

Soziale Arbeit
GRUNDWISSEN
herausgegeben von Rudolf Bieker

Leiber/Leitner/Schäfer (Hrsg.)

Politische Einmischung in der Sozialen Arbeit

Analyse- und Handlungsansätze

Kohlhammer

Kohlhammer

Grundwissen Soziale Arbeit

Herausgegeben von Rudolf Bieker

Das gesamte Grundwissen der Sozialen Arbeit in einer Reihe: theoretisch fundiert, immer mit Blick auf die Arbeitspraxis, verständlich dargestellt und lernfreundlich gestaltet – für mehr Wissen im Studium und mehr Können im Beruf.

Eine Übersicht aller lieferbaren und im Buchhandel angekündigten Bände der Reihe finden Sie unter:



<https://shop.kohlhammer.de/grundwissen-soziale-arbeit>

Simone Leiber,
Sigrid Leitner,
Stefan Schäfer (Hrsg.)

Politische Einmischung in der Sozialen Arbeit

Analyse- und Handlungsansätze

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

Wir danken Rainer Schultz von *grafikschultz* in Köln für die Gestaltung der Grafiken 2.1, 3.1, 6.1., 6.2, 8.2 sowie der Tabelle 13.1.

1. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-040812-8

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-040813-5

epub: ISBN 978-3-17-040814-2

Vorwort zur Reihe

Mit dem sogenannten »Bologna-Prozess« galt es neu auszutarieren, welches Wissen Studierende der Sozialen Arbeit benötigen, um trotz erheblich verkürzter Ausbildungszeiten auch weiterhin »berufliche Handlungsfähigkeit« zu erlangen. Die Ergebnisse dieses nicht ganz schmerzfreien Abstimmungs- und Anpassungsprozesses lassen sich heute allerorten in volumigen Handbüchern nachlesen, in denen die neu entwickelten Module detailliert nach Lernzielen, Lehrinhalten, Lehrmethoden und Prüfungsformen beschrieben sind. Eine diskursive Selbstvergewisserung dieses Ausmaßes und dieser Präzision hat es vor Bologna allenfalls im Ausnahmefall gegeben.

Für Studierende bedeutet die Beschränkung der akademischen Grundausbildung auf sechs Semester, eine annähernd gleich große Stofffülle in deutlich verringerter Lernzeit bewältigen zu müssen. Die Erwartungen an das selbständige Lernen und Vertiefen des Stoffs in den eigenen vier Wänden sind deshalb deutlich gestiegen. Bologna hat das eigene Arbeitszimmer als Lernort gewissermaßen rekultiviert.

Die Idee zu der Reihe, in der das vorliegende Buch erscheint, ist vor dem Hintergrund dieser bildungspolitisch veränderten Rahmenbedingungen entstanden. Die nach und nach erscheinenden Bände sollen in kompakter Form nicht nur unabdingbares Grundwissen für das Studium der Sozialen Arbeit bereitstellen, sondern sich durch ihre Leserfreundlichkeit auch für das Selbststudium Studierender besonders eignen. Die Autor:innen der Reihe verpflichten sich diesem Ziel auf unterschiedliche Weise: durch die lernzielorientierte Begründung der ausgewählten Inhalte, durch die Begrenzung der Stoffmenge auf ein überschaubares Volumen, durch die Verständlichkeit ihrer Sprache, durch Anschaulichkeit und gezielte Theorie-Praxis-Verknüpfungen, nicht zuletzt aber auch durch lese(r)-freundliche Gestaltungselemente wie Schaubilder, Unterlegungen und andere Elemente.

