

Corporate Governance in der Diakonie zwischen Effizienz und Legitimität

Eine neoinstitutionalistische Analyse

Dietmar Kauderer

Diakonische Organisationen unterliegen spätestens seit den 1990er Jahren einem tiefgreifenden Prozess der Transformation. Dabei kommt es zu einer neuen Verortung diakonischer Organisationen in der intermediären Sphäre des Dritten Sektors zwischen Markt, Staat und Gesellschaft, in deren Folge die Grenzen zwischen gesellschaftlichen Bereichen und Typen von Organisationen zunehmend verschwimmen. Teils ist diakonischen Organisationen dieser Veränderungs- und Wandlungsprozess von außen aufgezwungen, teils vollziehen und gestalten sie diesen – mit unterschiedlicher Intensität auf den einzelnen Ebenen – aktiv mit. Das Spannungsfeld, in dem sich die Diakonie dabei bewegt, ist vielfach vermessen, beschrieben und analysiert worden.

Die wahrnehmungsleitende Perspektive steht dabei primär unter dem Eindruck einer Veränderung ökonomischer Rahmenbedingungen und der Einführung neuer Steuerungsmodelle auf staatlicher Ebene. Weitgehend parallel dazu ist es zu einer Diffusion, das heißt der Aus- und Verbreitung solcher Formen, Praktiken und Strukturen des Managements in diakonische Organisationen gekommen, die andernorts bereits etabliert sind: Controllingabteilungen wurden aufgebaut, Systeme der Kosten- und Leistungsrechnung etabliert, Qualitätsmanagementsysteme eingeführt; vielerorts wurde die Personalverwaltung auf ein zeitgemäßes Personalmanagement umgestellt, überkommene Führungsstile und Leitungsstrukturen hinterfragt, professionelle Manager mit Erfahrungen in Wirtschaft und Unternehmensberatung eingestellt. Zugleich hält eine stärkere Angebotsorientierung Einzug, die Leistungspolitik diakonischer Organisationen richtet sich an marktgängigen Angeboten aus, mitunter wird das Dienstleistungsportfolio „bereinigt“ und neu ausgerichtet, Prozesse werden ausgegliedert und fremdvergeben, Arbeitsplätze „outgesourct“, das betriebswirtschaftliche Heil in Fusionen und Zusammenschlüssen gesucht.

Zunehmend rücken auch die Leitungs- und Kontrollstrukturen diakonischer Einrichtungen, Werke und Verbände in den Mittelpunkt, wenn es gilt, deren Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, gilt vielen doch als ausgemacht, dass die überkommenen Steuerungsmodelle wesentlich für Unternehmensschieflogen, -zusammenbrüche und auch -skandale im kirchlich-diakonischen Bereich verantwortlich zu machen sind. Dabei orientiert man sich an Leitungs- und Kontrollstrukturen der Privatwirtschaft, genauer: an den Corporate Governance-Strukturen von Aktiengesellschaften, die auf den diakonischen Bereich übertragen

werden. Darüber werden diakonische Organisationen – scheinbar oder auch tatsächlich – Unternehmen immer ähnlicher.

Die wahrgenommene Konvergenz zwischen diakonischen Organisationen und markt- bzw. gewinnorientierten Unternehmen ist mit verschiedenen Stichworten etikettiert worden; mit dem Schlagwort der „Ökonomisierung“ sind die vielfältigen Phänomene des Verschwimmens der Grenzen nur unzureichend widergegeben; sie lassen sich – je nachdem, welche organisationale Dimension in den Vordergrund gestellt wird – als Verbetriebswirtschaftlichung oder Managerialisierung, als Vermarktlichung oder Kommerzialisierung, auch als zunehmende Hybridisierung und Professionalisierung beschreiben.

