

Publiziert unter: Alexander Dietz, Ungünstige Rahmenbedingungen für verbandliche Sozialanwaltschaft, in: Alexander Dietz /Stefan Gillich (Hg.), Barmherzigkeit drängt auf Gerechtigkeit. Anwaltschaft, Parteilichkeit und Lobbyarbeit als Herausforderung für Soziale Arbeit und Verbände, Leipzig 2013, 109-129.

// Seite 109 //

Alexander Dietz

Ungünstige Rahmenbedingungen für verbandliche Sozialanwaltschaft

1. Sozialanwaltschaft als verbandliche Aufgabe

Zum politischen Handeln der Sozialverbände in Deutschland, sei es sozialanwaltschaftliches Handeln für benachteiligte Menschen oder sei es lobbyistische Vertretung der Verbandsinteressen, gibt es so gut wie keine wissenschaftliche Forschung.¹ Und im "Fachlexikon der sozialen Arbeit"² sucht man vergeblich nach Artikeln zu "Anwaltschaft", "Sozialanwaltschaft", "Parteilichkeit" oder "Lobbyarbeit". Diese Beobachtungen stehen in einer gewissen Diskrepanz zur wachsenden Bedeutung sozialanwaltschaftlichen Handelns für das Selbstverständnis und die Öffentlichkeitsarbeit der Sozialverbände sowie zur Realität des notwendigen täglichen Kampfs um die Finanzierungsgrundlagen der eigenen Arbeit.

Die unaufhebbare Spannung zwischen dem notwendigen einzelfallbezogenen Ansatz und dem ebenso notwendigen strukturbezogenen, also politischen Ansatz begleitet und befruchtet die soziale Arbeit kontinuierlich von Anfang an. Schon die sozialen Initiativen, die im 19. Jahrhundert als Reaktion auf den Pauperismus infolge der Industrialisierung entstanden, hatten vielfach nicht nur individuelle, sondern auch strukturelle Problemlagen im Blick. Die Zusammengehörigkeit von Wohltätigkeit und sozialpolitischer Arbeit betonten sowohl der Vater der Diakonie, Johann Hinrich Wichern³, als auch der Vater der Caritas, Lorenz Werthmann⁴. Mit dem Beginn der professionellen sozialen Arbeit im engeren Sinne im Zuge der entstehenden staatlichen Sozialpolitik an der Schwelle zum 20. Jahrhundert wurden in mehre-

// Seite 110 //

ren Ländern die Ursachen von Notsituationen in Großstädten analysiert und man erkannte, dass Almosen zu deren Behebung nicht ausreichen. Nach dem ersten Weltkrieg wurde angesichts verbreiteter Notlagen ein Ausbau des deutschen Wohlfahrtsstaats notwendig. Dabei spielten die Wohlfahrtsverbände, die nun rechtlich fixiert zu Partnern des Staates

¹ Vgl. Benjamin Benz, Sozialpolitik und Soziale Arbeit, in: Ders. u.a. (Hg.), Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit, Wiesbaden 2010, 317-336, S. 325. Vgl. Thomas von Winter, Soziale Marginalität und kollektives Handeln. Bausteine einer Theorie schwacher Interessen, in: Ulrich Willems u.a. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, 39-59, S. 39.

² Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, Baden-Baden 2011.

³ Vgl. Stephan Sturm, Sozialstaat und christlich-sozialer Gedanke. Johann Hinrich Wicherns Sozialtheologie und ihre neuere Rezeption in systemtheoretischer Perspektive, Stuttgart 2008, S. 260. Vgl. Kirchenamt der EKD (Hg.), Herz und Mund und Tat und Leben. Grundlagen, Aufgaben und Zukunftsperspektiven der Diakonie, Gütersloh 1998, S. 13.

⁴ Vgl. Christian Beck, Zwischen Revolution und Ökonomie. Über einige Aspekte sozialer Anwaltschaft, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 109-120, S. 119.

geworden waren, eine wichtige Rolle, indem sie sich beispielsweise für Gesetze zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern und Familien einsetzten.⁵

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Wohlfahrtsverbände als korporatistische Akteure weiterhin maßgeblich am weiteren Ausbau des Sozialwesens beteiligt. Das Bundessozialhilfegesetz von 1961 schrieb eine Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege fest und leitete einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel von der Fürsorge zum Rechtsanspruch auf Hilfe ein. Allerdings fokussierten die Wohlfahrtsverbände damals ihr Interesse auf den ersten Aspekt und zeigten sich gegenüber dem neuen, stärker strukturell ausgerichteten Paradigma zunächst skeptisch.⁶ In der Folgezeit kam es zu einer massiven Ausweitung des Hilfeangebots. In den späten sechziger Jahren gewannen neue, neomarxistisch gefärbte Theorien der sozialen Arbeit an Bedeutung, die den politischen Anspruch einer Veränderung gesellschaftlicher Strukturen betonten, weil sich die strukturellen Ursachen individueller Notlagen schlechterdings nicht durch individuelle Hilfen beseitigen lassen. Seitdem gelten rein individuell orientierte Ansätze allgemein als fachlich defizitär.

In den siebziger und achtziger Jahren erlebte die politische soziale Arbeit eine Blüte. Die entstehenden Frauenhäuser verbanden ihre Nothilfe selbstverständlich mit politischer Lobbyarbeit für Fraueninteressen.⁷ Karam Khella warb für eine "Sozialarbeit von unten"⁸, die eine Gesellschaftsveränderung durch Bewusstseinsbildungsarbeit, Solidaritätsstiftung und Mobilisierung der benachteiligten Menschen befördern sollte. In der Gemeinwesenarbeit entfaltete sich Sozialanwaltschaft als Parteilichkeit sowie als Aktivierung der Quartiersbewohner zur kommunalpolitischen Vertretung eigener lebensraumbezogener Interessen. Gegen die teilweise einseitig politische Orientierung der Gemeinwesenarbeit formierte sich eine Gruppe von Sozialarbeitern mit einem einseitig individuellen Beratungsansatz. Diese unsachgemäße Polarisierung einander ergänzender Ansätze konnte in den neunziger Jahren überwunden werden.

// Seite 111 //

Vor etwa zwanzig Jahren vollzog sich in der Politik ein Paradigmenwechsel zu einer so genannten "aktivierenden" Sozialpolitik, die faktisch auf Sozialabbau hinausläuft. Die dadurch entstandene "Neue Armut" erzeugt einen wachsenden Bedarf sowohl an individuellen Hilfeangeboten als auch an politischer Sozialanwaltschaft seitens der Verbände, um die Würde und die Menschenrechte⁹ der benachteiligten Menschen zu verteidigen. Dabei wird Anwaltschaft heute – als Reaktion auf die teils berechtigte Paternalismus-Kritik¹⁰ – oft mit dem Gedanken einer Hilfe zur Selbsthilfe verbunden. Die Rede von Anwaltschaft spielt heute im Selbstverständnis der Wohlfahrtsverbände eine größere Rolle als früher. Gleichzeitig haben die Verbände ihre privilegierte Rolle als Partner des Staates weitgehend eingebüßt und

⁵ Vgl. Ernst Engelke, Theorien der Sozialen Arbeit – Eine Einführung, Freiburg 1998, S. 131, 140 und 227.

⁶ Dahinter stand die Angst vor einem totalen Versorgungsstaat. Vgl. D. Eivind Berggrav, Staat und Kirche in lutherischer Sicht, in: Carl E. Lund-Quist (Hg.), Offizieller Bericht der Zweiten Vollversammlung des Lutherischen Weltbundes 1952, Hannover 1952, 78-86.

