



Leseprobe aus Messan, Die Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege,

ISBN 978-3-7799-6010-2

© 2019 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6010-2)

isbn=978-3-7799-6010-2

1. Einleitung

1.1 Einführung in das Forschungsvorhaben

1.1.1 Zwei Vorbemerkungen

zu Theorierahmen (1) und Begriffsverständnis (2) der advokatorischen Anwaltsfunktion der Spitzenverbände der freien⁴ Wohlfahrtspflege⁵

Erste Vorbemerkung: Diese Untersuchung geht von der theoretischen Aussage der Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände aus⁶. Empirisch wissen wir hierzu jedoch wenig, vor allem nicht zur Anwaltsfunktion.

Thomas Olk (2007) beschreibt die Wohlfahrtsverbände als „multifunktionale Gebilde, die mehrere Funktionen gleichzeitig erfüllen. Sie sind erstens soziale Dienstleister im Kranken-, Behinderten-, Alten- und Jugendhilfereich, zweitens verstehen sie sich als sozialanwaltschaftliche Interessenvertreter für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und sind schließlich drittens wertgebundene Organisationen, die eine normativ-programmatische ‚Mission‘ verfolgen und die sowohl in ihren Einrichtungen und Diensten als auch in ihren Vereinsstrukturen Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit bieten (wollen), sich freiwillig und gemeinwohlorientiert zu engagieren“ (Olk 2007, S. 33). Für Backhaus-Maul (2015) verweist das „theoretische Konzept der intermediären Organisation (...) darauf, dass Organisationen des Dritten Sektors multifunkti-

4 In der Literatur sowie in den Selbstdarstellungen der Wohlfahrtsverbände wird „frei“ klein- oder großgeschrieben. In dieser Arbeit werden diesem unterschiedlichen Sprachgebrauch folgend beide Varianten verwendet bzw. bei Zitaten die jeweilige Verwendungsweise des zitierten Autors und der zitierten Autorin.

5 Unter den amtlich anerkannten Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege sind die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband (DCV), das Diakonische Werk der evangelischen Kirchen in Deutschland (DW), der Paritätische Gesamtverband (Paritätischer), das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST) gefasst (nach § 23 UStDV, vgl. dazu grundlegend Boeßenecker 2005). Die genannten sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege arbeiten in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammen. Im Weiteren wird meist verkürzt von den Wohlfahrtsverbänden oder der freien Wohlfahrtspflege gesprochen.

6 Das theoretische Konzept des Dritten Sektors und der intermediären Organisation als analytischer Theorierahmen zum Verständnis der Freien Wohlfahrtspflege wird an dieser Stelle vorweggenommen und später in Teil A ausgeführt.

onale Organisationen sind, die – abhängig von ihrem Aufgabenfeld und ihrer Organisationsform – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen eine assoziative, eine interessenpolitische und eine betriebswirtschaftliche Funktion wahrnehmen“ (Backhaus-Maul 2015, S. 583). Diese Multifunktionalität von Organisationen des Dritten Sektors lasse sich dabei sehr gut am Beispiel der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie ihren Mitgliedsorganisationen, Diensten und Einrichtungen veranschaulichen (ebd., S. 583 f.).

Im Forschungskonzept intermediärer Organisationen werden Wohlfahrtsverbände als komplexe Organisationen mit verschiedenen Funktionen und divergierenden Handlungslogiken und Zielsetzungen thematisiert (Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1994, S. 6). Die wesentlich von Thomas Olk und Holger Backhaus-Maul (1994) formulierte funktionale Theorie über die Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Organisationen⁷ entspricht auch dem wohlfahrtsverbandlichen Selbstverständnis, wonach die Wohlfahrtsverbände gleichzeitig Funktionen als Solidaritätstifter oder Gemeinwohlagentur, als anwaltschaftlicher Lobbyist für Menschen in Not und als Dienstleistungserbringer wahrnehmen⁸, die ihren gesellschaftlichen Mehrwert und die Abgrenzung von privat-gewerblichen Trägern begründen (für viele Boeßenecker 2006, S. 66). Wohlfahrtsverbände werden bis heute in der wissenschaftlichen und wohlfahrtsverbandlichen Diskussion als multifunktionale Organisationen bezeichnet (für viele Heinze/Schneiders 2013, S. 13), „die nicht nur vielfältige soziale und gesundheitsbezogene Dienstleistungen erbringen, sondern auch die Interessen sozial benachteiligter Gruppen in politischen Kontexten vertreten, demokratische Prinzipien fördern und aufgrund ihres gemeinwohlorientierten Handelns ehrenamtliches Engagement mobilisieren und koordinieren“ (Rada/Stahlmann 2017, S. 1⁹). Karl-Heinz Boeßenecker hat dabei schon lange (2006, S. 66, zuletzt Boeßenecker 2016, S. 29) auf eine fehlende empirische Fundierung dieser theoretischen Aussage hingewiesen¹⁰. Das gilt aus Sicht der Verfasserin in besonderer Weise für die wohlfahrtsverbandliche Anwaltsfunktion.