Prof. Dr. Rudolf Bieker, Köln

Zu diesem Buch

Obwohl die Fachdebatte um die Ausgestaltung einer politischen Funktion Sozialer Arbeit seit vielen Jahren höchst lebhaft geführt wird (► Kap. 2), spiegelt sich dies in den Curricula von Studiengängen Sozialer Arbeit sowie entsprechenden Lehrmaterialien bisher kaum wieder. Das vorliegende Buch zielt auf Studierende der Sozialen Arbeit sowie Fachkräfte, die sich mit politischer Einmischung Sozialer Arbeit (zum Begriff Einmischung ► Kap. 1) theoretisch informiert und gleichzeitig handlungs- und praxisorientiert auseinandersetzen wollen. Aufbauend auf einem theoretisch-normativen Grundverständnis von Sozialer Arbeit als aktiv gestaltender Kraft in Gesellschaft und (Sozial-)Staat soll das Lehrbuch vermitteln, wie politische Einmischung Sozialer Arbeit auf unterschiedlichen Handlungsebenen und in ausgewählten Handlungsfeldern ›konkret geht«. Dabei werden einerseits analytische Kompetenzen im Hinblick auf die Funktionsweise von Politik als Grundlage einer reflexiven Kritik relevant, andererseits konkrete Methoden politischer Intervention im Sinne des oben beschriebenen Verständnisses von »Einmischung«. Es geht also um einen theoretisch und analytisch fundierten, handlungsorientierten ›Werkzeugkoffer« für (zukünftige) professionelle Akteur:innen Sozialer Arbeit, die den Anspruch haben, die Interessen von Adressat:innen advokatorisch zu vertreten oder diese im Sinne politischen Empowerments bei der Selbstorganisation ihrer Interessen zu begleiten. Folgende Leitfragen sind dabei zentral:

- Wie wird politische Einmischung Sozialer Arbeit theoretisch fundiert und legitimiert?
- Welche Möglichkeiten politischer Einmischung – für individuelle oder kollektive Akteur:innen Sozialer Arbeit, wie z.B. Verbände – ergeben sich entlang verschiedener Ebenen und Arenen, unter besonderer Berücksichtigung unterschiedlicher Phasen des Politikzyklus (► Kap. 3)? Welche politisch-institutionellen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen prägen die jeweilige Ebene bzw. Arena politischen Handelns?
- Welche Erkenntnisse haben wir darüber, wie politische Einmischung in dem jeweiligen Feld möglichst effektiv gestaltet werden kann? Wie können Adressat:innen Sozialer Arbeit – begleitet oder advokatorisch vertreten durch Professionelle – politischen Einfluss entfalten? Welche Netzwerke und Allianzen sind dafür zentral?
- Wo liegen Probleme oder Grenzen politischer Einmischung Sozialer Arbeit? Welche Ansätze oder Methoden politischen Handelns sind auf der jeweiligen Ebene oder in der spezifischen Arena besonders wichtig? Welche konkreten praktischen Hinweise lassen sich geben?

Zur Nutzung: Jedes Kernkapitel des Buches beginnt mit einem kurzen Absatz, der voranstellt, was die Lesenden im Kapitel erwartet. Die Beiträge gehen zudem von einem konkreten Beispiel aus der Praxis politischer Einmischung Sozialer Arbeit in der jeweiligen Themendimension eines Kapitels aus, das neugierig machen soll und zum Thema hinführt. In einem zweiten Schritt wird das Einstiegsbeispiel in einen allgemeineren analytischen Rahmen politischen Handelns Sozialer Arbeit auf der jeweiligen Ebene bzw. in der jeweiligen Arena des Kapitels gestellt und mit Erkenntnissen aus der Fachliteratur sowie mit Hilfe weiterer Beispiele unterfüttert.