⁷ Vgl. Annette Hug, Politisches Engagement und/oder Professionalität? Am Beispiel: Institutionalisierung der Frauenbewegung, in: Beat Schmocker (Hg.), Liebe, Macht und Erkenntnis. Silvia Staub-Bernasconi und das Spannungsfeld Soziale Arbeit, 449-469, S. 455.

⁸ Vgl. Karam Khella, Sozialarbeit von unten. Praktische Methoden fortschrittlicher Sozialarbeit, Hamburg 1982.

⁹ Vgl. Silvia Staub-Bernasconi, Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft, in: Andreas Lob-Hüdepohl u.a. (Hg.), Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch: Einführung in die Ethik der Sozialen Arbeit, Paderborn 2007, 20-54.

¹⁰ Vgl. Micha Brumlik, Über die Ansprüche Ungeborener und Unmündiger. Wie advokatorisch ist die diskursive Ethik?, in: Ders., Advokatorische Ethik. Zur Legitimation pädagogischer Eingriffe, Bielefeld 1992, S. 110.

müssen daher ihre anwaltschaftliche Tätigkeit unter erschwerten Bedingungen als ökonomisch abhängige zivilgesellschaftliche Akteure ausüben.

Individuelle Hilfsangebote und sozialpolitische Anwaltschaft – im Sinne des Versuchs einer Beeinflussung von Gesetzgebung, Gesetzesanwendung sowie öffentlicher Meinung – gehören gleichermaßen unverzichtbar zur sozialen Arbeit. Individuelle Hilfen können Strukturprobleme nicht lösen, und auch die besten Strukturen können individuelle Hilfe im Einzelfall nicht überflüssig machen, vielmehr richten sich die Angebote sozialer Arbeit oft gerade an diejenigen, die durch alle Raster fallen bzw. deren Probleme nicht allein politisch lösbar sind.¹¹ Die Wohlfahrtsverbände betonen daher vollkommen zu Recht, dass sie sich sowohl als Sozialdienstleister als auch als Sozialanwälte und Solidaritätsstifter verstehen. Insbesondere die kirchlichen Wohlfahrtsverbände heben in ihren Stellungnahmen und Leitbildern die Bedeutung der Sozialanwaltschaft für Ihr Selbstverständnis hervor (im Anschluss an ähnliche Äußerungen der Kirchen). Dabei spielen auch verschiedene theologische Argumente eine Rolle. Hier sind insbesondere die so genannte vorrangige Option für die Armen, die sich mit den sozialkritischen Appellen alttestamentlicher Propheten ebenso begründen lässt wie mit Jesu Identifizierung mit den Benachteiligten, die biblische Gerechtigkeitstradition, die jedem Menschen das Recht auf ein Leben in Würde zuerkennt und die alle Menschen eingedenk der Solidarität Gottes zur Solidarität untereinander verpflichtet, der Auftrag, seine Stimme für die Stummen zu erheben (Sprüche 31,8) und das nicht nur individualethisch, sondern auch sozialetisch zu interpretierende Nächstenliebegebot zu nennen.

In diesem Sinne stellt die von der Evangelischen Kirche in Deutschland herausgegebene Diakonie-Denkschrift von 1998 fest, dass Christen verpflichtet seien, "im Gemeinwesen im Sinne einer politischen Diakonie zu ei-

// Seite 112 //

ner solidarischen Gesellschaft beizutragen."¹² Die Armut-Denkschrift der Evangelischen Kirche von 2006 formuliert sogar: "Eine Kirche, die auf das Einfordern von Gerechtigkeit verzichtet, [...] ist – bei allem möglichen äußeren Erfolg und der Anerkennung in der Gesellschaft – nicht die Kirche Jesu Christi."¹³ Das oft zitierte gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland von 1997 betont, dass sich der Einsatz für soziale Gerechtigkeit "nicht in der persönlichen Fürsorge für Benachteiligte" erschöpfen dürfe, sondern "auf den Abbau der strukturellen Ursachen für den Mangel an Teilhabe" abziele.¹⁴ Im Leitbild des Diakonischen Werkes der EKD aus demselben Jahr heißt es schließlich: Wir erheben "unsere Stimme für diejenigen, die nicht gehört werden. Gemeinsam mit anderen treten wir für eine menschenwürdige Gesetzgebung, chancengerechte Gesellschaft und eine konsequente Orientierung am Gemeinwohl ein."¹⁵

Vor dem Hintergrund solcher Selbstverpflichtungen müssen sich kirchliche Sozialverbände sehr ernsthaft mit solchen aktuellen Entwicklungen beschäftigen, welche die Rahmenbedingungen für verbandliche Sozialanwaltschaft verschlechtern. Da das eigene Profil, ja die eigene Identität auf dem Spiel steht, haben die im Folgenden untersuchten Herausforderungen eine kaum hoch genug zu bewertende strategische Bedeutung.

¹¹ Vgl. Benjamin Benz, Sozialpolitik und Soziale Arbeit, in: Ders. u.a. (Hg.), Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit, Wiesbaden 2010, 317-336, S. 319ff.

¹² Kirchenamt der EKD (Hg.), Herz und Mund und Tat und Leben. Grundlagen, Aufgaben und Zukunftsperspektiven der Diakonie, Gütersloh 1998, S. 18.

¹³ Kirchenamt der EKD (Hg.), Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität, Gütersloh 2006, S. 15.

¹⁴ Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (Hg.), Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Hannover u.a. 1997, S. 47.

¹⁵ http://www.diakonie.de/Leitbild_DWEKD.pdf (18.10.12).

2. Ökonomische Abhängigkeit und Konkurrenz

Die Wohlfahrtsverbände wollen nicht nur Leistungserbringer sein, sondern Mitgestalter des Sozialstaats im Sinne des klassischen Subsidiaritätsprinzips. Die komplexen ideengeschichtlichen Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips reichen von Aristoteles' Kritik an Platons totalitärer Staatstheorie sowie Thomas von Aquins Naturrechtslehre über die calvinistische Kritik an katholischem und lutherischem Paternalismus sowie die Staatsskepsis des Liberalismus bis hin zur maßgeblichen Definition durch die katholische Soziallehre im Jahr 1931.¹⁶ Danach basiert Subsidiarität auf zwei Grundprinzipien, nämlich erstens der Begrenzung des Staates, d.h. Aufgaben sollen von der untersten möglichen Ebene bewältigt werden, und zweitens der Verantwortung des Staates, d.h. der Staat befähigt durch die dazu notwendige Unterstützung den Einzelnen sowie Verbände und Gruppen zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Daraus abgeleitet wurde das (spezifisch deutsche) Modell der freien Wohlfahrtspflege. Danach wird die Erbringung sozialer Leistungen, sofern

// Seite 113 //

möglich, nicht vom Staat organisiert, um Staatsversagen (z.B. Inflexibilität, Innovationsschwäche, fehlende Basisnähe, fehlendes Vertrauen der Klienten) sowie staatliche Totalisierungstendenzen zu vermeiden. Ebenso wenig soll nach diesem Modell die Koordination der Erbringung sozialer Leistungen dem Markt überlassen werden, um Marktversagen (z.B. fehlende Konsumentensouveränität, Überversorgung der Wohlhabenden und Unterversorgung der Armen) sowie ökonomistische Totalisierungstendenzen zu vermeiden. Stattdessen entwickelt der Leistungserbringer im Rahmen des so genannten „sozialrechtlichen Dreieckverhältnisses ein Angebot konzeptionell, kalkuliert einen Preis und unterbreitet dem Leistungsträger ein entsprechendes Angebot. Ob und inwieweit es angenommen wird, bleibt weiteren Aushandlungsprozessen und gegebenenfalls Rechtsschutzverfahren vorbehalten. Der Anbieter hat grundsätzlich die Möglichkeit, neue Hilfeformen zu entwickeln, wenn sie sich leistungsrechtlich begründen lassen. Hier gibt es zumindest rechtlich keine so genannte Bedarfssteuerung, die in Wirklichkeit eine Angebotssteuerung mit der Gefahr der Rationierung ist. Es findet ein Wettbewerb um die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen von den Leistungsberechtigten statt (Wunsch- und Wahlrecht).“¹⁷ Die Dienste sind Teil der Daseinsvorsorge und damit Teil einer sozialstaatlichen Sicherungsverpflichtung des Staates, die die Wohlfahrtsverbände in Zielsetzung und Durchführung frei und gemeinnützig, also nicht gewinnorientiert, erbringen. Diese Dienstleistung wird dem sogenannten Dritten Sektor – neben Markt und Staat – zugeordnet.

