

Verteilungskämpfe unter Helfern – Eine Einführung ins Thema

Reinhard Schmidt-Rost

1. Verdrängungswettbewerb

Die Gesellschaft orientiert sich in der Gegenwart in vielen Bereichen am Markt; Begriffe wie Wettbewerb oder Konkurrenz haben nicht nur in der Wirtschaft eine hohe Konjunktur. Auch in der Kirche ist Wettbewerb längst kein Fremdwort mehr; immer häufiger bringen Probleme der Finanzierung Wettbewerbssituationen hervor, weil nach einer langen Phase der Prosperität in Kirche und Gesellschaft entschieden werden muss, welche Aufgaben aufzugeben sind und welche möglicherweise in Konkurrenz zu Nachbargemeinden oder anderen Anbietern aufrechterhalten werden können und sollen; der Gedanke, man müsse sich am Markt behaupten, ist durch die Auftritte von Unternehmensberatungen in der Kirche eingeführt, fast schon zu einem Dogma von religiöser Qualität aufgeladen worden, obwohl es sich oft um reine Verdrängungswettbewerbe und nicht um Marktvorgänge handelt.

Die Frage „Soll ich meines Bruders Hüter sein?“ unterstreicht diesen Sachverhalt; sie ruft eine Urszene der Bibel in Erinnerung, das Drama eines Verdrängungswettbewerbs im Verteilungskampf von Lebensmitteln; zugleich spielt sie aber auch auf die christlich-diakonische Leitforderung an: Menschen sollen füreinander Verantwortung übernehmen, sollen ihres Bruders Hüter sein. Dieser Doppelsinn, Verdrängungswettbewerb in der Dienstverantwortung, bildete die Herausforderung für die Arbeit im Pastorkolleg.

Bemerkenswert ist an der Geschichte von Kain und Abel zunächst der prinzipielle Schutz allen Lebens als die absolute Grenze von Wettbewerb; dies gilt auch für neue Konkurrenzverhältnisse in Kirche und Diakonie und zwischen einzelnen

ihrer Werke; sodann demonstriert diese Szene aber auch, dass die Verantwortung für den Bruder nicht als eine Leistung angesehen wird, auf Grund deren Gott einen Menschen, in diesem Fall Abel, freundlich ansieht. Diakonisches Handeln bringt Gott nicht näher, sondern es ist in der Nähe Gottes, es ist dem Glauben selbstverständlich. Die rätselhafte Opferbewertung ist jedenfalls nur Ausgangssituation der Kulturleistung, Leben zu schonen, das Recht des Stärkeren zu begrenzen.¹

Das drastische Thema „Soll ich meines Bruders Hüter sein?“ soll vor allem die Dramatik des Verdrängungswettbewerbs auf dem Feld sozialer Arbeit in Kirche und Gesellschaft anzeigen und zu einer Besinnung auf die Grundlagen anregen, um den Verteilungskampf zu mildern, wo nicht zu stoppen und die Energien auf Lösungsmöglichkeiten zu richten. Dazu ist die gegenwärtige Situation näher zu betrachten.

2. Die Situation der Freien Wohlfahrtspflege

Ein zentrales Thema in der Diskussion um Gesundheit, persönliche Hilfe und Sicherung der sozialen Existenz in Deutschland bildet zur Zeit die Konkurrenz zwischen den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, den Angeboten staatlicher Institutionen (LVR, kommunale Stellen) und selbsttätigen bzw. eigenverantwortlichen Gruppen. Die aktuelle Situation der Freien Wohlfahrtspflege beschreibt Klaus Hildemann² im Blick auf die Wohlfahrtsverbände und deren Probleme; seine Situationsskizze liefert für die Diskussion über Diakonie und Kirche eine aktuelle Übersicht über die Kräfte, die auf dem Feld der personenbezogenen Hilfe wirksam sind.