Das Buch verfolgt dabei den Ansatz, theoretisch-konzeptionelles Rüstzeug aus der Politikwissenschaft – wie u. a. die Ansätze des *Doing Social Problems*, des *Agenda-Settings*, der *advocacy coalitions* oder der *street-level bureaucracy* (► Teil II) – für die Soziale Arbeit nutzbar zu machen und nicht nur theoretisch aufzubereiten, sondern auch handlungspraktisch-strategisch zu wenden. Das Arbeiten mit Infoboxen zu zentralen Begriffen sowie Beispielfällen, methodischem Werkzeug oder praktischen Tipps soll dazu beitragen, das Buch übersichtlich und abwechslungsreich zu gestalten. Ein kurzes Fazit fasst unter dem Stichwort »Gut zu wissen – gut zu merken« abschließend zentrale Aspekte aus dem Kapitel zusammen. Neben den üblichen Literatur- und Quellenverweisen beinhaltet jedes Kapitel Lesetipps, die zur Erschließung des jeweiligen Themenfeldes und vertiefenden Lektüre besonders geeignet sind. Übungsaufgaben sowie Hinweise auf weiterführende, nicht nur rein fachwissenschaftliche Materialien sollen die Studierenden schließlich zu eigenständigen Reflexionen und Aktivitäten motivieren.

Das Buch baut auf Ideen einer Ringvorlesung zum Thema »Soziale Arbeit als politische Akteurin« im WS 2018/19 an der Universität-Essen sowie wichtigen Diskussionsimpulsen aus der Sektion »Politik Sozialer Arbeit« der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit (DGSA) auf. Mit den beteiligten Autor:innen wurde im April 2021 ein Autor:innenworkshop durchgeführt. Neben diesen Autor:innen gilt unser ganz besonderer Dank im Zusammenhang mit der Herausgabe dieses Lehrbuchs Benjamin Benz, Katrin Toens und Günter Rieger. Diese haben umfangliche Teile des Buches kommentiert und durch ihre vielfältigen, konstruktiven Hinweise maßgeblich zur Entwicklung des Buches beigetragen. Wir danken ebenso Tina Lohmann, Carla Kröhnert und Leon Pawelka, die uns bei der Durchführung des Workshops, bei Recherchearbeiten sowie dem Layout und der Korrektur des Buchmanuskripts unterstützt haben.

Simone Leiber, Sigrid Leitner, Stefan Schäfer

Inhalt

Vorwort zur Reihe	5
Zu diesem Buch	6
Teil I: Einführung und theoretische Grundlagen	
1 Einleitung: Politische Einmischung in der Sozialen Arbeit ...	13
<i>Simone Leiber, Sigrid Leitner & Stefan Schäfer</i>	
2 Warum einmischen? Theoretisch-normative Grundlagen zur Sozialen Arbeit als politischer Akteurin	20
<i>Stefan Schäfer</i>	
3 Bedingungen, Akteur:innen, Prozesse politischen Handelns Sozialer Arbeit: Definitionen und Konzepte	34
<i>Sigrid Leitner & Stefan Schäfer</i>	
Teil II: Politische Einmischung Sozialer Arbeit entlang des Politikzyklus	
4 Problemdefinition – Was heißt hier Problem? Und wer bestimmt darüber?	51
<i>Stefan Schäfer</i>	
5 Politisches Handeln und Agenda-Setting: Wie kommt ein soziales Problem auf die politische Tagesordnung?	62
<i>Simone Leiber</i>	
6 Politische Einmischung Sozialer Arbeit in der Phase der Politikformulierung	76
<i>Sigrid Leitner</i>	

7	Politikimplementations: Politische Einmischung Sozialer Arbeit »at the street-level«	91
	<i>Simone Leiber</i>	

Teil III: Arenen politischer Einmischung Sozialer Arbeit

8	Einmischen auf kommunaler Ebene: Das Beispiel Jugendhilfe politik	111
	<i>Walter Eberlei</i>	
9	Community Organizing: Politisches Empowerment »von unten«	133
	<i>Hille Richers</i>	
10	Wohlfahrts korporatismus: Beteiligung im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene	148
	<i>Sigrid Leitner</i>	
11	UN-Kinderrechte: Internationale Instrumente für politische Einmischung nutzen	166
	<i>Judit Costa & Katja Neuboff</i>	
12	Wissen und Widerstand: Politische Bildung als Mittel gegen das Erstarken extrem rechter Ideologien	183
	<i>Birgit Jagusch & Christoph Gille</i>	
13	»Politik als Beruf« – Sozialprofessionelle als Mandatsträger:innen	199
	<i>Sigrid Leitner & Klaus Stolz</i>	

