestimmen ausschließlich leitende Mitarbeiter/Innen die Geschicke der Diakonie als Dienstleistungseinrichtung.

Die ausgeprägte Binnen- bzw. Amtskirchenorientierung der Diakonie wird besonders bei einem Blick auf die Finanzierungsstruktur der Verbände deutlich. So erhält das Diakonische Werk Berlin-Brandenburg jährlich Zuwendungen der Landeskirche, die gut 12% seines Jahresetats ausmachen. Dem Landesverband Nordrhein des DRK fehlt ein vergleichbares organisatorisches "Hinterland". Einnahmen aus Beiträgen und allgemeinen Spenden schlagen im Haushalt des Landesverbandes mit gut 4% zu Buche. Anders als die landeskirchlichen Zuwendungen fließen diese Gelder dem DRK jedoch nicht automatisch zu, sondern sind an den Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit gekoppelt.

3.2 Reformauslöser

Reformauslösend wirkten sowohl beim DRK Nordrhein als auch bei der Diakonie Berlin-Brandenburg die durch die Umstellung vom Kostendeckungsprinzip auf Leistungsentgelte antizipierte finanzielle Risikoerhöhung. Aufgrund der Unterschiede in der Finanzierungsstruktur, bei den Dienstleistungsschwerpunkten sowie in der innerorganisatorischen Struktur der Verbände gestaltet sich das Problemspektrum auf der operativen Ebene der Einrichtungen in direkter Trägerschaft sowie in den Geschäftsstellen beim DRK Nordrhein anders als bei der Diakonie Berlin-Brandenburg.

14 Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg

So war beim DRK Nordrhein Ende der 80er Jahre eine Grenze der Leistungsfähigkeit erreicht. Neue Aufgaben, die vor allem im Bereich der Aussiedler-, Flüchtlings- und Asylbewerberhilfe auf den Landesverband zukamen, konnten nicht mehr ohne Straffung der Leitungsstrukturen und Arbeitsabläufe wahrgenommen werden. Gleichzeitig zeigten sich beim DRK Engpässe bei den Ehrenamtlichen sowie den Einnahmen aus Beiträgen und Spenden. So ging die Zahl der freiwilligen Helfer beim DRK-Nordrhein im Zeitraum von 1985/86 bis 94/95 um mehr als 40% - von 24.000 auf 14.000 Aktive - zurück. Auf den aktiven Einsatz seiner Mitglieder ist das DRK jedoch maßgeblich angewiesen, bilden diese doch die Dienste der nationalen Hilfsgesellschaft, die u.a. im Katastrophenschutz, in der Auslandshilfe und in der Berg- und Wasserwacht tätig ist. Der Anteil der Hauptamtlichen ist hier sehr gering. Doch auch bei den Einnahmen aus den klassischen Spendenaktionen, wie etwa Haus- und Straßensammlungen, waren „Verluste“ zu verzeichnen. Hier sind die Einnahmen seit etwa zehn Jahren rückläufig. In jüngster Zeit ist zudem auch ein Rückgang bei den Fördermitgliedern festzustellen.

Bei der Diakonie Berlin-Brandenburg wirkten insbesondere Finanzierungsprobleme im stationären Bereich sowie die heftige Kritik an der Aufgabenwahrnehmung der Geschäftsstelle reformauslösend. Als Indiz für die vergleichsweise schwierige Finanzsituation der Diakonie sind insbesondere die Personalwachstumsraten ihrer Häuser und Einrichtungen anzuführen, die in Brandenburg als auch in Berlin deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen.¹⁵ Verstärkt wurden die finanziellen Engpässe bei der Diakonie durch die zurückgehenden Kirchensteuertransfers. Allein für 1995 ging die evangelische Kirche Berlin-Brandenburg infolge der Kirchenaustritte von einem um knapp 47 Mio. DM verringerten Kirchensteueraufkommen aus.¹⁶ Entsprechend weniger Landeskirchenmittel können für die Wahrnehmung diakonischer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich wurde die Geschäftsstelle der Diakonie Berlin-Brandenburg von seiten der Mitgliederorganisationen heftig attackiert. Im Zentrum der Kritik standen die mangelhafte Vertretung der Mitgliederinteressen sowie die unzureichenden Beratungs- und Dienstleistungen der Geschäftsstelle bzw. Verbandszentrale. In diesem Zusammenhang ist anzuführen, daß zahlreiche Einrichtungen sich damals direkt in der Trägerschaft von Verband und Geschäftsstelle befanden und insofern eine latente Konkurrenz zwischen diesen Häusern und denen der Mitgliederorganisationen bestand. Der Verband vertrete weniger die Interessen seiner Mitgliederorganisationen, sondern vielmehr die der eigenen Einrichtungen, so die Kritik von seiten der Mitgliederorganisationen. Da die Geschäftsstelle zudem die fachliche Beratung der Mitglieder nur unzureichend wahrnahm, wurden von den Mitgliedern spartenspezifische Fachverbände und Arbeitsgemeinschaften gegründet, die Partikularinteressen verfolgen.

