



Leseprobe aus Toens und Benz, Schwache Interessen?, ISBN 978-3-7799-3890-3

© 2019 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel

[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-3890-3)

isbn=978-3-7799-3890-3

Einleitung

Katrin Toens, Benjamin Benz

Fachkräfte, Organisationen und Klient_innen Sozialer Arbeit haben vielfältige politische Interessen. Doch wie sprachmächtig sind diese im Abgleich untereinander und mit anderen Interessenträger_innen in politischen Arenen? Ob und wie können sie sich hinreichend politisches Gehör verschaffen? Diskutiert wird die Frage der politischen Organisations- und Durchsetzungsstärke bzw. -schwäche von Interessen vor allem in der politischen Soziologie, die Wissensbestände von Politikwissenschaft und Soziologie gleichermaßen einbezieht. Dabei geht es nicht zuletzt auch um strukturell benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007, S. 19; Clement/Nowak/Ruß/Scherrer 2010; Speth/Zimmer 2015). Dies ist für Soziale Arbeit von besonderem Interesse, sind doch hier auch gesellschaftliche Erwartungen an ihre Klient_innen sowie deren Lebenslagen, Bedürfnisse und Wünsche in politisch regulierten Handlungsfeldern angesprochen. Ob in der Kinder- und Jugendarbeit, bei Flucht und Migration, in Fragen der Inklusion, bei medizinischer Versorgung und in der Arbeitsbekämpfung, immer wieder geht es um Personenkreise, deren Interessen in der politikwissenschaftlichen Interessengruppenforschung herkömmlicherweise den sogenannten schwachen, das heißt ressourcenarmen, politisch nur schwer organisierbaren und in ihren Einflusschancen signifikant begrenzten Interessen zugerechnet werden.

Beachtenswert ist diesbezüglich die These der *neuen Stärke schwacher Interessen* (Speth/Zimmer 2015, S. 14). Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass organisations- und durchsetzungsschwache Interessen stärker geworden sind (Speth/Zimmer 2015, S. 14). Die Hintergründe sind vielfältig, von der Erweiterung staatlicher Steuerung um partizipative und deliberative Aspekte politischer Entscheidungsfindung (Participatory Governance, Good Governance), über konkrete internationale Impulsgeber (z. B. UN Behindertenrechtskonvention, UN Kinderrechtskonvention), bis hin zu verbesserten Voraussetzungen für die Organisation schwacher Interessen durch die Ausbreitung von Wohlstand und Bildung im Zusammenhang mit Kommunikationstechnologien sowie der Professionalisierung von NGOs und Sozialer Arbeit (vgl. Toens 2006; Winter 2007; Clement/Nowak/Ruß/Scherrer 2010, S. 9; Benz 2013; Seckler 2014; Kulke 2014, S. 206; Rieger 2014; BAG kommunale Kinderinteressenvertretungen 2015). Dies wirft die Frage auf, ob und ggf. wie der politikwissenschaftlich unterstellte Wandel hin zur neuen Stärke schwacher Interessen in der Sozialen Arbeit seinen Niederschlag findet.

Die vorliegende Publikation greift diese und weitere einschlägige Fragen zur Interessenvertretung und politischen Beteiligung in der Sozialen Arbeit auf. Ziel des zugrundeliegenden Wissenschaft-Praxis Dialogs¹ war es, dabei den Austausch von Klient_innen und der beruflichen Praxis Soziale Arbeit mit Politik und Verwaltung sowie mit der Wissenschaft Soziale Arbeit zu fördern. Für dieses Veranstaltungsformat sprachen mehrere Gründe. Erstens bildet die Interessenvertretung der Sozialen Arbeit immer noch ein Desiderat der Forschung. Trotz anhaltender Kontroversen über die Durchsetzungsmacht schwacher Interessen sind die konkreten Barrieren aber auch Möglichkeiten der politischen Einflussnahme bisher allenfalls punktuell und mit Blick auf sozialpolitische und angrenzende Handlungsfelder der „Sozialarbeitspolitik“ (Rieger 2013) wenig systematisch untersucht worden. Einschlägige empirische Analysen verweisen zudem auf erhebliche Unterschiede zwischen der politikwissenschaftlich geprägten Einordnung von Interessen als durchsetzungsstark bzw. -schwach und den Erfahrungen bzw. Selbsteinschätzungen relevanter Akteure der Interessenvertretung (vgl. Didicher 1987; Olk 1991; Schneider/Beckmann/Roth 2011; Wortmann 2014; Benz 2018).

