

Caritas zwischen Einheit und Pluralität

Anmerkungen zur Verbandsentwicklung

Seit einigen Jahren stehen die Träger, Einrichtungen und Dienste der Wohlfahrts-
pflege unter einem vermutlich noch länger andauernden Modernisierungs- und
Veränderungsdruck. Die äußeren Ursachen liegen in veränderten Umwelten, unter
anderem markiert durch Umbau und Rückschnitt sozialstaatlicher Leistungssy-
steme, durch den politisch gewollten Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und
privatwirtschaftlichen Anbietern, durch neue Finanzierungsstrukturen und durch
Verlagerungen von Zuständigkeits- und Steuerungsebenen zwischen Bund, Län-
dern und Kommunen – mit zusätzlich wirksamer werdendem Einfluß europäischer
und internationaler Entwicklungen¹. Extern wie intern machen sich Veränderungen
in den sozio-kulturellen und religiösen Milieus, bei der Bindungsqualität ehren-
amtlichen und freiwilligen Engagements sowie in der Alters- und Sozialstruktur der
Bevölkerung bemerkbar. Auch die derzeit schwierigen ökonomischen Bedingun-
gen sind bereits in Einbrüchen beim Leistungsumfang und bei der Leistungsdichte
sozialer Angebote ablesbar. Die Entwicklungen lassen sich im Detail noch nicht
voll abschätzen. Gewiß aber ist, daß die Konsequenzen für die wohlfahrtspflegeri-
sche Landschaft tiefgreifend sein werden².

Diese Veränderungen treffen auf eine Wohlfahrtspflege, die in den letzten Jahr-
zehnten unter den Bedingungen eines expandierenden Sozialstaats an volkwirt-
schaftlicher Bedeutung und an sozial-regulierenden Leistungsangeboten ständig
zunahm. Die Wohlfahrtspflege erlebte vielfältige Ausdifferenzierungen von Dien-
sten und steigerte ihre fachlichen Potentiale. Zugleich entfalteten die Verbände der
Wohlfahrtspflege organisatorische Kompetenzen weit über die engere Regulierung
der innerverbandlichen Kommunikation und der Außenvertretung hinaus. Die Be-
ratung in Konzeptions-, Rechts-, Organisations- und Finanzfragen sozialer Arbeit
nahm zu, die Steuerung im arbeitsrechtlichen Bereich gewann an Bedeutung.

Die notwendigerweise nur knapp skizzierten Rahmenbedingungen zeigen auch
auf der verbandlichen Ebene der freien Wohlfahrtspflege – und hier wird insbeson-
dere auf die kirchliche Wohlfahrtspflege Bezug genommen – ihre Wirkung. Dies gilt
sowohl für die Ebene des Bundes, als auch für diejenige der Diözesen im katholi-
schen Bereich respektive der Landes- und Gliedkirchen im protestantischen Raum
und nicht zuletzt auch für die regionalen und örtlichen Organisationsebenen. Des-
halb ist zunehmend nicht nur von Organisationsentwicklungen bei Trägern und

Einrichtungen die Rede, sondern auch von Verbandsentwicklung im Sinn einer Erneuerung der Zielbilder, einer Anpassung verbandlicher Strukturen und neuer Funktionsbilder in Kommunikation und Kooperation der Verbandsteile.

Parallel zu den seit einigen Jahren durchgeführten organisationellen Veränderungen auf diversen operativen Ebenen haben die großen Verbände – ebenso wie die einzelnen Träger und Einrichtungen – durch die Erstellung von verbandlichen Leitbildern einen Verständigungsprozeß zu ihren normativen und strategischen Grundlagen unternommen. So entstand beispielsweise beim Deutschen Caritasverband (DCV) zwischen 1993 und 1996 ein umfassendes Leitbild, das mit hohem Aufwand im Gesamtverband diskutiert wurde und zum einhundertjährigen Jubiläum des Verbandes im Jahr 1997 vorlag³.

Einheit im normativen Horizont

Das Leitbild markiert die zentralen Grundaussagen einer an der christlichen Botschaft ausgerichteten Wohlfahrtsarbeit:

„Caritas ist konkrete Hilfe für Menschen in Not. Richtschnur ihrer Arbeit sind Weisung und Beispiel Jesu Christi.“ (Präambel, Ziff. 2);

„Sie ist Aufgabe und Verpflichtung eines jeden Christen.“ (Ziff. 4);

„Sie ist zugleich Grundauftrag der Kirche.“ (Ziff. 5).

In ausführlichen Passagen werden zudem theologische Grundlagen entfaltet:

„Gott ist ein Gott der Liebe; er befähigt zu Liebe und ruft zum Helfen.“ (Abschnitt II, Ziff. 4);

„Kirche Jesu Christi ist diakonische Kirche.“ (II, Ziff. 26);

„Der Dienst der Caritas gehört wie der Gottesdienst und die Verkündigung zum Lebensvollzug der Kirche.“ (II, Ziff. 27).

