



Martina Messan

Die Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege

Begriff, empirische Tragweite und
innovative Praxisbeispiele einer
demokratiepolitischen Anwaltschaft

2. Auflage

BELTZ JUVENTA

Die Autorin

Martina Messan, Jg. 1966, Dr. phil., Studium der Politikwissenschaft, Germanistischen Linguistik und Pädagogik M.A., ist Stabsreferentin für Sozialpolitik und Referentin für Grundsatzfragen und Arbeitsmarkt im Caritasverband für die Diözese Trier e.V.

Die Erstauflage dieser Publikation erschien 2019 unter dem Titel „Die Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege. Über den Begriff und die empirische Tragweite im aktivierenden Sozialstaat“ und war zugleich Dissertation an der Universität Trier (2018). Die vorliegende Zweitaufgabe wurde überarbeitet und erweitert.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Die Verlagsgruppe Beltz behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-9033-8 Print

ISBN 978-3-7799-9034-5 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-7799-9035-2 E-Book (EPUB)

2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2025

© 2025 Beltz Juventa

Verlagsgruppe Beltz

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

service@beltz.de

Alle Rechte vorbehalten

Satz: Helmut Rohde, Euskirchen

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag

(ID 15985-2104-1001)

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Kurzfassung	11
Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Vorwort zur Neuauflage	17
1. Einleitung	20
1.1 Einführung in das Forschungsvorhaben	20
1.1.1 Zwei Vorbemerkungen	20
1.1.2 Vier Kernaussagen	24
1.2 Aufbau der Arbeit	35
Teil A: Grundlagen	41
2. Forschungsfrage: Was beeinflusst die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion für Personen im SGB II?	42
3. Forschungsstand: Was sagt die Wohlfahrtsverbände-forschung zur advokatorischen Anwaltsfunktion?	47
3.1 Darlegung des Forschungsstandes: „Halbierte Modernisierung“	47
3.2 Bewertung des Forschungsstandes: „Halbierte Erforschung“	65
3.3 Konsequenzen für diese Arbeit	66
4. Forschungsbedarf: Warum sollte die advokatorische Anwaltsfunktion Gegenstand der Forschung sein?	68
4.1 Praktische Relevanz des Forschungsvorhabens	68
4.1.1 Die Diskussion in den Wohlfahrtsverbänden: Bestandsaufnahme	68
4.1.2 Die Diskussion in den Wohlfahrtsverbänden: Bewertung	77
4.1.3 Relevanz und Herausforderungen	79

4.2	Wissenschaftliche Relevanz des Forschungsvorhabens	80
4.2.1	Die Diskussion in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen: Bestandsaufnahme	80
4.2.2	Die Diskussion in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen: Bewertung	82
4.2.3	Relevanz und Herausforderungen	86
4.3	Fazit: Drei zentrale Grundannahmen zu Forschungsbedarf und Forschungsrelevanz	87
5.	Forschungsziel: Drei konkrete Zielsetzungen dieser Untersuchung	92
6.	Forschungsdesign: Methodologische und methodische Überlegungen und Entscheidungen	93
6.1	„Grounded Theory“ als methodologisches Rahmenkonzept	93
6.1.1	Begründung der Auswahl	93
6.1.2	Erläuterung zentraler Aspekte für diese Arbeit	95
6.2	Aufbau und Methodik des Untersuchungsvorhabens	98
6.3	Detaillierte Beschreibung der Methodik	100
Teil B: Begriffsklärung – Zielsetzung 1		109
7.	Forschungsgegenstand Anwaltsfunktion	111
7.1	Begriffsverständnis in den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege	111
7.1.1	Anwaltschaft in Satzung und Leitbild	111
7.1.2	Begriffsverständnis Politische Anwaltsfunktion	116
7.2	Begriffsverständnis in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen	120
7.2.1	Fehlende Begriffsdefinition	120
7.2.2	Unterschiedliche Begriffsverständnisse	120
7.3	Begriffsbestimmung für diese Arbeit	126
Teil C: Bestandsaufnahme – Zielsetzung 2 (Teil 1)		129
8.	Analyse der Diskussion in den wissenschaftlichen Disziplinen	130
8.1	Einführung: Analyse der Theoriebezüge zur advokatorischen Anwaltsfunktion	130
8.2	Theoriebezug 1: Wohlfahrtsstaatlicher Wandel	131
8.2.1	Der Wandel zum aktivierenden Sozialstaat	131
8.2.2	Bedeutung für die advokatorische Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege	142
8.3	Theoriebezug 2: Theorien der Verbändeforschung	152
8.3.1	Transformation des Korporatismus	152
8.3.2	Bedeutung für die advokatorische Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege	155

8.4	Theoriebezug 3: Repräsentationsforschung	156
8.4.1	„Postdemokratie“ und „Lobbyismus“	156
8.4.2	Bedeutung für die advokatorische Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege	160
8.5	Theoriebezug 4: Sozialwissenschaftliche Vorurteilsforschung	161
8.5.1	Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF)	161
8.5.2	Bedeutung für die advokatorische Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege	163
8.6	Theoriebezug 5: Politikfeldanalyse (Policy-Analyse)	166
8.6.1	Politikfeldanalyse	167
8.6.2	Bedeutung für die advokatorische Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege	169
8.7	Fazit aus der Analyse der Theoriebezüge	172
9.	Untersuchungen zur Advokation und zur Anwaltschaft in den Wohlfahrtsverbänden	177
9.1	Literaturanalyse: Zielsetzung und Vorgehen	177
9.2	Literaturstrang 1: advokatorische Anwaltschaft in der Sozialwirtschaft	181
9.2.1	Hintergrund	181
9.2.2	Auswertung zu Forschungsfrage und Forschungshypothese	185
9.2.3	Auswertung zur Diskussion der Ergebnisse und Konsequenzen	186
9.3	Literaturstrang 2: advokatorische Anwaltschaft in der Sozialen Arbeit	187
9.3.1	Hintergrund	187
9.3.2	Auswertung zu Forschungsfrage und Forschungshypothese	201
9.3.3	Auswertung zur Diskussion der Ergebnisse und Konsequenzen	204
9.4	Literaturstrang 3: advokatorische Anwaltschaft in der Politikwissenschaft und Soziologie/Sozialwissenschaften	206
9.4.1	Hintergrund	206
9.4.2	Auswertung zu Forschungsfrage und Forschungshypothese	207
9.4.3	Auswertung zur Diskussion der Ergebnisse und Konsequenzen	209
9.5	Fazit Literaturanalyse	213
10.	Ergebnisse der Analyse der Diskussion in den wissenschaftlichen Disziplinen	214
10.1	Die Einflussfaktoren	214
10.2	Die Forschungshypothese	215
10.3	Die Analysekategorien	217
11.	Zwischenfazit	220

Teil D: Bestandsaufnahme – Zielsetzung 2 (Teil 2)	<u>223</u>
12. Fallstudie „Sparpaket“ – Wie wird die Anwaltsfunktion in zwei Politikfeldern im SGB II hergestellt?	<u>224</u>
12.1 Fallstudie „Sparpaket“: Einführung	<u>224</u>
12.2 Bestimmung des Materials	<u>225</u>
12.3 Methodisches Vorgehen	<u>229</u>
12.4 Durchführung der Analyse	<u>231</u>
12.5 Darstellung und Interpretation der Ergebnisse	<u>234</u>
12.5.1 Materialbezogene Auswertungsergebnisse	<u>234</u>
12.5.2 Politikfeldbezogene Auswertungsergebnisse	<u>244</u>
12.6 Fazit der empirischen Teiluntersuchung	<u>247</u>
Teil E: Tragweite und Konsequenzen – Zielsetzung 3	<u>259</u>
13. Tragweite	<u>260</u>
13.1 Theoretische Erklärungsansätze	<u>260</u>
13.2 Diskussion der Ergebnisse	<u>266</u>
13.3 Bewertung der Tragweite advokatorischer Anwaltschaft	<u>267</u>
14. Relevanz der Ergebnisse, Konsequenzen und Handlungsoptionen	<u>276</u>
14.1 Wohlfahrtsverbandliche Praxis	<u>276</u>
14.1.1 Relevanz der Ergebnisse	<u>276</u>
14.1.2 Konsequenzen, Handlungserfordernisse und Handlungsoptionen	<u>289</u>
14.2 Wissenschaftliche Diskussion	<u>299</u>
14.2.1 Relevanz der Ergebnisse	<u>299</u>
14.2.2 Konsequenzen und Handlungserfordernisse	<u>300</u>
15. Zusammenfassung und Ausblick	<u>306</u>
15.1 Zusammenfassung	<u>306</u>
15.2 Ausblick	<u>311</u>
16. Betrachtungen zur Neuauflage: Überlegungen zu einer umfassenderen demokratiepolitischen Weiterentwicklung wohlfahrtsverbandlicher Anwaltschaft	<u>317</u>
16.1 Einführung in die Betrachtungen zur Neuauflage	<u>317</u>
16.1.1 Demokratiepolitische Anwaltschaft (neue Handlungsoption 3)	<u>317</u>
16.1.2 Aufbau des Kapitels und Anknüpfungspunkte	<u>324</u>
16.2 Anknüpfungspunkt 1: Der aktuelle Forschungsdiskurs	<u>326</u>
16.2.1 Hinführung	<u>326</u>
16.2.2 Zur Weiterentwicklung des Forschungsdiskurses in der Sozialen Arbeit	<u>327</u>
16.2.3 Beitrag zur demokratiepolitischen Anwaltschaft	<u>338</u>