a) Die gewachsene Dominanz des Staates

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, Deutsches Rotes Kreuz, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt, Diakonisches Werk, Caritas-Verband, Zentralstelle

der jüdischen Wohlfahrtspflege, sind bei der Gestaltung personenbezogener Dienstleistungen in einer Weise mit dem Staat verflochten, die als Neokorporatismus bezeichnet wird. Der Staat stützt die Verbände mit Legitimation und Finanzen aus, die Wohlfahrt nutzt diese Ausstattung und vertritt ihre eigene geschichtlich gewachsene Legitimität und ihr Profil. Diese Subsidiarität des Staates gegenüber den Verbänden hat sich allerdings seit geraumer Zeit massiv verändert: „Die Verhandlungen zwischen staatlichen Organisationen und den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege werden nicht mehr im Sinne der vertrauensvollen gegenseitigen Anerkennung geführt. Verhandlungen unterliegen einer deutlichen Politisierung, ... es geht um Qualitätsstandards der sozialen Arbeit, Aus- und Fortbildungsstandards der Mitarbeitenden oder zu erbringende Kosten- und Leistungsnachweise. Staatliches Handeln stellt nicht mehr lediglich die funktionsfähigen Strukturen für das Wohlfahrtshandeln zur Verfügung, Strukturen, die auch die marginalisierten Menschen in der Gesellschaft absicherten. Das Handeln des modernen Sozialstaates macht Vorgaben, er handelt aus und überprüft.“³ Die so genannten Transaktionskosten (für Implementierung und Durchführung von Kontrollen u.ä.) werden dabei allerdings nicht berücksichtigt.

b) Der Markt

Er wird oft als neuer Regulator ins Feld geführt, allerdings ist der Markt der sozialen Anbieter weiterhin kein freier Markt. „Er ist staatlich reglementiert durch Zulassungskriterien für bestimmte Aufgabenfelder“, wobei ressourcenstarke Träger eher den Zuschlag bekommen als kleinere Einrichtungen ... Die Freie Wohlfahrtspflege hat auf diese Bedingungen des Sozialmarktes mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten reagiert. Controlling, Personalentwicklung oder das Erstellen von Leitbildern sind Instrumente, die sich an betriebswirtschaftlichen Standards der Privatwirtschaft orientieren.“ Obwohl der Markt der sozialen Anbieter also weiterhin kein freier Markt ist, hat Wettbewerb als ein marktwirtschaftliches Instrument für Innovation und Bestandssicherung deutlich an

Bedeutung gewonnen. Insolvenzen, insbesondere von kleineren Anbietern, haben zugenommen; in den bestehenden Einrichtungen hat sich der Trend zur Professionalisierung und Erweiterung der fachlichen Arbeit der Freien Wohlfahrt fortgesetzt. Wettbewerb fördert auch den Schutz der Kunden, weil sie nicht mehr jedes Angebot an personalen Dienstleistungen annehmen müssen. Die Anbieter von personalen Dienstleistungen reagieren mit der Differenzierung der Angebotspalette.

Der Eindruck, der Markt sei der klarste und überzeugendste Regulator für die freigemeinnützigen Einrichtungen, „übersieht aber leicht die Bedürfnisse der Hilfebedürftigen, die bei den Einrichtungen Hilfe suchen, die ihnen auch ideologisch nahe stehen“.

c) Der informelle Sektor

Ein qualitativ und quantitativ wichtiger Faktor im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen stellt der informelle Sektor dar, Familienhilfe, Nachbarschaft, Selbsthilfegruppen, bürgerschaftliches Engagement. Solches solidarische Handeln entsteht einerseits auf der Grundlage großer sozialer Ähnlichkeit, wie sie in langen Familienbeziehungen entsteht, oder auf Grund gemeinsamer Werte und Ziele in nachbarschaftlichem und bürgerschaftlichem Engagement, oder eher zu gemeinsamer Bewältigung von Bedrohung (Selbsthilfegruppen).

Diese informellen Hilfen sind mit der Freien Wohlfahrt in vieler Hinsicht verbunden. „Die religiös fundierten Anbieter stehen ihren Kirchen und deren Gemeinden nahe, politisch orientierte Anbieter fußen auf sozialen, politisch formierten Bewegungen und dritte Hilfeanbieter sind mit vielerlei Initiativen im In- und Ausland verbunden.“

Diese sehr allgemein gehaltene Formulierung „sie stehen nahe“ verschleiert das spannende Verhältnis von Kirche und Diakonie, stellt die Kirche neben den Wohlfahrtsverbänden

fast als eine Randerscheinung auf dem Markt der personalen Dienstleistungen dar; eine herausfordernde These, der sich die Anschauung in Goslar, Salzgitter und Braunschweig allerdings widersetzte.