Damit ist zweitens die kritische Frage an die *politische Praxis* der Sozialen Arbeit berührt, ob das herkömmliche Theorem der schwachen Interessen überhaupt als relevant bzw. passfähig erachtet werden kann? Der Definition entsprechend handelt es sich bei schwachen Interessen um „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, S. 14). Ausgehend von der Korporatismusforschung wurde in der Vergangenheit zwischen produktions- bzw. erwerbsbezogenen („starken“) und sonstigen schwachen Interessen getrennt (Schwenken 2006; Clement/Nowak/Ruß/Scherrer 2010, S. 15). Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass diese Gegenüberstellung empirisch nicht haltbar ist. In dem Maße, wie die klassischen Verteilungskartelle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in postkorporatistischen Szenarien der politischen Interessenvermittlung an Reichweite und Bedeutung verlieren, ist die Durchsetzungsstärke von Interessen nicht mehr ausschließlich und vorrangig an Erwerbstätigkeit und Streikfähigkeit geknüpft. Wahrscheinlicher ist, dass sie sich situativ und in Abhängigkeit von diversen Kontextfaktoren einstellt.

Drittens gilt es somit, die unterschiedlichen *Kontexte zielgruppenspezifischer Handlungsfelder* der Sozialen Arbeit ins Spiel zu bringen. Strategien und Formen der Interessenvermittlung variieren kontextspezifisch. Der Austausch mit der (politischen) Praxis Sozialer Arbeit ist daher hochrelevant, weil Theorien

1 Siehe hierzu das Tagungsprogramm im Anhang dieses Bandes.

der Interessengruppenforschung auf einem sehr abstrakten Niveau argumentieren (kritisch dazu auch Cress in diesem Band). Zudem ist der empirische Bezugspunkt der Theorie der Interessengruppenforschung i.d.R. nicht die Sozialarbeit/Sozialpädagogik, sondern (wenn überhaupt) die allgemeine Sozialpolitik. Vieles was für Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und andere sozialpolitische Akteure zutrifft, trägt aber nicht notwendig bereits auch für die Klient_innen und Fachkräfte der Sozialen Arbeit. Zum Beispiel sind Formen der Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit nicht immer eindeutig entweder als Selbstvertretung, als Mitbestimmung oder als anwaltschaftliche Interessenvermittlung (Advocacy) zu beschreiben (siehe zu dieser heuristischen Dreiteilung etwa Benz 2013, S. 79, dabei mit Rieger 2003 auch auf deren Verschränkung hinweisend). Beobachtbar sind zumindest fließende Übergänge zwischen unterschiedlichen Formen der Interessenvermittlung (partizipativ, assoziativ, repräsentativ, advokatorisch). Strategien können, etwa in der Gemeinwesen- oder Jugendarbeit, explorativ verhandelt, situativ entdeckt oder im Modus des Trial und Error entwickelt werden. Ob und inwieweit der Mangel an Drohpotenzial, der schwachen Interessen in der Regel unterstellt wird (vgl. Winter in diesem Band), durch strategische Kompetenzen des Soziallobbyismus (z. B. argumentative Strategien, neue Formen des Campaignings und der Nutzung sozialer Medien) ausgeglichen werden kann, und inwieweit diese und andere strategische Formate und Kompetenzen in der Praxis der Sozialen Arbeit überhaupt relevant sind, all dies sind empirische Fragen, die für einzelne Handlungsfelder und Zielgruppen differenziert untersucht und diskutiert werden müssen. Die Notwendigkeit der Binnenbetrachtung einzelner Handlungsfelder bestätigt sich in den Ausführungen der Aufsätze in diesem Band. In nahezu allen Beiträgen wird beispielsweise auf die Heterogenität von Zielgruppen als ein Hemmfaktor (teils auch als Ressource) für die Organisationsfähigkeit schwacher Interessen verwiesen.

Schließlich sind viertens die Interessen der *Profession Sozialer Arbeit* selbst in ihren Sphären von Handlungspraxis, akademischer Ausbildung und wissenschaftlicher Entwicklung auf ihre jeweilige Organisations- und Durchsetzungskraft hin zu diskutieren (vgl. die Beiträge von Benz, Leinenbach sowie Franz/Plettau in diesem Band). Denn bei allem Handlungsfeldbezug und aller fachlichen Spezialisierung sowie Differenzierung von Klient_inneninteressen, Trägerinteressen usw., Soziale Arbeit ist auch *eine* ausgeübte Profession, *eine* akademische Qualifizierung und *eine* Scientific Community neben und zusammen mit anderen. Oder ist *die* Soziale Arbeit letztlich doch nur eine konstruierte „Quasi-Gruppe“ (Scharpf 2000, S. 98 ff.), die sich lediglich an der Summe individuellen Handelns, nicht aber auch an kollektivem Handeln festmachen ließe?