15 Während die Diakonie mit einer durchschnittlichen Personalwachstumsrate der Vollbeschäftigteneinheiten sowohl in Berlin mit 151% als auch in Brandenburg mit 197% deutlich unter dem Durchschnitt (170% in Berlin und 293% in Brandenburg) bleibt, gewinnt vor allem das DRK in Berlin mit 231% Personalwachstum und in Brandenburg mit 418% an „Marktanteilen“. Für Berlin: Zeitraum 1990-1994, für Brandenburg: 1991-1994. Angaben der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (1995)

16 „Berliner Morgenpost“ vom 15.11.1995, S. 7

Nach der Vereinigung verschärfte sich beim Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg diese klassische Divergenz zwischen Mitglieder- und Einflußlogik, da der Diakonie als nunmehr größter Wohlfahrtsverband in Berlin und Brandenburg die Meinungsführerschaft in sozialpolitischen Fragen zukam. Insgesamt sind die einigungsbedingten Schwierigkeiten der Diakonie Berlin-Brandenburg nicht zu unterschätzen. Vor allem durch die Errichtung neuer Dienstleistungseinrichtungen in Brandenburg sowie durch den Umbau der Verbandstrukturen nach der Fusion des Diakonischen Werkes Berlin mit seinem Ost-Pendant wurden in großem Umfang personelle wie finanzielle Ressourcen gebunden.

Zusammenfassen ist daher festzuhalten: Bei DRK und Diakonie läßt sich zwar ein einheitlicher „Reformauslöser“ - nämlich die Verknappung der finanziellen Ressourcen - feststellen, doch die Problemlagen der beiden Verbände sind sehr unterschiedlich. Während es beim DRK in erster Linie um eine Erhöhung der Eigenmittel geht, steht bei der Diakonie die Verbandsstruktur und die Aufgabenabgrenzung zwischen Geschäftsstelle und Mitgliederorganisationen ganz oben auf der Reformagenda.

3.3 Reformziele und Maßnahmen

Die Reformziele fallen daher bei den Verbänden unterschiedlich aus. Beim DRK-Landesverband Nordrhein werden im wesentlichen zwei Ziele formuliert: Erstens soll in allen Bereichen mit Leistungsaustausch, also bei der Finanzierung über Leistungsentgelte der Kostenträger, die volle Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden. Zweitens soll mit gezielten Maßnahmen die Akquirierung von Förderbeiträgen und Spendengeldern verbessert und die Tätigkeiten für Ehrenamtliche in den Einrichtungen des DRK attraktiver gestaltet werden.

Als eine erste Reformmaßnahme wurde daher die Position des Geschäftsführers 1990 mit einem Manager aus dem privatwirtschaftlichen Bereich besetzt. Dies diente in erster Linie zur Professionalisierung des Dienstleistungsbereichs, wie der Landesverbandspräsident in einem Interview konkret ausführte:

„Ich habe das ganz klar gesagt und im Vorstand lange reden müssen: Das Rokreuzlatein kann ein intelligenter Mensch lernen. Aber Betriebsführung, Kostenrechnung, Controlling, Einsatz moderner Technologie, da kommen wir nicht mehr dran vorbei. Wir brauchen auch ein modernes Finanzmanagement heute. Bei unserem Umsatz müssen wir unsere Liquiditätsdisposition schon zinsgünstig anlegen. Personalführung, Weiterbildung, Schulung haben wir auch alles angepackt. Weiterbildung unserer Kreisgeschäftsführer. (...) Das ist nicht mehr mit dem guten Herzen vom Vaterländischen Frauenverein zu machen.“ (Präsident, Interview Nr. 6)

Gleichzeitig mit der organisatorischen Neugliederung der Geschäftsstelle wurden betriebswirtschaftliche Steuerungsmechanismen, wie etwa Controlling und Budgetverantwortung, eingeführt

und verstärkt mit der Qualifizierung der Mitarbeiter begonnen.¹⁷ Beide Maßnahmen gingen mit umfangreichen Personalveränderungen einher. So wurde in einzelnen Abteilungen der Geschäftsstelle nahezu die gesamte Führungsebene ausgetauscht.

Die lange Zeit stagnierenden Einnahmen aus Kostenerstattungen und öffentlichen Zuwendungen sind beim DRK-Nordrhein seit 1990 um rund 40% gestiegen. Trotz Konkurrenz privater Anbieter haben die Kreisverbände des DRK in Nordrhein gerade in Bereichen mit niedrigen Markteintrittsbarrieren ihre Position deutlich ausbauen können. Beispielsweise hat sich die Anzahl der DRK-Kindergärten und Sozialstationen in den letzten drei Jahren mehr als verdoppelt.¹⁸ Gemessen an der Zahl der Vollzeitbeschäftigten weist das DRK in den 1990er Jahren in Nordrhein Westfalen eine überdurchschnittliche Wachstumsrate auf.¹⁹ Dieser für das DRK positive Trend scheint sich weiter fortzusetzen, da die Kostenträger aktuell den Ausbau der ambulanten Dienste präferieren, und es sich hierbei um einen Aufgabenbereich handelt, in dem das DRK traditionell stark vertreten ist.

Die Reformen zielen daher beim DRK-Nordrhein auf eine Akzentuierung der den Verband bereits jetzt schon auszeichnenden „Unternehmenspolitik“. Diese basiert auf dem Motto *„Leiden lindern und nicht hinterfragen“* (Helms 1991) und steht in der Tradition der Rotkreuzgrundsätze der Neutralität und Unparteilichkeit und entspricht dem Selbstverständnis des *„pragmatischen Humanismus“* des DRK. Nicht nur im Vorstand, sondern im Landesverband insgesamt hat sich Wirtschaftlichkeit als Oberziel durchsetzen können.²⁰

Während die Professionalisierung des Managements dazu dient, sich als sozialer Dienstleister zu behaupten, berührt der Rückgang der Ehrenamtlichen sowie der Spenden- und Fördermittel das Selbstverständnis des Roten Kreuzes als Hilfsgesellschaft und Wohlfahrtsverband. Nachhaltig wurde daher im Interview vom Landesgeschäftsführer betont, daß dem ehrenamtlichen Engagement beim DRK nach wie vor eine zentrale Rolle zukommt:

„Wir müssen also sowohl professioneller werden, als auch sehr darauf achten, daß wir weiterhin Ehrenamtliche gewinnen, um bestimmte Dinge die für unser Selbstverständnis und auch für die Gesellschaft wichtig sind, auch noch weiter leisten zu können. Das ist unser Ziel. Nicht entweder oder, sondern sowohl als auch.“ (Geschäftsführer, Interview Nr. 1)

17 Dabei werden zur Qualifizierung sowohl externe Schulungen durchgeführt, als auch interne Maßnahmen, die durch die neu gegründete Akademie des DRK koordiniert werden.