Wer in der Diskussion über die Entwicklung der Wohlfahrtsarbeit der Kirche von „der Caritas“ spricht und schreibt, kann und muß sich auf das mit diesen wenigen Leitbildaussagen definierte übergreifende Verständnis beziehen. Im Leitbild spiegelt sich das grundlegende Bild vom Menschen als Geschöpf Gottes und vom Menschen, der in Verantwortung vor der Botschaft Jesu caritativ tätig ist. Über diese Dimension der Caritas kann im Kontext des hier zu erörternden Themas nur so viel formuliert werden: Es wird vieler Anstrengungen bedürfen, die caritative Arbeit auch unter den derzeitigen säkularen Prozessen anschlussfähig zu halten und zur „Inklusion“ auch derjenigen Mitarbeiter in den caritativen Einrichtungen beizutragen, die sich mit manchen Formen und Inhalten religiösen Denkens und kirchlicher Praxis schwertun.

Das vergleichsweise entfaltete und umfangreiche Leitbild verweist neben den „Einheit“ formulierenden Aussagen auf die zweite Dimension der Caritas als einem organisierten, verbandlich verfaßten und in sehr unterschiedlichen Segmenten der Gesellschaft lokalisierten Wirken:

„Als Wohlfahrtsverband der katholischen Kirche wirkt der Deutsche Caritasverband an der Gestaltung des kirchlichen und gesellschaftlichen Lebens mit.“ (Präambel, Ziff. 7);

„Als Verband der freien Wohlfahrtspflege erbringt der Deutsche Caritasverband soziale Dienstleistungen.“ (IV, Ziff. 8);

„Der Deutsche Caritasverband arbeitet unternehmerisch.“ (V, Ziff. 21).

Damit ist der Deutsche Caritasverband nicht nur (wie oben dargelegt) „Lebensäußerung der Kirche“ und „von den deutschen Bischöfen anerkannte institutionelle Zusammenfassung und Vertretung der katholischen Caritas in Deutschland“ (Satzung des DCV), sondern zugleich ein in sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern und Sektoren tätiger Verband, der – wohlgermerkt – nicht nur dem Motto: „Not sehen und handeln“ folgt, sondern auch in einem weiteren Sinn an der Umsetzung von sozialen Sicherungs- und Beratungsaufgaben für breite Bevölkerungskreise bis hinein in das Bildungswesen beteiligt ist. Zwangsläufig ergeben sich aus den weitgespannten Aufgabenfeldern auch Eigendynamiken von Einrichtungs- und Trägerbereichen: Im Bild der „einen“ Caritas spiegelt sich eine plurale caritative Landschaft. Damit tritt neben die „identitätsstiftende und -wahrende“ Aufgabe, die Grundsätze caritativen Wirkens zu vermitteln und zur Geltung zu bringen, die organisationsbezogene Aufgabe der fachlichen Konzipierung von Diensten, der verbandlichen Kommunikation zwischen den Trägern und Mitgliedsverbänden und der Vernetzung einer nur dem Eingeweihten sich erschließenden „Caritas-Welt“.

Pluralität in Organisation und Diensten

Die „Werke“ der Caritas haben sich in den letzten Jahrzehnten eigene fachliche und organisatorische Profile gegeben, sich spezialisiert und auch Allianzen weit über den Deutschen Caritasverband hinaus geschaffen. Zugleich treten diesem auf Bundes- wie auf Länder- und Diözesanebene neue regionale und überregionale Bezüge in veränderter Form entgegen: Ob es der Bedeutungszuwachs der kommunalen Caritasorganisationen ist oder ob es die überdiözesan und überregional tätigen großen Träger sind, beide Entwicklungen verlangen neue Antworten der verbandlichen Einbindung und Kommunikation.

Man kann sich der Pluralität aus unterschiedlicher Perspektive nähern. Eine Sichtweise richtet sich auf die verschiedenen typischen Formen caritativer Tätigkeit und die ihnen jeweils eigenen charakteristischen Arbeits- und Entwicklungslogiken. Sie zu analysieren ist eine unverzichtbare Voraussetzung einer tragfähigen verbandlichen Politik, die vielleicht neben der territorialen Gliederung und der Gliederung nach unterschiedlichen Aufgaben auch einmal über ein Branchenmodell nachdenken müsste. In jedem Fall aber wird die Zukunft der verbandlichen Caritas nicht nur von der Frage bestimmt sein, wie man die Mitglieder in traditioneller Weise „zusammenhält“, sondern auch von der Frage, wie man die Pluralität von Ca-

ritas und deren unterschiedliche Gestaltungsformen unterstützt. In einem ersten Versuch der Typisierung caritativer „Branchen“ lassen sich vier Arten unterscheiden⁴.