Für die Ausbreitung und Einführung von Formen, Praktiken und Strukturen der Corporate Governance werden denn auch zwei Argumentationsmuster geltend gemacht: Effizienz und Legitimität. Das lässt sich gut an Corporate Governance-Kodizes veranschaulichen. Aus Sicht ihrer Initiatoren und Herausgeber zielen solche Regelwerke auf eine, auch ökonomisch messbare, Verbesserung unternehmerischer Praxis, d.h. auf eine effizienzfördernde Gestaltung der Corporate Governance. Dieser instrumentelle Zugang dominiert zweifelsohne auch das Verständnis von Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen, die sich vielfältigen Fragen nach Rechenschaftspflicht, Transparenz und Verantwortung gegenüber sehen. Kodizes erscheinen vor diesem Hintergrund als geeignetes Instrument, um Steuerungsdefizite auszugleichen, Fehlverhalten zu vermeiden und darüber die effiziente Erfüllung des Organisationszwecks sicherzustellen.

Die Notwendigkeit einer „Verbesserung“ der Corporate Governance diakonischer Organisationen wird im Kern zumeist ökonomisch als Folge staatlicher Deregulierung, Privatisierung und „Vermarktlichung“ sozialer Dienstleistungen begründet, die letztlich zu einem Verschwimmen der Grenzen zwischen zuvor deutlich voneinander unterschiedenen gesellschaftlichen Bereichen führen. Dadurch, so das Standardargument, sehen sich diakonische Organisationen in zunehmendem Maße einem Wettbewerb mit anderen, zumal privaten Anbietern ausgesetzt, der sie zu Anpassungen im Management zwingt und eine leistungsfähige Corporate Governance-Struktur erforderlich macht. Diakonische Einrichtungen, Werke und Verbände ohne leistungsfähige Corporate Governance-Strukturen können demgegenüber kaum im Wettbewerb, zumal mit privaten Anbietern sozialer Dienst- und Hilfeleistungen, bestehen. Die durch die „Ökonomisierung des Sozialen“ induzierte Unsicherheit führt in dieser Lesart zwangsläufig zu einer Verbetriebswirtschaftlichung sozialer Organisationen und einer Verdrängung historisch überkommener Steuerungsmodelle. Die Transformation der Sozialökonomie bewirkt einen sich stetig vollziehenden Wandel der Kontrollkonzepte diakonischer Organisationen; Reform und Modernisierung diakonischer Organisationen erfolgen im Zuge einer Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen in deren Umwelt, sie werden mithin exogen begründet.

In der Perspektive der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie lässt sich die Diffusion von Formen, Praktiken und Strukturen der Corporate Governance gegenüber dieser funktionalistisch-instrumentellen Sicht auf institutionalisierte Erwartungsstrukturen, damit also auf Gewinnung und Bewahrung von Legitimität, zurückführen. Beispielhaft lässt sich dies an Corporate Governance-Kodizes veranschaulichen, die sich ihrerseits gerade deshalb verbreiten, weil sie als angemessene und effiziente Form der Regulation gelten. In dieser Lesart kommt es also zu einer Ausbreitung von Corporate Governance-Kodizes und einer Konvergenz ihrer Inhalte nicht etwa, weil sich bestimmte Praktiken als besonders effizient erwiesen haben, sondern weil Nonprofit-Organisationen Legitimitätsanforderungen Rechnung tragen. Doch droht gerade mit Blick auf die Legitimitätssicherung die Gefahr, Praktiken der Corporate Governance unreflektiert auf den Nonprofit-Bereich zu übertragen und beispielsweise die Vielfalt der Rechtsformen, Organisationstypen und Tätigkeitsbereiche im Nonprofit-Bereich und der sich daraus ergebenden spezifischen Governance-Probleme nicht zu berücksichtigen.