18 Die zugrundeliegenden Zahlenangaben stammen aus den Jahresberichten des DRK Landesverband Nordrhein für diesen Zeitraum

19 Von 1990 bis 1994 erhöhte sich die Anzahl der Mitarbeiter der beiden NRW-Landesverbände „Nordrhein“ und „Westfalen-Lippe“ (umgerechnet auf Vollzeitstellen) um 172% von 9.631 auf 16.647, während die durchschnittliche Wachstumsrate in NRW 117% betrug (Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege 1995).

20 So sind seit der Einstellung des neuen Geschäftsführers auch 9 der 11 Vorstandsmitglieder neu gewählt worden, die die neue Zielsetzung unterstützen.

Um die ehrenamtliche Mitarbeit in DRK-Einrichtungen zugänglicher zu machen, hat sich der Verband zur Entkopplung von formaler Mitgliedschaft und freiwilliger Mitarbeit entschlossen. Seit 1993 kann man sich beim DRK auch ohne mitgliedschaftliche Bindung ehrenamtlich engagieren. Hierzu wurden „Neigungsgruppen“ eingerichtet, in denen ehrenamtliches Engagement im sozialen Bereich zeitlich befristet und gemeindenah organisiert wird. Das DRK stellt dabei die Infrastruktur zur Verfügung und koppelt diese Gruppen soweit erforderlich an bestehende Einrichtungen, ohne daß die Ehrenamtlichen jedoch den klassischen Weg über die Mitgliedschaft in einen Kreisverband bzw. Ortsverein gehen müssen. Diese Form des freiwilligen, nicht an formale Mitgliedschaft gebundenen ehrenamtlichen Engagements in bestimmten Projekten und Einrichtungen soll grundsätzlich noch intensiviert werden. Darüber hinaus wird versucht, neue Zielgruppen, wie etwa Zuwanderer/innen, zu erreichen und als ehrenamtliche Mitarbeiter zu gewinnen. Zeitgleich ist man ferner bemüht, die Eigenmittel aus Beiträgen und Spenden zu erhöhen. Dabei wird die Spenden- und Mitgliederwerbung sowohl zentral auf Bundesebene von der DRK-Werbung GmbH durchgeführt, als auch durch den Landesverband. Aufgrund der rückläufigen Ergebnisse der Haus- und Straßensammlungen hat man sich darüber hinaus entschlossen, neue Wege des Spendenmarketings zu versuchen. Hierbei verzeichnet insbesondere das Spendenmailing²¹ mit zeitweise 70% Steigerungsraten beträchtliche Erfolge. Flankiert werden Spendenmarketing und Werbung von Freiwilligen durch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, die den Bekanntheitsgrad des DRK steigern und das Image der Organisation verbessern soll. Diese Bemühungen waren insofern erfolgreich, als Untersuchungen unterschiedlicher Institute einen Bekanntheitsgrad des DRK von bis zu 82% ausweisen. Darüber hinaus gab jeder zweite Befragte an, bereits für das DRK gespendet zu haben.²²

Im Gegensatz zum DRK Nordrhein steht bei der Diakonie Berlin-Brandenburg die innerverbandliche Reform ganz oben auf der Reformagenda. Angestrebt wird bei der Diakonie Berlin-Brandenburg die klare Entflechtung von genuinen Verbandsaufgaben einerseits und Trägerschaft von Einrichtungen andererseits. Während es sich beim DRK Nordrhein somit nur um Reformen im Rahmen der eingefahrenen und erprobten Handlungsrouninen handelt, gehen die Zielsetzungen bei der Diakonie Berlin-Brandenburg eindeutig darüber hinaus. Wie der Sprecher des Vorstands im Interview ausführte, wird die Rolle des Verbandes völlig neu definiert:

„In Berlin ... war das Diakonische Werk als Spitzenverband einer seiner größten Träger Das hat zu erheblichen Spannungen geführt, weil wir in Konkurrenz zu unseren Mitgliedern getreten sind. Gleichzeitig gab es eine Interessenkollision zwischen unseren politischen Interessen als Spitzenverband und dem Mandat, die Interessen unsere Mitglieder zu vertreten. Das ist ein Spagat, der nicht immer gelingt ... (Wir) waren ge-

21 Dabei werden computergestützte Serienbriefe direkt an Privatpersonen verschickt, mit der Aufforderung für die Organisation zu spenden. Zwar sind bei dieser Form des Spendenmarketings vergleichsweise hohe Investitionen notwendig (Kauf von Adressen, Portogebühren usw.), doch werden die Erfolgsaussichten solcher Aktionen als hoch eingeschätzt (vgl. dazu Prochazka 1988).