Seit einigen Jahren lässt sich nun eine politisch wirksame Umdeutung des Subsidiaritätsprinzips beobachten. Gegenüber der ursprünglichen Intention des Prinzips als Schutzprinzip für den Einzelnen und als Beschränkungsprinzip für den Staat wird der Subsidiaritätsbegriff heute meist in einem anderen Sinne gebraucht, nämlich als Rechtfertigungsprinzip für eine Übertragung von Kosten und Risiken auf den Einzelnen (Entsolidarisierung), für eine durch Privatisierung und Deregulierung erzwungene Eigenverantwortung, die den Einzelnen mit seinen Bedarfen allein lässt und nicht nach den Ermöglichungsbedingungen von Eigenverantwortung fragt.¹⁸ Das neue Subsidiaritäts-Verständnis basiert also auf dem Grundgedanken, dass der Staat sich möglichst weitgehend

¹⁶ Vgl. Pius XI., Enzyklika *Quadragesimo anno*, Rom 1931.

¹⁷ Werner Hesse, *Europäisches Vergaberecht für soziale Dienstleister. Aus Verbände-Sicht*, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.), *Europa sozial managen. Werte – Wettbewerb – Finanzen*, Baden-Baden 2008, 91-96, S. 93.

¹⁸ Vgl. Kirchenamt der EKD / Sekretariat der DBK (Hg.): *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*, Hannover u.a. 1997, S. 14.

aus dem Bereich der sozialen Sicherung zurückziehen sollte und der einzelne Bürger möglichst viel Eigenverantwortung für seine Daseinsvorsorge übernehmen sollte. Dadurch wird das Subsidiaritätsprinzip zum Begründungsmuster für Sozialabbau. Es wird also der Subsidiaritäts-Begriff mit einem spezifisch-einseitigen, unsolidarischen Begriff von Eigenverantwortung verknüpft. Im Gegensatz zum traditionellen

// Seite 114 //

Subsidiaritäts-Begriff wird dabei vergessen, dass Solidarität und Subsidiarität zusammengehören und sachgemäß immer nur gleichzeitig praktiziert werden können, da Solidarität angemessen nur auf dem Boden der Anerkennung der Selbständigkeit und Eigenverantwortung und Subsidiarität angemessen nur auf dem Boden und im Rahmen von Solidarität praktiziert werden kann.¹⁹

Vor dem Hintergrund dieses neuen Subsidiaritätsverständnisses, marktradikaler Ideologien, europäischer Gesetzgebung (die auf spezifisch deutsche Traditionen nur begrenzt Rücksicht nimmt) sowie von Sparzwängen wurde von der Politik ein neues Modell entwickelt, das die privilegierte Stellung der Wohlfahrtsverbände, den Dritten Sektor und das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Frage stellt und stattdessen einen Wettbewerb zwischen gemeinnützigen und privaten Anbietern über den Preis des Dienstleistungsangebots gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber herstellt. Der Auftraggeber definiert nun hoheitlich „allein Art, Umfang und Qualität der Leistungen. Dies ermöglicht sowohl quantitativ wie qualitativ eine Begrenzung des Angebots bis hin zur Ausblendung ganzer Leistungsfelder. Eine Nachverhandlung der Inhalte ist ausdrücklich ausgeschlossen.“²⁰ Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten, die Angebotsvielfalt sowie Innovationspotenziale auf Seiten der Anbieter werden stark beschränkt. Preissenkungen sind einerseits – zumindest solange es Rationalisierungsreserven gibt oder gab – im Interesse des Steuer- und Beitragszahlers, aber sie wirken sich andererseits tendenziell negativ auf die Leistungsqualität und auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter aus.

Im Zuge dieser Entwicklung verändert sich die Rolle der Wohlfahrtsverbände. Traditionell haben sie sich als in der Zivilgesellschaft verankerte gemeinnützige Dienstleister, Anwälte und Solidaritätsstifter verstanden. Nun wären sie lediglich noch Dienstleister im Wettbewerb mit anderen Dienstleistern auf dem Sozialmarkt. Je stärker diese Rollenzuschreibung unter dem Druck der Rahmenbedingungen übernommen wird, desto mehr werden Anwaltschaft und Solidaritätsstiftung ausgeklammert. Beispielsweise für die Diakonie führt dies zu einer Infragestellung des Kerns ihres Profils bzw. Selbstverständnisses. Die massiven Einschränkungen, die im Blick auf die Möglichkeiten anwaltschaftlichen Handelns durch die neuen Rahmenbedingungen entstehen, müssten darum in der Diakonie deutlich offener und entschiedener thematisiert und bearbeitet werden. Ein Verband, der sich mit Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen „am Markt behaupten muss“, wird kaum „die Situation in Pflegeeinrichtungen oder Krankenhäusern

// Seite 115 //

¹⁹ Vgl. Eilert Herms, Sozialgesetzgebung aus der Sicht evangelischer Sozialethik, in: Ders., Die Wirtschaft des Menschen. Beiträge zur Wirtschaftsethik, Tübingen ²2008, 304-326, S. 318f.

²⁰ Werner Hesse, Europäisches Vergaberecht für soziale Dienstleister. Aus Verbände-Sicht, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.), Europa sozial managen. Werte – Wettbewerb – Finanzen, Baden-Baden 2008, 91-96, S. 94.

skandalisieren können.“²¹ Ein Verband, dessen Einrichtungen im Blick auf ihren Fortbestand letztlich von staatlichem Wohlwollen abhängen, kann Regierungsvertretern nicht auf Augenhöhe mit sozialpolitischen Forderungen gegenüberreten.

Es handelt sich offensichtlich um eine gezielt herbeigeführte sozialpolitische Entwertung der Verbände. Das Paradigma des New Public Management beeinflusst den Umgang staatlicher Organe mit Organisationen, die nun als austauschbare Leistungserbringer betrachtet werden.²²

Natürlich führten auch schon die Verflechtungen der Verbände mit dem Staat im Zuge des früheren Korporatismus zu Beschränkungen der verbandlichen Handlungsautonomie und punktuell zum Zwang zu Kompromissen im Blick auf sozialpolitische Ideale.²³ Funktional mussten die Verbände schon immer einen Spagat zwischen Verpflichtungen dem Staat gegenüber und ihrer anwaltschaftlichen Rolle leisten.²⁴ Insofern hätte man in der Entflechtung vom Staat durch die erzwungene neue Rolle der Verbände auch eine Chance für eine sozialanwaltschaftliche Profilierung sehen können. Aber die Realität zeigt, dass angesichts der vollständigen finanziellen Abhängigkeit als Dienstleister vom "Monopolisten" Staat die Spielräume sozialpolitischer Anwaltschaft schrumpfen.