Teil IV: Schlussbetrachtung

14	Politische Einmischung Sozialer Arbeit: Schussfolgerungen und Perspektiven	215
	<i>Sigrid Leitner, Stefan Schäfer & Simone Leiber</i>	

Anhang

	Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Infoboxen	225
	Abkürzungsverzeichnis	228
	Zu den Autor:innen	230

Teil I: Einführung und theoretische Grundlagen

1 Einleitung: Politische Einmischung in der Sozialen Arbeit

Simone Leiber, Sigrid Leitner & Stefan Schäfer

»In der Debatte um ein zweites Entlastungspaket, das insbesondere die Folgen steigender Energiepreise abfedern soll, warnt der Paritätische Wohlfahrtsverband vor »Hilfen mit der Gießkanne« und fordert substanzielle und zielgenaue Hilfen für einkommensarme Haushalte, die überproportional von Teuerungen betroffen sind. Weder der angekündigte Kindersofortzuschlag von 20 Euro noch der geplante einmalige Heizkostenzuschuss im Wohngeld [...] reichen in Höhe und Form nach Ansicht des Verbandes aus, um armen Menschen wirksam zu helfen. [...] Ulrich Schneider weist darauf hin, dass der Paritätische schon lange auf die Notwendigkeit der klimapolitischen Wende hinweist, diese aber nur funktionieren kann, wenn sie sozial abgefedert wird und nicht auf Kosten der Ärmsten geht« (DPWV 2022).

Gemeinsam mit anderen Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Initiativen (z. B. Tacheles e. V. 2021) setzt der Paritätische Wohlfahrtsverband sich politisch dafür ein, dass die klimapolitische Wende und der Anstieg von Energiepreisen nicht auf Kosten armer Menschen geschieht, und er fordert Anpassungen in den Grundsicherungsleistungen. Damit mischt sich Soziale Arbeit – hier am Beispiel einer Trägerorganisation – in die Debatte um *strukturelle* Ursachen sozialer Notlagen ein. Soziale Arbeit wie auch Sozialpolitik haben zunächst gemeinsam, dass es im Kern um die Bewältigung sozialer Problemlagen geht. Sozialpolitische Maßnahmen, so bereits Kaufmann (1973, S. 98), beseitigen dabei typische soziale Risiken und Notlagen, die durch generalisierende Leistungen behoben werden können. Soziale Arbeit bearbeitet im Idealfall ergänzend dazu komplexe Notlagen durch individualisierende Leistungen unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Einzelfalls. Aus diesem Grund sind Soziale Arbeit und Sozialpolitik eng miteinander verwoben (Leiber/Leitner 2017) und beeinflussen sich *wechselseitig*. Wenn die generalisierenden Leistungen des sozialen Sicherungssystems – wie im Eingangsbeispiel die Leistungen der Grundsicherung, die mit den ansteigenden Energiepreisen nicht schritthalten – (neue) soziale Risiken – wie etwa Energie- und Einkommensarmut – nicht hinreichend adressieren, wirkt sich dies auch auf die Einzelfallhilfe sowie die Lebensbewältigung (Böhnisch 2019) von Adressat:innen Sozialer Arbeit aus. Daher sehen viele Wissenschaftler:innen wie auch Fachpraktiker:innen in der Sozialen Arbeit das »Aufzeigen der gesellschaftlichen Bedingtheit individueller Notlagen« (Kaufmann 1973, S. 87) als eine wichtige Funktion Sozialer Arbeit an.