22 siehe dazu (Rotes Kreuz - Das Fachmagazin der DRK 5/1995, S. 40-41)

zwungen, uns zu entscheiden, sind wir jetzt ein leistungsfähiger Spitzenverband oder nicht?“ (Vorstandsdirektor, Interview Nr. 13)

Geplant ist, die Geschäftsstelle des Diakonischen Werkes in ein Dienstleistungsunternehmen „umzubauen“, die in Zukunft ausschließlich folgende Aufgaben wahrnimmt: Sie soll die Mitgliederorganisationen auf der politischen Arena vertreten und dort zum Beispiel die landesrechtlichen Rahmenbedingungen sozialer Leistungsgesetze aushandeln, als Service-Einrichtung die Mitgliederorganisationen fachlich und in ihrer Wirtschaftsführung beraten, und schließlich Modellprojekte innovativer sozialer Arbeit bei den Mitgliederorganisationen initiieren und fachlich-inhaltlich begleiten. Dabei soll die Geschäftsstelle als „Profit-Center“ geführt werden und ihre finanz- und betriebswirtschaftliche Beratungstätigkeit von seiten der Mitgliederorganisationen durch Beiträge und Leistungsentgelte finanziert werden.

Desweiteren soll der Verband sich konsequent von seinen Trägeraufgaben lösen. Soziale Dienstleistungsproduktion soll in Zukunft ausschließlich durch die Mitgliederorganisationen erfolgen.²³ Inzwischen wurde damit begonnen, die Trägeraufgaben auf die diakonischen Mitgliederorganisationen zu übertragen. Hierzu wurden zum Teil auch neue Träger initiiert sowie Einrichtungen nach Geschäftsfeldern - wie z.B. die Jugendhilfe - in Kapitalgesellschaften übergeleitet. Dieser Umbau geht mit einer deutlichen Verschlankung des Verbandes bzw. seiner Geschäftsstelle einher. Seit 1991 wurde der Personalbestand des Verbandes um fast ein Drittel abgebaut; für die kommenden Jahre sind weitere drastische Reduzierung geplant.²⁴

Der Verschlankung und konzeptionellen Neu-Orientierung der Diakonie werden heftige Widerstände seitens der Beschäftigten entgegengebracht. Die meisten wollen die sichere Anstellung bei einem großen Verband nicht gegen die unsichere Situation bei einem kleinen finanzschwachen Träger eintauschen. Besonders schwierig gestaltet sich die Überleitung der Trägeraufgaben bei unklaren Finanzierungsverhältnissen. Beispielsweise trifft dies auf die Beratungsstellen in Berlin zu, die bislang mit Eigenmitteln der Diakonie - d.h. im wesentlichen durch Landeskirchenmittel - und freiwilligen Globalzuwendungen des Berliner Senates finanziert wurden. Da beide Finanzzuweisungen derzeit rückläufig sind, ist die Beratungstätigkeit teilweise eingestellt worden und soll insgesamt um 50% reduziert werden. Die Mitarbeiter werden dabei soweit möglich in andere diakonische Arbeitsfelder übergeleitet.

Erschwert wird der innerverbandliche Reformprozeß durch die zeitgleich zu bewältigende Inkorporation der ehemaligen „Ost-Diakonie“ in Brandenburg. Nach der Vereinigung erfolgte der Aufbau diakonischer Strukturen im Ostteil der Kirchenprovinz Berlin-Brandenburg nach west-

23 siehe dazu Landessynode der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg vom 15. bis 19. November 1995

24 Betrug die Mitarbeiterzahl des Diakonischen Werkes 1991 noch 1.676 Mitarbeitern, so hatte man bereits 1995 auf 623 Beschäftigte reduziert. Für das Jahr 2000 spätestens 2005 wird eine Personalstärke der Geschäftsstelle und Verbandszentrale von 156 Personen angestrebt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Entlassungen von Arbeitnehmern. Die Mitarbeiter werden auf andere diakonische Organisationen „Übergeleitet“. Rechtlich handelt es sich dabei um Betriebsübergänge nach § 613a BGB. Siehe dazu Landessynode der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg vom 15. bis 19. November 1995

lichem Muster. Dies war mit einem hohen personellen wie auch finanziellen Aufwand verbunden, der 1993 in einem Bilanzverlust des DWBB von 10 Mio. DM gipfelte.²⁵ Gleichzeitig sind aufgrund der Rückgänge der Kirchensteuereinnahmen auch die Eigenmittel der Diakonie Berlin-Brandenburg stark rückläufig. Konkret bemerkte hierzu ein Vorstandsmitglied im Interview:

„Bereits Ende 1990 haben sich die beiden Werke vereinigt. Das war ein sehr harter Prozeß ... Da hatten wir wieder neue Trägeraufgaben (aus Berlin-Ost und Brandenburg die Verf.) am Hals. Gleichzeitig waren wir aber von der Masse her gesehen in Berlin und Brandenburg der größte Spitzenverband der Wohlfahrtsverbände“ (Vorstandsmitglied, Interview Nr. 13).

3.4 Reformergebnisse: eine erste vorläufige Zwischenbilanz

Betrachtet man den durch im wesentlichen betriebswirtschaftliche Reformen angestoßenen Strukturwandel bei DRK und Diakonie im Überblick, so ergibt sich in etwa folgendes Bild:

Bedingt durch die verbandsspezifischen Organisationsstrukturen weisen Diakonie und DRK - trotz des gemeinsamen „Reformauslösers“ - deutliche Unterschiede im Hinblick auf ihre Problemlagen auf. Im Zentrum der Kritik der Mitgliedsorganisationen beim DRK stand die mangelhafte Wahrnehmung der Dienstleistungs- und Beratungsfunktionen durch die Verbandszentrale. Diese, so die Kritik, sei zu stark in Trägeraufgaben involviert und befände sich somit prinzipiell in Konkurrenz zu ihren Mitgliederorganisationen. Demgegenüber war die Aufgabenteilung zwischen Verband und Mitgliedern beim DRK auch vor der Reform eindeutig geregelt. Allerdings waren und sind beide Verbände mit Finanzierungsproblemen ihrer freiwilligen Aufgaben konfrontiert, die über die vertraglich geregelte Dienstleistungserstellung in staatlichem Auftrag hinausgehen. Während hier, wie gezeigt wurde, das DRK auf bereits bestehende Handlungsroutinen zurückgreift und durch die Intensivierung seiner Öffentlichkeitsarbeit sowie durch neue Formen der freiwilligen Mitarbeit versucht, sich an die veränderten Umweltbedingungen anzupassen, stehen der Diakonie aufgrund ihrer engen Kirchenanbindung keine vergleichbaren Möglichkeiten zur Verfügung.