Indem die Verbände zu Wettbewerbern um kurzfristige Finanzierungen gemacht wurden, können sie nun politisch gegeneinander ausgespielt werden. Anstatt gemeinsam die Politik der Kostenträger öffentlich zu kritisieren und für bessere Rahmenbedingungen der Finanzierung sozialer Leistungen zu kämpfen, sehen sich die Verbände dazu gezwungen, ihre Ressourcen in die öffentliche Präsentation der vermeintlichen eigenen Vorzüge zu investieren und sich gleichzeitig gegenseitig immer weiter in Preis und Qualität zu unterbieten. Insofern sind die Institutionen, welche einer gemeinsamen Interessenvertretung der Verbände dienen, von vorneherein "zahnlose Tiger". Tragisch ist, dass die Verbände sich auf diese Weise ihr eigenes Grab schaufeln, denn lediglich "für eine effiziente Dienstleistungsproduktion braucht es keine Wohlfahrtsverbände."²⁵

// Seite 116 //

3. Rationalisierungsdruck, Arbeitsverdichtung und Entpolitisierung

Infolge der Politik des Sozialabbaus, des Verlustes der korporatistischen Privilegien und des zunehmenden Wettbewerbs auf dem Sozialmarkt stehen die Verbände unter einem starken Rationalisierungsdruck. Kosten müssen gesenkt, Personal abgebaut, Abläufe optimiert und das Management professionalisiert werden. Diese Entwicklungen werden oft unter dem Stichwort Ökonomisierung diskutiert. Der Begriff Ökonomisierung sollte nicht als Kampfbegriff einer wirtschaftsfeindlichen Ideologie bzw. als grundsätzlicher Angriff gegen Ökonomie oder Ökonomik verwendet bzw. missverstanden werden. Vielmehr bezeichnet er lediglich bestimmte Fehlentwicklungen.

Der Begriff Ökonomisierung kennzeichnet Sichtweisen, nach denen die ökonomische Dimension in anderen Gesellschaftsbereichen als der Wirtschaft im engeren Sinne einen

²¹ Ulrich Schneider, Anwalt der Betroffenen oder sozialer Unternehmensverband. die Position von Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in diesem Spannungsfeld, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.), Europa sozial managen. Werte – Wettbewerb – Finanzen, Baden-Baden 2008, 68-72, S. 70.

²² Vgl. Ingo Bode, Vermarktlichung der Zivilgesellschaft? Die advokatorische Funktion des Sozialsektors im disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus, in: Markus Linden u.a. (Hg.), Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden 2009, 81-97, S. 88.

²³ Vgl. Stefan Pabst, Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen, Augsburg 1996, S. 27.

²⁴ Vgl. Christoph Strünck, Das Honorar des Advokaten. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände zwischen Interessenvertretung und Dienstleistungsproduktion, in: Ulrich Willems u.a. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, 185-204, S. 195.

²⁵ Norbert Wohlfahrt, Thesen zur strategischen Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege, in: Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (Hg.), Zum Wandel der Wohlfahrtsverbände. Ein Beitrag zur sozialpolitischen Diskussion, Wiesbaden 2007, 31-42, S. 42.

unangemessen hohen Stellenwert erhält. Von Ökonomisierung im Sozialbereich kann dann gesprochen werden, wenn die wirtschaftlichen Aktivitäten und Strukturen (effizienter Umgang mit bestimmten Ressourcen) nicht mehr als Mittel zur Beförderung des Ziels einer guten sozialen Versorgung angesehen werden, sondern eine Eigendynamik entwickeln in der Weise, dass zunächst ökonomische Begriffe und Denkweisen das ganze System durchdringen (der Klient oder Patient wird zum Kunden bzw. Mittel der Gewinnmaximierung, soziale Sicherheit wird zum kommerziellen Gut), dass weiterhin Sozialpolitiker ihre ökonomischen Methoden nicht den spezifischen Bedürfnissen des Sozialbereichs anpassen und nicht den Zielen des Sozialbereichs unterordnen, sondern dem Sozialbereich und seinen Einrichtungen ökonomische Ziele vorgeben (Geld erwirtschaften, Sparen), und dass schließlich sozialpolitische oder sozialarbeiterische Entscheidungen nach ökonomischen Kriterien getroffen werden unter Inkaufnahme eines Qualitätsverlusts.²⁶

Von einer solchen problematischen Ökonomisierung ist eine wünschenswerte betriebswirtschaftliche Professionalisierung zu unterscheiden. Beispielsweise in der Diakonie lassen sich sowohl positive als auch negative Effekte beobachten. Positiv zu erwähnen sind unter anderem Entwicklungen zu einer realistischen Kalkulation, zu mehr Transparenz, zu einem fachgerechteren Umgang mit Ressourcen, zu Qualitätsstandards, zu mehr Qualifizierung sowie zu einem stärkeren Stellenwert der Kundensouveränität. Negativ zu erwähnen sind unter anderem die Neuordnung von Geschäftsfeldern unter Orientierung an Rentabilität und aktuellen Ausschreibungen anstatt am Bedarf, die Arbeitsverdichtung, die zunehmende innerverbandli-

// Seite 117 //

che Konkurrenz sowie die Ausgründung gewerblicher Tochterunternehmen und die Schaffung prekärer Arbeitsverhältnisse.

Die Verbände stellen im Rahmen des beschriebenen Paradigmenwechsels verstärkt Führungskräfte ein, die nicht nur privatwirtschaftliche Methoden des Qualitätsmanagements oder des Controllings einführen, sondern die sich in ihrem Denken in besonderem Maße an der ökonomischen Effizienz orientieren. Auf betriebswirtschaftliche Ziele fixierte Manager konzentrieren die Ressourcen in ihrem Verantwortungsbereich natürlich nicht unbedingt auf sozialanwaltschaftliche Aufgaben.²⁷ Eine einseitige ökonomische Logik droht das Leitbild gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe zu verdrängen. Die Mitarbeiter selbst müssen infolge der Arbeitsverdichtung rigoros Prioritäten setzen, was beispielsweise in der Sozialarbeit in der Regel zu einer Beschränkung auf Beratungsaktivitäten (als dem vermeintlichen Kerngeschäft) führt.²⁸ Dies verschärft sich noch dadurch, dass viele Mitarbeiter angesichts kurzfristiger Projektfinanzierungen und befristeter Arbeitsverhältnisse einen großen Teil ihrer Zeit und Energie in Projektanträge sowie Selbstdarstellung investieren müssen.

Der zunehmende ökonomische Existenzkampf von Einrichtungen und Diensten, die Schwierigkeit, angesichts eines steigenden Finanzierungsdrucks Versorgungsversprechen einzulösen und der Wettbewerb mit Anbietern, die keinen anwaltschaftlichen Anspruch erheben, stellen erschwerende Rahmenbedingungen für Verbände im Blick auf sozialpolitische Arbeit dar. Die These, dass gerade im Zuge der Ökonomisierung die

²⁶ Vgl. Alexander Dietz, Gerechte Gesundheitsreform. Ressourcenvergabe in der Medizin aus ethischer Perspektive, Frankfurt am Main u.a. 2011, S. 277ff.

²⁷ Vgl. Ingo Bode, Vermarktlichung der Zivilgesellschaft? Die advokatorische Funktion des Sozialsektors im disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus, in: Markus Linden u.a. (Hg.), Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden 2009, 81-97, S. 89.