7 Vgl. dazu auch Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1994, Backhaus-Maul/Olk 1995 und prägnant zusammenfassend Backhaus-Maul 1998, S. 40 f.; zu den funktionalen Besonderheiten der Wohlfahrtsverbände grundlegend Schmid 1997, S. 39 ff.

8 Die BAGFW unterscheidet auf ihrer Homepage (www.bagfw.de) in der Darlegung ihres Selbstverständnisses zwischen den Aufgaben der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als Gemeinwohl-Agenturen, als Anwalt der Betroffenen und als soziale Dienstleistungsanbieter (BAGFW 2017a).

9 So Rada/Stahlmann in der vom Frankfurter Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. 2017 im Auftrag der hessischen Wohlfahrtsverbände herausgegebenen Sozialwirtschaftsstudie Hessen.

10 Boeßenecker spricht angesichts des von ihm konstatierten Fehlens evidenzbasierender Belege in der Darlegung der spitzenverbandlichen Kommunikation des wohlfahrtsverband-

Zweite Vorbemerkung: Diese Untersuchung fragt nach der advokatorischen Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände für Personen im SGB II und versteht darunter die Interessenvertretung von Armen auf der Makroebene. Die Begriffsdefinition wird hier vorweg genommen und in der Untersuchung später ausgeführt.¹¹

Die vorliegende Untersuchung fragt nach der advokatorischen Anwaltsfunktion der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II. Die attributive Bezeichnung der Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände als *advokatorisch* wurde bewusst gewählt. Sie bezeichnet in dieser Arbeit die Interessenvertretung von Personen im Grundsicherungsbezug SGB II durch die multifunktionale Organisation Wohlfahrtsverband auf der Makroebene. Zugleich verweist diese Bezeichnung auf die notwendige Differenzierung in der Diskussion zur Herstellung der politischen Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege. Wenn von der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion die Rede ist oder von den Wohlfahrtsverbänden als sozialpolitischer Akteur oder ihrer interessenpolitischen Funktion, so gilt es nämlich im Blick zu halten, dass in der wohlfahrtsverbandspolitischen Anwaltsfunktion nicht nur die Interessen von Klienten und Klientinnen advokatorisch zum Tragen kommen. Der Wohlfahrtsverbände-forscher Holger Backhaus-Maul (2015) unterscheidet in der Skizzierung der interessenpolitischen Funktion der Wohlfahrtsverbände zwischen der Vertretung der „Interessen der persönlichen Mitglieder und korporativen Mitgliedsorganisationen sowie ihrer Klienten- und Zielgruppe“ (Backhaus-Maul 2015, S. 584). Rolf G. Heinze und Katrin Schneiders (2013, S. 8) haben zuletzt beschrieben, dass Wohlfahrtsverbände im sozialpolitischen Policy-Cycle schon einmal mindestens¹² die Interessen von zwei verschiedenen Anspruchsgruppen, nämlich Klienten bzw. Klientinnen und Dienstleistungsproduzenten, d. h. Einrichtungen vertreten, die sich zum Teil widersprüchlich darstellen können.

Wohlfahrtsverbände bündeln und vermitteln als politische Interessenvertretungen also verschiedene Interessen, nämlich die ihrer Mitglieder (korporative, persönliche), die ihrer organisationsbezogenen Bestandssicherung sowie auch die von Dritten (für viele Ebertz 2002, S. 123), „insbesondere derer, von

lichen Selbstverständnisses seitens der BAGFW kritisch von einer „Kommunikationsstrategie zur Bestandssicherung“ (Boeßenecker 2016, S. 29).

- 11 Die in dieser Arbeit vorgenommene Begriffsdefinition muss aus Gründen der Nachvollziehbarkeit an dieser Stelle vorweggenommen werden. Sie wird später in Teil B ausgeführt.
- 12 In Wohlfahrtsverbänden kommen im Prozess der Interessenvermittlung weitere Interessen zum Tragen, so etwa auch die Interessen von Mitgliedern und Mitarbeitenden, gemeinsame Interessen aller Wohlfahrtsverbände gegenüber dem politisch-administrativen System und andere mehr (Backhaus-Maul 1994, S. 8; Winter 1992 u. a.).

denen anzunehmen ist, dass sie ihre Interessen nicht selbst vertreten können“ (ebd.). In dieser Arbeit wird letzteres als *advokatorische* Anwaltsfunktion bezeichnet.