1.1 Einmischung als Konzept und Prinzip

Das Konzept der »Einmischung« wurde in der Sozialen Arbeit bereits in den 1980er Jahren von Ingrid Mielenz (1981; 1985) geprägt. Bezogen auf das Feld der Jugendhilfe wurde damals angesichts steigender Berufsnot von Jugendlichen in Großstädten ein umfassender, auch gesellschaftspolitischer Handlungs- und Interventionsbedarf in der beruflichen Bildung sowie der kommunalen Stadtteilarbeit konstatiert. Der Begriff hat in der Folge auch in einen breiteren Diskurs Eingang gefunden, in dem »Einmischung als Prinzip« (Mielenz 1997) in der Sozialer Arbeit etabliert werden sollte. Die Arbeiten von Mielenz stehen wie viele andere im Fachdiskurs der Wissenschaft Sozialer Arbeit für eine Position, die der Sozialen Arbeit eine zentrale politische Funktion zuspricht. Auch wenn das Verhältnis von Sozialer Arbeit und (Sozial-)Politik als umstritten und »ambivalent« (Kaufmann 1979; Olk 2008) gilt, so erkennen heute doch viele Fachvertreter:innen die enge Verwobenheit von Sozialer Arbeit und Politik an, die durch mehr als eine Wirkungsrichtung gekennzeichnet ist. (Wohlfahrts-)Staatlicher Leitbild- und Politikwandel wirkt dabei auf die Erbringungsverhältnisse und -settings Sozialer Arbeit sowie auf die Lebenslagen von Klient:innen ein. Akteur:innen und Organisationen Sozialer Arbeit sind jedoch auch aktiver Teil und gestaltende Kraft (sozial-)politischer Diskurse und Prozesse mit dem Anspruch des Empowerments und einer advokatorischen Interessenvertretung sozial benachteiligter Menschen. Soziale Arbeit ist dabei auf unterschiedlichen politischen Ebenen – von kommunal bis international – sowie in unterschiedlichsten Akteur:innenkonstellationen – von den Studierenden, über individuelle Fachkräfte bis hin zur Berufspolitik oder organisierten Interessen wie Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie Nichtregierungsorganisationen – in Politik eingebunden (► Kap. 3). Dies kommt auch in der internationalen Definition Sozialer Arbeit zum Ausdruck, die u. a. auf die Förderung gesellschaftlichen Wandels, sozialen Zusammenhalts und der Autonomie sowie Selbstbestimmung von Menschen durch Soziale Arbeit verweist (► Kap. 2).

Bis heute sind Debatten um die Konzeption, Legitimation sowie – in jüngerer Zeit zunehmend auch empirische Befunde – zu politischem Handeln in der Sozialen Arbeit von einer Vielfalt an begrifflich-analytischen Zugängen geprägt, die sich teils ergänzen und teils in einem Spannungsverhältnis zueinanderstehen. Wir greifen für dieses Buch bewusst den Begriff »Einmischung« (► Infobox 1A) von Mielenz auf, weil er ein politisches Selbstverständnis und eine wichtige politische Funktion Sozialer Arbeit zum Ausdruck bringt, ohne die Soziale Arbeit mit Ansprüchen zu überfrachten.

Infobox 1A: Einmischung

»Einmischung« bedeutet im hier verwendeten Sinn, dass Soziale Arbeit auf vielfältige Weise aktiver Teil politischer Diskurse und Prozesse ist, ohne dass dies zwingend mit einer Pflicht (zur Debatte um ein politisches Mandat Sozialer Arbeit vgl. Merten 2001 sowie ► Kap. 2) oder mit tatsächlichem politischem Einfluss gleichgesetzt werden muss. Das Konzept ist offen für unterschiedliche

Legitimationen, Handlungsstrategien und Methoden und impliziert eine enge Verwobenheit individueller wie auch überindividueller Ansatzpunkte. Benz und Rieger (2015, S. 22) gehen davon aus: »Nur wo sie [Soziale Arbeit] [...] nach überindividuell verbindlichen Regeln fragt [...], handelt sie dann politisch«.