Basisaktivitäten der Caritas leben zu einem überwiegenden Teil vom freiwillig-ehrenamtlichen Engagement im lebensweltlichen Kontext. Gemeindeorientiertes Handeln einzelner oder kleiner Gruppen, nachbarschaftliches und sozialgruppenbezogenes Handeln sowie Selbsthilfeaktivitäten prägen das Bild. Auf dieser Ebene ist Caritas als unmittelbares Handeln von Christen oder von Menschen in christlichen Einflußfeldern greifbar und erlebbar. Wenn im Leitbild der Caritas der Begriff „Sozialbewegung“ bemüht wird, so dürften am ehesten in diesen Bereichen die Ansätze dazu liegen.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen der caritativen Basisaktivitäten kann allerdings heute nicht mehr ausschließlich von festen Milieubindungen aus gedacht werden. „Eigensinn und soziale Tüchtigkeit“ als zentrale Logiken dieser Caritasarbeit im Lebensraum und im Lebenskontext entfalten sich heutzutage eher „lebensabschnittlich“ und „szenisch“ und bedürfen vielfach auch logistischer Unterstützung durch professionelle Strukturen. Die verbandliche Caritas hat sich in den letzten Jahrzehnten eher von diesen Kontexten entfernt und beginnt erst jetzt wieder verstärkt danach zu fragen, wie caritative Tätigkeiten neu „von unten gedacht“ werden können. Auch unter dem Aspekt des Rückschnitts kirchlicher Versorgungs- und Aktivitätsstrukturen, der sich in einigen Diözesen inzwischen deutlich beschleunigt, stellt sich die Frage einer Neujustierung des Verhältnisses kirchlicher Grundfunktionen im Spektrum von Verkündigung und Diakonie. Neben großorganisatorischen und unternehmerischen Systemen wird sich die Caritas gerade „vor Ort“ und in regionalen Bezügen neu finden und formieren müssen. Vermutlich werden die jeweils auf dieser Ebene nutzbaren Ressourcen und Gestaltungsspielräume zu höchst unterschiedlichen Handlungsfiguren führen und merklich „deregulierter“ sein müssen als heute.

In den letzten Jahrzehnten hat die Caritas viele – überwiegend professionelle – Caritas-Dienste entwickelt, die Leistungen in den gesellschaftlichen Raum hinein erbringen. Das fachliche Spektrum reicht von den diversen Beratungsdiensten bis hin zu ambulanten und teilstationären Erziehungshilfen, von der Sozialstation bis zur rollenden Mahlzeit. Viele dieser Dienste kann die Caritas nur gesichert anbieten, weil die Arbeit durch die öffentliche Hand oder soziale Sicherungssysteme refinanziert oder kofinanziert wird. Diese mit der Logik von „Überzeugung und Verantwortung“ für die Gesellschaft getragenen Dienstleistungen gehören zum Kern caritativen Engagements, geraten allerdings aufgrund rückläufiger oder gar ausbleibender Finanzierungen durch die öffentliche Hand in Bedrängnis oder drohen gar wegzubrechen. Sollen diese Angebote, getragen von christlichen Wertorientierungen einerseits und sozialpolitischer Mitverantwortung für das Gemeinwesen andererseits weiterhin eine zentrale Rolle spielen, so werden wohl verstärkt Netzwerke,

Kooperationen und Neuzuschnitte bislang getrennter Dienste entwickelt werden müssen. In einigen Fällen wird es nicht ausbleiben, den Anspruch auf caritative Präsenz in der Fläche aufzugeben und fachliche wie räumliche Schwerpunktbildungen vorzunehmen.

Besonders stark geprägt von der Entfaltung sozialstaatlicher Leistungssysteme sind die in manchen Fällen sehr groß gewordenen caritativen Sozialunternehmen. Gemeint sind hier die katholischen Krankenhäuser oder die Betriebsträgersellschaften im Bereich der Behindertenhilfe oder der Jugendhilfe, in einigen Fällen noch getragen und gesteuert von Ordensgemeinschaften. Niemand zweifelt daran, daß sie mit erheblichem christlichen Engagement geführt werden, gleichwohl haben sich die Logiken von „fachlichem Wissen und Organisation“ unter dem Druck ökonomischer und zumindest marktähnlicher Bedingungen stark in den Vordergrund geschoben.

Einige Fehlentwicklungen der letzten Jahre, beispielsweise der Zusammenbruch der Sozialunternehmen des Deutschen Ordens oder kriminelle Machenschaften des Geschäftsführers der Caritas-Betriebsträgersellschaft in Trier – mit merklichem Imageschaden für die gemeinnützige Caritas – zeugen von der Dominanz und leider auch von der Verführungskraft des Marktes. Wird auch in Zukunft die Caritas ihr Logo, das rote Flammenkreuz, nur solchen Sozialunternehmen leihen, die es mit den grundlegenden Wertorientierungen ernst meinen, so gibt es doch, durch die äußeren Rahmenbedingungen verursacht, Eigengesetzlichkeiten, die es in einigen Fällen angeraten erscheinen lassen, Nähe und Distanz zum kirchlich-caritativen Kerngeschäft zumindest zu prüfen. Bereits jetzt gibt es große Probleme hinsichtlich der Einhaltung einer einheitlichen kirchlichen Arbeitsverfassung (des sogenannten „dritten Weges“), die grundsätzlich höchst schützenswert ist, vermutlich aber nur durch eine innere Differenzierung tragfähig gehalten werden kann.

