

# Abstracts

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 3–11

TANJA KLENK, SIMONE LEIBER, JANA WINDWEHR

## Neue Stärken, alte Schwächen

Schwache Interessen in der Sozialpolitik – eine Bestandsaufnahme

Dieser Beitrag bildet die Einführung in das Schwerpunktheft unter der Zielsetzung, die anderen Beiträge zu rahmen. Er gibt einen Überblick über den Forschungsstand und Forschungsdesiderate im Themenfeld der Vertretung sogenannter schwacher Interessen im Sozialstaat. Er charakterisiert die Vertretung schwacher Interessen als dynamischen Prozess, der von jüngeren Veränderungen in der politischen Arena des Sozialstaats abhängig ist. Auch der technologische Wandel durch Digitalisierung wird in seinen Folgen für die Vertretung schwacher Sozialstaatsinteressen in den Blick genommen. Die Autorinnen diagnostizieren einerseits eine gewisse – selektive – Stärkung in der Vertretung und Durchsetzungsfähigkeit klassischerweise als „schwach“ eingeordneter Interessen sowie Hinweise auf eine Aufwertung des Modus der „Selbstvertretung“, der neben „advokatorischer Vertretung“ und „Mitbestimmung qua (Wahl-)Amt“ an Bedeutung gewinnt. Andererseits zeigt der Beitrag aber auch eine bemerkenswerte Konstanz im Hinblick auf die politische Vernachlässigung von Interessen der „Schwächsten unter den Schwachen“ auf, nämlich von Arbeitslosen und armen Familien sowie ihrer Kinder, und geht möglichen Ursachen dafür nach. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 3–11

TANJA KLENK, SIMONE LEIBER, JANA WINDWEHR

## New Strengths, Old Weaknesses

Weak Interests in Social Policy – an Inventory

This article forms the introductory framework for the other articles within the focus issue, giving an overview of the state of, and the need for, further research in the field of so-called weak interests within the welfare state and their po-

litical representation. The authors characterise the representation of weak interests as a dynamic process depending on recent changes in the political arena of the welfare state itself. Technological change through digitalisation is also addressed in terms of its implications for the representation of weak interests. On the one hand, the authors identify a certain selective reinforcement of interests traditionally understood as weak, both in terms of participation and assertiveness, as well as a growing importance of the mode of “self-representation” as compared with “advocatory representation” and “co-determination by (electoral) office”. On the other hand, they also find a remarkably low degree of change when it comes to politically neglected groups such as long-term unemployed people as well as poor families and their children and consider possible causes for this. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 12–19

BENJAMIN BENZ, KATRIN TOENS

## Interessen wohnungsloser Menschen im Spannungsfeld von Anwaltschaft, Mitbestimmung und Selbstvertretung

Der Beitrag skizziert unter Bezugnahme auf drei reale Fallbeispiele spezifische Settings und grundlegende Modi zur Vertretung der Interessen wohnungsloser Menschen. Näher in den Blick genommen werden hier ein Tagestreff für Frauen in Karlsruhe, die Kölner Initiative Bauen Wohnen Arbeiten sowie die bundesweite Selbstvertretung wohnungsloser Menschen. An den Beispielen zeigen sich exemplarisch politikebenen-, kontext- und (ziel-)gruppenspezifische Strategien der Anwaltschaft, Mitbestimmung und Stellvertretung von Interessen. Auch zeigen sich beachtliche Restriktionen und Potenziale bezogen auf bestimmten Gruppen, etwa wohnungslose Frauen, Menschen in Wohnungsnot aus anderen EU-Ländern und (ehemals) Obdachlose. Abschließend wird diskutiert, inwieweit herkömmliche Kriterien der Organisations- und Einflussstärke von Interessen auch hier tragfähig erscheinen bzw. inwiefern diese

um aussagefähige Kriterien für die Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit und Wohnungsnothilfe erweitert werden müssten. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 12-19