²⁸ Vgl. Horst Seibert, Diakonie. Hilfehandeln Jesu und soziale Arbeit des Diakonischen Werkes, Gütersloh 1982, S. 157.

Anwaltschaft als Mittel der Profilschärfung wichtiger werden könnte²⁹, mag auf den ersten Blick plausibel sein. Doch wenn die notwendigen Ressourcen für professionelles Handeln fehlen, wird diese Anwaltschaft sich vermutlich auf gut gemeinte Erklärungen ohne politische Wirkung reduzieren.

Die wahrnehmbare Entpolitisierung sozialer Arbeit hat neben den genannten veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen noch weitere Ursachen, beispielsweise eine allgemeine gesellschaftliche Politikverdrossenheit, die auch vor Sozialarbeitern nicht Halt macht³⁰ oder eine verbreitete Tendenz zum Pragmatismus gepaart mit einer Skepsis gegenüber politischen Utopien, insbesondere seit dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus. Viele fordern angesichts dieser Entpolitisierung nun eine Repolitisierung sozialer Arbeit unter Verweis auf die Geschichte,

// Seite 118 //

die beweise, dass Sozialarbeit immer politisch gewesen sei und ihrem Wesen nach auch sein müsse, angesichts ihres Ideals der sozialen Gerechtigkeit sowie ihres Anspruches, nicht nur Symptome, sondern auch Ursachen sozialer Not zu bekämpfen und die Gesellschaft entsprechend mitzugestalten. Andere weisen darauf hin, dass die starke Politisierung der sozialen Arbeit im Zuge der 68er-Bewegung nicht als Vorbild dienen könne, da sie von ideologischer Verblendung, politischem Aktionismus und einer Instrumentalisierung der Klienten geprägt worden sei³¹, dass die Repolitisierungsforderung erst dann sinnvoll erhoben werden könne, wenn Sozialarbeiter für politische Arbeit auch qualifiziert würden, und dass Klärungsbedarf bestehe bezüglich der Frage nach dem politischen Mandat (wer erteilt wem welches Mandat genau?) ebenso wie bezüglich des Spannungsverhältnisses zwischen Klienteninteressen und Arbeitgeber- bzw. Geldgeberinteressen.

4. Unglaubwürdigkeit und interne Interessenkonflikte

Wenn Verbände sozialpolitisch tätig werden, stellt sich für Außenstehende häufig die Frage, ob hier tatsächlich die Interessen benachteiligter Menschen vertreten werden oder nicht vielmehr eigentlich verbandliche Eigeninteressen. Abgesehen davon, dass die Vertretung eigener Interessen grundsätzlich nicht ethisch verwerflich ist, zumindest solange dies nicht ohne Rücksichtnahme auch auf die berechtigten Interessen anderer geschieht, entsteht jedoch in diesem speziellen Fall ein Glaubwürdigkeitsproblem, insofern als die Verbände explizit mit dem moralischen Anspruch auftreten, ohne Rücksicht auf eigene Interessen für die Rechte anderer zu kämpfen. In der Regel ist die Konstruktion eines solchen unbedingten Gegensatzes allerdings nicht sachgemäß, da sich die Interessen derjenigen, die auf soziale Dienstleistungen angewiesen sind, und derjenigen, die diese Dienstleistungen erbringen, ergänzen. Spart der Staat im Sozialbereich, leiden Klienten und Verbände darunter gleichermaßen. Investiert der Staat im Sozialbereich, profitieren Klienten und Verbände davon gleichermaßen. Wenn ein Verband sich beispielsweise erfolgreich für eine bessere Finanzierung von Pflegeeinrichtungen einsetzt, kommt dies den eigenen Mitarbeitern ebenso zugute wie den Bewohnern, ohne dass sich diese beiden Ebenen voneinander trennen ließen.³²

²⁹ Vgl. Christoph Strünck, Das Honorar des Advokaten. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände zwischen Interessenvertretung und Dienstleistungsproduktion, in: Ulrich Willems u.a. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, 185-204, S. 186.

³⁰ Michael Opielka weist darauf hin, dass es aktuelle Einführungsliteratur in die Sozialpädagogik gibt, die ohne jeden Bezug auf die sozialpolitische Dimension auskommt. Vgl. Michael Opielka, Soziale Arbeit und Sozialpolitik. Neue Anforderungen an Professionalität in einer Bürgergesellschaft, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 31-52, S. 32.

³¹ Vgl. Albert Mühlum, Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Ein Rückblick in die Zukunft, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 15-30, S. 18.

³² Vgl. Klaus Baumann, Sozialpolitische Anwaltschaft gegen Armut und soziale Ausgrenzung – eine Grundfunktion verbandlicher Caritas, in: Johannes Eurich u.a. (Hg.), Kirchen aktiv gegen Armut und

Entdramatisieren lässt sich der Diskurs über die Lobbyarbeit der Sozialverbände in eigener Sache außerdem durch die Feststellung, dass sie im Unterschied zu industrieller Lobbyarbeit niemals einer Gewinnmaximierung dienen kann, da die Verbände ihre Gewinne ohnehin unmittelbar wieder in Soziales reinvestieren müssen.

// Seite 119 //

Tatsächlich gibt es jedoch auch Fälle, in denen die sozialpolitischen Interessen eines Verbandes und die Interessen von Klientengruppen in Spannung zueinander stehen. Beispielsweise könnte eine bestimmte Klientengruppe ein Interesse an der Stärkung von Selbsthilfestrukturen auf Kosten professioneller Angebote haben, während ein betroffener Verband demgegenüber Bestandsinteressen vertritt. Wird hier nicht mit offenen Karten gespielt, greift der Vorwurf an den betreffenden advokatorisch auftretenden Verband, Betroffene für eigene Zwecke zu instrumentalisieren. Diese Gefahr wird durch die spezifisch deutschen Verbandsstrukturen erhöht, in denen die Anwaltschaft – anders als beispielsweise in angelsächsischen Ländern – weitgehend unabhängig von Betroffenen selbst ausgeübt wird.³³ Es wird außerdem immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, dass erstens die Interessen einzelner hilfebedürftiger Menschen durchaus differieren können, man also nicht von einer homogenen Gruppe der anwaltschaftlich zu Vertretenden ausgehen kann, und dass zweitens grundsätzlich immer zwischen den advokatorisch wahrgenommenen (zu Recht oder zu Unrecht unterstellten) Interessen und den tatsächlichen Interessen selbst, die letztlich nur der einzelne Betroffene kennt, unterschieden werden muss. Den Vorwurf der Unglaubwürdigkeit im Hinblick auf seine sozialanwaltschaftlichen Aktivitäten muss sich ein Verband insbesondere dann gefallen lassen, wenn er selbst als Träger sozialer Einrichtungen Praktiken toleriert, die der öffentlich in Anspruch genommenen eigenen sozialen Wertbindung widersprechen, wie zum Beispiel prekäre Beschäftigungsverhältnisse.