Für den Augenblick ist allerdings Klaus Hildemanns Folgerung für die Freie Wohlfahrtspflege festzuhalten: „Staat, Markt und informeller Sektor kennzeichnen die Freie Wohlfahrtspflege. Die Hereinnahme ihrer koordinierenden, bereichsfremden Instrumente führt zu Expansionen der Wohlfahrtsverbände in deren Bereiche hinein, aber auch zu eigener Identitätsdiffusion“ (S. 10).

Gegen diese Diffusion empfiehlt er den Wohlfahrtsverbänden die Entwicklung einer eigenen identitätsstiftenden und erhaltenden Unternehmenskultur: Klare, überzeugende, bewährte und kommunizierbare leitende Grundannahmen sind handlungsrelevant zu formulieren, die Verbindung mit ihrer Herkunft zu verdeutlichen, die Personenorientierung gegenüber der Fachorientierung zu behaupten und zu pflegen, die Organisationsbindung der Mitarbeitenden zu stärken, Offenheit und Geschlossenheit im Dienste der Aufrechterhaltung der Kontinuität in der Organisation im Gleichgewicht zu halten, Vertrauen in die Mitarbeitenden als ein zentrales Führungsinstrument zu praktizieren.

Die Freie Wohlfahrtspflege, so die Schlussfolgerung, wird flexibel – sowohl an normativen Abläufen als auch am Markt orientiert – handeln müssen. Wird die damit einhergehende Nähe zum Staat insbesondere allen marginalisierten Hilfesuchenden zugute kommen, so kann die pragmatische Orientierung am Markt für die marktfähigen Kunden eine interessante Alternative zu den privatwirtschaftlich handelnden Anbietern sein.

Mit diesen Forderungen, insbesondere mit der ersten, die leitenden Grundannahmen handlungsrelevant zu formulieren, ist die praktische Theologie als Diakoniewissenschaft⁴ heraus-

gefordert. Die erforderliche „Theorie der sozialen Leitung“ muss aber das Verhältnis von verfasster Kirche und Diakonie mit einbeziehen, kann sich nicht nur auf die christlichen Träger der Freien Wohlfahrt beschränken.

3. Die Ambivalenz der Konkurrenz

Die Konkurrenz um gute Hilfeangebote kann Kreativität und Energie freisetzen, um die traditionellen Hilfeangebote zu verbessern.

Es konnte im Zusammenhang der Entfaltung der modernen Leistungs- und Industriegesellschaft nicht ausbleiben, dass das Konkurrenzprinzip, das den Markt beherrscht, auch in Kirche und Diakonie eingedrungen ist und die Kulturen des Helfens von Marktmechanismen beeinflusst werden. Da nun aber Konkurrenz – wie durch Kain und Abel sinnbildlich festhalten – von Anfang an eine Grundproblematik allen Lebens bildet, ist ein sachgemäßer Umgang mit Konkurrenz unter dem Zeichen Kains angezeigt, d.h. unter Berücksichtigung der lebensnotwendigen Grenzen menschlichen Strebens nach Selbstprofilierung.

Dazu helfen neuere Einsichten über die Funktionsweise von Non-Profitorganisationen (NPO), zu denen ein erheblicher Teil gerade der kirchlich organisierten Hilfsdienste zu rechnen ist. In einem aktuellen Handbuch über die Arbeitsbedingungen in NPOs heißt es dazu: „Die Verschärfung in den Arbeitsbedingungen gewinnorientierter Unternehmen haben auch Rückwirkungen auf den Nonprofit-Sektor. Zum einen werden bestehende Geschäftsbeziehungen zu NPOs laufend überprüft ... zum anderen gibt es immer weniger ‚geschützte‘ Bereiche, in denen NPOs ungestört von kommerzieller Konkurrenz agieren können ... NPOs werden aber aus diesem Grund immer stärker dazu gezwungen, sich selbst mehr kommerziell zu verhalten. Voraussichtlich werden sich derartige Tendenzen in Zukunft noch verstärken, und der Nonprofit-