16.3	Anknüpfungspunkt 2: Der aktuelle Praxisdiskurs	339
16.3.1	Hinführung	339
16.3.2	Zur Weiterentwicklung des wohlfahrtsverbandlichen Praxisdiskurses	340
16.3.3	Praxisbeispiele und Herausforderungen von Betroffenenbeteiligung (advokatorische Anwaltsfunktion plus)	343
16.3.4	Beitrag zur demokratiepolitischen Anwaltschaft	352
16.4	Anknüpfungspunkt 3: Demokratiepolitische Herausforderungen	353
16.4.1	Hinführung	353
16.4.2	Grundannahmen einer demokratiepolitischen Anwaltschaft	355
16.4.3	Beitrag zur demokratiepolitischen Anwaltschaft	364
16.5	Zwischenfazit zur demokratiepolitischen Anwaltschaft	365
16.6	Anknüpfungspunkt 4: Studienergebnisse	366
16.6.1	Hinführung	366
16.6.2	Grundannahmen einer multiperspektivischen Anwaltschaft	369
16.6.3	Herausforderungen einer multiperspektivischen Anwaltschaft	373
16.7	Demokratiepolitische „neue erweiterte Anwaltschaft“ (Handlungsoption 3)	377
16.7.1	Zusammenführende Beschreibung	377
16.7.2	Anforderungen an eine demokratiepolitische Anwaltschaft	380
16.7.3	Fazit: Demokratiepolitisch Anwalt sein	386
16.8	Einblick: Praxis und Perspektiven demokratiepolitischer Anwaltschaft	389
16.8.1	Beispiele aus der „eigenen“ Praxis	389
16.8.2	Praxisperspektiven wohlfahrtsverbandlicher Anwaltschaft	401
16.9	Update Schlussbemerkung	407

Literaturverzeichnis	411
-----------------------------	---------------------

Kurzfassung

In der wissenschaftlichen und verbandspraktischen Analyse zum Strategiebedarf der Wohlfahrtsverbände fehlt bislang fast vollständig der Bezug auf die Auswirkungen des veränderten sozialpolitischen Kontextes („aktivierender Sozialstaat“) auf das wohlfahrtsverbandliche Selbstverständnis und Handeln als subsidiärer Partner des Sozialstaates und Anwalt von Betroffenen. Es fehlt an differenzierten Beschreibungen und Erklärungen, was dies für die inhaltliche Dimension der Anwaltsfunktion bedeutet. Warum werden bestimmte Inhalte von den Wohlfahrtsverbänden advokatorisch anwaltschaftlich aufgegriffen und andere weniger – oder anders oder vielleicht auch überhaupt nicht? Außer ersten Vermutungen, etwa der Begrenzung der Anwaltsfunktion auf Nischendiskurse, stehen empirisch überprüfte Erkenntnisse aus.

Die Untersuchung ist explorativ angelegt. Theoretische und begriffliche Voraussetzungen zur Hypothesenbildung werden so ermöglicht. Ausgehend von einer vorgenommenen Begriffsklärung von „Anwaltsfunktion“ und differenzierten Darlegung und Auswertung des Forschungsstandes erfolgt eine Analyse der Herstellung der spitzenverbandlichen advokatorischen Anwaltsfunktion in zwei ausgewählten Politikfeldern sowie eine theoretische Begründung erkennbarer Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Die Analyse konzentriert sich dabei auf das sozialanwaltschaftliche bzw. advokatorische Handeln der freien Wohlfahrtspflege auf Spitzenverbandsebene für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II.

Mit der als Forschungshypothese formulierten Grundannahme zum Einfluss des Leitbildes vom aktivierenden Sozialstaat auf die Herstellung der Anwaltsfunktion werden neben rein theoretischen auch empirisch gestützte Ergebnisse gewonnen.

Die Neuauflage berücksichtigt die bisherige Rezeption der Studienergebnisse in der Sozialen Arbeit.

Aus aktuellem Anlass der Sorge um die Demokratie werden Überlegungen zu einer umfassenderen demokratiepolitischen Weiterentwicklung wohlfahrtsverbandlicher Anwaltschaft entwickelt und mit Praxisbeispielen illustriert.

Vorwort zur Neuauflage

Im Fachdiskurs zu den Wohlfahrtsverbänden wird seit jeher viel von der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion gesprochen. Seit über 20 Jahren bin ich aus meiner beruflichen Rolle heraus in einem großen Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege Teil dieses Diskurses. Dabei fiel mir immer wieder auf, wie viele unterschiedliche Bilder von Anwaltschaft es gibt und zugleich aber kaum Forschung darüber, was das für die von den Wohlfahrtsverbänden beanspruchte anwaltschaftliche Rolle und die damit verbundene Interessenvertretung von marginalisierten und exkludierten Personengruppen bedeutet. Das eigene professionelle Handeln auf der Grundlage von in der Disziplin generiertem theoretischen und empirischen Wissen kritisch zu reflektieren und weiterzuentwickeln, das hatte ich mir für das eigene berufliche Handeln in der politischen Praxis der Sozialen Arbeit gewünscht. So entstand vor vielen Jahren die Idee zu dieser Studie und dem eigenen Rollenwechsel. Empirisch wissen wir nämlich wenig über die interessenpolitische Arbeit der Wohlfahrtsverbände. Was heißt das aber für das eigene berufliche Handeln und den Anspruch auf eine reflektierte Haltung?

Ich bin sehr dankbar dafür, dass sowohl die Fragestellung meiner Arbeit wie auch meine kleine Studie in der Sozialen Arbeit als Disziplin auf großes Interesse gestoßen ist. Die Arbeit entstand als Dissertationsschrift (Januar 2018) und wurde erstmals 2019 veröffentlicht. Sie hat nichts an Aktualität verloren.

Verändert hat sich dagegen der politische Kontext. Angesichts der aktuellen und seit der Erstauflage nochmals deutlich gewachsenen Sorge um die Demokratie werde ich die Studie mit der Neuauflage um ein weiteres Kapitel, den Betrachtungen zur Neuauflage, ergänzen. Gefragt wird mit einer großen Dringlichkeit nach dem möglichen Beitrag der Wohlfahrtsverbände zur Stärkung der Demokratie aus Perspektive der Sozialen Arbeit. In den Betrachtungen zur Neuauflage werde ich dazu eine neue Handlungsoption zur demokratiepolitischen Weiterentwicklung und Stärkung wohlfahrtsverbandlicher Anwaltschaft, die demokratiepolitische, „neue erweiterte Anwaltschaft“ entwickeln und mit Beispielen aus der eigenen beruflichen Praxis illustrieren. Die Darlegung erfolgt unter Berücksichtigung der aus der Studie gewonnen Konsequenzen für die eigene berufliche Praxis politischen Handelns in der Sozialen Arbeit, der Rezeption der Ergebnisse meiner kleinen Studie im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit und der Weiterentwicklung des Diskurses. In den bisherigen Kapiteln dieser Arbeit werde ich, wo erforderlich, insbesondere Informationen zu Personen und gesetzlichen Rahmenbedingungen aktualisieren und Verknüpfungen zum neuen Kapitel herstellen.

Ich danke vielen für die Entstehung und Diskussion meiner Studie. Ein besonderer Dank gilt weiterhin Philipp Sandermann und Stefan Köngeter. Sie ermöglichten mir damals als Betreuer meiner Dissertationsschrift den Perspektivwechsel in die Welt der Theorien und die erforderliche kritische Distanz. Ein großer Dank für die Neuauflage geht an meinen Verlag Beltz Juventa, insbesondere den Verlagsleiter Frank Engelhardt und meine Lektorin Julia Zubcic. Ich danke Benedikt Welter und Christoph Wutz als Verbandsleitung im Diözesan-Caritasverband Trier für die Unterstützung. Im Sinne eines gemeinsamen Lernens und Engagements für die Demokratie erfolgt nämlich im neuen abschließenden Kapitel 16 eine Öffnung wohlfahrtsverbandlichen Wissens für die Soziale Arbeit als Wissenschaft und Praxis. Die Ausführungen sind Ausdruck der transformativen und innovativen Prozesse zur wohlfahrtsverbandspolitischen Anwaltschaft in „meinem“ Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege, dem Diözesan-Caritasverband Trier.

Transformation braucht Visionen. Erst eine Vision ermöglicht Strategien und Ziele. Nur gemeinsam können wir am Ziel sozialer Gerechtigkeit und dem sozialen Zusammenhalt arbeiten. Benötigt wird dazu das Miteinander der Wohlfahrtsverbände als wesentliche Trägerorganisationen Sozialer Arbeit und die Unterstützung durch die Forschung in der Sozialen Arbeit.

Soziale Arbeit ist Disziplin und Profession. Das eine braucht das andere – und ein Perspektivwechsel in die jeweils andere Welt ist fruchtbar – für beide Welten.

Ihre *Martina Messan*

März 2025

„Soziale Arbeit findet in aller Regel in Organisationen statt und wird durch die institutionelle Ordnung des Sozialstaates reguliert und strukturiert. Diese Feststellung ist trivial, dennoch sind die Organisationen und institutionellen Rahmenbedingungen, in bzw. unter denen sich Sozialarbeit abspielt, in der (deutschsprachigen) empirischen Forschung zur Sozialen Arbeit unterbeleuchtet.“

(Eva Nadai)¹

„Wohlfahrtsverbände sind multifunktionale Gebilde, die mehrere Funktionen gleichzeitig erfüllen. Sie sind erstens soziale Dienstleister im Kranken-, Behinderten-, Alten- und Jugendhilfebereich, 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.“

(Thomas Olk)²

„In demokratischen Ländern ist die Lehre von den Vereinigungen die Grundwissenschaft; von deren Fortschritt hängt der Fortschritt aller anderen ab.“
(Alexis de Tocqueville)³

-
- 1 Nadai, Eva (2012): Von Fällen und Formularen: Ethnographie von Sozialarbeitspraxis im institutionellen Kontext, in: Schimpf, Elke/Stein, Johannes (Hrsg.): Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit. Gegenstandsbereiche – Kontextbedingungen – Positionierungen – Perspektiven, Wiesbaden, S. 149–163, Zitat S. 149.
 - 2 Olk, Thomas (2007a): Zwischen Sozialmarkt und Bürgergesellschaft – Die Wohlfahrtsverbände im expandierenden Sozialstaat, in: Hering, Sabine (Hrsg.): Bürgerschaftlichkeit und Professionalität. Wirklichkeit und Zukunftsperspektiven Sozialer Arbeit, Wiesbaden, S. 33–40, Zitat S. 33.
 - 3 Tocqueville, Alexis de (1985; erstm. 1835): Über die Demokratie in Amerika, herausgegeben von J. P. Mayer, Reclams Universal-Bibliothek, Stuttgart, Zitat S. 248.