BENJAMIN BENZ, KATRIN TOENS

### **Interests of Homeless People in the Area of Tension between Advocacy, Co-determination and Self-representation**

The article provides an introduction to specific settings and basic possibilities to represent the interests of homeless people. Three case studies are discussed, namely a day centre for homeless women in the city of Karlsruhe, an initiative to build housing for the homeless in the city of Cologne, and a nation-wide model for the self-representation of the interests of homeless people. The examples demonstrate different target-oriented and universal strategies of the politics of interest representation by advocacy, co-determination, and self-advocacy in different contexts and on different levels of policy making. They also reveal substantial restrictions and potential regarding specific subgroups of homeless people, such as women, people from other EU member states, and people who (used to) live on the streets. Finally, it is discussed whether the conventional criteria for describing the strength or respectively the weakness of interests are sustainable or whether they need to become complemented by additional criteria in order to adequately describe interest representation in social work and social services for the homeless. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 20-28

SIGRID LEITNER, STEFAN SCHÄFER

### **Die Vertretung von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Gesetzgebungsprozess**

Präsenz, Einfluss und Ohnmacht von Wohlfahrts- und Sozialverbänden

Anknüpfend an die Diskussionen zur Einflussnahme von Akteur\*innen Sozialer Arbeit auf

politische Prozesse geht der Beitrag der Frage nach, wie Interessen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in sozialpolitische Gesetzgebungsverfahren eingebracht und in ihnen berücksichtigt werden. Entgegen der häufig anzutreffenden Fokussierung auf die Wohlfahrtsverbände in ihrer Funktion der advokatorischen Interessenvertretung im Rahmen korporatistisch organisierter Beteiligung nimmt dieser Beitrag auch die Tätigkeiten von Sozialverbänden in den Blick. Im Rahmen einer empirischen Studie wurden Stellungnahmen von Wohlfahrts- und Sozialverbänden zu im Ausschuss für Arbeit und Soziales verhandelten Gesetzentwürfen ausgewertet. Dabei zeigten sich eine große Heterogenität der Organisation „schwacher Interessen“ und die Relevanz themenspezifischer Interessenbündnisse. Zudem lassen sich Teilerfolge der Einflussnahme verbuchen, die allerdings abhängig sind von der Gestaltung der Beteiligung als beratungsoffene oder beratungsresistente Prozesse. Der Beitrag zeigt damit sowohl Schwierigkeiten als auch Möglichkeiten der Interessenvertretung durch Wohlfahrts- und Sozialverbände auf. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 20-28

SIGRID LEITNER, STEFAN SCHÄFER

### **Interest Representation of Marginalised Groups in the Legislative Process**

Presence, Influence and Powerlessness of Welfare Associations and Other Social Interest Organisations

This article draws on scholarly debates concerning the influence of welfare associations on policy making and examines how the so-called “weak” interests of marginalised groups are represented during legislative processes. The authors analyse the submissions made by representatives of weak interest groups to draft bills and their discussion in public hearings of the parliamentary committee for work and social affairs. This shows a heterogeneous landscape of representative actors which goes far beyond the usual relevance of subject-specific alliance of interest groups, namely the big welfare as-

sociations and includes diverse social interest organisations. Advocacy coalitions between different interest organisations can be identified. Furthermore, it is shown that legislative processes are either receptive or dismissive of outside expertise, depending on the topic. The article thus identifies difficulties and opportunities for social interest representation in legislative processes. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 29-36

PHILIP SCHILLEN, BIRGIT APITZSCH,

BRITTA REHDER, BERTHOLD VOGEL

### **Zivilgesellschaftliche Beratung und digitale Rechtsdienstleistungen – alte und neue Anwälte schwacher Interessen?**