Das Verständnis politischer Einmischung im Rahmen dieses Lehrbuchs setzt voraus, dass Einzelfallhilfe und politische Strukturveränderung aufeinander aufbauen und miteinander in Verbindung stehen. Einmischung in der Sozialen Arbeit kann zunächst bedeuten, in der Arbeit mit Klient:innen fallvergleichend und -übergreifend auf politische Probleme an der Basis aufmerksam zu werden. Dabei kann Soziale Arbeit zunächst nach Lösungen suchen, um die Betroffenen beim Zugang zu ihren Rechten oder durch die Nutzung von Ermessens- und Handlungsspielräumen in der Durchsetzung ihrer Interessen zu unterstützen. Gleichwohl stellt es eine wichtige Aufgabe Sozialer Arbeit dar, grundlegende strukturelle Probleme der alltäglichen Arbeit auch an die Politik zurück zu spiegeln. Bereits Alice Salomon (1929) – eine wichtige historische Wegbereiterin der Sozialen Arbeit in Deutschland – sah die Politik als zu weit weg von den Alltags- und Lebenswelten sozial benachteiligter Menschen an. Daher schrieb sie der Sozialen Arbeit eine bedeutsame Doppelfunktion der Verhaltens- wie auch der politischen Verhältnisänderung zu (► Kap. 2; zu internationalen Perspektiven auf die Rolle von Pionier:innen der Sozialen Arbeit und ihr Verständnis einer politischen Funktion Sozialen Arbeit vgl. Branco 2019).

Soziale Arbeit steht grundsätzlich und in vielfältiger Weise mit Politik in Bezug (Feldmann 2019). In der internationalen Forschung werden unterschiedliche Pfade politischen Handelns unterschieden (Weiss-Gal 2017), die sowohl professionelle als auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten umfassen. Auch wenn in der Praxis die Trennlinien zwischen professionellem (Sozialarbeiter:innen als Fachkräfte oder Berufstätige in einem Verband/einer Organisation) und zivilgesellschaftlichem politischen Handeln (Sozialarbeiter:innen als Bürger:innen und ehrenamtlich Tätige) nicht immer einfach zu ziehen sind und diese beiden Sphären sich vermutlich wechselseitig verstärken, liegt der Fokus dieses Buches auf dem erstgenannten. In Anknüpfung an das internationale Konzept *policy practice* (einführend dazu Burzlaff 2020; vgl. auch ► Kap. 3) interessieren in diesem Buch politische

»Aktivitäten von Sozialarbeiter:innen, die *als integraler Bestandteil ihrer professionellen Aktivitäten* in unterschiedlichen Feldern und durch unterschiedliche Handlungstypen stattfinden, die sich auf die Formulierung und Implementation neuer Politiken sowie auf Änderungsvorschläge zu existierenden Politiken beziehen. Diese Aktivitäten zielen darauf ab, Politiken auf der organisationalen, lokalen, nationalen und internationalen Ebene weiterzuentwickeln und stehen im Einklang mit den Werten Sozialer Arbeit« (Gal/Weiss-Gal 2015, S. 1084–1085; Hervorhebung d. Verf., eigene Übersetzung).

Zudem wenden wir uns einem weiteren interessanten Phänomen zu, das im internationalen Diskurs bereits mehr Aufmerksamkeit erhält, über welches im deutschsprachigen Raum jedoch noch wenig bekannt ist (siehe jedoch Amann/Kindler 2021): Sozialarbeiter:innen, die im Laufe ihres Lebens hauptberufliche Politiker:innen werden und auf diesem Wege Politik gestalten.