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 (2007a) 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 2007a, S. 33). Für Backhaus-Maul (zusammen mit Karsten Speck, Miriam Hörnlein und Maud Krohn, im Weiteren zitiert als Backhaus-Maul u. a. 2015) verweist das „theoretische Konzept der intermediären Organisation (...) darauf, dass Organisationen des Dritten Sektors

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 Das sind die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband (DCV), die Diakonie Deutschland – Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung, der Paritätische Gesamtverband (Der Paritätische), das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST), vgl. dazu grundlegend Boeßenecker 2005 und Boeßenecker/Vilain 2013 und die Homepage der BAGFW. 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.

multifunktionale Organisationen sind, die – abhängig von ihrem Aufgabenfeld und ihrer Organisationsform – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen eine assoziative, eine interessenpolitische und eine betriebswirtschaftliche Funktion wahrnehmen“ (Backhaus-Maul u. a. 2015, S. 583). Diese Multifunktionalität lasse sich am Beispiel der Freien Wohlfahrtspflege besonders gut darstellen (ebd., S. 583 f.).

Aus einer theoretischen Perspektive der Wohlfahrtsverbände als intermediäre Organisationen werden diese als komplexe Organisationen mit unterschiedlichen Funktionen, Handlungslogiken und Zielvorstellungen 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 Solidaritätsstifter 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 2017, 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 Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1994, S. 5–8, Backhaus-Maul/Olk 1996 und prägnant zusammenfassend Backhaus-Maul 1998, S. 40 f.; zu den funktionalen Besonderheiten der Wohlfahrtsverbände grundlegend Schmid 1996, 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 2018a; BAGFW 2024c).

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 wohlfahrtsverbandlichen Selbstverständnisses seitens der BAGFW kritisch von einer „Kommunikationsstrategie zur Bestandssicherung“ (Boeßenecker 2017, S. 29).

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 Wohlfahrtsverbändeforscher Holger Backhaus-Maul (zusammen mit Karsten Speck, Miriam Hörnlein und Maud Krohn) 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 u. a. 2015, S. 584). Auch Rolf G. Heinze und Katrin Schneiders (2013, S. 8) haben beschrieben, dass Wohlfahrtsverbände „mindestens“ (ebd.)¹² die Interessen von Klienten bzw. Klientinnen und „Dienstleistungsproduzenten“ (ebd.), also den sozialen Diensten und Einrichtungen vertreten, die durchaus „widersprüchlich“ (ebd.) sein können.

Wohlfahrtsverbände bündeln und vermitteln also wie in der Literatur beschrieben verschiedene Interessen (Ebertz 2001, S. 123), nämlich die ihrer Mitglieder, korporative und persönliche (ebd.; detailliert am Beispiel der Caritas Boeßenecker 2013, S. 96–100), die ihres organisationalen Selbsterhalts (Ebertz 2001, S. 123) sowie auch die „von Dritten, insbesondere derer, von denen anzunehmen ist, dass sie ihre Interessen nicht selbst vertreten können“ (ebd.). In dieser Studie wird letzteres als *advokatorische* Anwaltsfunktion bezeichnet.

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 Vgl. zu den verschiedenen Interessen ebd., S. 8 f.; ferner bereits Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1994, S. 8.

Wird die advokatorische Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände beschrieben, so ist in dieser Arbeit immer die Vertretung der Interessen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen gemeint, die die Wohlfahrtsverbände an Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit 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 zum Zeitpunkt der Erstauflage (Messan 2019) 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 Advokatoren 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 Blick genommen

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

werden.¹⁴ Sollte sich nämlich zeigen, dass die advokatorische Anwaltsfunktion eher behauptet als tatsächlich 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 Solidaritätstifter 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 Wohlfahrtsverbände

14 Zur Soziologie als Sozialwissenschaft und ihrer Besonderheit vgl. die Ausführungen von Kurtz 2005, S. 98 mit Darlegung der bekannten systemtheoretischen Unterscheidung von Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung (ebd., im Weiteren mit Verweis u. a. auf die Arbeiten von Niklas Luhmann). Die Soziologie unterscheidet sich als Disziplin bezogen auf die Beobachterperspektive von den „Disziplinen Erziehungs-, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften“ (Kurtz 2005, S. 98 mit Verweis auf Kurtz 2000a). „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 (Luhmann/de Giorgi 1992, S. 360 ff.)“ (Kurtz 2005, S. 98). Reflexionstheorien forschen mit Engagement für das System (ebd., S. 98 f.). „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., S. 99). Philipp Sandermann (2015, 2017) hat den aus Differenzierungstheoretischer Perspektive bestehenden großen analytischen Vorteil einer Beobachterposition zweiter Ordnung für die Theorie der Sozialpädagogik deutlich herausgearbeitet.

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 zu konstatieren, auch nicht im Zuge möglicher Begleitforschungen zu den jüngeren wohlfahrtsverbandsinternen Diskussionen zur Zukunft der Wohlfahrtsverbände, etwa innerhalb des Deutschen Caritasverbandes („Zukunftsdialog 2020“¹⁷) oder des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes

15 Vgl. dazu beispielhaft die Beiträge aus der wohlfahrtsverbandlichen Praxis von Alexander Dietz und Stefan Gillich 2013 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). Das DRK wurde 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). – Zuletzt war es insbesondere der bekannte AWO Skandal Frankfurt um Korruption und Machtmissbrauch, der der Glaubwürdigkeit der Wohlfahrtsverbände geschadet hat, dazu online unter <https://www.hessenschau.de/themen/awo-affaere-100.html>, Abruf am 04.04.2025. Zur Kritik aus wirtschaftsliberaler Perspektive an einer mangelnden Effizienz von Wohlfahrtsstaat und einer kritisierten „Wohlfahrtsindustrie“ vgl. den Beitrag des bekannten FAZ Wirtschaftsjournalisten Rainer Hank „Ein Loch ist im Eimer“ vom 21. Mai 2024, online unter <https://rainer-hank.de/faz-kolumne/hanks-welt/ein-loch-ist-im-eimer/>, Abruf am 06.04.2025. Auffallend: Die Kritik verlagert sich zunehmend in den Diskursraum der AfD, die mit parlamentarischen Anfragen gegen die Wohlfahrtsverbände, aber auch mit Anzeigen gegen Einzelne agiert, vgl. dazu das Interview mit einem betroffenen Geschäftsführer im „Jacobin“ (21. September 2021), online unter <https://jacobin.de/artikel/die-afd-veraendert-das-gesellschaftliche-klima-thomas-mampel-stadtteilzentrum-steglitz>, Abruf am 06.04.2025. Vgl. dazu Kap. 16.

17 Zum Zukunftsdialog der Caritas vgl. die Berichterstattung auf der Homepage des Deutschen Caritasverbandes (DCV 2016) sowie seine Publikation „Wegmarken“ (Deutscher Caritasverband 2015a).

(„Wertedialog“¹⁸). Auffallend ist: Es wird zwar viel über die Anwaltsfunktion gesprochen. Sie gehört zum Selbstverständnis der freien Wohlfahrtspflege. Eine Definition und ein einheitliches Verständnis in Wissenschaft und wohlfahrtsverbandlicher Praxis darüber, was überhaupt unter wohlfahrtsverbandlicher Anwaltsfunktion verstanden wird, gibt es jedoch nicht. Es fehlt sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der wohlfahrtsverbandlichen Praxisdiskussion an einer differenzierten Bestandsaufnahme zu Begriff und Herstellung der Anwaltsfunktion. Was sind die Kontextbedingungen, unter denen die Anwaltsfunktion heute hergestellt wird? Es fehlt an empirischen Analysen zu möglichen Einflussfaktoren auf die vertretenen (und nicht vertretenen) Inhalte wohlfahrtsverbandlicher Interessenvertretung bzw. wohlfahrtsverbandlichen Lobbyings¹⁹. Wenig Thema ist die Frage, mit welchen Instrumenten wohlfahrtsverbandliche Lobbyarbeit betrieben wird. Im Zusammenhang werden beide Ebenen, also die instrumentelle und inhaltliche Dimension der Herstellung der Anwaltsfunktion, so gut wie nicht diskutiert. Zudem konzentriert sich die Diskussion zu den Herausforderungen der Anwaltsfunktion einseitig auf das Spannungsverhältnis zwischen der Anwalts- und der Dienstleistungsfunktion²⁰. Wohlfahrtsverbände müssen in der Herstellung ihrer Anwaltsfunktion „einen permanenten internen Interessenausgleich zwischen den Interessen der Mitglieder bzw. Klient/innen auf der einen Seite und den Einrichtungen auf der operativen Ebene bewerkstelligen (...). Dieser latente Konflikt ist durch die Neuorientierung der Sozialpolitik mit der Abweichung vom traditionellen, verbandszentrierten Subsidiaritätsverständnis sowie der Aufhebung des Kostendeckungsprinzips und weiterer marktlicher Steuerungselemente (u. a. die partielle Aufhebung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses) deutlich verschärft worden“ (Heinze/Schneiders 2013, S. 8). Die Perspektive als Sozialanwalt kollidiert immer häufiger mit anderen Handlungsorientierungen (ebd.).

In der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend ausgeklammert wird dabei ein aus Sicht der Verfasserin weiteres und vor dem Hintergrund veränderter sozialpolitischer Rahmenbedingungen neu entstandenes normatives Dilemma. Grundannahme dieser Arbeit ist ein über die Dienstleistungsfunktion hinausgehendes, das heißt um die Solidaritätsstifter- und Gemeinwohlfunktion erweitertes Spannungsverhältnis der Anwaltsfunktion. Auszugehen ist von einer unzureichenden und zu wenig differenzierten verbandlichen Reflexion und wissenschaftlichen Diskussion des veränderten sozialpolitischen Kontextes auf

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

19 Beide Begriffe, wohlfahrtsverbandliche Interessenvertretung und wohlfahrtsverbandliches Lobbying, werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Diese Arbeit folgt damit dem Sprachgebrauch der wohlfahrtsverbandlichen Praxis sowie der wissenschaftlichen Einschätzung von Zimmer/Speth (2015).

20 Vgl. dazu am Beispiel der Caritas die Diskussion im Sammelband von Lehner/Manderscheid (2001).

Selbstverständnis, Rolle und Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat bezogen auf die Wahrnehmung der wohlfahrtsverbandlichen Interessenvertretung von Betroffenen, in dieser Arbeit bezeichnet als wohlfahrtsverbandlich *advokatorische* Anwaltsfunktion.

