



# Anwaltschaftliche Vertretung „schwacher“ Interessen durch Soziale Arbeit?

Laura Einhorn

Netzwerktreffen Sozialpolitikforschung

24.03.2023

# Gliederung

## 1. Hintergründe

- a) Schieflagen in der Interessenvertretung
- b) Soziale Arbeit als politische Akteurin

## 4. Forschungsinteresse und theoretische Bezüge

## 5. Forschungsdesign und Methoden

## 6. Erste Erkenntnisse

- a) Besonderheiten der Fallstudie
- b) Strategien politischen Handelns
- c) Abschließende Gedanken

## 7. Literatur

# Schief lagen in der gesellschaftlichen Interessenvertretung

- Ressourcenschwache Interessen werden in politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt (Elsässer et al. 2017; 2020)
- „*Demokratie der Bessergestellten*“ (Kaeding et al. 2015)?
- ...verbandlich (Ebbinghaus & Neumann 2018)
- ...individuell:
- geringere Partizipation von sozioökonomisch benachteiligten Menschen bei Wahlen und in direktdemokratischen Entscheidungsprozessen (Vetter & Velimsky 2019),
- Unterschiede in der Bereitschaft und Möglichkeit zur (freiwilligen) politischen Beteiligung (Simonson et al. 2019; Vetter & Remer-Bollow 2017)

# „Schwache“ Interessen und Soziale Arbeit

- „Schwache“ Interessen erfahren *„eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz, die aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierung- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften resultiert“* (Winter & Willems 2000: 14)
- Besondere Kenntnisse der Lebenslagen und Bedarfe ihrer Adressat:innen durch die Einzelfallhilfe
- Adressat:innen Sozialer Arbeit entsprechen häufig der Definition “schwacher Interessen” (Benz & Toens 2019)
- Professionelles Selbstverständnis Sozialer Arbeit umfasst die Einmischung in gesellschaftspolitische Diskurse und Prozesse

# Soziale Arbeit als politische Akteurin

- Internationale Definition Sozialer Arbeit (IFSW 2014):
- *“Social work is a practice-based profession and an academic discipline that **promotes social change** and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people.”*
- International anschlussfähig an „policy practice“ (Gal & Weiss-Gal 2013):
- *„Put simply, policy practice refers to tasks undertaken by social workers who, **as part of their professional responsibility**, seek to change policies in order to better the lot of their clients.” (Gal/Weiss-Gal 2014: 6)*
- Konzepte der Sozialarbeitspolitik (Rieger 2013; 2018; 2021), Politik Sozialer Arbeit (Benz et al. 2013; 2014)

# Soziale Arbeit als politische Akteurin

## Wer sind die konkreten Akteur:innen?

- *Kollektive/korporative und individuelle Akteur:innen*: Wohlfahrts- oder Fachverbände, die als „sozialpolitische Interessenverbände tätig werden“ (Olk 2008: 287), Organisationen und soziale Bewegungen mit ähnlichen Zielsetzungen & individuelle Fachkräfte

## Welche Dimensionen lassen sich unterscheiden?

- *Direkter oder indirekter Einfluss*: Advokatorische Vertretung oder Empowerment und Unterstützung bei der Selbstvertretung; Mischformen
- *Internes oder externes Engagement*: Verbesserung der Gestaltung der Einrichtungen und Träger oder Politikgestaltung zur Verbesserung von Lebensbedingungen (Rieger 2021)

# Kurzvorstellung des Forschungsprojekts

- **Forschungsinteresse: externe, direkte Formen der Politikbeeinflussung**, d.h. Strategien der Einflussnahme auf sozialpolitische Maßnahmen und Programme auf kommunaler Ebene zur advokatorischen Interessenvertretung
- **Forschungsfragen:** Mithilfe welcher Strategien können Akteur:innen Sozialer Arbeit Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung sozialpolitischer Reformprozesse nehmen? Welche Grenzen sind dem gesetzt?
- **Theoretische Bezugsrahmen:** Machtressourcentheorie in Anlehnung an Korpi (Benz 2013), Interessengruppenforschung, Wohlfahrtsverbandsforschung, (kommunale) Sozialarbeitspolitik