Kommerzielle digitale Rechtsdienstleister, die den Bürger\*innen über sogenannte Legal Technologies Rechtsberatung und -durchsetzung anbieten, haben sich in verschiedenen Politikfeldern etabliert – auch im Sozialrecht, beispielsweise bei Klagen gegen Hartz-IV-Bescheide oder in den Bereichen Altersversorgung und Gesundheit. Dabei treten viele Anbieter mit dem expliziten Anspruch auf, schwachen Interessen zu ihrem Recht zu verhelfen, die anderweitig kaum durchsetzungsmächtig wären. Mit ihrem Geschäftsmodell betreten die neuen Akteure ein Politikfeld, in dem bereits zahlreiche zivilgesellschaftliche und verbandliche Angebote zur Rechtsberatung und Rechtsdurchsetzung existieren. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Aufsatz auf der Basis empirischer Forschungen mit den Selbstbeschreibungen der verschiedenen Akteurstypen als „Advokat der Schwachen“. Mit diesem Vergleich geraten neben der Frage, wie mit den verschiedenen Angeboten strukturell benachteiligten Personengruppen ermöglicht wird, ihre Rechte niedrigschwellig und kostengünstig geltend zu machen, auch Fragen der sozialpolitischen Wirksamkeit und des Beratungsansatzes in den Blick. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 29–36

PHILIP SCHILLEN, BIRGIT APITZSCH,  
BRITTA REHDER, BERTHOLD VOGEL

### Civil Society Approaches to Legal Counselling and Legal Technology Providers – Old and New Advocates of Weak Interests?

Profit-oriented legal technology providers are gaining in importance in various fields of law. In social law, they offer automated support when entering objections and complaints or with law suits against the social administration regarding social benefits for jobless, elderly or sick persons. With this, legal technology providers explicitly claim to facilitate law enforcement for “politically weak” persons who are seen as potentially incapable of doing so by themselves. In doing so, these digital legal service providers are entering a policy field with long-established civil society actors and institutions who offer social and legal support. Against this background the article examines the self-proclaimed “Advocates of the Weak” on the basis of empirical research. Legal support for the “politically weak” as put forward by legal technology providers is examined. This analysis pursues the question of how support for the “politically weak” can be offered in a straightforward and inexpensive way, and additionally examines the question of its socio-political efficacy and the consulting process generally. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 37–44

WOLFGANG SCHROEDER

### Grenzen staatlichen Handelns zur Förderung schwacher Interessen

Das Beispiel der Altenpflege

Auf dem Gebiet der Altenpflege lässt sich erkennen, dass die Abwesenheit durchsetzungstarker Interessenvertretungen bei einer gleichzeitig hohen elektoralen Bedeutung der Pflege-Policy im Parteienwettbewerb zunehmende staatliche Interventionen in diesem Bereich stimuliert. Doch inwieweit kann eine solche Top-down-Strategie, die die Schwäche der ge-

sellschaftlichen und marktlichen Kräfte zu kompensieren sucht, erfolgreich sein? Dieser Beitrag argumentiert, dass der Staat gegenwärtig zwar der wichtigste Akteur ist, um eine bedarfsorientierte Strategie in der Altenpflege zu verfolgen. Allerdings wird es ohne eine eigenständige und wirkungsvolle Vertretung der schwachen Interessen eher unwahrscheinlich, dass die anvisierten Ziele durchgesetzt werden können. Am Beispiel der Pflegekammern und der Konzentrierten Aktion Pflege werden die defizitären Wirkungen staatlicher Top-down-Initiativen reflektiert. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 37–44

WOLFGANG SCHROEDER

### Limits to Governmental Action in Promoting Weak Interests

The Case of Geriatric Care

The repeated failure of unions and employers to improve working conditions and pay for Germany’s geriatric care workers has led to increasing state intervention in the sector. Can this top-down approach succeed where the social partners have failed? This article argues that while the state currently plays a central role in advancing a needs-based strategy in the geriatric care industry, encompassing policy change remains unlikely in the absence of independent and effective representation of worker interests. Taking regional Nursing Chambers and the Concerted Action Care as examples, the article discusses the detrimental effects of top-down interventions and highlights the need for bottom-up initiatives in reforming the country’s geriatric care sector. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 45–56