Der Fokus auf die häufig unter das Schlagwort der Ökonomisierung gefassten Rationalisierungsprozesse diakonischer Organisationen und die primär technisch-anwendungsorientierte Betrachtungsweise, unter welcher der Corporate Governance-Diskurs im Bereich der Diakonie geführt wird, verstellen leicht den Blick auf die institutionelle Komplexität, der sich diakonische Organisationen gegenüber sehen, und die multiplen Identitäten, die sie dabei einnehmen: Sie müssen im Wettbewerb mit privaten und staatlichen Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit sichern, bei anhaltendem Kostendruck aber auch die Fachlichkeit und Professionalität ihres Hilfehandelns wahren und sich als „gute“ Arbeitgeber erweisen; sie sollen weiterhin ihre sozialanwaltschaftliche Rolle zu Gunsten marginalisierter Gruppen wahrnehmen und dazu auch sozialpolitisch aktiv werden, sehen sich aber zugleich als Lobbyisten in eigener Sache gefordert und müssen ihre evangelisch-christliche Identität trotz einer zunehmend pluraleren Mitarbeiterschaft und Klientel bewahren. Sie müssen die Empfängerinnen und Empfänger der von ihnen erbrachten sozialen Dienstleistungen als Kundinnen umwerben, sie als Koproduzenten in die Leistungserstellung einbinden, ihre Rechte auf Selbstbestimmung und Beteiligung als Bürgerinnen achten, sie gegebenenfalls auch noch als Brüder und Schwestern im Glauben ansprechen. Diakonische Organisationen müssen ihren Kunden ein professioneller Dienstleister, ihren Klienten ein fürsorglicher Beistand und ihren Mitarbeitenden ein guter Arbeitgeber sein; sie müssen denjenigen, deren Hilfsbedürfnisse durch Angebote des Marktes oder die Unterstützung des Staates keine oder eine nur unzureichende Befriedigung erfahren, verlässlicher Anwalt und innovativer *social entrepreneur* sein, sich in der Gemeinschaft, in der sie wirken, als ein sozial-verantwortlicher *corporate citizen* erweisen und schließlich muss die Kirche, die sie sich zuordnet, sie als ihr wesensgemäß zugehörig (an)erkennen können.

Die vielfältigen Spannungen, die sich daraus für einzelne diakonische Organisationen, aber auch in und zwischen diakonischen Einrichtungen, Werken und Verbänden unterschiedlicher Ebenen ergeben, lassen sich als institutionelle Komplexität, multiple Identität oder organisationale Hybridität beschreiben; weil sie sich aber nicht ohne Weiteres auflösen lassen, stellen sie keinen Sonder-, sondern den Regelfall diakonischer Organisationen dar und müssen daher von diesen kontinuierlich bearbeitet werden – nicht nur auf der Ebene ihres Managements, sondern auch auf der ihrer Governance.

Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

Die wissenschaftliche Theoriebildung und empirische Erforschung der Corporate Governance diakonischer Organisationen stellt ein trotz zaghafter Ansätze und einer mittlerweile wieder intensiver geführten Diskussion um die Leitung und Kontrolle diakonischer Einrichtungen, Werke und Verbände weithin unbestelltes Feld dar.¹ Lang ist die Liste der Desiderate diakoniewissenschaftlicher Forschung zu Fragen der Corporate Governance diakonischer Organisationen, noch immer unzureichend unser Wissen über Einflussgrößen und Zusammenhänge, groß und drängend hingegen der Orientierungsbedarf in der Praxis.

Warum aber stellt sich Corporate Governance überhaupt als Problem auch für diakonische Organisationen dar und worin besteht es? Wie lässt sich die Notwendigkeit von Corporate Governance ökonomisch und organisationstheoretisch begründen? Was resultiert aus der Umstrittenheit einer einheitlichen Definition schon des Begriffs „Corporate Governance“ für die Diskussion innerhalb von Diakonie und Diakoniewissenschaft? Woher leiten wir unser Wissen über die von „Standards guter Unternehmensführung“ unterstellten Zusammenhänge ab? Welche Interessen fließen in deren Formulierung ein? Was ist daraus für die Corporate Governance diakonischer Organisationen abzuleiten? Vor aller Reform stellen sich also grundsätzliche Fragen der Corporate Governance diakonischer Organisationen.