# Forschungsdesign und Methoden

- **Rekonstruktion einer Fallstudie:** Entwicklung und Ausgestaltung eines Modellprojekts in einer Kommune über mehrere Jahre unter Beteiligung verschiedener Akteur:innen Sozialer Arbeit
- **Datenmaterial:** Dokumentenanalysen (Protokolle von Ausschusssitzungen, Beschlussempfehlungen, Positionspapiere...), Qualitative Expert:inneninterviews mit relevanten Akteur:innen aus Politik, Verwaltung und Sozialer Arbeit
- **Methode:** Qualitative Inhaltsanalyse
- Entwickeln der Chronologie des Falls, Identifikation und Beschreibung von Akteur:innen und Strategien



# Besonderheiten der Fallstudie

- Modellprojekt als freiwillige sozialpolitische Leistung initiiert durch Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: als Reaktion auf kommunales Kürzungsvorhaben; Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort als zusätzliches Argument
- Umsetzung hauptsächlich durch freie Träger verschiedener WV
- „professionsinterner Deutungsstreit“ (Günther & Langer 2013: 246) über die inhaltliche Ausgestaltung des Programms: Was trägt tatsächlich dazu bei, die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort zu verbessern? Welche Angebote braucht es zusätzlich bzw. alternativ?
- Modellprojekt erhalten, aber nicht auf Kosten anderer Leistungen und mit ausreichend Spielraum für die Fachkräfte!

# Besonderheiten der Fallstudie

- Wohlfahrtsverbände als Handlanger staatlicher Kürzungspolitik? (Messian 2019)
- Akteur:innen Sozialer Arbeit standen sich in diesem politischen Prozess durchaus (in Teilen) konflikthaft gegenüber – bei gleichzeitiger strategischer und situativer Allianzbildung
- Wie lassen sich die unterschiedlichen Strategien in diesem komplexen Fall verstehen und systematisieren?
- Heuristik aus der politikwissenschaftlichen Interessengruppenforschung: Unterscheidung zwischen „insider“, „outsider“ und „collective“ Strategien (Binderkrantz et al. 2015, Corte & Roose 2020, Schiffers 2020)

# „insider, outsider & collective strategies“

- „*insider strategies*“: direkte Kontakte von Fachkräften und Verbänden zu relevanten Entscheidungsträger:innen aus Politik und Verwaltung, sowohl formalisiert (in Gremien und Ausschüssen) als auch informell
- “*outsider strategies*“: Fokus auf Medien und (Fach-)Öffentlichkeit, können konfrontativ oder nicht-konfrontativ sein (konfrontativ?)
- “*collective strategies*“: Offizielle oder inoffizielle Koalitionsbildung, kann “insider strategies” eröffnen
- ABER: Machtressourcen der Verwaltung: Akteur:innen stehen in direkter finanzieller Abhängigkeit von der Kommune!

# Strategien der Spitzenverbände

- privilegierter Zugang zur administrativen Arena: persönliche Kontakte, direkter Zugriff auf Schlüsselpersonen in Entscheidungspositionen, institutionalisierte Politikberatung, Zugriff auf Politik eher als ‚Korrektiv‘
- „insider“-Strategien als Merkmal des kommunalen Wohlfahrtskorporatismus (Heinze et al. 2018)
- Spitzenverbände verfügen über Ressourcen, die sie im politischen Prozess tauschen können: Information, Beratung, Legitimationsfunktion, Implementationsfunktion... (Rieger 2018)
- Aber: Erosion der Machtressourcen der Spitzenverbände zeichnet sich über Zeit ab (Grohs 2018, Zimmermann & Boeckh 2018) – verstärkter Zugriff auf „outsider“-Strategien nötig?