Wird die advokatorische Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände beschrieben, so ist in dieser Arbeit immer die Vertretung der Interessen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen gemeint, deren Interessen und Bedürfnisse die Wohlfahrtsverbände an Politik, Verwaltung und die allgemeine Öffentlichkeit und die Medien vermitteln. In der wissenschaftlichen und wohlfahrtsverbandlichen Diskussion wird dies meist als sozialanwaltschaftliche Funktion bezeichnet, in jüngerer Zeit immer öfters auch als (sozial-)advokatorische Funktion (so Bode 2009, Bieker 2011, Rada/Stahlmann 2017).

Die Wohlfahrtsverbände differenzieren in der Herstellung ihrer politischen Anwaltsfunktion und damit ihrer Interessenvertretung als sozialpolitischer Akteur gemeinhin jedoch nicht zwischen ihrer sozialanwaltschaftlichen d. h. advokatorischen Interessenvertretung und organisationsbezogenen Interessen. Weiterführende empirische Untersuchungen zur Herstellung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion bestehen nicht. Viele Fragen sind daher offen.

Der Begriff der advokatorischen Anwaltsfunktion ist zudem doppeldeutig¹³. Er kann nämlich nicht nur im funktionalistischen, sondern auch in einem funktionalanalytischen Sinne verstanden werden. Anwaltsfunktion kann danach heißen, dass Anwaltschaft *beansprucht* wird. Anwaltsfunktion kann aber auch heißen, dass Anwaltschaft *tatsächlich praktiziert* wird. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der advokatorischen Anwaltsfunktion stellt die Forscherin dadurch vor die Herausforderung, ihre jeweilige theoretische Beobachterinnenposition zu bestimmen, damit die erzielten Untersuchungsergebnisse angemessen interpretiert werden können. In dieser Arbeit wird eine vorwiegend interne reflexive Beobachterinnenperspektive eingenommen. Die Arbeit geht von dem eingangs dargelegten Konsens aus, dass die Wohlfahrtsverbände eine Anwaltsfunktion haben und dass dies durch Literatur belegt werden kann. Die erzielten Untersuchungsergebnisse stehen damit vor dem Hintergrund des Selbst- und Fremdverständnisses der Wohlfahrtsverbände als Advokaten der Armen. Zugleich soll aber auch der analytische Vorteil einer Perspektive als Beobachterin „zweiter Ordnung“ (Luhmann 2002) für diese Arbeit im Rahmen der hier bestehenden Möglichkeiten nicht ungenutzt bleiben. Die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion soll in dieser Arbeit daher abschließend und ergänzend auch aus einer externen Beobachterinnenperspektive in den

13 Von dieser Anregung aus dem Zweitgutachten zur Dissertation habe ich in der Überarbeitung meiner Dissertation sehr profitiert.

Blick genommen werden.¹⁴ Sollte sich nämlich herausstellen, dass die advokatorische Anwaltsfunktion eher behauptet als faktisch praktiziert wird und damit bestimmte exkludierte gesellschaftliche Gruppierungen überhaupt nicht durch die Wohlfahrtsverbände vertreten werden (können) und diese auch keinen Einfluss auf die Art der Vertretung haben, dann stellt sich aus dieser Perspektive heraus die Frage, ob die behauptete advokatorische Anwaltsfunktion nicht kritisch hinterfragt werden müsste.

1.1.2 Vier Kernaussagen

Erste Kernaussage: Die wohlfahrtsverbandliche Anwaltsfunktion ist so gut wie kein Thema der Forschung.

Die wohlfahrtsverbandliche Anwaltsfunktion prägt neben den Funktionen als Dienstleister und Solidaritätsstifter das Selbstverständnis der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. Die Anwaltsfunktion steht seit einigen Jahren im Fokus der innerverbandlichen Diskussion zur Zukunft der Wohlfahrtsverbände, und zwar im Zuge der Diskussion um eine zunehmende Ökonomisierung der Sozialpolitik und ihre Auswirkungen auf die freie Wohlfahrtspflege. Die Glaubwürdigkeit sozialanwaltschaftlichen Handelns der Wohl-