Zum Anspruch und Aufbau des Bandes

Unter den folgenden Beiträgen finden sich keine repräsentativen empirischen Untersuchungen der oben angerissenen Fragen. Eine solche Messung von politischer Mobilisierung und politischem Einfluss wäre ein methodisch hoch komplexes Unterfangen. Ziel ist vielmehr ein teils systematischer, teils exemplarischer Einblick in und Überblick über den Status quo ante, auf dem solche Studien aufbauen könnten. Dies geschieht mit Blick auf aktuelle politische Beteiligungsformen (Ruß 2005; Krüger 2010) und Strategien (Raschke/Tils 2007; Benz/Rieger 2015, S. 157 ff.) der Interessenvermittlung in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auch auf relevante (und ggf. neue) politische Akteure und Ebenen gelegt werden. Von Anfang an war es das Ziel der hier vorliegenden Publikation, theoretische Erkenntnisse zur politischen Stärke und Schwäche von Interessen (siehe Thomas von Winter in diesem Band) einerseits zu nutzen, um altbekannte und neuere politische Entwicklungen in der Sozialen Arbeit einordnen und systematisieren zu können. Andererseits sollten aber auch die dabei identifizierten Bestimmungsfaktoren schwacher Interessen auf ihre Tragfähigkeit und Reichweite für die Soziale Arbeit hin diskutiert werden.

Die meisten Beiträge bauen auf den Wissenschafts-Praxis-Dialog in Darmstadt im September 2017 auf (vgl. das Programm im Anhang). Verlauf und Hinweise der Vorträge, sowie Impulse und Diskussionen in Workshops und Plenum, wurden gesichert und den Autor_innen dieses Bandes beitragsbezogen und anonymisiert zur Verfügung gestellt. Die Auswahl der Handlungsfelder für den Wissenschafts-Praxis-Dialog und die Publikation orientierte sich dabei an systematischen, aber auch praktischen Beweggründen. So sollten verschiedene Gesichtspunkte (Handlungsfelder und -ebenen, theoretische und akteursbezogene Perspektiven) berücksichtigt werden. Dabei wurde auf vorhandene Netzwerke zurückgegriffen. Letztlich waren auch die tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten angefragter (potenzieller) Autor_innen entscheidend für die Auswahl der hier versammelten Beiträge. Einzelne Handlungsfelder und Politikebenen wurden aufgrund von Parallelprojekten (u. a. Pioch/Toens i. E.) bewusst nicht prioritär aufgegriffen. Das Format des Wissenschaft-Praxis-Dialogs ist für die Publikation weitgehend beibehalten worden. Anvisiert waren möglichst Autor_innentandems aus Wissenschaft, Klient_innen und/oder Fachkräften Sozialer Arbeit. Beiträge, für die derartige Autor_innentandems nicht realisiert werden konnten, sind i.d.R. von Wissenschaftler_innen mit berufspraktischer Erfahrung in einschlägigen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit verfasst worden.

Teil 1: Grundlagen

Im ersten Teil wird zunächst der theoretische Bezugsrahmen aufgespannt. Dabei soll das Konzept der schwachen Interessen u. a. auch kritisch aus unterschiedlichen Perspektiven der Repräsentationstheorie, Protest- und Bewegungsforschung, Gemeinwesenarbeit und Sozialen Arbeit reflektiert, ergänzt oder auf seine Grenzen hinterfragt werden.