Der Arbeit ist es daher zunächst einmal darum zu tun, angesichts der vielfach ungenau und überfrachtet gebrauchten Begrifflichkeiten, Kategorien und Instrumente diese einer inhaltlichen Klärung zu unterziehen, systematische Zusammenhänge herzustellen und in ihren wissenschaftlichen Kontext einzuordnen. Grundlegende Annahmen und Denkvoraussetzungen sollen rekonstruiert, blinde Flecken und Begründungsdefizite der zumal in der Praxis geführten Diskussion ausgeleuchtet und zentrale Argumentationsmuster dargestellt werden. Der institutionelle Rahmen wird dabei systematisch in die Analyse mit einbezogen.

¹ Vgl. dazu aber die in Alexander Dietz/Hendrik Höver/Veronika Drews-Galle/Dietmar Kauderer (Hg.), Corporate Governance in der Diakonie. Beiträge zur diakonischen Aufsichtspraxis und Kultur, Berlin, Münster 2015 zusammengestellten Beiträge sowie Burkhard Meyer-Najda, Unternehmensaufsicht als Herzensangelegenheit. Unternehmenstheologische Grundlagen und Kriterien zur Gestaltung von Corporate Governance in Unternehmen der Diakonie, Baden-Baden 2013 und Robert Bachert, Diakonischer Corporate Governance Kodex – ein wertebasiertes Führungsinstrument in unternehmensethischer Reflexion, Heidelberg 2015.

Der Arbeit geht es darum, den praxis- und anwendungsorientierten Diskurs um eine Reform der Corporate Governance diakonischer Organisationen theoretisch zu verorten und zentrale Begründungsfiguren und Begrifflichkeiten in Auseinandersetzung mit neoinstitutionalistischen Theorieansätzen aus Ökonomie und Soziologie einer Klärung und kritischen Analyse zu unterziehen. Zu diesem Zweck werden einige als zentral erachtete Problemstellungen und zumal die Art ihrer Beschreibung, Analyse und Erklärung untersucht. Corporate Governance-Kodizes stellen die Sprache zur Verfügung, in und mit der Corporate Governance wahrgenommen wird. Ihre Texte und Begrifflichkeiten prägen den Diskurs, die in ihnen enthaltenen Unterscheidungen leiten die Wahrnehmung, definieren die als relevant erachteten Probleme und die Mittel zu deren Lösung.

Beispielhaft veranschaulichen lässt sich eine solche neoinstitutionalistische Verortung der Corporate Governance diakonischer Organisationen am Diakonischen Corporate Governance Kodex (DGK), der sich als die Adaption einer Adaption² einer spezifischen institutionellen Form verstehen lässt, die auf die De-Institutionalisierung von als defizitär erachteten Formen, Praktiken und Strukturen der Corporate Governance, mithin auf die Institutionalisierung von als effizienter geltenden Standards zielen: Corporate Governance-Kodizes werden als ein Beitrag zur Lösung von Corporate Governance-Problemen angesehen, denen sich Akteure gegenübersehen. In dieser Arbeit kommen sie in doppelter Perspektive in den Blick.

Auf einer übergeordneten Ebene lässt sich diese Arbeit auch als ein Beitrag zur Diskussion um „Ökonomisierung“, „Verbetriebswirtschaftlichung“ und „Managerialisierung“ diakonischer Organisationen lesen. Fasst man die solchermaßen etikettierten Phänomene der Konvergenz, der Angleichung und des Ähnlich-Werdens als Prozess einer Institutionalisierung, in dem sich andernorts etablierte, gesellschaftlich legitimierte Formen, Strukturen, Praktiken und Methoden des Organisierens und Wirtschaftens in davon zunächst unberührte gesellschaftliche Bereiche ausbreiten bzw. in diese eingeführt werden, wird deutlich, dass es sich dabei nicht um eine linear verlaufende, deterministische, allein exogen begründete Entwicklung handelt, sondern um einen kulturell-kognitiv vermittelten Prozess, der diakonische Organisationen auch von innen heraus durchdringt. *Das* Corporate Governance zu einem Thema diakonischer Einrichtungen, Werke und Verbände wird, mag stark durch externe Faktoren bedingt sein – *wie* es aber behandelt wird, wird ganz wesentlich beeinflusst von Akteuren aus dem Raum der Diakonie.