Wiederum andere Organisations- und Arbeitsstrukturen prägen die Hilfswerke. Die Thematik sei an dieser Stelle einmal auf das große Hilfswerk „Caritas international“ verkürzt. Es steht in Deutschland in einem harten Wettbewerb um Spenden und in vielen Teilen der Welt im nicht minder schwierigen Ringen um angemessene Hilfeformen. Dabei nutzt es die weltumspannenden Verbindungen der Kirche, um das operative Geschäft vor Ort und wo möglich jeweils durch einen kirchlichen oder caritativen Partner durchzuführen. Große Anteile dieses Handlungsbereichs folgen zunächst der Logik von „Spenden und Politik“. Gegenüber dem gesellschaftlichen und kirchlichen Raum ergeben sich spezifische Aufgaben, die Aktivitäten anschlussfähig zu halten, unter anderem durch Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen sowie an der einen oder anderen Stelle durch die Verknüpfung mit Projekten, die in örtlichen und regionalen Kontexten in Deutschland entwickelt werden. Zu diesem Typ der Arbeit lassen sich auch einige der Tätigkeiten der Malteser als caritativer Fachorganisation sowie diverse Hilfsprojekte örtlicher und diözesaner Verbandseinheiten rechnen.

Verbandliche Caritas

Es klingt recht griffig, wenn die geschilderte Vielfalt der caritativen Werke und Mitglieder des Deutschen Caritasverbandes mit dem Begriff des „katholischen Wohlfahrtskonzerns“ belegt wird⁵. Diese Etikettierung ist jedoch nicht nur unzutreffend, sondern sie verdeckt zugleich die Chancen und Grenzen verbandlicher Steuerung und verbandlicher Strategie. Konzerne sind nach dem Verständnis der Ökonomie Komplexe von Einzelunternehmen, die zwar durchaus (auch rechtlich gesehen) eigenständig produzieren und an den Märkten operieren können, über deren wirtschaftliche Tätigkeit letztlich jedoch die Zentrale einer Konzernmutter wacht und entscheidet.

Verbände sind organisatorische Zusammenschlüsse von natürlichen oder juristischen Personen. Von Einzelpersonen getragene Verbände zeichnen sich durch eine sehr konzentrierte Zweckbestimmung auf einige wenige Zwecke aus. Sie sind strukturell den üblichen Vereinen vergleichbar und haben eine relativ überschaubare Organisationsstruktur. Wirtschaftsverbände, große Sportverbände oder auch die hier erörterten Wohlfahrtsverbände sind dagegen „Organisationen zweiter Ordnung“: Der engere Organisationskörper ist im Vergleich zu den Organisationswelten der Mitglieder relativ klein, der Leistungsaustausch zwischen den Mitgliedern ist sehr viel offener als in einem einheitlichen Organisationskörper, Durchgriffsrechte gibt es nur wenige, die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedern sind gering und schließlich umfaßt der Zweckbezug des Verbandes in der Regel nur einen kleinen Ausschnitt der Zwecke der Mitglieder. In der Zusammenfassung dieser Merkmale zeigt sich, daß Verbände weniger durch feste organisatorische Regelwerke, als vielmehr durch Politik bestimmt werden.

Obleich die kirchlichen Wohlfahrtsverbände keine klassischen Konzerne sind, besitzen sie jedoch wechselseitige Bindungsmechanismen, die gegenüber offeneren Verbandskonstruktionen einige Steuerungsvorteile beinhalten, die allerdings manchmal mit geringeren Flexibilitäten erkaufte werden. Für den Deutschen Caritasverband ist auf der diözesanen Ebene die herausgehobene, kirchenrechtlich begründete Rolle des Ortsbischofs zu nennen. Nach herrschendem Recht und Verständnis unterliegen alle caritativen Werke und Organisationen der bischöflichen Aufsicht. Diese Aufsicht geht unter Umständen so weit, daß auch Personalbesetzungen in caritativen Fachorganisationen der kirchlichen Zustimmung bedürfen, unabhängig davon, ob bestimmte Funktionsstellen oder Positionen aus dem zentralen kirchlichen Haushalt finanziert werden. An den kirchlichen Hoheitsgrenzen kann damit im Prinzip auch übergreifenden fachlichen oder organisationsbezogenen Regelungen oder Arbeitsperspektiven des Deutschen Caritasverbandes Einhaltung geboten werden. Die Tatsache, daß der Deutsche Caritasverband die von der Deutschen Bischofskonferenz alleinig anerkannte institutionelle Zusammenfassung und Vertretung caritativer Werke auf Bundesebene ist, legitimiert letztlich nur eine leicht „ausgleichende“, aber keine durchgreifende zentrale Steuerung.

Unter den jeweils schützenden diözesanen Dächern geht es in der Caritas darüber hinaus recht bunt, vielfach strittig, häufig auch konkurrenzorientiert zu: Da unterbieten katholische Träger die Preise eines Orts Caritasverbandes, weil letzterer sich an den Tariflohn halten muß; Orts Caritasverbände verletzen das innerverbandliche Subsidiaritätsgebot und machen einem kleinen fachverbandlichen Verein das Leben schwer; ein vom Diözesan Caritasverband in die Selbstständigkeit entlassener großer Träger steht kleineren Netzwerklösungen im Weg. Kurz: Letztlich operieren die einzelnen Einrichtungen und Träger unter den jeweils gegebenen Bedingungen recht autonom und erzeugen damit eine spezifische verbandliche „Virulenz“.