Sektor wird damit in stärkeren Konkurrenzdruck durch gewinnorientierte Unternehmen kommen. Für Deutschland und Österreich gilt dies besonders auf Grund des Verbots protektionistischer Regelungen in der EU, das z.B. die De-facto-Marktaufteilung zwischen dem Staat und großen Wohlfahrtsverbänden durch die Offenheit für gewerbliche Anbieter des EU-Raums in Frage stellen wird.“⁴⁵

In dieser Situation zieht das ohnehin nicht spannungslose Verhältnis von Kirche und Diakonie neues Interesse auf sich. Man kann gelegentlich den Eindruck gewinnen, als würden Diakonie und Kirche zu konkurrierenden Brüdern im Kampf um die Finanzierung ihrer Dienstleistungen durch den Staat – wenn man z. B. liest: „Konkurrenz-Kampf um Obdachlose“, bei dem eine freie soziale Initiative mit einem diakonischen Träger um Fördergelder für eine Obdachlosenhilfe-Einrichtung kämpft – oder wenn man die Diskussionen über die Fortführung oder Auflösung von Kindertagesstätten und Kindergärten verfolgt, deren Bestand gefährdet ist, weil der Staat seine Leistungen nicht mehr aufrechterhalten kann, Diskussionen, die nicht selten auch damit zu tun haben, dass benachbarte Kirchengemeinden sich gegenseitig ihre Einrichtungen neiden oder zur Kooperation nicht bereit sind. Die Frage nach der Schließung von diakonischen Einrichtungen, weil andere Träger kostengünstiger arbeiten, ist in vielen Fällen längst gestellt.

Diakonie und verfasste Kirche scheinen dem Verdrängungswettbewerb unvorbereitet, teilweise fast hilflos ausgesetzt. Dabei ergeben sich aber bei aufmerksamem Hinsehen auch neue Wirkungsmöglichkeiten:

„In dem Ausmaß, in dem gewinnorientierte Anbieter immer mehr gleiche oder ähnliche Leistungen erbringen wie NPOs, verstärkt sich für diese auch der Druck, sich nicht nur bei der Leistungsqualität, sondern auch bei Produktivität und Kosten an gewinnorientierten Unternehmen messen zu lassen. Darin liegt für NPOs eine Gefahr, aber auch eine große Chance; ins-

gesamt wird dadurch auch der Druck zur Einführung von Managementprinzipien im Nonprofit-Sektor vermehrt. Schließlich ist es auch denkbar, dass NPOs in Arbeitsbereiche hineinwachsen, die die kommerzielle Wirtschaft auf Grund des Kostendrucks verlässt. Der Nonprofit-Sektor kann sich in solchen Fällen als besserer und billigerer Leistungsanbieter profilieren (Eigenleistungs-NPOs – z.B. Selbsthilfegruppen, die bereits in der Vergangenheit unter Beweis gestellt haben, dass sie wirtschaftlich als hoffnungslos geltende Projekte doch realisieren können).“⁶

Inwieweit diese Kreativität der NPOs auch bei der neuen Herausforderung für Diakonie und Kirche durch die 1-Euro-Jobs sich beweisen kann, wird man sehen müssen, obwohl die Spannung zwischen der Notwendigkeit, entlohnte Stellen abzubauen und geförderte Zeitstellen aufzubauen, einen Spagat erzwingt, den man kaum bewältigen kann.

Neben den Auswirkungen des Konkurrenzdrucks wirken aber auch andere Trends in der kommerziellen Wirtschaft auf den Nonprofit-Sektor. Bemühungen, die soziale Verantwortung von privaten Unternehmen stärker zu betonen („Social Venture Management“), machen Allianzen mit NPOs auch aus der Sicht gewinnorientierter Unternehmen attraktiver. Eine Verstärkung von Bestrebungen dieser Art könnte zu einer Aufwertung des Nonprofit-Sektors führen.“ (668)⁷

Alles in allem genug Anlass, sich in Kirche und Diakonie über die eigene Lage Rechenschaft zu geben.