Die Bezeichnung von bestimmten Interessen als organisations- und durchsetzungsschwach rührt aus der kritischen Verbändeforschung der 1970er Jahre. Nach grundlegenden Arbeiten etwa von Mancur Olson zur Logik kollektiven Handelns (Olson 1968) und von Albert O. Hirschman zu Handlungsalternativen von Loyalität, Widerspruch und Abwanderung (Hirschman 1974) hatte damals vor allem Claus Offe die Pluralismusforschung und ihre Grundannahme der gleichen politischen Einflusschancen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen mit seiner These der Konfliktschwäche erwerbsferner Interessen herausgefordert (Offe 1972). *Thomas von Winter* hat diese These anhand der Neukonturierung des Begriffs der schwachen Interessen in den 1990er Jahren aufgegriffen und weiter geführt (Winter 1997; Winter/Willems 2000). Sein grundlegender Überblick über die Vorannahmen und Grundpfeiler des Theorems der „schwachen Interessen in Gesellschaft und Staat“ leitet die Diskussion ein. Deutlich wird dabei, wie voraussetzungsvoll sich Interessenvermittlung in den ausdifferenzierten kapitalistischen, rechtsstaatlich und demokratisch verfassten Gegenwartsgesellschaften gestaltet, von der Ausbildung eines Interessenbewusstseins, über die diversen materiellen und immateriellen Ressourcen, die zur politischen Organisation von Interessen notwendig sind, bis hin zur politischen Machtfrage ihrer Konflikt- und Durchsetzungsfähigkeit.

Anschließend beleuchtet *Anna Cress* die Frage danach, ob die Interessen von Klient_innen der Sozialen Arbeit als schwach bezeichnet werden können, kritisch aus einer repräsentationstheoretischen Perspektive. Dabei sieht sie blinde Flecke eines rein interessentheoretisch ausgerichteten Ansatzes, der dahin tendiert, advokatorisches Handeln leichtfertig als „selbstverständlich gut“ aufzufassen. In Abgrenzung dazu muss es Cress zufolge für die Soziale Arbeit primär darum gehen, in kritischer Selbstreflexion Menschen, denen von der Verbands- und Interessengruppenforschung schwache Interessen unterstellt werden, als (potenzielle) politische Akteure sichtbar zu machen. Dabei gelte es auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die Interessen dieser Menschen nicht per se durchsetzungsschwach sind, sondern dass ihre Träger_innen durchaus auch politisch zum Schweigen gebracht werden können. Die Soziale Arbeit, so argumentiert Cress, sollte daher für das ‚Gehört werden‘ und für die Realisierung der „politischen Freiheit“ (Hannah Arendt) ihrer Klientel, kämpfen.

Der Beitrag aus der Protest- und Bewegungsforschung von *Roland Roth* schließt hier gut an. Roth hebt die Bedeutung sozialer Bewegungen für die Poli-

tik Sozialer Arbeit hervor. Diese dürfe sich nicht ausschließlich oder vorrangig an der professionell betriebenen Anwaltschaft der Wohlfahrtsverbände orientieren. Vielmehr seien soziale Bewegungen die besseren „Repräsentant_innen“ der vermeintlich schwachen Interessen, weil sie entweder selbst aus den ‚Betroffenenkreisen‘, wie die Obdachlosenbewegung oder das „Poor Peoples Movement“ in den USA, hervorgehen oder zumindest gemeinsam mit sozial benachteiligten Menschen und Gruppen agieren (z. B. engagierte Ehrenamtliche und Bürger_inneninitiativen, die sich der Protestbewegung von Geflüchteten anschließen).

Danach befasst sich *Maren Schreier* aus der Perspektive einer gesellschaftskritischen, emanzipatorischen Gemeinwesenarbeit wiederum mit dem Theorem der schwachen Interessen. Dabei geht es ihr um die Auseinandersetzung mit der politischen Dimension von unterschiedlichen (staatstragenden bis gesellschaftskritischen) Ansätzen der Gemeinwesenarbeit (s. hierzu Stövesand/Stoik/Troxler 2013). Anknüpfend an Arbeiten von Iris M. Young (insb. Young 1996) schlägt sie einen Perspektivwechsel vor, weg von der „Schwäche schwacher Interessen“, hin zu einem Blick auf Verhältnisse von (Un-)Gerechtigkeit, Unterdrückung und (professioneller) Verstrickung. Letztere sollen Schreier zufolge zum Ausgangspunkt kritischer Reflektion und solidarischen Handelns in der Gemeinwesenarbeit gemacht werden.