Neben der zentralen Verfügung über Kirchensteuermittel und der damit möglichen Mitfinanzierung von Personal und Diensten – welche übrigens in den kommenden Jahren absehbar weniger Macht entfalten wird – gibt es „indirekte“ Steuerungspotentiale über Personen, die in den kleinen verbandlichen Lenkungsgremien plaziert werden und die sich durch ihre kirchlich geprägte Biographie ausweisen. Die Verbandslandschaft der Caritas zeichnet sich damit durch ein hohes Niveau „mikropolitisch“ Steuerung aus, die die „große“ Verbandspolitik in der Sicht der Akteure manchmal recht unbedeutsam erscheinen läßt.

Herausforderungen und Legitimationskrise der Wohlfahrtsverbände

Da zu den fachlichen Herausforderungen der Wohlfahrtspflege insgesamt bereits eingangs einige Stichworte gegeben wurden, sollen konsequenterweise an dieser Stelle die Wohlfahrtsverbände in den Blick genommen werden.

In Zeiten sozialen Wandels bleibt es nicht aus, daß auch verbandliche Organisationskontexte unter einem spezifischen Legitimationsdruck stehen. Im Bereich der großen Wohlfahrtsverbände, die sich in mehrdimensionaler Weise und in breiten Problem- und Aufgabenfeldern positionieren wollen, wird dies besonders deutlich: Interessenvertretung für die fachlichen Belange von Einrichtungen und Diensten versus anwaltliche Sorge um die Menschen, sozialunternehmerisches Wirken einerseits und Verständnis als christlich motivierte soziale Bewegung für Menschen in Not andererseits. Verbandliche Ambivalenzen müssen also durchgehalten und stärker als früher legitimiert werden.

Zudem erfordern die Änderungen in Zuständigkeiten und Zuständigkeitsebenen auch die Überprüfung der Relevanz regionaler, bundesweiter und europäischer Verbandstätigkeit. Eine damit zusammenhängende Problematik besteht unter anderem darin, daß sich die kirchlichen Hoheitsgrenzen nicht mit den politischen decken und zum Teil erheblich schneiden. Träger von sozialen Einrichtungen organisieren sich in überregionalen Bezügen, die Kommunen werden (trotz fataler Finanznöte) als Steuerungsebenen sozialer Leistungen bedeutsamer (auch im Hin-

blick auf den dortigen Mangel an Steuerungspotentialen), Arbeitsmärkte öffnen sich, Politik- und Verwaltungsfelder werden verlagert und dereguliert, die Zahl der unterschiedlichen Steuerungsformen und -figuren steigt.

Das alles führt zu einer Infragestellung von verbandlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen. Eine weitere Herausforderung stellen die hochspezialisierten Einzelpolitiken dar. Trägernetze und fachverbandliche Willensbildungsmuster formieren sich nach dem „single issue“-Prinzip auf durchsetzungsfähige Einzelaspekte. Dagegen wirken Politikkonzepte, die systemische und komplexe Sichtweisen transportieren wollen, wie manövrierunfähige Tanker. Einrichtungsfachverbände, im Caritasverband „quer“ zu den verbandlichen Grundstrukturen (Diözesen, Bundesebene) tätig, haben längst große Bedeutung erlangt.

Ferner wird unter ökonomischen Aspekten heute eine Rationalität des Verbandshandelns eingefordert, wie es früher von Verbänden nicht erwartet wurde. Früher gehörte man selbstverständlich einem Verband an, heute fragt man, was der Verband für die konkreten Eigeninteressen zu leisten vermag. Zugleich aber ist man nur begrenzt bereit, dem Verband die notwendige reziproke Unterstützung angedeihen zu lassen, sowohl im Fachlichen wie auch im Finanziellen. Diese Verschiebung zwingt die Verbände, ihren fachlichen Service zu profilieren, sich auf verbandliche Kernkompetenzen zu konzentrieren und ihre Existenz nicht nur durch Anwesenheit, sondern durch konkrete Dienstleistungen zu rechtfertigen.

Hinzu kommt, daß wir in einigen überlokalen Bereichen eine fast vollständige Abkoppelung von verbandlichen Funktionen und Trägerfunktionen erlebt haben. Bislang unselbständige Einrichtungen der Verbände wurden in eigenständige Rechtsträger überführt, die vor allem fachliche Zuordnungen aufbauen. Auf der Ebene der Ortscharitasverbände dagegen, wo solche Abkoppelungen zwischen verbandlichem und eigenem operativen Handeln nicht erfolgen können, gewinnen horizontale Zuordnungen in Verbund- und Netzwerklösungen eine zunehmende Bedeutung. Die vertikalen Orientierungen hinein in die verbandliche Hierarchie sind unter diesen Gesichtspunkten überwiegend nur noch wichtig, um die horizontalen Spielräume vor Ort abzusichern.