Dieser Prozess wird am Beispiel des DGK dargestellt, der in seiner gültigen Fassung gleichsam das empirische Rohmaterial dieser Analyse bildet. Bei aller proklamierten und tatsächlich feststellbaren Verschiedenheit stellt der erstmals im Jahr 2002 veröffentlichte und an börsennotierte deutsche Aktiengesellschaften gerichtete Deutsche Corporate Governance

² Der DGK orientiert sich am DCGK, der seinerseits nur vor dem Hintergrund der globalen „Kodexbewegung“ zu verstehen ist.

Kodex (DCGK) zweifelsohne den maßgeblichen Referenzrahmen des DGK dar; er diene dem Herausgeberkreis gleichsam als Blaupause. Das legt bereits nahe, dass der DGK nicht isoliert zu betrachten, sondern für ein eingehendes Verständnis in seiner Bezogenheit auf den DCGK zu sehen und im weiteren Kontext der sogenannten „Kodex-Bewegung“ zu verorten ist.

Doch tief ist der Graben zwischen wissenschaftlich gesicherter Erkenntnis über die Wirkungsweise von Corporate Governance-Kodizes auf der einen Seite und der Kodex-Gläubigkeit einer nach Orientierung suchenden Praxis auf der anderen Seite. Es gilt daher, geschichtliche, konzeptionelle und theoretische Hintergründe von Governance-Kodizes in den Blick zu nehmen und ihre Entstehung, Verbindlichkeit und Wirkungsweise zu klären.

Ein auf einer Synopse von DGK und DCGK basierender Vergleich zentraler Inhalte und Strukturelemente fördert ungeachtet eines auf den ersten Blick bestehenden hohen Maßes an Ähnlichkeit und Homogenität, das sich in der Struktur spiegelt und bis in einzelne Formulierungen hinein reicht, bedeutsame Unterschiede zu Tage. Synopse und Vergleich des DGK mit dem DCGK offenbaren ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen diesen beiden Regelwerken. Es stellt sich daher die Frage, wie sich Ähnlichkeit und Gleichförmigkeit des DGK im Vergleich zum DCGK einerseits und die charakteristischen Abweichungen andererseits erklären lassen. Dazu werden zwei Begründungsmuster, das Effizienzargument und das Legitimitätsargument, eingeführt und im Rahmen derjenigen neoinstitutionalistischen Ansätze, welche Organisationstheorie und Corporate Governance-Diskurs der zurückliegenden Jahrzehnte maßgeblich beeinflussten – Principal-Agent-Theorie einerseits, neoinstitutionalistische Organisationstheorie andererseits – verortet.

Die Arbeit entfaltet das Effizienzargument unter Rückgriff auf die Principal-Agent-Theorie, die maßgebliche Theorie der Corporate Governance. Dazu wird die Principal-Agent-Theorie in die Neue Institutionenökonomik eingeordnet und in ihren Grundzügen vorgestellt. Corporate Governance dient in der Perspektive der Agency-Theorie dazu, die schädlichen Wirkungen manageriellen Eigennutzes zu verhindern, das Management zu disziplinieren und so das Agency-Problem zu lösen. Dazu können unterschiedliche Mechanismen der Corporate Governance fruchtbar gemacht werden.