²⁵ siehe dazu Landessynode der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg vom 15. bis 19. November 1995

Strukturwandel beim Deutschen Roten Kreuz und Diakonischen Werk		
	Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nordrhein	Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg
Auslöser der Reform	• Antizipation der finanziellen Risikoerhöhung	• Antizipation der finanziellen Risikoerhöhung
	• Rückgang der Eigenmittel	• Kritik der Mitgliederorganisationen
	• Rückgang der Ehrenamtlichen	• Säkularisierungstrends
Ziele der Reform	• Wettbewerbsfähiger Dienstleister	• Service-Zentrum Spitzenverband
	• Sicherung ehrenamtlicher Aufgabenfelder	
Maßnahmen der Reform	• Professionalisierung des Managements	• Überleitung der Trägeraufgaben
	• Förderung ehrenamtlichen Engagements	• Organisationsstraffung der Geschäftsstelle
	• Ausbau des Spendenmarketings und der Fördermitgliedschaft	• Wirtschaftliche Konsolidierung

Insofern sind auch die Reformziele von Diakonie und DRK unterschiedlich. Beim DRK steht die Professionalisierung des Managements sowie die Erschließung von Eigenmittel und die Förderung ehrenamtlichen Engagements auf der Reformagenda. Dabei ist ein wesentliches Ziel des DRK die Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit mit privatkommerziellen Anbietern. Dies soll durch besseres Management bzw. durch den Abbau von *”organizational slack“* erreicht werden. Demgegenüber dient die Erhöhung der Eigenmittel und die Einwerbung von Ehrenamtlichen zum Erhalt der Strategiefähigkeit des DRK. So können Hilfen in Notlagen gewährt werden, die nicht durch Leistungsentgelte finanziert werden. Dieser Bereich ist somit zentral für das Image und die Außendarstellung des DRK.

Bei der Diakonie dienen die aktuell eingeleiteten Reformmaßnahmen zur Erreichung des *”unternehmerischen Standards“*, durch den sich das DRK bereits jetzt auszeichnet. Hier steht zunächst eine grundsätzliche Neu-Konzeption der Verbandstätigkeit auf der Tagesordnung, deren rasche Umsetzung infolge des Zusammenschlusses der Diakonischen Werke Brandenburg und Berlin momentan verzögert wird. Im Zentrum der Reformbestrebungen steht die kon-

sequente Trennung von Verbands- und Trägeraufgaben. Insbesondere wird eine stärkere Positionierung des Diakonischen Werkes als Service-Zentrum für die Mitgliedsorganisationen angestrebt. Auf diese werden aktuell als erster Reformschritt die Trägeraufgaben seitens des Verbands übergeleitet. In einem zweiten Schritt wird daran anschließend die Positionierung der Diakonie als Spitzenverbands angestrebt.

Wenn sich auch der Tiefgang und damit letztlich der Erfolg der Reformen bei Diakonie und DRK aufgrund ihrer unterschiedlichen Reichweite nur schwer vergleichen läßt, so ist insgesamt doch festzuhalten, daß der Reformprozeß beim DRK-Nordrhein zügiger vorangeht und insgesamt auf weniger Blockaden und massive Hindernisse trifft als dies bei der Diakonie Berlin-Brandenburg der Fall ist. Der Grund hierfür ist insbesondere in der gewachsenen und normativ-ideell begründeten Organisationsstruktur der Diakonie zu sehen, die sich aufgrund der engen Kirchenanbindung sowohl durch ein geringeres Maß an innerverbandlicher Demokratie als auch durch eine extreme Binnenorientierung auszeichnet. Beides verhindert ein responsives Reagieren auf veränderte Umweltbedingungen.

4. Zusammenfassung: Governance-Struktur als Reformbremse

„*Structure follows strategy*!“ Oder anders ausgedrückt: Die Governance-Struktur und Unternehmensorganisation ist zugleich Ausdruck und Ergebnis der Unternehmensstrategie. Zu diesem Ergebnis kam Chandler in seiner wirtschaftsgeschichtlichen und organisationstheoretisch angeleiteten Untersuchung (1962). Bezieht man dieses Paradigma der Organisationstheorie und Wirtschaftsgeschichte auf die Wohlfahrtsverbände Diakonie und DRK, so rückt die Interdependenz zwischen Governance-Struktur und Ressourcenakquirierung ins Zentrum des Interesses.

Denn die Leistungen und Produkte von Diakonie und DRK waren ursprünglich nicht marktfähig, sondern mußten entweder durch Ehrenamtliche erstellt oder durch die Spendenleistung Dritter finanziert werden. Inzwischen hat sich zwar ein umfangreicher Sozialmarkt ausgebildet, gleichwohl ermöglichen erst die Eigeneinnahmen der Verbände die Wahrnehmung ihrer sozialanwaltlichen Funktionen, aufgrund derer sie sich als privat-gemeinnützige Organisationen legitimieren und eine bevorzugte Position im Steuerrecht genießen. Im „dualen System“ der sozialstaatlichen Leistungserstellung war diese Abhängigkeit der Verbände von freiwilligen Leistungen zwar weitgehend aufgehoben und aufgrund des „Kostendeckungsprinzips“ nicht mehr klar zu erkennen, unter den veränderten Bedingungen einer Vergütung auf der Basis von Leistungsentgelten gewinnt die Erschließung freiwilliger Leistung jedoch wieder an Bedeutung.