Auch wenn heute gegenüber der Erstauflage dieser Arbeit mehr Forschung zum Soziallobbying und politischen Handeln in der Sozialen Arbeit auszumachen ist und auch die Ergebnisse dieser Studie Eingang in den Fachdiskurs in der Sozialen Arbeit gefunden haben (vgl. dazu ausführlich die Betrachtungen zur Neuauflage in Kap. 16.2 und 16.3), so gilt der Befund der Forschungslücke „Anwaltsfunktion“ weiterhin.

Zweite Kernaussage: Die wohlfahrtsverbandliche advokatorische Anwaltsfunktion sollte insbesondere aus demokratietheoretischen Gründen ein Thema der Forschung sein.

Das Forschungsvorhaben ist motiviert und geprägt von persönlichen beruflichen Erfahrungen im sozialanwaltschaftlichen Lobbying eines Spitzenverbandes der Freien Wohlfahrtspflege. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, für die Diskussion in der verbandlichen Praxis empirisch gestützte Ideen und Konzepte für eine Weiterentwicklung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion zu liefern. Ziel ist die Förderung einer stärkeren Diskussion zum Zusammenhang von Sozialer Arbeit, Wohlfahrtsverbänden und Demokratie.

Hintergrund ist die Sorge um zunehmende Risiken für „schwache Interessen“²¹ im aktivierenden Sozialstaat²² und die in diesem Zusammenhang aus Sicht der Verfasserin wachsende sozialpolitische Relevanz der Wohlfahrtsverbände im bundesdeutschen demokratischen Sozialstaat. Denn die aktuelle politische Situation verschärft die Notwendigkeit einer optimierten Anwaltsfunktion, da der bestehende Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte eher negativ

21 Als „schwache Interessen“ werden in der Politikwissenschaft gemeinhin „die Interessen von Akteuren bezeichnet, die über wenige Ressourcen verfügen und aus strukturellen Gründen politisch schwer organisierbar sind“ (Clement u. a. 2010, S. 7). Das sind insbesondere die Interessen von „Armen“ (ebd.). Angeführt sei hier die bekannte Definition von von Winter/Willems (2000, S. 14), die als schwaches Interesse „eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz, die aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften resultiert“ (ebd.), bezeichnen; so auch bei Clement u. a. 2010 auf S. 13, dort mit weiteren Ausführungen S. 13 ff.

22 Es gibt keine feste Definition von aktivierendem Sozialstaat. Frank Oschmiansky (2010) führt in seinem Beitrag zum aktivierenden Sozialstaat für die Bundeszentrale für politische Bildung unterschiedlichste Definitionen beispielhaft auf. Die ausführlichste Auseinandersetzung zu Begriff und Verständnis findet sich in der Habilitationsschrift „Der aktivierende Wohlfahrtsstaat“ von Irene Dingeldey (2011). Der normative Diskurs des Wandels vom „fürsorgenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ wird anhand der sich verändernden Ziele und Leitbilder dargestellt. Ihr Fazit: „Der fürsorgende und der aktivierende Wohlfahrtsstaat unterscheiden sich demnach nicht nur hinsichtlich des Verständnisses zentraler sozialpolitischer Ziele, sondern auch hinsichtlich der Staats- und Steuerungsvorstellungen. Dies schlägt sich insbesondere in einer veränderten Auffassung von der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik nieder“ (Dingeldey 2006, S. 7). Ausführlich dazu in Teil C dieser Arbeit.

auf „schwache Interessen“ wirkt, vor allem auch in den Bundesländern²³. Die vorliegende Arbeit leistet damit einen Beitrag zu einer stärkeren Diskussion und wissenschaftlich gestützten Reflexion verbandlichen Handelns bezogen auf die demokratietheoretische Bedeutung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion und möglichen Konsequenzen für Wissenschaft und verbandliche Praxis. In dieser Arbeit interessiert dabei die Frage, inwieweit die Interessen von Armen²⁴ im Grundsicherungsbezug SGB II²⁵ anwaltschaftlich durch die Wohlfahrtsverbände auf Spitzenverbandsebene vertreten werden. Dies wird in dieser Arbeit als advokatorische Anwaltsfunktion bezeichnet.

Dritte Kernaussage: Diese Untersuchung leistet einen Beitrag dazu, das bestehende Forschungsdesiderat „Anwaltsfunktion“ aufzubereiten, und zwar erstens in Form einer Begriffsklärung, zweitens einer Bestandsaufnahme und drittens einer Bewertung der Tragweite der advokatorischen Rolle der Wohlfahrtsverbände.

23 Bis 2020 sollten die Haushalte der deutschen Bundesländer aufgrund der Schuldenbremse strukturell ausgeglichen sein. Dazu Lars P. Feld (2024). Zur Reform der Schuldenbremse im März 2025 in Kap. 16.1.1.

24 Die Wohlfahrtsverbände sprechen bei Menschen im Grundsicherungsbezug SGB II von Armen, vgl. dazu die Positionierung der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege (BAGFW 2015a) zu den Regelbedarfen SGB II vom 07.05.2015. Zur wissenschaftlichen und politischen Definition und Messung von Armut vgl. Hanesch (2015, S. 101 ff.). Die Verfasserin teilt die normative Einschätzung der Wohlfahrtsverbände und übernimmt in dieser Arbeit die Bezeichnung von Personen im Grundsicherungsbezug als Arme. Der Frankfurter Arbeitskreis Armutsforschung hat eine detaillierte Erklärung zum Armutsbegriff verabschiedet (Arbeitskreis Armutsforschung 2017). Dort wird die Kritik an der Methode der Armutsmessung aufgenommen. – Vgl. dazu zuletzt die Stellungnahme des Arbeitskreises Armutsforschung zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. November 2023 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung“ mit Aufnahme der genannten Erklärung, Ausschussdrucksache 20(13)79b.

25 Wenn in dieser Arbeit von „Personen im Grundsicherungsbezug SGB II“ oder verkürzt von „Personen/Menschen im SGB II“ die Rede ist, so ist damit immer der Bezug von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld (seit 2023 Bürgergeld) gemeint. „Das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld umfassen neben dem Regelbedarf, der in Höhe der so genannten regelbedarfsrelevanten Bedarfe berücksichtigt wird, auch die als angemessen bewerteten Bedarfe für Unterkunft und Heizung, soweit diese Bedarfe nicht durch Einkommen oder Vermögen unter Beachtung von Absetzbeträgen und Schonvermögen gedeckt sind“ (BMAS 2018a). Das SGB II trat zum 01.01.2005 in Kraft. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB), in der Öffentlichkeit oft als Hartz-IV-Empfänger bezeichnet, haben Arbeitslosengeld II erhalten und nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NEF) Sozialgeld. Die Grundsicherungsstatistik SGB II der BA bildet die Personengruppen der Leistungszuhelfenden im SGB II jeweils vollständig ab (BA 2025). Die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) hält als staatliches Fürsorgesystem neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (sogenannte passive Leistungen) ferner Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (sogenannte aktive Leistungen) vor (BMAS 2018b, für viele). – Zum 01. Januar 2023 erfolgte die Umbenennung in Bürgergeld, dazu auf der Homepage der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/buergergeld-2125010> und des BMAS unter <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/grundsicherung-buergergeld.html>, Abruf jeweils am 10.10.2024. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen nach der vorgezogenen Bundestagswahl 2025 ist eine weitere Reform geplant, in der die Bezeichnung Bürgergeld wieder abgeschafft werden soll (Stand März 2025), vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/abschluss-sondierungen-hintergrund-100.html> (08.03.2025), Abruf am 04.04.2025.

Nur wenn klar ist, was jeweils unter Anwaltsfunktion gemeint ist, ist eine differenzierte und strukturierte Diskussion in Theorie und Praxis zur hier interessierenden Frage nach der advokatorischen Anwaltsfunktion möglich. Ferner geht es darum, im Zuge einer Bestandsaufnahme ein neues Lobbyingdilemma für die advokatorische Anwaltsfunktion aufzuzeigen und theoretisch zu erfassen. Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren anwaltschaftlichen Handelns sollen beschrieben und die Tragweite der Rede von der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion als advokatorische Anwaltsfunktion oder Sozialanwaltsfunktion bewertet werden.

Diese drei Zielsetzungen werden einleitend vorgestellt:

(1) **Begriffsklärung:** Zum ersten geht es darum, als Grundlage für alle weiteren Forschungstätigkeiten rund um die Anwaltsfunktion herauszuarbeiten, was in der wissenschaftlichen Diskussion und in der Praxis überhaupt unter Anwaltsfunktion verstanden wird. Wird hier immer die Anwaltsfunktion als Interessenvertretung von Armen und damit als advokatorische Anwaltsfunktion verstanden? Oder gibt es hier noch weitere, viel breitere Begriffsverständnisse. Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände und die Beschäftigung mit den Wohlfahrtsverbänden in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen lassen dies vermuten. Dies gilt es herauszuarbeiten und in einem zweiten Schritt abzugleichen mit der in dieser Arbeit interessierenden Frage nach der Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II. Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion verlangt also zunächst eine Klärung des Begriffsverständnisses von Anwaltsfunktion. Diese wurde bislang nicht systematisch vorgenommen. Dies erschwert jedoch nicht nur die wissenschaftliche Diskussion, sondern auch den Diskurs in der wohlfahrtsverbandlichen Praxis zu Stand und Perspektiven der advokatorischen Anwaltsfunktion. So wie sich unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen meist unvermittelt nebeneinander mit den Wohlfahrtsverbänden als Forschungsgegenstand beschäftigen, so geschieht dies analog auch in der wohlfahrtsverbandlichen Praxisdiskussion. Der Forschungsstand zur advokatorischen Anwaltsfunktion erscheint daher unübersichtlich und sehr diffus. Ebenso bleibt auch die wohlfahrtsverbandliche Praxisdiskussion unklar, weil der Begriff unklar ist. Alexander Dietz und Stefan Gillich, zwei ausgewiesene Praktiker eines großen Spitzenverbandes der freien Wohlfahrtspflege, haben 2013 in einer der wenigen und jüngeren Publikationen, die sich mit der advokatorischen Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände beschäftigen, treffend formuliert, dass die Begriffe „Anwaltschaft, Parteilichkeit und Lobbyarbeit (...) wie ein Mantra hochgehalten“ werden, „ohne zu benennen, was damit

konkret gemeint ist, sowie ohne eine offene Reflexion der Rahmenbedingungen“ (Dietz/Gillich 2013, S. 11). Letzteres führt zur zweiten und dritten Zielsetzung der Arbeit.