Hinter den genannten Glaubwürdigkeitsproblemen stehen letztlich Spannungen zwischen verschiedenen Verbandsfunktionen und -interessen. Interne Interessenkonflikte im Blick auf verbandliche Rollen, Orientierungen von Personengruppen sowie individuelle Sichtweisen stellen eine nicht zu vernachlässigende Schwierigkeit für verbandliche sozialpolitische Arbeit dar. Nur weil sie der gleichen Berufsgruppe angehören, teilen nicht alle Sozialarbeiter automatisch die gleichen sozialpolitischen Auffassungen. Für manche stellt der Anwaltschaftsgedanke den Kern ihrer beruflichen Identität dar, andere bewerten ihn als unerbetene Anmaßung, durch die eine Befähigung der Betroffenen zur eigenverantwortlichen Interessenvertretung eher behindert wird. Die einen verweisen darauf, dass wir, indem wir problemorientiert über benachteiligte Menschen reden, ungewollt zur Verfestigung ihrer Problemlagen beitragen können. Die anderen argumentieren, dass ein Verschweigen der Schwierigkeiten erst recht niemandem hilft.³⁴ Bei konkreten sozialpolitischen Fragen trifft man auf das gleiche Meinungsspektrum wie in der Gesamtgesellschaft. Manche halten beispielsweise die Höhe der

// Seite 120 //

Ausgrenzung. Theologische Grundlagen und praktische Ansätze für Diakonie und Gemeinde, Stuttgart 2011, 444-459, S. 451ff.

³³ Vgl. Thomas von Winter u.a., Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung, in: Ulrich Willems u.a. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, 9-36, S. 25.

³⁴ Vgl. Thomas Eppenstein, Wer ändert was – Was ändert wen? Verändernde Praxis als Herausforderung für Hochschulausbildung und berufliches Handeln, in: Ernst-Ulrich Huster u.a. (Hg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden 2008, 541-557, S. 544.

derzeitigen Grundsicherung für angemessen, andere empfinden diese als ungerecht, ja menschenunwürdig, und plädieren für eine deutliche Erhöhung, wieder andere sprechen sich für einen Systemwechsel zum bedingungslosen Grundeinkommen für alle aus. Es gibt also nicht eine bestimmte Position, die in jedem Fall vertreten werden müsste, sondern es muss darüber gestritten werden, welche Position ein Verband in einer bestimmten Frage vertreten soll. Noch schwieriger wird es bei verbandsübergreifenden gemeinsamen Stellungnahmen. Neben der Vielfalt kontingenter Individualmeinungen gibt es auch strukturell angelegte Interessenkonflikte zwischen verbandsinternen funktionalen Gruppen, wie zum Beispiel Vorständen, Fachpersonal und freiwillig Engagierten.³⁵ Das Fachpersonal aus dem Bereich der sozialen Arbeit ist häufig die treibende Kraft im Blick auf Sozialanwaltschaft vor dem Hintergrund einer spezifischen Fachkultur und Berufsethik (die sich im Laufe der Zeit wandeln kann). Demgegenüber bremsen Vorstände sozialpolitische Offensiven vielfach, da sie die ökonomischen Bestandsinteressen der Organisation verstärkt im Blick haben und darum an einem guten Verhältnis zu Staat und Politik interessiert sind. Bei kirchlichen Wohlfahrtsverbänden ist auch noch das Verhältnis zur jeweiligen Kirche zu bedenken, die wiederum von Kirchensteuerzahlern aus allen politischen Lagern abhängig ist und sich möglicherweise gleichzeitig bestimmten Parteien besonders verpflichtet fühlt. Für die Motivation der freiwillig Engagierten schließlich spielt der Aspekt der Anwaltschaft meist keine wichtige Rolle³⁶, dafür wiederum mitunter die satzungsgemäße weltanschaulich-normative Grundlage des Verbands.

Weiterhin ergeben sich aus der Multifunktionalität von Wohlfahrtsverbänden strukturbedingte interne Interessenkonflikte.³⁷ Als Spitzen- bzw. Interessenverbände sind die Wohlfahrtsverbände sozialanwaltschaftlich aktiv. Als Mitgliederverbände müssen sie politische Lobbyarbeit im Sinne der ökonomischen Interessen ihrer Mitgliedseinrichtungen leisten. Und als Träger eigener sozialer Angebote (teilweise in Konkurrenz zu den Angeboten der Mitgliedseinrichtungen) folgen sie weniger einer politischen als einer ökonomischen Logik. Die Spannung zwischen den Rollen als Spitzenverband, Mitgliederverband und Träger legt es nahe, strategisch über sachgemäße Strukturen nachzudenken. Sollte ein Spitzenverband beispielsweise von Trägeraufgaben möglichst entbunden werden, um ohne Angst vor ökonomischen Konsequenzen umso engagierter sozialanwaltschaftlich tätig sein zu können? Oder würde ein Verband ohne seine Bedeutung als Dienstleister und Arbeitgeber sein sozialpolitisches Gewicht verlieren? Ein Verband, der

// Seite 121 //

aufgrund dieser Doppel- bzw. Dreifachlogik nach außen hin nicht einheitlich auftritt, ist als Gesprächspartner für die Politik nachvollziehbarerweise nicht sonderlich interessant und als Lobbyist zur Ineffektivität verurteilt.³⁸

5. Ineffektivität und Dilettantismus

Die Nationale Armutskonferenz (nak) wurde 1991 gegründet und ist ein Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, bundesweit tätiger Fachverbände und Selbsthilfeorganisationen, der Kirchen und des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Die nak und

³⁵ Stefan Pabst, Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen, Augsburg 1996, S. 33ff.

³⁶ Vgl. Stefan Selke / Katja Maar, Grenzen der guten Tat, in: Caritas in NRW (Hg.), Brauchen wir Tafeln, Suppenküchen und Sozialkaufhäuser?, Freiburg 2011, 15-91, S. 42, 48f., 55, 59.

³⁷ Vgl. Stefan Pabst, Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen, Augsburg 1996, S. 15. Vgl. Christoph Strünek, Das Honorar des Advokaten. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände zwischen Interessenvertretung und Dienstleistungsproduktion, in: Ulrich Willems u.a. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, 185-204, S. 190f.

³⁸ Vgl. Gunnar Bender u.a., Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert, Frankfurt 2004, S. 165.

das Europäische Armutsnetzwerk hatten sich jahrelang dafür engagiert, dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat das Jahr 2010 zum "Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung" ausrufen.³⁹ In Deutschland war die NAK einer der maßgeblichen Träger der Veranstaltungen im Zuge der Umsetzung. Die Sprecher der NAK zogen im Dezember 2010 allerdings ein sehr nüchternes Resümee: "Unser Wunsch, dass sich möglichst viele Politiker, Wirtschaftsvertreter und wichtige Entscheidungsträger prominent in die Debatte über Armutsprävention einmischen und konkret zu einer wirksamen Armutsbekämpfung beitragen, hat sich nicht erfüllt. Auf dieser Ebene hat das Europäische Jahr 2010 wenig bis nichts bewirkt. Die Diskrepanz zwischen schönen Reden und politischem Handeln ist bitter."⁴⁰ Ausgerechnet das Jahr 2010 muss sogar im Blick auf die sozialpolitische Entwicklung in Deutschland als besonders problematisch bezeichnet werden. Beispielhaft genannt seien die Kürzung des Programms "Soziale Stadt" um siebenzig Prozent, die Streichung der Rentenversicherung für Arbeitslosengeld II-Bezieher sowie des Heizkostenzuschusses für Wohngeldempfänger und natürlich die – auch von führenden Politikern auf diffamierende Weise geführte – so genannte "Hartz IV"-Debatte. Dass sozialanwaltschaftliche Kampagnen der Verbände weitgehend folgenlos bleiben, stellt keine Ausnahme dar, sondern die Regel. Noch weniger Beachtung finden in den allermeisten Fällen die unzähligen sozialpolitischen Stellungnahmen und Pressemitteilungen, obwohl oft einiges an Ressourcen in deren Erstellung investiert wird und die Texte meist ein fachlich hohes Niveau aufweisen. Diese Ineffektivität erzeugt Frustration, aber wird erstaunlicherweise nur selten zum Anlass für eine grundlegende selbstkritische Analyse und eine entsprechende strategische Neuaufstellung genommen. Die verbandli-