Wird im Ressourcenmobilisierungsansatz die Koppelung zwischen „*Strategy and Structure*“ - zwischen Unternehmensstrategie und Organisationsstruktur - rein mechanistisch funktional betrachtet, so räumen gerade neuere Ansätze der Organisationskulturforschung (Schein 1985) dem normativ-ideologischen Moment von Organisationen, den geteilten Leitbildern und den von Organisationsmitgliedern gemeinsam entwickelten Überzeugungen und „Welt-

anschauungen“ als Verbindungsinstanz zwischen Strategie und Struktur einen herausragenden Stellenwert ein. Auf Diakonie und DRK bezogen bedeutet dies, daß die strategische Dimension der Verbände, ihr taktisch operatives Vorgehen im Dienst der Ressourcensicherung nicht rein funktional erfolgt, sondern gleichzeitig maßgeblich von ihrem normativen Ideenhorizont geprägt und geleitet wird. Entsprechendes gilt für die Auswahl ihrer Arbeitsschwerpunkte. Mit anderen Worten: Die Tätigkeitsprofile von Diakonie und DRK sind ebenso verbandskulturell geprägt wie ihre jeweiligen Strategien zur Ressourcensicherung.

Der Arbeitsschwerpunkt des Roten Kreuzes liegt bei den ambulanten Diensten und hier auf der „Ersten Hilfe“ (Deutsches Rotes Kreuz 1989: 22f). Dieses Arbeitsfeld erfordert schnelle Entscheidungen und reibungslose Koordination. Ungeachtet der föderalen Gliederung des Verbands dient daher der stringent hierarchische Organisationsaufbau des Roten Kreuzes - vom Bundesverband bis zum Ortsverein - der raschen Entscheidungsfindung und der schnellen Einsatzbereitschaft im Fall der akuten Not und Katastrophe.²⁶ Leitbildartig verdichtet wird diese Governance Struktur im Rotkreuzgrundsatz der *Einheit*, die zum einen als innerer Wesenszug und somit als Organisationskultur des DRK verstanden wird, zum anderen aber gleichzeitig die Geschlossenheit der Rotkreuzvereine und -verbände unter dem Dach des Gesamtverbandes sinnbildhaft zum Ausdruck bringt (Deutsches Rotes Kreuz 1989: 38).

Das DRK war zwar immer eine private Organisation, allerdings ist dieser Wohlfahrtsverband wie kaum ein anderer „mit dem Staat verbunden“ (Deutsches Rotes Kreuz 1989: 21). Seit der Genfer Konvention arbeitet das DRK praktisch in staatlichen Diensten, da völkerrechtlich verbindliche Pflichten staatlicherseits an die nationalen Rotkreuzgesellschaften delegiert werden. Vor allem an der Besetzung der Leitungsebenen des DRK läßt sich der enge Schluß mit dem Staat ablesen. Diese sind traditionell mit „Notablen der Gesellschaften“ bzw. mit Vertretern aus Adel, Verwaltung und Militär besetzt. Nicht zuletzt garantieren diese Honoratioren Legitimität und sichern den Ressourcenzufluß. Gleichzeitig wird aber einer allzu engen Verquickung mit dem politisch-administrativen Apparat durch die Rotkreuzgrundsätze, namentlich durch die Verpflichtung zur *Unabhängigkeit* und *Neutralität*, vorgebeugt. So versteht sich das Rote Kreuz als universale Bewegung, deren nationale Gesellschaften den Statuten und Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verpflichtet sind (vgl. dazu ausführlich bei Haug 1993: 463-515).

Als Hilfswerk aus freier Initiative entstanden (Deutsches Rotes Kreuz 1989: 17) ist das DRK vor allem eine Mitgliederorganisation. Während die aktiven freiwilligen Helfer sich im Sanitäts- und Rettungsdienst, im Katastrophen- und Zivilschutz sowie in der Auslandshilfe engagieren, tragen die Fördermitglieder maßgeblich zur Finanzierung des DRK bei. Aufgrund der zentralen Bedeutung der Mitglieder wird beim DRK eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Neben der Mitgliederrekrutierung dient diese gleichzeitig der Verbreitung des Rot-

²⁶ Hier steht dem Bundesverband, in einigen Fällen sogar dem Präsidenten ein besonderes Weisungsrecht nach der Satzung zu (vgl. dazu Bock 1994).

kreuzgedankens der Menschlichkeit und Unparteilichkeit. Ein hoher Bekanntheitsgrad sowie ein positives Image in der Bevölkerung sind daher beim DRK notwendige Voraussetzungen einer erfolgreichen Strategie der Ressourcensicherung.

Ganz anders gestaltet sich dagegen die Koppelung von Strategie und Struktur bei der Diakonie. Im Gegensatz zum hierarchischen Aufbau des DRK handelt es sich bei der Diakonie um ein lose gekoppeltes System von insgesamt 24 diakonischen Werken. Diese orientieren sich kaum an ihren Dachverband, sondern lehnen sich vielmehr schwerpunktmäßig an die jeweilige Landeskirche an, deren Gebietsstruktur sie auch übernommen haben. Denn die Diakonischen Werke folgen der gebietlichen Gliederung der Kirchenprovinzen und nicht den politischen Grenzen der Bundesländer. Im Unterschied zum DRK kennt die Diakonie daher auch keine hierarchische Untergliederung der Landesebene mit Kreisverbänden und Ortsvereinen (Flierl 1992: 270-302).