- (2) **Bestandsaufnahme:** Zum zweiten geht es darum, auf der Grundlage dieser Begriffsdiskussion und Begriffsbestimmung eine Bestandsaufnahme zur Herstellung der wohlfahrtsverbandlich-advokatorischen Anwaltsfunktion vorzunehmen. Im Fokus des wissenschaftlichen Diskurses und der öffentlichen Diskussion steht bislang das Lobbyingdilemma der Freien Wohlfahrtspflege bezogen auf das mögliche und im Zuge der eingetretenen Ökonomisierung²⁶ von Sozialpolitik wachsende Spannungsverhältnis ihrer Funktionen als Anwalt und Dienstleister. Begründet wird dies wie folgt: Bei sozialpolitischen Kürzungen sind die Verbände als Anbieter sozialer Dienstleistungen immer auch von Kürzungen betroffen. Dies erschwert in der politischen Öffentlichkeit ihre Lobbyarbeit für Betroffene, da ihr Eintreten für Betroffene ausgelegt wird als Verteilungskampf und Sorge um den Erhalt der eigenen Einrichtung.²⁷ Den Wohlfahrtsverbänden wird vorgeworfen, mehr ihren eigenen Interessen als denen ihrer Klienten und Klientinnen²⁸ zu folgen. Ihre politische Legitimation zur Vertretung schwacher Interessen wird unter dem Stichwort der „Wohlfahrtsindustrie“ in Frage gestellt. Selbst intern wird den Wohlfahrtsverbänden vorgeworfen, ihrem anwaltschaftlichen Selbstverständnis nicht mehr gerecht zu werden.²⁹ Die vorliegende Untersuchung geht darüber hinaus noch von einem weiteren Lobbyingdilemma aus, nämlich einem Spannungsverhältnis zwischen der Funktion als Anwalt und der als Solidaritätsstifter, der sogenannten Gemeinwohlfunktion. Dieses Spannungsverhältnis wird bislang in der Wissenschaft und verbandlichen Praxis nur ansatzweise diskutiert, und zwar im Rahmen der Kritik am wohlfahrtsverbandlichen Engagement der

26 *Ökonomisierung* wird in Anlehnung an Schimank/Volkman (2008) als ein Vorgang bezeichnet, „durch den Strukturen, Prozesse, Orientierungen und Effekte, die man gemeinhin mit einer modernen kapitalistischen Wirtschaft verbindet, gesellschaftlich wirkmächtiger werden“ (Schimank/Volkman 2008, S. 382).

27 Vgl. Tesch 2012.

28 Die Verfasserin versucht in dieser Arbeit dem Spagat zwischen einer gewollten Lesefreundlichkeit und einer gendergerechten Schreibweise gerecht zu werden. Wo möglich und wo es den Lesefluss nicht zu sehr einschränkt, werden die weibliche und männliche Form verwendet. Meist wird versucht, durch die Verwendung einer geschlechtsneutralen Pluralbildung komplizierte Satzkonstruktionen zu vermeiden. Im neuen Kapitel 16 findet auch das Gendersternchen Anwendung, um möglichst barrierefrei allen Geschlechtsidentitäten gerecht zu werden.

29 Dietz/Gillich 2013; vgl. dazu Kap. 4.1.1 in dieser Arbeit mit weiteren Literaturhinweisen.

Verbände als Träger von Tafeln (Kessl/Schoenville 2010³⁰). Dieses Spannungsverhältnis soll theoretisch diskutiert und empirisch am Beispiel von Personen im Grundsicherungsbezug SGB II (umgangssprachlich damals Hartz IV) nachgewiesen werden. Was ist wirklich dran an der von der Verfasserin oben skizzierten Grundannahme eines „neuen Lobbyingdilemmas“, also eines neu entstandenen Spannungsverhältnisses zwischen der Anwaltsfunktion von Wohlfahrtsverbänden und ihrer Solidaritätsstifter- bzw. Gemeinwohlfunktion? Kann dies theoretisch und empirisch begründet werden? Gelingt dies, so ergeben sich hieraus Folgefragen, die auf einen weiterführenden Forschungsbedarf zur Anwaltsfunktion von Wohlfahrtsorganisationen hinweisen.

- (3) **Tragweite:** Was sind Einflussfaktoren auf die Herstellung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion? Was sind Möglichkeiten und was Grenzen der Advokation schwacher Interessen durch Wohlfahrtsverbände? Welche Rahmenbedingungen benötigt eine wohlfahrtsverbandliche Advokation schwacher Interessen? Nicht zuletzt verfolgt diese Arbeit das Ziel, einen wissenschaftlich gestützten Beitrag zur wohlfahrtsverbandlichen Praxisdiskussion zur Reflexion und Weiterentwicklung ihres anwaltschaftlichen Handelns zu leisten. Dies erfolgt in dieser Arbeit am Beispiel der Personen im Grundsicherungsbezug SGB II („Hartz IV“). Die im empirischen Teil dieser Arbeit gewonnenen Ergebnisse werden vor dem Hintergrund weiterer möglicher Einflussfaktoren auf die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion aus unterschiedlichen Beobachterinnenperspektiven heraus diskutiert und eingeordnet.

30 Fabian Kessl und Holger Schoenville verweisen auf den hier bestehenden grundlegenden Konflikt zum eigenen sozialpolitischen und fachlichen Anspruch der Armutsbekämpfung: „Die Wohlfahrtsverbände stehen somit gegenwärtig in keinem geringeren Dilemma als demjenigen, sich auf der einen Seite auf die Befriedigung eines immens gewachsenen und nachgefragten Angebots zu konzentrieren (...) oder auf der anderen Seite den selbst formulierten Anspruch zu befördern und politisch einzufordern, eine verlässliche, sozialstaatlich organisierte Armutsbekämpfung zu realisieren. Anders ausgedrückt: Die Partnerschaften und Verflechtungen mit den lokalen Lebensmittelausgaben und ähnlichen Initiativen stellt für die Träger Sozialer Arbeit und die Soziale Arbeit insgesamt einen grundlegenden Konflikt hinsichtlich des eigenen sozialpolitischen und fachlichen Anspruchs und Auftrags dar.“ (Kessl/Schoenville 2010, S. 6); zur Tafeldiskussion in den Wohlfahrtsverbänden vgl. auch die Beiträge im Sammelband von Stefan Selke 2010.– Zum aktuellen Diskurs vgl. die Beiträge im von Fabian Kessl und Holger Schoenville 2024 herausgegebenen Sammelband „Mitleidsökonomie“ (Beltz Juventa).

Normativer Bewertungsmaßstab³¹ der vorliegenden Studie ist das an die Einlösung des politischen Gleichheitsversprechens in der Demokratie gebundene Ideal einer advokatorischen Anwaltsfunktion als Interessenvertretung von in der Politikwissenschaft als „schwach“ bezeichneten Interessen, das heißt hier konkret von benachteiligten, marginalisierten oder exkludierten Gruppierungen im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess.

Nur angerissen werden kann in dieser Arbeit die Frage nach der Legitimität advokatorischen Handelns der Wohlfahrtsverbände. Rudolf Bieker (2011) verweist angesichts eines fehlenden direkten Vertretungsauftrags auf die hohe Deutungsmacht der Wohlfahrtsverbände in der Herstellung ihrer advokatorischen Anwaltsfunktion (Bieker 2011, S. 33). Konstatiert wird eine Instrumentalisierung advokatorischen Handelns, in dem Klienteninteressen so definiert werden, dass sie zu den „organisatorischen Funktionserfordernissen“ (Pabst 1996, S. 23) und Eigeninteressen der Verbände passen (Pabst 1996, S. 20 ff. und Bieker 2011, S. 33 mit Verweis auf Pabst 1996) oder indem ihre advokatorische Funktion vor allem der eigenen Profilierung und Öffentlichkeitsarbeit diene (Bode 2002a³²). Dies verweist auf eine weitere Forschungslücke. Es fehlt nicht nur an einem wissenschaftlichen Diskurs zu Begriff, Bestandsaufnahme und Tragweite der advokatorischen Anwaltsfunktion. Es fehlt ebenfalls an einem wissenschaftlichen Diskurs

31 Die vorliegende Untersuchung versteht sich als ein interdisziplinäres reflexives sozialwissenschaftliches Forschungsvorhaben und verortet sich in der Wohlfahrtsverbändeforschung und der Sozialpädagogik bzw. Sozialen Arbeit. Mit Albert Scherr (2015, S. 279) ist die Vorstellung einer nicht-normativen Kritik ein „Mythos“ (ebd.). „Kritik als Bewertung von sozialen Verhältnissen und Praktiken in (!) Hinblick darauf, ob sie akzeptabel und abzulehnen sind, ist zwingend auf Normativität angewiesen“ (Scherr 2015, S. 279, mit Verweis auf Otto/Scherr/Ziegler 2010 und Scherr 2012). Zum „unauflöslche(n) Zusammenhang von Kritik und Bewertung in der Sozialen Arbeit“ vgl. den gleichnamigen Beitrag von Scherr (2015); zu Funktion und Stellenwert von Kritik in Beiträgen zur Sozialen Arbeit vgl. auch die Positionierung von Sandermann (2015) im gleichen Sammelband.