## Zusätzliche und alternative Strategien

- **Kollektivierung:** Zusammenschluss in Arbeitskreisen, regelmäßiger Austausch der Fachkräfte jenseits von Politik, Verwaltung und Spitzenverbänden
- **Aktivierung von bestehenden Koalitionen** z.B. mit Hochschulen zur Ausarbeitung gemeinsamer Positionen, Organisation von (Fach-)Veranstaltungen
- **Einbezug von Medien und (Fach-)Öffentlichkeit:** Organisation mehrerer Veranstaltungen, an denen auch Politik und Verwaltung teilnehmen

## Zusätzliche und alternative Strategien

- **Koalitionsbildung mit Politik:** Unterstützung durch einzelne Politiker:innen oder Fraktionen, persönliche Kontakte in die Bezirksvertretungen
- **Zugang zu Gremien über Politik erschließen:** Darstellung fachlicher Perspektiven und Positionierung in Ausschüssen, möglich geworden durch Bündelung von Ressourcen (Kollektivierung und Koalitionsbildung)
- Rückgriff auf „outsider“ und „collective“ Strategien, wodurch auch „insider“-Strategien erschlossen werden konnten
- Bewusster Rückgriff auf unterschiedliche Strategien: „Rollenteilung“ zwischen Vertreter:innen der Spitzenverbände und freien Trägern

# Ausblick

- Kürzungen im Sozialbereich schwächen auch die „insider strategies“, also die Ressourcen der Spitzenverbände (Zimmermann & Boeckh 2018)
- Gestiegene Trägerkonkurrenz unterminiert Kollektivierungsstrategien aller Akteur:innen (Schwächung des Kooperationswillens der Träger sowie der Fachkräfte untereinander)
- Innere Hierarchien: „insider strategies“ wurden je nach Spitzenverband auch einzelnen Trägern und Fachkräften eröffnet, gemeinsame Abstimmungen vor Gremien, Teilen von Informationen
- Zahlreiche Abhängigkeiten bedingen die Spielräume für politisches Handeln, besonders im Bereich der freiwilligen Leistungen!

**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**



# Quellen

- Adam, Silke; Kriesi, Hanspeter (2007): The Network Approach. In: Paul A. Sabatier (Hg.): Theories of The Policy Process. Cambridge: Westview Press, S. 129–154.
- Angstenberger, Benedikt (2021): Vom Wissen zur Tat. Politisches Handeln von Sozialarbeiter\*innen in der Praxis. Eine qualitative Untersuchung. In: Andrea Dischler und Dieter Kulke (Hg.): Politische Praxis und Soziale Arbeit: Verlag Barbara Budrich, S. 181–203.
- Benz, Benjamin; Rieger, Günter; Schönig, Werner (Hg.) (2013): Politik sozialer Arbeit. Band 1: Grundlagen, theoretische Perspektiven und Diskurse. 2 Bände. Weinheim: Beltz Juventa.
- Benz, Benjamin; Rieger, Günter; Schönig, Werner; Többe-Schukalla, Monika (Hg.) (2014): Politik Sozialer Arbeit. Band 2: Akteure, Handlungsfelder und Methoden. Weinheim: Beltz. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1123592>.
- Benz, B. / Toens, K. (Hrsg.) (2019): Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit. Weinheim / Basel: Beltz Juventa.
- Binderkrantz, Anne Skorkjaer; Christiansen, Peter Munk; Pedersen, Helene Helboe (2015): Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. In: *Governance* 28 (1), S. 95–112. DOI: 10.1111/gove.12089.
- Clement, Ute; Nowak, Jörg; Scherrer, Christoph; Ruß-Sattar, Sabine; Russ, Sabine (Hg.) (2010): Public Governance und schwache Interessen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Corte, Joris de; Roose, Rudi (2020): Social work as a policy actor: understanding social policy as an open-ended democratic practice. In: *European Journal of Social Work* 23 (2), S. 227–238. DOI: 10.1080/13691457.2018.1462768.
- Ebbinghaus, Bernhard; Naumann, Elias (Hg.) (2018): Welfare State Reforms Seen from Below. Comparing Public Attitudes and Organized Interests in Britain and Germany. Cham: Springer International Publishing; Imprint; palgrave macmillan.