Mit den jeweiligen Landeskirchen sind die einzelnen Diakonischen Werke sowohl in finanzieller als auch in personeller und organisatorischer Hinsicht eng verflochten. Diese enge Verbindung zwischen Diakonie und Amtskirche beruht auf dem Kirchengesetz der Synode der EKD von 1975.²⁷ Seitdem sind, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, die Diakonischen Werke „*zwar nach staatlichem Recht selbstständig, ...aber infolge ihrer satzungsmäßigen Verzahnung mit der Amtskirche... von dieser ... inkorporiert*“ (Flierl 1992: 284).

Besonders deutlich wird dies am Modus der Besetzung der Leitungsgremien der Diakonischen Werke. So sind in allen Gremien Positionen für Vertreter der Amtskirche reserviert; darüber hinaus kann der gewählte Präsident eines Diakonischen Werkes sein Amt nur mit Zustimmung der Kirche antreten. Schließlich kann auch die Satzung nur in Einvernehmen mit der Kirche geändert werden. Rein funktional betrachtet dient dieser Schulterschluss zwischen Diakonischen Werken und Amtskirchen vorrangig der Ressourcenakquirierung und -sicherung, da die Gliedkirchen einen Teil ihrer Kirchensteuer und Spenden an die jeweiligen Diakonischen Werke weiterleiten. Aus organisationskultureller Perspektive entspricht diese enge Verflechtung jedoch in hohem Maße dem ideologisch-normativen bzw. ökumenischen Leitbild der Diakonie als „missionarisch-christlicher“ Dienst an Menschen „*in leiblicher Not, in seelischer Bedrängnis und in sozial ungerechten Verhältnissen*“ (Satzung). Im Unterschied zur pragmatisch-humanistischen Orientierung des DRK wirkt daher bei der Diakonie vor allem der Gedanke der ökumenisch-christlichen Gemeinschaft strukturprägend.

Über die kirchliche Gemeinschaft ist auch die Mitwirkung und aktive Mitarbeit in den Einrichtungen der Diakonie vermittelt. Ehrenamtliche und freiwillige Helfer der Diakonischen Werke rekrutieren sich ausschließlich aus dem kirchlichen Umfeld, den Kirchengemeinden, -kreisen und kirchennahen Jugend-, Frauen- oder Seniorenorganisationen. Insofern kommt bei

²⁷ Kirchengesetze gleichen Inhaltes finden sich auch für die Werke der Gliedkirchen, in denen die auf dieser Kirchenprovinz existierenden Hilfswerke und Werke der Inneren Mission zum Diakonischen Werk zusammengeschlossen wurden. Die inhaltlichen Regelungen sind jedoch identisch.

der Diakonie - ganz im Gegensatz zum DRK - der Werbung um Spenden und Ehrenamtliche ein eher nachgeordneter Stellenwert zu, vielmehr ist die Öffentlichkeitsarbeit oder besser Kommunikationspolitik der Diakonie stark binnenorientiert. Im Sinne einer Stärkung des Gemeinde- bzw. kirchlichen Gemeinschaftsgedankens richtet sie sich einerseits an die Kirchenmitglieder, andererseits ist sie an das Fachpublikum der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der angeschlossenen Einrichtungen adressiert.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Diakonie keine individuelle Mitgliedschaft kennt, sondern es sich bei den Mitgliedern der Diakonischen Werke ausschließlich um korporative Mitglieder - d.h. um die angeschlossenen Einrichtungen sowie um die jeweilige Amtskirche - handelt. Die angeschlossenen Einrichtungen inklusive ihrer Mitarbeiter/Innen gehen somit gleichermaßen in die diakonische Gemeinschaft auf. Nicht Hierarchie prägt daher die Organisationsstruktur der Diakonie, sondern der kirchliche Gemeinschaftsgedanke. Dieser fungiert sowohl als Koppelungsinstanz zwischen den korporativen Mitgliedern der diakonischen Einrichtungen als auch als „Corporate Identity“ der professionellen Mitarbeiter/Innen.

Anders ausgedrückt: Die Organisationsstruktur der Diakonie ist wesentlich durch das missionarisch-christliche Leitmotiv dieses Wohlfahrtsverbandes geprägt. Gesteuert wird die Diakonie über die geteilten Werte und Weltanschauungen ihrer Organisationsmitglieder. Eine solchermaßen geschlossene Organisationskultur weist prinzipiell eine starke homogene Effizienz auf, da aufgrund der geteilten Weltanschauungen und Werte kaum Transaktionskosten bei der Findung und Durchsetzung von Entscheidungen anfallen. Allerdings kann diese Stärke sich langfristig auch ins Gegenteil verkehren, und zwar wenn der Gedanke der diakonischen Gemeinschaft an Bindungskraft verliert und nicht mehr von allen Organisationsmitgliedern geteilt wird (vgl. dazu Schreyögg: 1989).