32 Bode (2002a) stellt fest, „daß man sich im Verband pragmatisch auf die neuen Umweltbedingungen einstellt. Die Vision ist die zweier separierter Verbandskomplexe: eine Caritas für die Armen und eine für den Markt sozialer Dienstleistungen. Die Diskurse der Caritas verweisen auf deren gesellschaftliche Emanzipation im Verhältnis zum politischen System. Vor Ort werden sie pragmatisch gewendet: Es gilt, in den zentralen Dienstleistungsfeldern ‚zu retten, was zu retten ist‘ und eigene Kompetenzen zu demonstrieren. Dabei eignen sich die Diskurse zur Erlangung von Mandaten für Hilfsprojekte, die für die Randgruppen das ‚schlimmste verhindern‘. *Es geht also letztlich eher um PR in eigener Sache als um das Engagement für einen anderen Sozialstaat*“ (Bode 2002a, S. 33, Hervorhebung M. M.).

zu einer advokatorischen Ethik³³ auf der Makroebene³⁴. Dazu Micha Brumlik (1992, S. 82): „Unter einer advokatorischen Ethik möchte ich eine Theorie moralischen Handelns verstehen, die klärt, ob, unter welchen Umständen und aufgrund welcher Rechtstitel Personen das Recht haben, ohne das Wissen oder gegen den erklärten Willen anderer Menschen in ihrem Namen zu handeln“ (ebd.; Brumlik 1992, S. 82 auch im Papier der DGSA 2008, dazu in dieser Arbeit in Kap. 15.2). Was legitimiert die Wohlfahrtsverbände aus Sicht der von ihnen Vertretenen zur stellvertretenden Advokation auf politischer Ebene? Widerspricht advokatorisches Handeln nicht grundsätzlich dem Selbstbestimmungsgedanken? Wann ist ein advokatorisches Handeln zu Gunsten hilfebedürftiger Menschen ethisch legitim? Lässt sich eine Ethik der legitimen advokatorischen Interessenvertretung auf politischer Ebene beschreiben und falls ja, wie? Auf diese offenen Fragen wird an dieser Stelle hingewiesen. Sie werden abschließend im Zuge der Auswertung der erzielten Ergebnisse dieser Untersuchung zur Tragweite der advokatorischen Rolle der Wohlfahrtsverbände und der Formulierung von Handlungsoptionen nochmals aufgegriffen werden.

Vierte Kernaussage: Zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist die nach der Herstellung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II (Arbeitslosengeld II, umgangssprachlich „Hartz IV“, seit 2023 Bürgergeld). Hier zeigt sich das neue Lobbyingdilemma besonders deutlich. Dies wird in einer Fallstudie bearbeitet werden.

Die Wohlfahrtsverbände und hier insbesondere der Caritasverband wurden im Zuge der sogenannten Hartz IV Gesetzgebung auch wohlfahrtsverbandsintern mit der Kritik konfrontiert, ihrer Sozialanwaltsfunktion nicht mehr in

33 Dazu grundlegend Micha Brumlik 1992.

34 In ersten Ansätzen Brüll/Schmid 2005. „Die Autoren gliedern ihre Studie in zwei Teile. Der erste Teil befasst sich mit einer theoretischen (...) Einführung in die anwaltschaftliche Ethik“ (Abstract, Opus W 2005, URL im Literaturverzeichnis unter Brüll/Schmid 2005) und dies unter Bezugnahme auf die Arbeiten von Brumlik. „Der zweite Teil bietet schulpädagogische Anknüpfungspunkte der anwaltschaftlichen Ethik im Bildungsplan 2004 des Landes Baden-Württemberg und in den Bildungsstandards für soziale und ethische Kompetenz“ (Abstract, Opus W 2005, URL im Literaturverzeichnis unter Brüll/Schmid 2005). Hingewiesen sei an dieser Stelle darauf, dass in der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren die Anwaltschaft der Wohlfahrtsverbände stark unter Druck geriet. Ihnen wurde vorgeworfen, die Interessen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen und Betroffenen ohne Mandat zu vertreten. Durch die gelungene Integration der damaligen kritischen Initiativen und der Selbsthilfe in die Strukturen der freien Wohlfahrtspflege, vor allem durch eine Mitgliedschaft im Paritätischen Wohlfahrtsverband, wurde es still um diese Kritik und mit ihr an einer systemstabilisierenden Rolle der traditionellen Wohlfahrtspflege (Boeßenecker 2005, S. 43 mit Verweis auf die Arbeiten von Rudolph Bauer). Daneben findet sich seit Ende der 80er Jahre eine weitere Kritik an der Legitimität der Freien Wohlfahrtspflege. Hinterfragt wird die Legitimität der Wohlfahrtsverbände hier jedoch nicht aus sozialpolitischer, sondern wirtschaftspolitischer Perspektive. Aus, so Boeßenecker (2005), „ordoliberaler Sicht (wird, M. M.) die Legitimität des Systems Freier Wohlfahrtspflege schlichtweg verneint und radikal die marktförmige Neugestaltung des sogenannten ‚Wohlfahrtskartells‘“ gefordert (Boeßenecker 2005, S. 43, u. a. mit Verweis auf die Arbeiten von Otttnad/Wahl/Miegel 2000 und Enste 2004). Dazu auch Boeßenecker 2017, hier S. 28.

ausreichender Weise gerecht zu werden.³⁵ Auf der anderen Seite wird gerade dem Deutschen Caritasverband attestiert, mit der gemeinhin konstatierten Auflösung des Korporatismus auch stärker zum Anwalt der Armen geworden zu sein (Pabst 1996 u. a.). Wie passen solche widersprüchlichen Beobachtungen, einmal die Kritik am fehlenden anwaltschaftlichen Handeln und dann der Hinweis auf ein starkes sozialanwaltschaftliches Engagement für die jeweils gleiche Zielgruppe zusammen?

Abstrahiert von oft pauschalen Vorwürfen einer Vernachlässigung der Anwaltsfunktion, einer (von den Kritikern von links bezeichneten) neoliberal motivierten Anpassung wohlfahrtsverbandlichen Handelns und einer Verklärung sozialstaatlicher Vergangenheit, ist es Ziel dieser Arbeit, die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II empirisch gestützt differenziert zu beschreiben. Mögliche Erklärungsansätze für die Herstellung der Anwaltsfunktion werden ausgemacht und sich scheinbar widersprechende Beobachtungen hinterfragt. Dies erfolgt durch eine politikfeldbezogene Analyse der Herstellung der Anwaltsfunktion für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II. Zentrale Forschungsfrage wird sein, wie die wohlfahrtsverbandliche Anwaltsfunktion auf Spitzenverbandsebene für Personen im SGB II hergestellt wird bzw. was ihre Herstellung beeinflusst und wie mögliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten erklärt werden können.

Dabei geht diese Arbeit von der Annahme aus, dass der wohlfahrtsstaatliche Wandel zum aktivierenden Sozialstaat die Herstellung der Anwaltsfunktion beeinflusst und die Intensität anwaltschaftlichen Handelns und seine Formen davon abhängig sind, inwieweit den Wohlfahrtsverbänden im aktivierenden Sozialstaat ein leitbild- und sozialstaatskonformes Handeln möglich ist. Wo dies nicht der Fall ist, würde demnach die Anwaltsfunktion nicht oder weniger intensiv hergestellt werden.

In der mit einer Forschungshypothese hinterlegten empirischen Teiluntersuchung in Teil D soll diese Grundannahme im Rahmen einer Fallstudie auf Tragfähigkeit überprüft werden, und zwar durch eine Analyse der Herstellung der wohlfahrtsverbandlich advokatorischen Anwaltsfunktion in den beiden Politikfeldern Arbeitsmarkt und Familie. Gibt es themenfeldbezogene Unterschiede? Falls ja, wie können sie erklärt werden? Gibt es einen Zusammenhang zwischen der instrumentellen und der inhaltlichen Ebene in der Herstellung der Anwaltsfunktion? Können die Theorien des wohlfahrtsstaatlichen Wandels und der Verbändeforschung Erklärungsansätze zu einer möglichen themenabhängigen Varianz in der Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion liefern?

35 So bspw. die Kritik von Günter Salz (2013), damals Geschäftsführer der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege RLP, an den Ein-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) und der Unterstützung dieser Politik namentlich durch den Deutschen Caritasverband; zum Hintergrund der Kritik zusammenfassend Dörre u. a. 2013, S. 26.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf aufeinander aufbauende Teile (vgl. Abbildung 1):

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: eigene Darstellung

Erster Teil: Grundlagen (Teil A)

In **Teil A** erfolgt eine Einführung in das Forschungsvorhaben mit der Vorstellung der Forschungsfrage, der Darlegung des Forschungsstandes zur wohlfahrtsverbandlich advokatorischen Anwaltsfunktion, der Begründung des bestehenden Forschungsbedarfs und der Erläuterung des Forschungsdesigns.

Zweiter Teil: Begriff (Teil B)

In **Teil B** wird die erste Zielsetzung dieser Untersuchung bearbeitet, die Begriffsklärung von Anwaltsfunktion und die Begriffsbestimmung für diese Arbeit: Auf der Grundlage der Sichtung und Auswertung der bestehenden Grundlagenliteratur und wesentlicher wohlfahrtsverbandlicher Dokumente zur wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion werden in einem ersten Schritt unterschiedliche Begriffsverständnisse oder Varianten von Anwaltsfunktion herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage erfolgt die Begriffsbestimmung der für diese Arbeit

wesentlichen advokatorischen Anwaltsfunktion. Die Darlegung der verwendeten unterschiedlichen Begriffsverständnisse bzw. Varianten von Anwaltsfunktion hilft, die verbandliche und wissenschaftliche Diskussion zur Anwaltsfunktion zu strukturieren und auf der Grundlage der gewonnenen theoretischen Vorannahmen Forschungsvorhaben und Forschungsdesign weiter zu konkretisieren.

Dritter und vierter Teil: Bestandsaufnahme

Analyse der Diskussion in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Teil C) und Fallstudie als empirische Teiluntersuchung (Teil D)

In **Teil C** und **Teil D** wird die zweite Zielsetzung bearbeitet, die Erstellung einer Bestandsaufnahme wohlfahrtsverbandlichen Handelns zur Advokation der Interessen von Armen im Grundsicherungsbezug SGB II. Gefragt wird, was die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion beeinflusst. Hierzu erfolgt zunächst in Teil C eine Analyse der Theoriebezüge zur advokatorischen Anwaltsfunktion sowie der bisherigen Forschung zur Advokation und Anwaltschaft in den Wohlfahrtsverbänden. In Teil D erfolgt dann im Rahmen einer Fallstudie zur gleichen Fragestellung eine mit einer Forschungshypothese hinterlegte empirische Teiluntersuchung.