Einen stärker diachron (geschichtlich) und synchron (Berufe und Länder) vergleichenden Perspektivwechsel nimmt abschließend *Benjamin Benz* vor, wenn er nach der Kollektivierung von Interessen der Sozialen Arbeit als Profession fragt. Hierzu gibt er zunächst einen historisch fundierten und systematisch-analytischen Überblick über die professionsbezogene Interessenvertretung Sozialer Arbeit in Gewerkschaften und Berufsverbänden, Zusammenschlüssen von Ausbildungsstätten, sowie der Organisierung als Scientific Community. Darauf aufbauend skizziert er (Gegen-)Positionen zu der Frage, was die Vertretung von Interessen der Sozialen Arbeit aktuell stärkt oder schwächt. Hierzu gehöre auch die Thematik, welches Potenzial in fokussierten (etwa handlungsfeldbezogenen Fachverbänden oder Arbeitskreisen kritischer Sozialer Arbeit) und pflichtigen Zusammenschlüssen (z. B. einer Kammer für Soziale Arbeit) sowie übergreifenden Koalitionen („des“ Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitswesens) gesehen werden kann?

Teil 2: Handlungsfelder

Der zweite Teil des Bandes widmet sich einer Bestandsaufnahme der politischen Partizipation und Repräsentation in ausgewählten Handlungsfeldern Sozialer Arbeit. Folgende Fragen waren dabei orientierungsleitend für die Auswahl an Handlungsfeldern und darüber sich ergebende Hinweise zur Überprü-

fung von Vorannahmen (Hypothesen) über die Persistenz und Veränderung politischer Schwäche (z. B. dauerhaft politisch schwacher Interessen von Menschen in Armutslagen versus Erstarkung der Mobilisierung und Durchsetzung von Interessen sexueller und geschlechtlicher Minderheiten): Inwieweit haben wir es bei den jeweils relevanten Akteur_innen mit (ehedem / phasenweise / dauerhaft) schwachen Interessen zu tun? Welche einerseits Organisations- und Konfliktfähigkeiten, andererseits *-realitäten* werden hier gesehen? Welche Rolle spielen verschiedene (alte und neue) Instrumente und Strategien in beispielhaften Prozessen der Interessenvermittlung? Ändert sich hier gerade etwas? Gibt es veränderte politische Strukturen bzw. Erwartungen der Politik als Adressatin der Interessenvertretung, und wie werden diese ggf. an Akteur_innen der Sozialen Arbeit kommuniziert? Gibt es starke zivilgesellschaftliche Interessen, korporative Akteure und politische Funktionsträger_innen als Gegenspieler/Verhinderer?

In ihrem Beitrag zu Interessen und Handlungsansätzen der politischen Beteiligung von Menschen in Armutslagen bestätigen *Werner Schönig* und *Andreas Sellner* zunächst die Vermutung, dass sich die einleitend von Thomas von Winter dargelegten Charakteristika schwacher Interessen als zutreffend erweisen. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der Beitrag auf die Diskussion realer politischer Beteiligungsprojekte. Dabei wird deutlich, dass sich die Interessenvermittlung vor allem auf der kommunalen Ebene durch methodische Ansätze der Selbstvertretung und Mitbestimmung auszeichnet, angefangen bei der aktivierenden Bewohner_innenbefragung, über das Community Organizing, bis hin zu Partizipationsprozessen in der wohlfahrtsverbandlichen Praxis. Darüber hinaus werden die Gelingensbedingungen und Fallstricke aufgezeigt, mit denen bei der Durchführung derartiger Beteiligungsprojekte zu rechnen ist.

Auch der Beitrag von *Katrin Toens*, *Lissi Hohnerlein* und *Dieter Breuer* zur Interessenvertretung in der Wohnungslosenhilfe bestätigt die Charakteristika schwacher Interessen als zutreffend für wohnungslose Menschen. An zwei unterschiedlichen Beispielen, einem Tagestreff für wohnungslose Frauen in Karlsruhe und der Initiative Bauen, Wohnen, Arbeiten in Köln, zeigt sich ein Mix aus hochprofessionell organisierter Anwaltschaft (Advocacy) und niederschwelligen Vor-Ort-Angeboten einer auf Selbstvertretung und Mitbestimmung gerichteten Einbindung (ehedem) wohnungsloser Menschen in die politische Arbeit. Das Verhältnis von Partizipation und Repräsentation zeigt sich hier weniger als ambivalent (vgl. Cress in diesem Band), denn als fließender Übergang mit Kreativitätsspielräumen für die Selbstvertretung und Mitbestimmung Betroffener.

In seinem Beitrag über die Interessenvertretung junger Menschen argumentiert *Jens Wortmann*, die Interessen Jugendlicher seien lebensphasenbedingt von geringer Dauer und die Frustrationstoleranz junger Menschen sei begrenzt. Beides stattet Jugendliche nicht unbedingt gut aus für das Ausharren in lang-