Extern machen sich in letzter Zeit generelle „anti-verbandliche“ Orientierungen im politischen Raum breit. So werden politisch gewollt aus Förderstrukturen für Verbände Projektfinanzierungen, die über neu eingerichtete „Agenturen“ gefiltert und gesteuert werden. Hierüber können Verbände geschwächt oder zu neuen Reaktionsmustern gedrängt werden. Daß sich in die verbandskritische Stimmungslage auch zunehmend antikirchliche und antichristliche Töne mischen, sei nur nebenbei erwähnt.

Ein letzter Punkt betrifft die moderne Kommunikationstechnologie. Zunächst unmerklich, inzwischen aber hochwirksam, werden traditionelle hierarchische Kommunikationsmuster unterlaufen und durch netzartige, hierarchiearme Figuren ersetzt. Die verbandlich transportierte Information kommt zeitgleich auf unter-

schiedlichen Ebenen an, kann kaum noch unterbrochen oder abgeschirmt werden. Über verbandliche Grenzen hinweg wird Kommunikation betrieben und kommunikative Macht entwickelt.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Wir haben es mit einer dreifachen Herausforderung der Wohlfahrtsverbände zu tun; es gibt eine ideelle, eine leistungsorientierte und eine strukturell-organisationsbezogene Legitimationsproblematik.

Verbands- und Satzungsentwicklungsprozesse

Ein einheitlich durchkonzipierter Verbandsentwicklungsprozeß, der systematisch entwickelt und in geplanter Weise bislang umgesetzt worden wäre oder in absehbarer Zeit umgesetzt wird, ist beim Deutschen Caritasverband nicht erkennbar⁶. Dies ist vor allem den dargestellten multiplen Strukturen eines Großverbandes geschuldet. Zudem bestimmen unterschiedliche Sprach- und Denksysteme die Diskussionsszene: theologische, soziologische und rechtliche Argumentationen, pragmatisch-management-orientierte oder normativ-politische Vorstellungen. Im Prozeß der immer wieder neu einsetzenden Lenkungsversuche lassen sich allerdings drei Phasen rekonstruieren.

Auf den verschiedenen Ebenen verstärkten sich nach Abschluß des Leitbildprozesses die Bemühungen, auch die Aspekte der verbandlichen Organisations-, Arbeits- und Politikmuster einer kritischen Überprüfung zuzuführen. Dies geschah auf dem Hintergrund eines verstärkten „Querschnittsdenkens“, das seinen organisatorischen Ort in neu geschaffenen Ausschüssen des Zentralrats fand. Sie werden nicht mehr mit der Bearbeitung von Fachthemen, sondern mit übergreifenden Themen wie Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation oder Struktur- und Organisationsentwicklung befaßt. Im Frühjahr 1998 erteilte der Zentralrat den Auftrag, das „Anforderungsprofil der verbandlichen Caritas auf Bundesebene“ näher zu erörtern, um „die Aufgabenbestimmung, Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen der Zentrale des deutschen Caritasverbandes, den Geschäftsstellen der Diözesan-Caritasverbände und den Zentralen der katholisch-caritativen Fachverbände ... zu überarbeiten, weiterzuentwickeln und zu konkretisieren“.

Diesem Beschluß folgend wurde der anstehenden Satzungsreform ein „Funktionsbild-Prozeß“ vorgeschaltet, in dem – zunächst modellhaft für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – die Zusammenarbeit zwischen der Bundesebene und den Verbänden neu „vermessen“ werden sollte. Zu diesem Projekt gehörte die Erarbeitung eines speziellen fachbezogenen Aufgabenkatalogs, ein knappes fachspezifisches Leitbild, eine vertragliche Vereinbarung der Partner sowie ein Berichtswesen zur Umsetzung der Aufgaben. Ursprünglich war vorgesehen, weitere Fachgebiete einem solchen Prozeß zu unterziehen.

Im Bereich der Behindertenhilfe ergaben sich Hindernisse aufgrund verbandspolitisch nicht leichter Fusionsverhandlungen der caritativen Fachverbände, die erst im Jahr 2002 abgeschlossen werden konnten. In der Auslandshilfe kam es zwischen den wenigen Akteuren, nämlich Caritas International, der Auslandshilfe der Malteser und einigen international stärker engagierten Diözesan-Caritasverbänden zu einigen selbstorganisierten Klärungen. Im Bereich der Gesundheitshilfe, dem am stärksten unternehmerisch ausgerichteten Zweig caritativer Tätigkeit, hatte das Projekt keine Chancen, da die Träger primär ihre Forderungen nach stärkerer verbandlicher Repräsentanz, einer sozialunternehmerischen Profilierung bis hin zu einem eigenen Unternehmensverband und nach Neuordnung der arbeitsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten vortragen wollten. Konnte man sich beim Leitbildprozeß noch auf einer intellektuellen und konzeptionellen Ebene engagieren oder distanzieren, so ging das Vorhaben einer empirisch fundierten Vergewisserung der Arbeits- und Leistungsverhältnisse an neuralgische Zonen des verbandlichen Wirkens und stieß nicht zuletzt deshalb lediglich auf begrenzte Akzeptanz. Die Thematik selbst allerdings wird den Verband nicht loslassen, auch wenn konkrete Entwicklungsarbeiten derzeit ruhen.