Schließlich ist besonders herauszustellen, daß der Schwerpunkt des Dienstleistungsangebots der Diakonie im stationären Bereich liegt. Die überwiegende Mehrheit der Diakonie-Mitarbeiter/Innen sind im Unterschied zum DRK nicht in ambulanten Diensten, sondern in Krankenhäusern, Alters-, Pflege- und Behindertenheimen tätig. Hierbei handelt es sich nicht selten um Einrichtungen mit langer Tradition, die ehemals als einem Kloster angeschlossene Spitäler, Siechen- oder Leprosenheime entstanden sind. Bis in die jüngste Vergangenheit waren in diesen Häusern überwiegend Ordensfrauen tätig, die sich keineswegs nur berufsmäßig der Diakonie verbunden fühlten. Aufgrund des starken Ausbaus der stationären Einrichtungen in Trägerschaft der Diakonie sowie aufgrund der nachlassenden Attraktivität des Ordenslebens ist der Anteil des kirchlichen Personals an der Mitarbeiterschaft der Diakonischen Werke in den vergangenen 20 Jahren drastisch zurückgegangen. Insofern kann nicht mehr a priori die Akzeptanz der diakonischen Gemeinschaft bei jedem Mitarbeiter und jeder Mitarbeiterin vorausgesetzt werden, vielmehr dominiert in den Einrichtungen heute eine eher professionelle Orientierung (vgl. dazu Nübel 1994; Beyer/Nutzinger 1991). Die Koppelung zwischen Strategie und Struktur ist somit bei der Diakonie brüchig geworden. Gegenüber dem von den Mitarbeitern/Innen eingeforderte Individualprinzip, das auf individuellen Rechten basiert und auf inner-

verbandliche Demokratie abzielt, wird von den Leitungsgremien der Diakonischen Werke nach wie vor am traditionellen Gemeinschaftsprinzip als normative Klammer von Strategie und Struktur festgehalten.

Um letztlich beurteilen zu können, inwiefern gerade der christlich-missionarische Gedanke als Reformbremse wirkt, wäre auch die Caritas im Hinblick auf den Tiefgang und die Akzeptanz ihrer betriebswirtschaftlich orientierte Reformen zu untersuchen. Demgegenüber wäre der DPWV als reiner Spitzenverband ohne jegliche Trägereaufgaben, und bereits heute schon von seinem Selbstverständnis her vorrangig Clearingstelle und Service-Einrichtung der angeschlossenen Mitgliederorganisationen, das Verbandsmodell der Zukunft.

5. Literatur

Alemann von, Ulrich (1989): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen

Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände (PVS Sonderheft 25), S. 100-135

Bauer, Rudolph (1992): Vereine und das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem, in: Annette Zimmer (Hrsg.): Vereine heute - Zwischen Tradition und Innovation, Basel, S. 151-169

Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (Hrsg.) (1995): Betriebs- und Personalstruktur in der freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen, Berlin und Brandenburg 1990-1994, einschließlich der Lohnsummen (Schreiben vom 18.12.1995)

Beyer, Heinrich/Nutzinger, Hans G. (1991): Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen, Bochum

Bock, Georg (1994): Pro. Die passende Satzung für das DRK, in: Rotes Kreuz. Das Fachmagazin des DRK, Nr. 6, S. 27-28

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.) (1994): Gesamtstatistik der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Stand 01.01.1993, Bonn

Chandler, Alfred D. (1962): Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise, Cambridge

Degen, Johannes (1994): Verfaßte Kirche und Diakonie im Vorhof. Beobachtungen und Thesen zum Verhältnis von Kirche und Diakonie, Stuttgart

Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.) (1995a): Jahrbuch 1994/95, Bonn

Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.) (1995b): Struktur und Leistungsdaten 1995, Bonn, Ms.

Deutsches Rotes Kreuz e.V. - Präsidium (Hrsg.) (1989): Geist und Gestalt des Roten Kreuzes. Eine Auswahl von Reden und Aufsätzen von Anton Schlögel, 3. Aufl., Bonn

Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.) (1995): Einrichtungsstatistik zum 01.01.1994, Stuttgart

- Flierl, Hans (1992): Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, München
- Grunow, Dieter/Wohlfahrt, Norbert (1984): Methodenanwendung in der empirischen Organisationsforschung. Ergebnisse einer empirischen Reanalyse, in: Zeitschrift für Soziologie, Nr. 3, S. 243-259
- Haug, Hans (1993): Menschlichkeit für alle. Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds, 2., erweiterte Aufl., Bern
- Helms, Ursula (1991): Die gesellschaftspolitischen Grundpositionen des DRK. Leiden lindern und nicht hinterfragen, in: Rotes Kreuz. Das Fachmagazin des DRK, Nr. 1, S. 54-55
- Landessynode der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg vom 15. bis 19. November 1995: Vorlage des Diakonischen Rates und des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg zur zukünftigen Entwicklung des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg e.V., Drucksache 39
- Neukamm, Karl Heinz (1988): „Zum Selbstverständnis der Diakonie als einer Wesensäußerung der Kirche“, in: Diakonisches Werk der EKD in Stuttgart und Diakonisches Werk Berlin e.V. (Hrsg.): Diakonie heute. Auftrag, Grenzen, Möglichkeiten, Stuttgart, S. 14-27
- Nübel, Hans Ulrich (1994): Die neue Diakonie: Teilhabe statt Preisgabe. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen zu Wort, Freiburg i. B.
- Prochazka, Klaus (1988): Spendenmarketing für Wohlfahrtsverbände und freie Initiativen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 3, S. 66-67
- Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt/Main
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias (1995): Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden, in: Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt/Main, S. 321-355
- Schein, Edgar H. (1985): Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View, San Francisco
- Schmid, Josef (1995): Wohlfahrtsverbände in Westeuropa: Zur Bedeutung nationaler Entwicklungspfade in der Sozialpolitik, in: Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt/Main, S. 428-455
- Schreyögg, Georg (1989): Zu den problematischen Konsequenzen starker Unternehmenskulturen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Nr. 2, S. 94-113
- Tangemann, Marion (1995): Intermediäre Organisationen im deutsch-deutschen Einigungsprozeß. Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Volkssolidarität, Konstanz
- Tennstedt, Florian (1992): Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung in Deutschland, in: Soziale Arbeit, Nr. 10-11, S. 342-357