Bestandsaufnahme Teil C

Aufbauend auf der in Teil B erfolgten Begriffsbestimmung und damit genauen Festlegung des Forschungsgegenstandes dieser Untersuchung werden zunächst die wissenschaftlichen Theorien, aus denen die Grundannahmen, Untersuchungshypothese und Analysekatoren für diese Studie abgeleitet werden, vorgestellt und diskutiert. Die zentrale Grundannahme vom Einfluss des Leitbildes vom aktivierenden Sozialstaat auf die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion wird hierbei als Forschungshypothese für die spätere empirische Teiluntersuchung in Teil D formuliert. Hieraus werden ebenfalls die Analysekatoren gewonnen. Ergänzend erfolgt eine Literaturanalyse. Kann die bestehende Forschung die Formulierung der Forschungshypothese und die Erstellung der Analysekatoren weiter konkretisieren, auch wenn die advokatorische Anwaltsfunktion in der Forschung so gut wie kein Thema ist? Finden wir vielleicht am Rande Hinweise zur advokatorischen Anwaltsfunktion oder können Aussagen aus anderen Forschungsergebnissen ableiten? Dieser Frage wird ebenfalls in Teil C im Rahmen einer Sichtung und Analyse der bestehenden Forschungsliteratur zu den Wohlfahrtsverbänden nachgegangen. Es erfolgt dabei eine Auswertung bezogen auf die Fragestellung und die Forschungshypothese dieser Arbeit, also zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel als möglichen Einflussfaktor in der Herstellung der wohlfahrtsverbandlich advokatorischen Anwaltsfunktion. Gefragt wird danach,

was die Forschung in den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen hier an möglichen Ergebnissen erarbeitet hat. Die jeweiligen Literaturstränge werden dabei interdisziplinär ausgewertet. Ziel ist die Gewinnung weiterer theoretischer Vorannahmen und Analysekatoren zu inhaltlichen Anforderungen und Einflussfaktoren in der Herstellung der wohlfahrtsverbandlich advokatorischen Anwaltsfunktion und damit als Hinführung zu der mit einer Forschungshypothese hinterlegten empirischen Teiluntersuchung. Forschungshypothese und Analysekatoren können nunmehr abschließend formuliert werden.

Bestandsaufnahme Teil D

Hier wird die zweite Zielsetzung dieser Arbeit, die Erstellung einer Bestandsaufnahme der Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion in den Wohlfahrtsverbänden, nunmehr im Rahmen einer mit einer Forschungshypothese hinterlegten empirischen Teiluntersuchung bearbeitet. Dies geschieht bezogen auf die konkrete Forschungsfrage und das mögliche Aufzeigen des neu konstatierten Spannungsverhältnisses zwischen der Anwaltsfunktion und der Solidaritätsstifter- bzw. Gemeinwohlfunktion. Umgesetzt wird dies als Fallstudie – mit einer empirischen Untersuchung zur Herstellung der Anwaltsfunktion in der verbandlichen Praxis, und zwar in den beiden Politikfeldern Arbeitsmarkt und Familie für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II anhand eines Fallbeispiels.

Die Fallstudie: Das verbandliche sozialanwaltschaftliche Lobbying auf Spitzenverbandsebene für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II wird in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Familie am Beispiel von zwei ausgewählten Wohlfahrtsverbänden (Deutscher Caritasverband und Paritätischer Gesamtverband) und Dokumenten der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege (BAGFW) vergleichend beschrieben. Analysiert wird das verbandliche sozialanwaltschaftliche Handeln im Rahmen der Kürzungen zur Umsetzung des Sparpakets der Bundesregierung 2010 mit der Einleitung einer nahezu 50 prozentigen Kürzungen des Eingliederungstitels (Arbeitsmarkt) und der Streichung des Elterngeldes für Eltern im SGB II Bezug („Hartz IV“). Konkret untersucht werden soll mittels der Methodik des Vergleichs die Herstellung der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion in zwei ausgewählten Politikfeldern anhand von zwei ausgewählten Sparmaßnahmen aus dem Sparpaket 2010 mit Auswirkungen auf aktive und passive Leistungen aus dem SGB II (durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011³⁶)

36 Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, vgl. Deutscher Bundestag 2010b; zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens für das Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBegIG 2011) mit Materialien im DIP, Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge, hier <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/291/29166.html>. Zum Haushaltsbegleitgesetz 2011 informiert das Portal Sozialpolitik (Redaktion Dr. Johannes Steffen), online unter <https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=haushaltsbegleitgesetz-2011>, Abruf am 04.10.2024.

- im Politikfeld Arbeitsmarkt: Das Kabinett beschließt im Rahmen des Sparpakets 2010 Kürzungen des Eingliederungstitels um fast 50 %. Dies betrifft das Gesamtbudget des Bundes nach § 46 SGB II, konkret die Eingliederungsmittelverordnung über das BMAS und damit vor allem die zur Verfügung stehenden Mittel für die aktiven Eingliederungsleistungen gem. § 16 SGB II wie beispielsweise die Gelder für die öffentlich geförderte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und für andere Maßnahmen.³⁷
- im Politikfeld Familie: Ebenfalls im Rahmen des Sparpakets erfolgt die Anrechnung von Elterngeld auf ALG II. Der Sockelbetrag von 300 Euro ist nunmehr nicht mehr länger anrechnungsfrei. Bislang war das Elterngeld „bei Sozialleistungen, deren Zahlung von anderen Einkommen abhängig ist, bis zu einer Höhe von insgesamt 300 Euro im Monat als Einkommen unberücksichtigt“ (§ 10 BEEG a. F., zit. n. BVerfG 2012) geblieben. § 11 Abs. 3a SGB II bestimmte, dass lediglich „der Teil des Elterngeldes, der die nach § 10 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes anrechnungsfreien Beträge übersteigt, in voller Höhe berücksichtigt“ (§ 11 Abs. 3a SGB II a. F., zit. n. BVerfG 2012) wird. Im Zuge des Sparpakets ist ohne Übergangsregelung § 11 Abs. 3a SGB II durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 aufgehoben (HBeglG 2011, Artikel 15 Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch) und die neue Anrechnung ab 01.01.2011 geregelt worden (HBeglG 2011, Artikel 14 Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes, Neuregelung im § 10 Abs. 5 BEEG). Zum Haushaltsbegleitgesetz 2011 vom 9. Dezember 2010 vgl. Deutscher Bundestag 2010b und die Hinweise in Fußnote 36; vgl. ferner BVerfG 2012.

Die Analyse bezieht sich auf frei zugängliche Dokumente des Deutschen Caritasverbandes, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW³⁸) als Zusammenschluss der Spitzenverbände auf Bundesebene sowie des Deutschen Vereins als Zusammenschluss von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Unterschiede und Gemeinsamkeiten des sozialanwaltschaftlichen Lobbyings werden herausgearbeitet. Konkret aufgezeigt wird anhand einer vergleichenden Analyse verbandlichen sozialanwaltschaftlichen Handelns für die gleiche Zielgruppe (Personen im SGB II Bezug) in zwei unterschiedlichen Politikfeldern (Arbeitsmarktpolitik

37 Zu den Kürzungen im Eingliederungstitel und mit weiteren Hintergrundinformationen Obermeier/Schultheis/Sell 2013, S. 11–15.

38 Die BAGFW (dazu auf der Homepage unter www.bagfw.de) übernimmt innerhalb der wohlfahrtsverbandlichen Zusammenarbeit die politische Koordination (Schmid/Mansour 2007, S. 245), so wie der gleichsam traditionsreiche Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege organisiert (ebd.; dazu auf der Homepage unter www.deutscher-verein.de). Die sogenannten Landesligen stellen analog die Zusammenschlüsse der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auf der jeweiligen Landesebene dar, wie bspw. die Liga der Freien Wohlfahrtspflege RLP (www.liga-rlp.de) oder die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen (www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de).

und Familienpolitik) in einem gleichen Zeitraum unterschiedliches sozialanwaltschaftliches Lobbying. Die Auswahl der beiden Politikfelder erfolgt vor dem Hintergrund des vermuteten und in Teil C dargelegten theoretischen Zusammenhangs des praktizierten sozialanwaltschaftlichen Lobbyings mit dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates. Ausgehend von der Annahme, dass sich am vorherrschenden sozialstaatlichen Leitbild des aktivierenden Sozialstaates nichts geändert hat³⁹, überwiegen die mit der Möglichkeit des Politikfeldvergleichs gegebenen Vorteile des Fallbeispiels „Sparpaket“ aus dem Jahr 2010/2011 gegenüber einer empirischen Analyse aktuellerer wohlfahrtsverbandlicher Positionierungen zum SGB II. In die Interpretation der empirisch gewonnenen Ergebnisse werden spätere wohlfahrtsverbandliche Positionierungen zu Gesetzgebungen im Politikfeld SGB II jedoch einbezogen werden, konkret die wohlfahrtsverbandlichen Positionierungen zu den Themenfeldern Sanktionen und Rechtsvereinfachung im SGB II^{40, 41}.