1.2 Innovativer Ansatz und Aufbau des Buches

Die Bearbeitung der Frage nach dem politischen Handeln von Akteur:innen Sozialer Arbeit steht in der Fachdebatte in einer langen Tradition. Die etablierten Theorieansätze Sozialer Arbeit positionieren sich allesamt zur Frage nach der politischen Dimension sozialarbeiterischen/sozialpädagogischen Handelns. Dass der Anspruch advokatorischer Interessenvertretung sowie der Unterstützung von Adressat:innen bei der politischen Selbstorganisation spezifische Fertigkeiten und Fachkenntnisse voraussetzt, wird dabei durchweg betont. Entsprechend unterstreicht auch die DGSA in ihrem Kerncurriculum die Relevanz der Befähigung von Studierenden Sozialer Arbeit zum politischen Handeln im Sinne einer aktiven Einmischung in die Prozesse der Gestaltung der Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit. Gleichwohl ist festzustellen, dass eine explizite Vermittlung von Analyse- und Handlungswissen sowie Methoden und Instrumenten einer *policy practice* Sozialer Arbeit an den deutschsprachigen Hochschulen noch die Ausnahme bildet und politikwissenschaftliches Analyse- und Handlungswissen bisher kaum (zu Ausnahmen s. u.) für das Studium Sozialer Arbeit aufgearbeitet ist.

Dies ist insofern nicht unproblematisch, als dass der Anspruch politischer Einmischung in der Praxis Sozialer Arbeit deutlich zu vernehmen ist und sich bereits vielfältige Formen politischer Praxis entwickelt haben. Insbesondere in Bereichen, wo der Sozialen Arbeit besonders weitreichende institutionelle Befugnisse im Rahmen korporatistisch organisierter Mitbestimmung zukommen, wie bspw. der Kinder- und Jugendhilfe oder anderen kommunalen Konstellationen von Politik, zeigt sich deutlich, dass die Praxis Sozialer Arbeit auch durch das politische Handeln ihrer Akteur:innen charakterisiert ist. Im deutschsprachigen Raum gibt es bisher kaum ein handlungsorientiert angelegtes Lehrbuch zu diesem Bereich der Praxis Sozialer Arbeit. Vor dem Hintergrund der in der Theorie und Praxis in den letzten Jahren wieder verstärkt geführten Debatte um die politische Funktion Sozialer Arbeit möchte das Lehrbuch hierzu einen innovativen Beitrag leisten.

Während Publikationen wie diese im angelsächsischen Raum (exemplarisch Cummins et al. 2016; Jansson 2018; Ritter 2019) – dann allerdings unter Bezugnahme auf das politische System und den Sozialstaat in den USA oder Großbritanniens – weit verbreitet sind, fehlt ein solches Buch im deutschsprachigen Raum unter Bezugnahme auf deutsche politische Arenen bislang fast gänzlich. Die Auseinandersetzung mit dem politischen Handeln Sozialer Arbeit erfolgt hier vorwiegend auf konzeptionell-fachwissenschaftlicher Ebene (Benz/Rieger 2015) sowie nicht dezidiert auf die Lehre ausgerichtet (Toens/Benz 2019; Benz et al. 2013; 2014). Eberlei, Neuhoff und Riekenbrauk (2018) zeigen handlungspraktisch auf, wie Menschenrechte politisches Handeln Sozialer Arbeit rahmen und befördern können. Es gibt zudem verschiedene Grundlagenbücher zum politischen System (exemplarisch Borstel/Fischer 2018) und zum Sozialsystem (exemplarisch Fehmel 2022) für Studierende Sozialer Arbeit, aber die Rolle Sozialer Arbeit als politischer Akteurin in diesen Systemen wird dabei nur in Ansätzen beleuchtet. Eine Ausnahme bildet der Band von Rieger und Wurtzbacher (2020). Dieser Sammelband legt den Fokus auf eine fallorientierte Politikvermittlung und stellt unterschiedlich gelagerte