14 Die Soziologie als Sozialwissenschaft nimmt gegenüber den anderen Sozialwissenschaften eine Sonderstellung ein, dies oft mit Verweis auf das Fehlen einer eindeutig definierten Berufspraxis außerhalb der Wissenschaft (Kurtz 2005, S. 98). Dies kann anhand der systemtheoretischen Unterscheidung von Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung genauer bestimmt werden (ebd. mit Verweis auf die Arbeiten von Niklas Luhmann). Die Soziologie unterscheidet sich deutlich in der Form ihrer Beobachterperspektive von den Disziplinen Erziehungs-, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (Kurtz 2005, S. 98). „Diese Sozialwissenschaften sind als Reflexionstheorien in der Art einer Selbstbeschreibungsfolie als Theorien des Systems im System in die Programmebene der jeweiligen Funktionssysteme selbst eingelagert, die sie beobachten, beschreiben und in theorieförmiger Form bezeichnen“ (Kurtz 2005, S. 98). Reflexionstheorien seien ihrem Gegenstand daher insofern verpflichtet, als dass sie nicht nur distanziert über, sondern zugleich auch engagiert für das System forschen (ebd.). „Demgegenüber nimmt die Soziologie eine strikt externe Beobachterperspektive ein und fertigt Fremdbeschreibungen dessen an, was die Reflexionstheorien der Funktionssysteme als Selbstbeschreibung bereits vorgelegt haben. Insofern beschreibt die Soziologie eine immer schon von anderen Theorien beschriebene Realität (...), ohne sich aber schon im Vorhinein auf eine positive Bezugnahme des zu beschreibenden Systems festzulegen“ (ebd.). Philipp Sandermann (2015, 2017) hat den aus differenzierungstheoretischer Perspektive bestehenden großen analytischen Vorteil einer Beobachterposition zweiter Ordnung für die Theorie der Sozialpädagogik zuletzt deutlich herausgearbeitet.

fahrtsverbände wird hierbei innerverbandlich¹⁵, aber auch im öffentlichen Diskurs¹⁶ hinterfragt. Kritisch diskutiert wird ein in Folge der Ökonomisierung von Sozialpolitik entstandenes Spannungsverhältnis der Anwaltsfunktion zur Dienstleister- bzw. Unternehmensfunktion. Konstatiert wird dabei eine (im Unterschied zur Unternehmensfunktion) ausgebliebene Modernisierung der Anwaltsfunktion (grundlegend Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005).

An dieser Stelle setzt diese Untersuchung an und verweist auf eine bestehende Forschungslücke. Es fehlt nämlich in Wissenschaft und wohlfahrtsverbandlicher Praxis an einem grundlegenden Diskurs zur wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion. Dabei drängen sich viele Fragen auf: Was ist die Anwaltsfunktion genau? Wie wird sie hergestellt? Wie erklärt? Wie bewertet? Was ist dran an der Kritik an einer Vernachlässigung der Anwaltsfunktion? Was ist dran an der kritischen Einschätzung, dass die advokatorische Anwaltsfunktion vor allem der eigenen Profilierung diene? Wo liegen die Möglichkeiten und wo die Grenzen für die wohlfahrtsverbandliche Anwaltsfunktion und einer advokatorischen Rolle der Wohlfahrtsverbände im politischen Willensbildungsprozess? Was legitimiert die Wohlfahrtsverbände überhaupt zur Advokation?

Bislang sind keine grundlegenden Forschungsaktivitäten zur wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion erkennbar, auch nicht im Zuge möglicher Begleitforschungen zu den jüngsten wohlfahrtsverbandsinternen Diskussionen zur Zukunft der Wohlfahrtsverbände, etwa innerhalb des Deutschen Caritasverbandes („Zukunftsdialog 2020“¹⁷) oder des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes („Wertedialog“¹⁸).

15 Vgl. dazu beispielhaft die Beiträge aus der wohlfahrtsverbandlichen Praxis von Alexander Dietz und Stefan Gillich 2015 und Michaela Hofmann 2014.

16 Am Beispiel der Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik 2011 erläutert Carsten Tesch (2012) die Problematik mangelnder Glaubwürdigkeit sozialanwaltschaftlichen Handelns der Wohlfahrtsverbände. „In den Begriffen von ‚Arbeitslosenindustrie‘ bis ‚Sozialmafia‘ spiegelt sich eine partiell sogar feindselige Sicht auf die Sozialwirtschaft“, so die Feststellung von Stefan Sell (2012a). Zuletzt wurde das DRK in der Zeitschrift Stern vom 2. November 2017 in einem Beitrag des Journalisten Walter Wüllenweber in abfälliger Weise als „Blutmafia“ bezeichnet und als profitorientierter Konzern dargestellt, vgl. dazu die Gegendarstellung des DRK (Deutsches Rotes Kreuz 2017). Auffällig ist die in der öffentlichen Kritik fehlende Differenzierung zwischen gewerblichen und frei-gemeinnützigen Trägern in der Sozialwirtschaft.

17 Zum Zukunftsdialog der Caritas vgl. die Berichterstattung auf der Homepage des Deutschen Caritasverbandes unter www.caritas.de (Deutscher Caritasverband 2017) sowie die zentrale Publikation „Wegmarken“ des Deutschen Caritasverbandes zum Zukunftsdialog (Deutscher Caritasverband 2015).

18 Zum Wertedialog des Paritätischen Gesamtverbandes vgl. die Berichterstattung auf der Homepage des Paritätischen Gesamtverbandes (Paritätischer 2017) sowie die Abschlussdokumentation (Paritätischer 2016).