Während sich im Jahr 2001 das Drängen nach Satzungsreformen verstärkte, traten die Ansätze zur Klärung der funktionsorientierten Arbeitsprozesse zwischen den Ebenen „Bundesverband“, Fachverbände und Diözesanverbände in den Hintergrund, wobei sich in diversen Kontexten der Debatten über die weitere Verbandsentwicklung dennoch eine kritischere funktionale Betrachtung der Zusammenhänge und damit ein Gegengewicht zu normativ-verbandspolitischen Sichtweisen etablierte.

Die Satzungsreform selbst, die im Jahr 2004 abgeschlossen werden soll, konzentriert sich nun vor allem auf drei Komplexe: auf eine Neuformulierung der Verbandsaufgaben, aufgeteilt in solche der Bundesebene und solche, die generell für den gesamten Bereich der verbandlichen Caritas gelten; auf eine Reform der Organstrukturen im Hinblick auf Zahl und Größe der Organe, deren Arbeits- und Entscheidungskompetenzen und einer Verbesserung der Berichts- und Kontrollfunktionen; auf die Ordnung der Mitgliedschaften und des grundlegenden Verbandsverständnisses.

Unter verbandspolitischen Gesichtspunkten spiegelt die deutliche Abgrenzung der Aufgaben des Deutschen Caritasverbandes auf Bundesebene (einschließlich der bedeutsamer werdenden europäischen und internationalen Aspekte) gegenüber einem generalisierenden Aufgabenprofil für den Gesamtverband das wachsende Verständnis dafür wider, daß sich die Wohlfahrtsverbände nicht mehr auf die korporatistischen Verflechtungen zwischen dem Staat und den Verbänden allein stützen können, sondern zu einer eigenständigeren Profilierung ihrer Sozial- und Wohlfahrtspolitik kommen müssen.

Die bisherige Organstruktur des Deutschen Caritasverbandes umfaßt eine recht

große Vertreterversammlung mit über 700 Personen, die bei einem dreijährigen Tagungszyklus eher einen Repräsentanzrahmen schaffen, denn entscheidungsorientiert arbeiten konnte. Ein Zentralrat mit über 100 Mitgliedern und einem halbjährlichen Tagungszyklus, ein viermal im Jahr tagender Zentralvorstand mit knapp 30 Mitgliedern, ein geschäftsführender Vorstand und der Präsident mit Organqualität lenken derzeit den Gesamtverband. Nach den erörterten Reformvorschlägen soll die gesamte Breite caritativer Arbeit künftig in einem Caritaskongress ohne verbandspolitische Entscheidungsfunktion repräsentiert werden. Eine jährlich tagende Delegiertenversammlung mit etwa 120 Mitgliedern soll die grundlegende verbandliche Entscheidungsbasis bilden. Ein mehrmals jährlich zusammentretender Caritasrat wird – vergleichbar dem bisherigen Zentralvorstand – dasjenige Organ sein, das die langfristige-strategischen Entscheidungen der Delegiertenversammlung mit dem operativen Handeln des Vorstands verbindet.

Mit der vorgesehenen Satzungsreform werden die Organstrukturen schlanker und zumindest von der Konzeption her in ihrer Beratungs- und Entscheidungskompetenz gestärkt. Kontrovers wurden bislang Fragen der organbezogenen Kontrollen und der Selbststeuerung der Gremien durch eigene Vorsitzendenpositionen diskutiert. Derartige moderne Verbandssteuerungsregeln werden sich aufgrund erkennbaren kirchlichen Widerstandes nicht realisieren lassen.

Die Ordnung der Mitgliedschaften bereitet gerade einem Großverband mit mehrfachen Zuordnungen Schwierigkeiten. Derzeit gibt es eine mehrstufige Struktur, bei der ein Mitglied auf örtlicher Ebene automatisch Mitglied der weiteren Ebenen ist. Persönliche Mitglieder in sogenannten Personalfachverbänden sind zugleich Mitglied in diesem Fachverband und in den Gliederungen des Deutschen Caritasverbandes. Unter dem Aspekt doppelter und gar dreifacher Mitgliedschaften sowie angesichts erschwerter Zuordnungen von überdiözesanen Trägern wurde eine sehr intensive Diskussion über das grundlegende Verbandsverständnis geführt. Im Ergebnis wird der Verband weiterhin als „Gesamtverein“ verstanden, der von Rechts wegen persönliche und korporative Mitglieder kennt, deren Mitgliedschaft jedoch dezentral in den Fach- und Diözesanverbänden begründet wird. De facto werden diese einzelnen Mitgliedschaften aber nur zu einer über die Mitgliedsverbände vermittelten Repräsentanz führen. Insoweit ist der Deutsche Caritasverband auf Bundesebene ein „Verbändeverband“.