Fünfter Teil: Tragweite und Konsequenzen (Teil E)

Teil E geht der Frage nach der Tragweite sozialanwaltschaftlichen Handelns und damit den Möglichkeiten und Grenzen wohlfahrtsverbandlich advokatorischer

39 Vgl. zum sozialstaatlichen Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat ausführlich Teil C in dieser Arbeit. Diese Arbeit geht von der Grundthese aus, dass sich am sozialstaatlichen Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat und seinem ökonomisierten Gemeinwohlverständnis und dem Bewertungsmaßstab einer Kosten-Nutzen-Bilanz nichts verändert hat. Betont werden innerhalb dieses Leitbildes zum Zeitpunkt der Erstauflage verstärkt sozialinvestive Ansätze gegenüber punitiven, so etwa in der Diskussion um einen „vorsorgenden Sozialstaat“, dazu später in Teil C, Kapitel 8.2. Es handelt sich hierbei jedoch um eine subjektive Einschätzung der Verfasserin. Tilman Lutz (2010) hat in seiner im Fachdiskurs sehr bekannten Dissertation zur Sozialen Arbeit im Kontrolldiskurs die bis heute andauernden Auswirkungen dieses neuen sozialpolitischen Leitbildes vom aktivierenden Sozialstaat herausgearbeitet: Zentral ist der „Paradigmenwechsel bei der Zurechnung von Ursachen für soziale Probleme“ (Lutz 2010, S. 38), die nun „bei den Individuen und ihrer Moral“ (ebd.) und „weniger sozialstrukturell“ (ebd.) gesehen werden (ebd.). „In dieser Kombination – Zwang, Druck und Kontrolle als Mittel der Aktivierung sowie Individualisierung der Risiken und Ursachen von Aktivierungs- bzw. Hilfebedürftigkeit – kann die staatliche Unterstützung legitim an individuellem Wohlverhalten ausgerichtet werden“ (ebd., S. 38 f.; so auch zitiert bei Klawe 2011, o. S. in seiner Zusammenfassung der Arbeit von Tilman Lutz). Es findet „eine Ökonomisierung des Sozialen und damit auch von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit statt (...) Maßnahmen werden zunehmend anhand ihrer Kosten Nutzen-Bilanz gemessen bzw. bewilligt (...) Ökonomisierung ist (...) Teil eines veränderten politischen Programms, in dem das Soziale neu definiert wird und soziale Fragen in ökonomische übersetzt werden“ (Lutz 2010, S. 45, hier zit. n. Klawe 2011, o. S.). – Zum „Zwang in der Sozialen Arbeit“ aus sozialpolitischer Perspektive vgl. das gleichnamige Lehrbuch von Lindenberg/Lutz 2021. „Zwang bleibt in jeder Form ein Stachel im Fleisch einer reflexiven Sozialen Arbeit“ (Lindenberg/Lutz 2021, S. 17).

40 Vgl. dazu die Dokumente zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales zu Hartz-IV-Sanktionen am 29. Juni 2015 (Deutscher Bundestag 2015) sowie zum Rechtsvereinfachungsgesetz (Deutscher Bundestag 2016).

41 Berücksichtigt werden in dieser Arbeit in den „alten“ Kapiteln 1 bis 15 Publikationen und Positionierungen bis Januar 2018 (Redaktionsschluss der Erstauflage). Ergänzend erfolgt in der vorliegenden überarbeiteten und erweiterten Neuauflage im neuen Kapitel 16 eine Berücksichtigung der jüngsten Literatur (Redaktionsschluss März 2025). Wo erforderlich, werden in den bisherigen Kapiteln 1 bis 15 Aktualisierungen, Anpassungen und Hinweise im Text vorgenommen. Die Fußnotenzählung bleibt unverändert.

Anwaltschaftlichkeit nach. Anspruch dieser Arbeit ist es, die Theoriebildung zu Einflussfaktoren advokatorisch anwaltschaftlichen Handelns der Wohlfahrtsverbände voranzubringen. In Teil E erfolgt daher eine Einordnung der in dieser Arbeit gewonnenen Ergebnisse in die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Diskussionen zur wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion. Die Möglichkeiten der Wohlfahrtsverbände zur Wahrnehmung ihrer advokatorischen Rolle werden bewertet – und damit die Tragweite ihres sozialanwaltschaftlichen Handelns, der dritten Zielsetzung dieser Arbeit. Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung advokatorischen Handelns der Wohlfahrtsverbände werden aufgezeigt.

Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Untersuchung und im Sinne eines Fazits eine kritische Reflexion des wissenschaftlichen Beitrags dieser Studie sowie die Darlegung weiterer Forschungsbedarfe.

Für den schnellen Leser und die schnelle Leserin:

Im Weiteren erfolgt zu Beginn der fünf Teile dieser Arbeit (Teile A bis E) jeweils eine Einführung zu den zentralen Fragen des Forschungsvorhabens. Die einzelnen Schritte des Forschungsvorhabens werden vorgestellt. Zu Beginn des Kapitels, eingeschoben oder abschließend, findet sich für den schnellen Leser und die schnelle Leserin zudem jeweils eine kurze Zusammenfassung oder eine Hervorhebung wesentlicher Aspekte.

Schnelle und nur an den mit einer Forschungshypothese unterlegten empirisch gewonnenen Ergebnissen interessierte Leser und Leserinnen haben darüber hinaus die Möglichkeit, direkt zu Kapitel 11 zu gehen. Dort findet sich in Form eines Zwischenfazits eine kurze Zusammenfassung der bislang erzielten Ergebnisse dieser Untersuchung und eine Hinführung zu der mit einer Forschungshypothese unterlegten empirischen Teiluntersuchung in Teil D. Die Diskussion der empirisch gewonnenen Ergebnisse erfolgt dann zusammen mit der Erarbeitung von Handlungsoptionen im abschließenden Teil E.

Hinweis zur Neuauflage:

Aus aktuellem Anlass der Sorge um die Demokratie wird in den Betrachtungen zur Neuauflage in Kap. 16 eine neue, dritte Handlungsoption zur Weiterentwicklung wohlfahrtsverbandlicher Anwaltschaft erarbeitet. Die Betrachtungen zur Neuauflage in Kap. 16 können auch eigenständig gelesen werden.

Teil A: Grundlagen

Teil A führt schrittweise und grundlegend in das Forschungsvorhaben ein und beantwortet folgende leitende Fragen:

- Kapitel 2: Was will ich zur advokatorischen Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände wissen und was muss bei der Formulierung der Forschungsfrage beachtet werden? (Forschungsfrage)
- Kapitel 3: Welche Forschungsergebnisse liegen hierzu bereits vor? (Forschungsstand)
- Kapitel 4: Warum soll sich die Wissenschaft überhaupt mit der wohlfahrtsverbandlichen Anwaltsfunktion beschäftigen? (Forschungsbedarf)
- Kapitel 5: Was wird Zielsetzung dieser Untersuchung sein? (Forschungsziel)
- Kapitel 6: Wie wird das Forschungsvorhaben methodologisch und methodisch umgesetzt werden? (Forschungsdesign)

2. Forschungsfrage: Was beeinflusst die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion für Personen im SGB II?

Der erste Schritt des Forschungsvorhabens ist die Festlegung der Forschungsfrage.

Die Forschungsfrage lautet:

Was beeinflusst die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege für Personen im Grundsicherungsbezug SGB II in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Familie?

Begrenzungen

Damit das Forschungsvorhaben in dieser Arbeit umsetzbar wird, müssen Begrenzungen in der Formulierung der Forschungsfrage vorgenommen werden. Die Frage nach der Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege wurde dabei in vierfacher Hinsicht begrenzt, und zwar bezogen auf folgende Fragen:

- (1) *Wer wird advokatorisch anwaltschaftlich vertreten?* – In dieser Arbeit erfolgt eine Konzentration auf Personen im SGB II Grundsicherungsbezug, konkret erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach § 19 SGB II im Bezug von Arbeitslosengeld II (Bürgergeld ab 01.01.2023, dazu Fußnote 25).
- (2) *Wer stellt die Anwaltsfunktion her?* – In dieser Arbeit erfolgt eine Konzentration auf die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik Deutschland und hierbei vor allem auf den Deutschen Caritasverband, den Paritätischen Gesamtverband und die Zusammenschlüsse der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege auf Landes- und vor allem auf Bundesebene.⁴²
- (3) *Wo, d. h. in welchen Politikfeldern wird die advokatorische Anwaltsfunktion hergestellt?* – Es werden die wohlfahrtsverbandlichen Positionierungen zu den gesetzlichen Regelungen in den Politikfeldern Arbeitsmarkt und Familie im SGB II ausgewählt.

42 In der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sind die sechs „Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege“ in Deutschland organisiert. Zu den Strukturen der Spitzenverbände mit ihren zahlreichen Untergliederungen und Mitgliedsorganisationen vgl. die Kurzbeschreibungen der Bundesverbände unter <https://www.bagfw.de/ueber-uns/mitgliedsverbaende>, Abruf am 07.03.2025. Vgl. dazu auch die Hinweise in der Einleitung, Fußnote 5; ferner BAGFW 2024c, BAGFW 2024d.

(4) *Wie wird die advokatorische Anwaltsfunktion hergestellt?* – Es erfolgt eine Konzentration auf öffentliche und schriftlich dokumentierte Formen der Interessenvertretung und damit auf die Analyse des traditionellen Lobbyings der freien Wohlfahrtspflege in Form von Pressemeldungen, schriftlichen Stellungnahmen und der durch Wortprotokolle dokumentierten Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen.

Vergleich

Die Forschungsfrage wird als Vergleich formuliert. Die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion wird in dieser Arbeit im Vergleich der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt und Familie untersucht. Dies macht mögliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennbar. Nur so kann Theorie erklärend herangezogen werden. Die Formulierung der Forschungsfrage geschieht vor dem Hintergrund des vermuteten Zusammenhangs von wohlfahrtsverbandlicher Interessenvertretung mit dem sozialpolitischen Leitbild des aktivierenden Sozialstaates. Die Aufstellung der konkreten Forschungshypothese erfolgt erst später auf der Grundlage einer Analyse der Theoriebezüge und der bisherigen Forschung zur Advokation und Anwaltschaft in den Wohlfahrtsverbänden.

Grundannahme des Einflusses vom aktivierenden Sozialstaat

Der konkrete Politikfeldvergleich mit der Auswahl der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt und Familie erfolgt vor dem Hintergrund des vermuteten theoretischen Erklärungsansatzes, nämlich der Grundannahme des Einflusses des Leitbildes vom aktivierenden Sozialstaat auf die Herstellung der advokatorischen Anwaltsfunktion. In der Arbeitsmarktpolitik werden die Erhöhung der Arbeitsmarktteilnahme (Beschäftigungsquote) und der Beschäftigungsfähigkeit als wesentliche Zielsetzungen eines aktivierenden Sozialstaates formuliert (Dingeldey 2011, S. 21). Irene Dingeldey (2011) hat in ihrer umfassenden Habilitationsschrift zur Arbeitsmarktpolitik im aktivierenden Wohlfahrtsstaat herausgearbeitet, dass „dem Wandel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine Schlüsselrolle auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ (ebd., S. 21) zukommt. Im Unterschied zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik darauf, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern (ebd.).

Von der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zum aktivierenden Sozialstaat

Eine Besonderheit der Zielsetzung „Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“ (Dingeldey 2011, S. 22) und „Steigerung der Arbeitsmarktteilnahme auch von bislang arbeitsmarktfernen Gruppen“ (ebd.) ist, dass dies nicht alleine im Zuge