- Gal, John; Weiss-Gal, Idit (2013): Policy practice in social work: an introduction. In: John Gal und Idit Weiss-Gal (Hg.): Social workers affecting social policy. An International perspective. Bristol: The Policy Press, S. 1–16.
- Grohs, Stephan (2018): Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen. Die Rolle der Mitgliedschaftslogik im Governancewandel? In: Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Werner Sesselmeier (Hg.): Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Wirtschafts- und Sozialpolitik, Band 19), S. 79–102.
- Günther, Simon; Langer, Andreas: Sozialarbeitspolitik zwischen Professionspolitik und Gesellschaftsgestaltung.
- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Sesselmeier, Werner (Hg.) (2018): Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Wirtschafts- und Sozialpolitik, Band 19), zuletzt geprüft am 04.08.2022.
- Messan, Martina (2019): Die Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege. Über den Begriff und die empirische Tragweite im aktivierenden Sozialstaat. Dissertation. 1. Auflage. Weinheim: Beltz.
- Olk, Thomas (2008): Soziale Arbeit und Sozialpolitik – Notizen zu einem ambivalenten Verhältnis. In: Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hg.): Soziale Arbeit in Gesellschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 287–298, zuletzt geprüft am 13.12.2022.

- Rieger, Günter (2013): Das Politikfeld Sozialarbeitspolitik. In: Benjamin Benz, Günter Rieger und Werner Schönig (Hg.): Politik sozialer Arbeit. Band 1: Grundlagen, theoretische Perspektiven und Diskurse. 2 Bände. Weinheim: Beltz Juventa, S. 54–96.
- Rieger, Günter (2018): Sozialarbeitspolitik und Soziallobbying. In: Klaus Grunwald und Andreas Langer (Hg.): Sozialwirtschaft: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 769–780.
- Rieger, Günter (2021): Sozialarbeitspolitik – revisited. In: Andrea Dischler und Dieter Kulke (Hg.): Politische Praxis und Soziale Arbeit: Verlag Barbara Budrich, S. 49–68.
- Schiffers, Maximilian (2020): Regieren mit (un)organisierten Interessen. In: Karl-Rudolf Korte und Martin Florack (Hg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–11.
- Weiss-Gal, Idit; Gal, John (2014): Social Workers as Policy Actors. In: *J. Soc. Pol.* 43 (1), S. 19–36. DOI: 10.1017/S0047279413000603.
- Winter, T. von / Willems, U. (2000): Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung, in: dies. (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen: Leske und Budrich, 9-36.
- Zimmermann, Germo; Boeckh, Jürgen (2018): Politische Repräsentation schwacher sozialer Interessen durch Initiativen, Wohlfahrtsverbände und Parteien. In: Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh und Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 783–805.

## Zum Weiterdenken...

- Interessenvertretung von und für wen? Interessen der Adressat:innen, Fachkräfte oder Träger bzw. Organisationen Sozialer Arbeit
- Wann vermischen sich Anwalts- und Lobbyfunktion?
- In diesem ganzen Prozess spielen Adressat:innen kaum eine Rolle, aber es wird über die Mitgestaltungsrechte und die partizipativen Anteile des Programms diskutiert
- Anschlussfragen: über welche Strategien können auch Adressat:innen am besten eingebunden werden? Welche zusätzlichen Barrieren stellen sich hier jeweils?

# Politisches Handeln ist voraussetzungsvoll...

- Dies erfordert zahlreiche Kompetenzen zusätzlich zu denen professioneller sozialarbeiterischer Praxis!
- Netzwerkkompetenz, Sprachfähigkeit in Gremien, Analysefähigkeit struktureller Ursachen, Kenntnisse über politische Interventionsmöglichkeiten, Konfliktfähigkeit... (Angstenberger 2021)