Die Principal-Agent-Theorie ist jedoch nicht unwidersprochen geblieben und hat vielfältige Kritik hervorgerufen; auf diese wird ausführlich eingegangen, fürchten Kritiker doch im Zuge der Einführung moderner Managementpraktiken und Governance-Konzepte in diakonischen Organisationen nicht zuletzt einen normativen Eintrag, der deren christlich-diakonisches Fundament zu untergraben und auszuhöhlen drohe.³ Es überrascht angesichts ihres universalen Geltungsanspruchs gleichwohl nicht, dass die Principal-Agent-Theorie auch für die

³ Vgl. dazu Arne Manzeschke, Corporate Governance in der Diakonie. Empirische Beobachtungen und theoretische Überlegungen, in: Johannes Eurich/Alexander Brink (Hg.), Leadership in sozialen Organisationen, Wiesbaden 2009, 111–132: 124–125.

Beschreibung, Analyse und Lösung von Problemen der Leitung und Kontrolle sogenannter Nonprofit-Organisationen fruchtbar zu machen versucht wurde. Die Adaption des Ansatzes macht Grundprobleme der Corporate Governance solcher Organisationen offenbar, wie dies beispielhaft an ausgewählten Agency-Problemen diakonischer Organisationen verdeutlicht wird.

Anhand der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie wird demgegenüber die Diffusion von Formen, Strukturen und Praktiken der Corporate Governance in den diakonischen Bereich auf das Legitimitätsargument zurückgeführt. Die Reform der Corporate Governance diakonischer Organisationen, wie sie beispielsweise der DGK verfolgt, ist in der Perspektive der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie nicht allein, ja, nicht einmal zuvorderst unter Effizienzgesichtspunkten erfolgt; vielmehr, so ist nicht zuletzt aufgrund des auffallend hohen Maßes an inhaltlichen Entsprechungen und isomorpher Gestaltung zu vermuten, ist dessen Einführung vorrangig unter Legitimitätsgesichtspunkten zu erklären, das heißt vornehmlich auf institutionelle Effekte zurückzuführen. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie begründet Praktiken, Formen und Strukturen der Corporate Governance mit institutionalisierten Erwartungen in der (gesellschaftlichen) Umwelt der Organisation. Praktiken und Strukturen der Corporate Governance verdanken sich in dieser Perspektive sozialer Konstruktion; sie werden in diakonischen Organisationen zunächst einmal nicht deshalb eingeführt, weil sie technisch-rationale Lösungen für Probleme der Steuerung und Kontrolle bereitstellen, sondern weil sie die Erfüllung von Erwartungen und Anforderungen an die „Rationalität“ einer diakonischen Organisation, mithin „Mythen“ des Organisierens symbolisieren und spiegeln. Die Beschaffung und Sicherung von Legitimität ist folglich das grundlegende Begründungs- und Erklärungsmuster für die Einführung andernorts bereits etablierter organisationaler Praktiken. Die Ausbildung homogener Formen verdankt sich Isomorphieprozessen, die der Absorption von Unsicherheit dienen. Corporate Governance-Praktiken setzen sich durch, weil sie unabhängig von ihrem tatsächlichen Problemlösungsbeitrag als angemessene und akzeptierte Lösung für die Bewältigung organisationaler Interdependenz gelten und insofern als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Die Übertragung des DGK ist damit selbst wiederum kein rein technischer, sondern ein kulturell, sozial und politisch vermittelter Prozess auf organisationaler Ebene, mit dem Fragen der Identität und des Selbstverständnisses diakonischer Organisationen eng verknüpft sind.

Die vorliegende Studie thematisiert Grundfragen der Corporate Governance diakonischer Organisationen, die eine Reihe von Perspektiven der Forschung eröffnen; gleichwohl lassen sich aus den vorgestellten Überlegungen auch eine Reihe von Impulsen und Anregungen sowohl für die weitere (diakonie)wissenschaftliche Forschung als auch für eine Reform des DGK ableiten. Das abschließende Kapitel fasst daher die wesentlichen Erkenntnisse dieser

Arbeit noch einmal zusammen und benennt prägnant sieben Defizite des vorliegenden DGK. Deutlich wird: Corporate Governance ist alles andere als ein modisches Thema diakoniewissenschaftlicher Forschung und diakonischer Praxis; es führt mitten hinein in Kernfragen diakonischer Organisationen.