Der noch andauernde Prozeß der Satzungsreform kann – zusammenfassend formuliert – als eine vermutlich längerfristig tragfähige „Runderneuerung“ der Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen der Organe angesehen werden. Im Sinn der Bearbeitung der grundlegenden Herausforderungen der wohlfahrtsverbandlichen Arbeit insgesamt stellen die veränderten Strukturen allerdings bestenfalls günstigere verbandliche Rahmenbedingungen zur Verfügung.

Verbandliche Strategien

In den letzten Jahren erschienene Beiträge zur Analyse der kirchlichen Wohlfahrtsarbeit, insbesondere auch zu ihren verbandlichen Bezügen, enthalten eine Vielzahl strategischer Empfehlungen⁷. Diese sind allein schon aufgrund unterschiedlicher Theorierahmen schwer vergleichbar und noch schwerer kombinierbar. Eine von vielen Schwierigkeiten, erkennbare Empfehlungen in die verbandlichen Strategien einzubauen, liegt darin, daß die Ebenen, Bezugsräume und unterschiedlichen Typen caritativer Arbeit nicht oder nicht ausreichend klar bestimmt werden.

Die Zukunftsperspektiven der Caritas lassen sich zwar an generellen Trends sozialstaatlicher Entwicklungen, sozio-kulturellen Wandels oder ökonomischer Veränderungen erörtern. Wer Verbandsstrategien entwickeln will, muß aber wissen, daß es sich um die Kunst handelt, Wünschenswertes mit Machbarem und Risikobehaftetes mit Gesichertem so zu verknüpfen, daß Verbindendes aufrechterhalten und Unterschiedliches ermöglicht wird. Ein plural gestalteter Handlungs- und Organisationskomplex wie die Caritas erfordert deshalb mehrfache Strategien auf den diversen Ebenen. So können auch die nachfolgenden Aussagen nur „strategische Anreize“ sein:

Die Caritas sollte prüfen, wie das Verhältnis von Zentralität und Dezentralität caritativen Handelns und Steuerns zu entwickeln ist. Es spricht manches dafür, daß die Caritas nur dann vital bleibt, wenn die örtliche und lebensweltbezogene Ebene neu aktiviert werden kann. Zudem:

1. Die Caritas sollte sowohl in ihren Aufgaben- und Leistungsbereichen als auch in der Fläche stärker Schwerpunkte setzen. Die Zeiten volkswirtschaftlich-flächiger Präsenz nähern sich ebenso einem Ende wie die Zeiten umfassender Beleihung mit sozialstaatlichen Aufgaben.

2. Die Caritas sollte unterschiedliche Wege, Arbeitsformen und Unternehmensstrukturen nicht nur als notwendige Übel akzeptieren, sondern aktiv gestalten. Wir befinden uns zunehmend in einer Lage, in der wir wieder „innere Mission“ betreiben müssen.

3. Die Caritas sollte zur Bewältigung ihrer Zukunftsaufgaben verstärkt das gesamtkirchliche Engagement einfordern, wobei eine „kirchliche Rückzugspolitik“ zu vermeiden und eine neue zivilgesellschaftliche „Inkulturationspolitik“ zu suchen ist. Pastoral und Diakonie benötigen verbindende Organisationsentwicklungen.

Eine in unterschiedlichen gesellschaftlichen Feldern engagierte Caritas braucht über den Einheit stiftenden normativen Kern hinaus viele Gestalten, zumal die Zukunft nicht in geradlinigen und eindeutigen Bahnen verlaufen wird. Strategische Grundentscheidungen bei caritativen Verbänden und Trägern sollten deshalb auch Raum für gezielte, systematisch kontrollierte und damit auch rückholbare Probierversuche bieten.

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl. R. G. Heinze u. Ch. Strünck, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat (Opladen 1999).
- ² Aus der Fülle der Literatur: Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, hg. v. Th. Rauschenbach u. a. (Frankfurt 1995); Unternehmen Barmherzigkeit, hg. v. R. Öhlschläger u. H.-M. Brüll (Baden-Baden 1996).
- ³ Dokumentiert u. a. in: Caritas 12 (1993); Caritas 12 (1994); Caritas 3 u. 9 (1995); Caritas 3 (1996); Caritas 7 (1997).
- ⁴ B. W. Nikles, ... und sie bewegt sich doch, in: neue caritas 1 (2000) 15–18.
- ⁵ K.-H. Boeßenecker, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD (Münster 1995) 39; kritisch zum Konzernbegriff: U. Schneider, Gegen eine vereinfachende Kritik ..., in: Nachrichtendienst d. Dt. Vereins f. öff. u. priv. Fürsorge (1996) 156.
- ⁶ Stationen der Verbandsentwicklung finden sich u. a. in: Caritas 8/9 (1998); neue caritas 1 u. 17 (2000); neue caritas 17 (2001); neue caritas 15 u. 22 (2002); neue caritas 4 u. 5 (2003).
- ⁷ So z. B. in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, hg. v. K. Gabriel (Berlin 2001).