4. Kirche und Diakonie: In einem Boot?

Geschwister gehen eigene Wege, fahren selten lebenslang im gleichen Boot. Man kann sich nun, herausgefordert durch die Zuordnung von Kirche zum informellen Sektor, wie sie Klaus Hildemann vornahm, fragen, in welcher Weise die Institutionen der verfassten Kirche und die Werke der Diakonie über-

haupt aufeinander bezogen sind. Dies ist auch deshalb notwendig, weil vor allem arbeitsrechtliche Probleme nach der rechtlichen Zuordnung von Kirche und Diakonie zu Fragen Anlass geben.

Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) spricht von den diakonisch-missionarischen Werken als „Lebens- und Wesensäußerung der evangelischen Kirche“. Diese Bestimmung wird inzwischen als problematisch empfunden, weil die Sonderrechte, die die verfasste Kirche durch GG Art. 140 genießt, längst nicht mehr durch die diakonische Arbeit aller Träger unterstützt scheinen, die sich zum Teil aus wirtschaftlichen Gründen genötigt sehen, vor allem in Fragen des Arbeits- und Tarifrechts eigene Wege zu gehen; aber auch die Zugehörigkeit der Mitarbeiter zu einer Kirche, die der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen (ACK) angehört, lässt sich schon seit der politischen Wende in einigen ostdeutschen Landeskirchen nicht mehr durchsetzen.

Bemühungen um eine möglichst enge Beziehung protokolliert das Informationsheft des Gemeinschaftswerks der Evangelischen Publizistik (GEP) „Kirche und Diakonie in einem Boot – Aufbruch zu neuen Ufern“. Vor allem Jürgen Gohde, der Präsident des Diakonischen Werkes der EKD, ist an einer möglichst engen Verflechtung interessiert, wobei man im Blick auf die Metapher des Bootes wohl schon von vornherein sagen muss, dass ein Boot wohl kaum reicht.

Welchen Grund aber und welchen Sinn hat es, (verfasste) Kirche und (institutionalisierte) Diakonie eng aneinander zu binden? Dies war in der Geburtsstunde der modernen Diakonie im 19. Jahrhundert nicht der Fall, und die diakonischen Werke fühlen sich in einer Weise selbstständig, dass man nach Gemeinsamkeiten immer erst fragen muss. Die beiden Beiträge von Lothar Stempin und Joachim E. Christoph geben allerdings gegen diesen Trend sehr entschieden positive Antworten aus der Alltagserfahrung der Braunschweiger Landeskirche und aus der Rechtslage; die beiden anderen Beiträge

arbeiten dementsprechend an der Grundlage der gemeinsamen diakonischen Arbeit, indem sie die Fragen der Zuordnung von Institutionen in den Hintergrund treten lassen und den gemeinsamen Grund aller evangelischen Diakonie ausloten.

- Die Begründung von Diakonie.
- Die Machtfrage.
- Die Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit.
- Überlegungen zu einer Theorie sozialer Leitung.

Anmerkungen

¹ Psychologisch löst Eugen Drewermann das Rätsel der unmotivierten Sympathie Gottes für Abel und Kains finsternen Blick mit dem Hinweis auf die Angst aller Menschen – so auch Kains – davor, nicht akzeptiert zu werden.

² Klaus Hildemann, Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Staat und Markt, in: Die Freie Wohlfahrtspflege. Entwicklung zwischen Auftrag und Markt, 2004.

³ K. Hildemann, zit. n. unveröff. Ms.

⁴ Vgl. dazu die Beiträge in diesem Buch.

⁵ Christoph Badelt (Hg.), Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, Stuttgart 3. Aufl. 2002, S. 667.

⁶ In Braunschweig wurde in der Woche des Kollegs von den diakonischen Trägern ein Kriterienkatalog für die Einrichtung und Vergabe von 1-Euro-Jobs erstellt.

⁷ Als Beispiel für viele andere sei ein Rechenschaftsbericht der Firma Degussa aus dem Jahr 2003 genannt, die unter dem Titel „our commitment – our future“ nicht nur über die Geschäftsentwicklung, sondern auch über die Pflege der Corporate Identity berichtet (vgl. S. 56 our commitment to society).