// Seite 122 //

che sozialpolitische Lobbyarbeit wird in der Regel durch Sozialarbeiter oder in kirchlichen Wohlfahrtsverbänden oft auch durch Theologen geleistet, ohne dass die Akteure dafür eine spezifische Qualifikation erworben haben. In anderen Arbeitsfeldern würde ein solcher Dilettantismus, ein mehr schlechtes als rechtes learning by doing, vermutlich problematisiert, warum also nicht auch in diesem Bereich, dem offiziell für das verbandliche Selbstverständnis eine zentrale Bedeutung zukommt? Der Professionalisierungstrend der sozialen Arbeit ist am Arbeitsfeld der Sozialanwaltschaft vorübergegangen. Im Blick auf das grundlegende Handwerkszeug politischer sozialer Arbeit, also Methoden der Lobbyarbeit und Strategien der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse, lernt man in der Ausbildung zum Sozialarbeiter bisher kaum etwas. Das gilt auch für die entsprechenden neu konzipierten Bachelor- und Masterstudiengänge.⁴¹ Auch wenn eine Professionalisierung der Lobbyarbeit mit Kosten verbunden ist, ist sie alternativlos, wenn sich nicht die Risiken fehlender Professionalität realisieren sollen, nämlich Ineffektivität aufgrund eines unreflektierten Handelns ohne Strategie und ohne notwendige Fachkenntnis, planloser Aktivismus, mitunter auch Ideologisierung oder Paternalismus. Im Prozess der geforderten Professionalisierung kann die soziale Arbeit nicht nur auf die wachsende politikwissenschaftliche Literatur zum Lobbying zurückgreifen, sondern auch auf Traditionen des eigenen Fachs, wie Gemeinwesenarbeit, Community Organizing, Empowerment usw.⁴²

³⁹ Vgl. Alexander Dietz u.a., Das Europäische Jahr aus der Sicht der Nationalen Armutskonferenz, in: Soziale Arbeit 60 (2011), 413-415.

⁴⁰ NAK-Sprecher Gern: Europäisches Jahr 2010 hat politisch enttäuscht, Pressemitteilung der NAK vom 01.12.2010. Unter: <http://www.nationale-armutskonferenz.de> (20.07.2011).

⁴¹ Vgl. Thomas Engemann u.a., Die Repolitisierung Sozialer Arbeit aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 133-148, S. 146f.

⁴² Vgl. Günter Rieger, Politisierung als professionelle Herausforderung, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 85-108, S. 94ff.

Professionelles sozialpolitisch-anwaltschaftliches Handeln setzt zahlreiche Kompetenzen voraus, wie beispielsweise milieuübergreifende Sprachfähigkeit, Kontaktaufbau und -pflege, die Formulierung mehrheitsfähiger und umsetzbarer Positionen, die auf validem Zahlenmaterial basieren, sowie die Kenntnis von Gesetzen, politischen Strukturen und Entscheidungsprozessen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Es bedarf einer genau durchdachten Strategie, auf welche Weise welches Ziel zu erreichen ist. In einem Fall spricht der Lobbyist zum Beispiel am besten den persönlichen Referenten eines politischen Entscheidungsträgers an, im anderen Fall den fachpolitischen Sprecher einer Oppositionspartei, den Leiter einer Fachabteilung in der Verwaltung oder den Vorsitzenden eines Ausschusses. In einem Fall geht es darum, durch einen Sachantrag ein Thema auf die politische Tagesordnung zu bringen, im anderen Fall um eine Zuarbeit bei der Formulierung eines Gesetzesentwurfs, um einen Änderungsantrag vor der Gesetzesverabschiedung oder um eine Stellungnahme im Anhörungsverfahren.⁴³ Neben den klassischen Instrumenten der Lobbyarbeit, wie Gremienarbeit, Experti-

// Seite 123 //

sen, Stellungnahmen und Pressearbeit, spielen heute weitere Ansätze eine zunehmend wichtige Rolle, wie Netzwerkarbeit, Kampagnen, Musterklagen, Sozialmonitoring und Sozialplanung.

Positive Impulse im Blick auf eine Formulierung von Standards sozialpolitischer anwaltschaftlicher Arbeit sind in den letzten Jahren im Caritasverband wahrzunehmen. So formuliert beispielsweise der Caritasverband der Diözese Mainz in seinem Konzept zum Arbeitsfeld „Allgemeine Lebensberatung“ detailliert sowohl Zielstandards (z.B. politischer Einfluss, Partizipation der Betroffenen, regelmäßige Armutsberichtserstattung) als auch Prozessstandards (z.B. Initiieren von Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Gremien, Pressekontakte) sowie Strukturstandards (z.B. Zugang zu Informationen, Wissen über politische Entscheidungsprozesse, flexible Arbeitszeit) für politische Arbeit.⁴⁴ Auch der gesamtdeutsche Caritasverband nennt Praxisindikatoren für politisches Engagement im Kontext der Allgemeinen Sozialberatung (z.B. sozialpolitische Entwicklungen sind erkannt, bewertet und beeinflusst).⁴⁵ Der Leiter der Abteilung "Sozialpolitik und Publizistik" in der Zentrale des Deutschen Caritasverbands nennt als allgemeinverbindliche Grundprinzipien der sozialpolitischen Lobbyarbeit der Caritas auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene: Sachlichkeit, Konsistenz und Wirkungsorientierung.⁴⁶

6. Aktuelle Herausforderungen und Chancen

Alle in diesem Beitrag genannten Probleme bewirken gemeinsam durchaus ungünstige Rahmenbedingungen für verbandliche Sozialanwaltschaft. Dennoch gibt es keinen Grund zur Resignation. Die ökonomische Abhängigkeit von einem Staat, der die Verbände nicht mehr als Partner auf Augenhöhe, sondern als austauschbare Dienstleister betrachtet, stellt die Verbände in eine Situation unumgänglicher strategischer Entscheidungen. Sollen Ressourcen in eine Aufklärungskampagne über die Vorzüge des traditionellen Subsidiaritätsprinzips investiert werden? Sollen sich die Verbände als Anwälte organisatorisch stärker von ihren

⁴³ Vgl. Gunnar Bender u.a., Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert, Frankfurt 2004, S. 44ff. und 69ff.

⁴⁴ Vgl. Caritasverband für die Diözese Mainz (Hg.), Leistungsbeschreibung allgemeine Lebensberatung, Mainz 2003, unter: <http://www.dicvmainz.caritas.de> (16.11.2012).

⁴⁵ Vgl. Deutscher Caritasverband (Hg.), Qualitätsleitlinien der Allgemeinen Sozialberatung der Caritas, Freiburg 2005, unter: http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/bonn_cv/_galerien/download/sozialberatung_qualitaetsleitlinien_asb.pdf (16.11.2012).

⁴⁶ Vgl. Thomas Becker, Die Lobbyarbeit des Deutschen Caritasverbandes am Beispiel der Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland, in: Johannes Eurich u.a. (Hg.), Kirchen aktiv gegen Armut und Ausgrenzung. Theologische Grundlagen und praktische Ansätze für Diakonie und Gemeinde, Stuttgart 2011, 460-474, S. 460.