THOMAS VON WINTER

### Starke als Fürsprecher von Schwachen?

Verbände und Patienteninteressen in der Gesundheitspolitik

Der Beitrag knüpft an die im Kontext von Analysen zur Interessenvermittlung in der Gesund-

heitspolitik immer wieder auftretende Frage an, inwieweit es sich bei den Patienteninteressen um schwache Interessen handelt und welche Rolle diese Interessen in einer hochkomplexen Politikarena spielen, die durch eine Vielzahl von ressourcenstarken Akteuren geprägt ist. Die These lautet, dass die Mehrzahl der Verbände der Leistungserbringer und Finanzierungsträger im Gesundheitswesen die Interessen der Patienten in mehr oder minder starkem Maße mitvertreten. Die empirische Überprüfung dieser Thesen erfolgt durch eine Auswertung der insgesamt 38 schriftlichen Stellungnahmen von gesundheitspolitischen Interessengruppen zu der öffentlichen Anhörung im Bundestag zu dem im März 2015 verabschiedeten Versorgungsstärkungsgesetz. In einem ersten Schritt werden die Stellungnahmen daraufhin untersucht, wie sich die Verbände zu den 15 (von insgesamt 155) Einzelregelungen positionieren, die unmittelbar die Rechte der und die Leistungen für Patienten erweitern. Im zweiten Schritt wird ermittelt, mit welchen Argumenten die Verbände ihre Positionen zu den patientenbezogenen Regelungen begründen. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 45–56

THOMAS VON WINTER

### The Strong as Advocates of the Weak? Patients’ Interests and Associations in the Health Policy Arena

The article takes up a major question which has been brought up often enough in studies on interest inter-mediation in the health policy arena. This question is about the issue whether the interests of patients are weak interests or which part these interests play in a highly complex policy arena that is dominated by a lot of resourceful actors. In the author’s opinion, the majority of the major actors in the health policy arena have, in one or another way, to take into account the patients’ interests if they want to pursue their own aims credibly or successfully. To test this hypothesis, he analyses the 38 written statements submitted by interest groups to the health committee of the German Bundestag on the occasion of the public hearing on a draft bill; health insurance supply strengthening law (Ver-

sorgungsstärkungsgesetz) in March 2015. First, it is examined how the 15 legal provisions (out of 155 legal provisions altogether) that directly establish new rights and entitlements to benefits for patients are assessed by the interest groups. Second, the arguments are identified as used by the associations to support their positions with respect to the 15 legal provisions in question. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 57-65  
FLORIAN BLANK, MICHAELA SCHULZE

### Noch immer starke Interessen?

Gewerkschaften und Arbeitgeber  
in der Sozialpolitik

Gewerkschaften und Arbeitgeber(verbände) galten in der Forschung lange Zeit als starke Interessen, die ihre Positionen und Forderungen erfolgreich in den politischen Prozess einbringen konnten. Unter dem Eindruck der Reformen der rot-grünen Regierung (1998–2005) wurde allerdings eine Schwächung des korporatistischen Arrangements konstatiert, das eine privilegierte Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden vorsah. Der Beitrag prüft, ob sich dieser Pfad der Schwächung starker Interessen fortgesetzt hat. Er analysiert dabei einerseits die Gesetzgebung zur Selbstverwaltung in der Phase seit 2005, andererseits die Einladungen an die Gewerkschafts- und Arbeitgeber-Spitzenverbände zu Anhörungen im Ausschuss für Arbeit und Soziales in der 15. bis zur 19. Wahlperiode. Im Ergebnis muss eine weitere Schwächung der Selbstverwaltung festgehalten werden, die Einbindung der Spitzenverbände in den Gesetzgebungsprozess ist dagegen stabil geblieben. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 57-65  
FLORIAN BLANK, MICHAELA SCHULZE