Einrichtungen als Dienstleister trennen? Welche strategischen Partnerschaften mit weniger abhängigen Akteuren sind möglich? Für die kirchlichen Wohlfahrtsverbände bietet sich an dieser Stelle eine stärkere Vernetzung mit den Kirchen an. Kirchenkreis-

// Seite 124 //

Referenten, Dekane oder Pfarrer können möglicherweise dort sozialpolitische Forderungen öffentlich vertreten, wo örtlichen Verbandsfunktionären die Hände gebunden sind. Damit die verbandliche Diakonie nicht vollkommen vom Staat abhängig wird und ihre Konfliktfähigkeit gegenüber dem Staat einbüßt, müssen verbandliche und (unabhängige) gemeindliche Diakonie stärker aufeinander bezogen werden. Im Interesse freier sozialer Arbeit sollte es möglichst eine gewisse Anzahl kirchlich finanzierter Sozialarbeiter geben.⁴⁷

Der Rationalisierungsdruck nimmt zunehmend vielerorts die Form eines Überlebenskampfes von Einrichtungen an, der immer öfter auch zuungunsten der Einrichtungen ausgeht mit den entsprechenden Folgen für Mitarbeiter und Klienten. Die ethische Spannung zwischen den eigenen Ansprüchen an Qualität, Arbeitsbedingungen und Anwaltschaft auf der einen Seite und den ökonomischen Rahmenbedingungen auf der anderen Seite wächst, und zwar sowohl für Mitarbeiter als auch für Führungskräfte. Die provokante Äußerung des Vorsitzenden des Rates der EKD, Präses Nikolaus Schneider, im Jahr 2012 macht auf die Verantwortung der Diakonie aufmerksam, Standards festzulegen, die man nicht zu unterschreiten bereit ist: "Wir müssen sowohl nach innen als auch nach außen deutlich sagen, dass wir Angebote nicht mehr aufrecht erhalten können und wollen, wenn es den Einrichtungen unmöglich gemacht wird, Gehälter nach den kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen zu zahlen."⁴⁸ Überhaupt fragt man sich, warum sich die Verbände scheinbar so leicht als Konkurrenten gegeneinander ausspielen lassen, anstatt im gemeinsamen Interesse einen politischen Einfluss auszuüben, der ihrer Marktmacht angemessen wäre. Aber Not kann auch erfinderisch machen. Die Verbände sollten sich auf ihre Stärken besinnen, die sie ohne zusätzliche Kosten in die Waagschale der Lobbyarbeit werfen können, insbesondere ihre Klientennähe (zeitnahe Beobachtbarkeit von Gesetzesauswirkungen), ihre in der Regel gute regionale Vernetzung mit Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, ihr Fachwissen und ihre Kenntnis der sozialen Lage vor Ort sowie ihr Vertrauensvorschuss in der Öffentlichkeit. Die Ressourcenknappheit sollte die Bereitschaft zu neuen strategischen Partnerschaften in der Lobbyarbeit – ohne ideologische Scheuklappen – erhöhen, beispielsweise mit Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen, Pati-

// Seite 125 //

enten- und Selbsthilfeorganisationen, politischen Stiftungen oder auch Unternehmen. In den Verbänden gibt es nicht nur lähmende interne Interessenkonflikte, sondern durchaus auch Bestrebungen einer Identifizierung und Schärfung des eigenen Profils. Hier besteht die Chance, das Getriebenwerden von äußeren Vorgaben durch bewusste strategische Entscheidungen zu ersetzen. Die Sozialverbände müssen sich darüber klar werden, welchen Stellenwert Dienstleistung, Solidaritätsstiftung und Anwaltschaft künftig jeweils haben und in welchem Verhältnis diese Funktionen zueinander stehen sollen. Aus diesem Prozess der Selbstvergewisserung muss die Sozialanwaltschaft nicht notwendigerweise geschwächt, sondern kann daraus auch gestärkt hervorgehen.

⁴⁷ Vgl. Ulfried Kleinert, Sozialarbeiterische Innovationen durch Kirchenkreis- und Gemeindediakonie, in: Lars Eisert-Bagemihl u.a. (Hg.), Mandat statt Mission. Soziale Arbeit in Kirchenkreisen, Leipzig 1999, 102-107, S. 103f.

⁴⁸ Nikolaus Schneider, Faire Arbeitsbedingungen durch den Dritten Weg – Aktuelle Anforderungen an das kirchliche Arbeitsrecht, Vortrag vom 05.03.2012 an der Katholischen Universität Eichstätt, unter: http://www.ekd.de/gesellschaft/20120305_schneider_dritter_weg.html (21.11.2012).

Die Überwindung des ineffektiven Dilettantismus durch eine notwendige Professionalisierung der verbandlichen Lobbyarbeit setzt zunächst eine Überwindung des verbreiteten unverdient schlechten Images des Lobbyismus voraus. Viele Menschen "verbinden mit dem Berufsbild des Lobbyisten einen undurchsichtigen Strippenzieher, der mit Geldkoffern ausgestattet im Hintergrund auf fragwürdige Weise für zweifelhafte Interessen tätig wird."⁴⁹ Demgegenüber ist zu betonen, dass ein demokratisches System Lobbyismus braucht, um zu funktionieren. Es geht darum, Politiker (und andere Adressaten) für wichtige Themen zu sensibilisieren und mit Informationen zu versorgen, auf die sie angesichts der Komplexität vieler Themen und ihres begrenzten Mitarbeiterstabs angewiesen sind. Lobbyisten tragen dazu bei, dass politische Interessenvertreter kontrolliert werden, dass Meinungen von Bevölkerungsgruppen mit ähnlichen Interessen gebündelt werden und dass auf Missstände hingewiesen wird. Sozialverbandliche Lobbyarbeit berät Politik mit dem Ziel, dass ausgegrenzten Menschen Teilhabe ermöglicht wird.⁵⁰ Verbände sollten bei ihrem Bemühen um eine effektive Sozialanwaltschaft verstärkt bereit sein, auch über neue Instrumente, die nicht unbedingt teuer sein müssen, nachzudenken, wie zum Beispiel Kunstprojekte zur Sensibilisierung neuer Zielgruppen für ein Thema ("Kunst trotz[t] Armut"), mediale Aufmerksamkeit durch kreative Symbole ("Der verbogene Paragraph"), politischen Druck aufbauen über Facebook-Diskussionen oder "abgeordnetenwatch.de", Klienten von Bundestagsabgeordneten einladen

// Seite 126 //

lassen, Internet-Netzwerke durch Studierende gestalten lassen in Kooperationsprojekten mit Hochschulen oder ungewöhnliche Protestaktionen.⁵¹ Das wichtigste Instrument bleibt aber stets das unspektakuläre persönliche informelle Gespräch, in dem konstruktive Lösungsvorschläge angeboten werden, für die viele Entscheidungsträger angesichts leerer Kassen dankbar sind.

⁴⁹ Gunnar Bender u.a., Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert, Frankfurt ²2004, S. 7.

⁵⁰ Vgl. Thomas Engemann u.a., Die Repolitisierung Sozialer Arbeit aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 133-148, S. 146.

⁵¹ In diesem Zusammenhang kann der Wegbereiter des Community Organizing, Saul Alinsky, nach wie vor inspirierend wirken, der in den fünfziger und sechziger Jahren in den USA Verbesserungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen durchsetzte durch Aktionen wie das dauerhafte Blockieren von Flughafentoiletten oder Warenhauskassen. Vgl. Christian Stark, Politisches Engagement in der Sozialarbeit. Ist die politische Sozialarbeit tot? Plädoyer für eine Re-Politisierung der Sozialarbeit, in: Manfred Lallinger u.a. (Hg.), Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell, Stuttgart 2007, 69-82, S. 72f.