### Still Strong Interests?

Labour Unions and Employers  
in Social Politics

Trade unions and employers' associations have long been correctly labelled "strong interests" in the field of social policy, as they have man-

aged to successfully lobby for their interests to be recognised in the political process. However, following the reforms of the red-green coalition government (1998–2005) observers noted a weakening of the corporatist arrangement granting privileged access for trade unions and employers' associations to political decision-makers. This article discusses whether the path of decreasing influence of strong interests was continued. It scrutinises legislation on self-governance in the social insurance schemes that traditionally assigns an important role to trade unions and employers' associations. Also, it analyses the invitations to the German Trade Union Federation and Confederation of German Employers' Associations to the Federal Parliament's committee for labour and social affairs in the 15th to 19th legislative periods. The analysis shows that the associations' role in the self-governance of the social insurance schemes was further weakened, while its position in the legislative processes remained stable. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, SEITEN 66-71  
KATRIN MENKE

### Arbeitsmarktaktivierung im Interesse geflüchteter Frauen? Arbeitsverwaltung an ihren Grenzen

Die Interessen geflüchteter Frauen gelten gemeinhin als schwach im Sozialstaat. Selten werden sie als eigenständige Akteure betrachtet, Lebensumstände wie ein befristeter Aufenthaltsstatus, Sorgeverpflichtungen und fehlende Erwerbsteilhabe erschweren die Organisation und Durchsetzung von Interessen. Über ihre frauen- und migrationspezifischen Bedürfnisse ist zudem wenig bekannt. Der Beitrag präsentiert qualitative Forschung zur Arbeitsmarktteilhabe geflüchteter Frauen, die an den Erfahrungen der Frauen ansetzt. Er liefert einen Überblick über ihr Interesse an Arbeitsmarktteilhabe in Deutschland sowie ihrer Adressierung in den Jobcentern. Dabei zeigt sich: Während den Frauen das Durchsetzen ihrer eigenen Interessen etwa an qualifizierter Beschäftigung selten gelingt, ist das Handeln der Beauftrag-

ten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt als Akteuren advokatorischer Interessenvertretung an einem scheinbaren Wissen über geflüchtete Frauen als „Andere“ orientiert. Behördliche Strukturen, die u. a. Mehrfachdiskriminierung aufgrund von Religion und Gender ausblenden, erschweren offenbar eine angemessene Adressierung heterogener Zielgruppen in der Arbeitsverwaltung. ■

WSI-MITTEILUNGEN 1/2022, PP 66-71  
KATRIN MENKE

### Labour Market Activation in the Interest of Female Refugees?

Labour Market Services at the Limit

The interests of female refugees can be considered as weak within the welfare state. Rarely perceived as independent subjects, aspects of their living conditions such as temporary residence permits, care obligations and a lack of paid labour participation hamper them from organising and enforcing their own interests. Moreover, not much is known about their gender and migration specific needs. This article presents qualitative research on the labour market participation of female refugees, focusing on the experiences of these women. It gives an overview of their interests regarding their participation in paid labour and how these interests are addressed by the job centres. The findings show that female refugees seldom manage to enforce their particular interests e.g. in qualified employment. At the same time the actions of representatives for equal opportunities on the labour market (Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt) as advocates of this group follow a certain orientation towards female refugees as the "Other". Official structures that fade out multiple discrimination based on gender or religion complicate the appropriate addressing of heterogeneous target groups within the German labour administration. ■

ABSTRACTS ZU DEN BEITRÄGEN  
IN DEN RUBRIKEN AUS DER PRAXIS UND DEBATTE  
UNTER [WWW.WSI-MITTEILUNGEN.DE](http://WWW.WSI-MITTEILUNGEN.DE)