Beispielfälle politischen Handelns Sozialer Arbeit zusammen. Innovative Impulse für die Politiklehre in der Sozialen Arbeit setzt auch das Buch von Dischler und Kulke (2021). Hier steht jedoch deutlich stärker der zivilgesellschaftliche Pfad politischen Handelns Sozialer Arbeit im Vordergrund, und das Buch ist insgesamt weniger handlungs- und praxisorientiert ausgerichtet als der vorliegende Band. Auch Fragen der Legitimation und theoretischen Fundierung sowie konkrete Methoden politischer Einmischung sollen hier eine stärkere Berücksichtigung finden, als dies in den bereits vorliegenden Publikationen der Fall ist.

Das hier vorgelegte Lehrbuch geht von der übergeordneten Systematik des politikwissenschaftlichen Politikzyklusmodells (ausführlich dazu ► Kap. 3) sowie verschiedenen Arenen politischen Handelns Sozialer Arbeit aus.

In *Teil I* des Buches werden zunächst die normativ-theoretischen sowie begrifflich-konzeptionellen Grundlagen politischer Einmischung Sozialer Arbeit behandelt. Auch geht es darum, unterschiedliche Fachdiskurse kritisch daraufhin zu befragen, wie politische Einmischung Sozialer Arbeit legitimiert werden kann (► Kap. 2, ► Kap. 3).

In *Teil II* des Buches wird politische Einmischung Sozialer Arbeit entlang von vier zentralen Phasen des Politikzyklusmodells behandelt. Im deutschen wie internationalen Fachdiskurs der Wissenschaft Soziale Arbeit wird dieses Modell zunehmend dafür herangezogen, die politische Funktion Sozialer Arbeit empirisch differenziert nach unterschiedlichen Stufen eines Politikprozesses – den Phasen der Problemdefinition (► Kap. 4), des Agenda-Setting (► Kap. 5), der Politikformulierung (► Kap. 6), der Implementation (► Kap. 7) sowie der Evaluation – zu analysieren (Benz/Rieger 2015, Kap. 5.2; Klammer/Leiber/Leitner 2019). Der Phase der Politikevaluation wird in diesem Buch allerdings kein eigenes Kapitel gewidmet, obwohl Evaluationsprozesse durchaus eine wichtige strategische Bedeutung für politische Einmischung haben können. Dies wird an verschiedenen Stellen des Buches, insbesondere in den Kapiteln 5 und 7, angesprochen. Auch in diesem Lehrbuch haben wir uns dafür entschieden, analytisch getrennt nach diesen Phasen vorzugehen, obwohl diese sich in der Realität oft überschneiden. Dies soll den Leser:innen Perspektiven auf ein differenziertes Vorgehen und eine gezielte strategische Ausrichtung ihres politischen Handelns im Politikprozess eröffnen.

In *Teil III* des Buches kommen Bedingungen, Strategien und Methoden politischer Einmischung entlang ausgewählter politischer Arenen und für die Soziale Arbeit zentraler Beispielfelder zur Sprache. Diese reichen von der kommunalen (► Kap. 8) über die nationale (► Kap. 10) zur internationalen Ebene (► Kap. 11). Zudem wird dem Thema politische Einmischung ›von unten‹, also aus selbstbestimmt-emanzipatorischen Prozessen der Adressat:innen Sozialer Arbeit heraus – vermittelt über Ansätze des Community Organizing (CO) – ein eigenes Kapitel gewidmet (► Kap. 9). Als weitere zentrale Arenen politischer Einmischung Sozialer Arbeit werden die politische Bildung im Kontext rechter Ideologien (► Kap. 12) sowie Sozialprofessionelle als politische Mandatsträger:innen (► Kap. 13) betrachtet.

Teil IV bringt wichtige kapitelübergreifende Aspekte politischer Einmischung Sozialer Arbeit abschließend zusammen und gibt einen Ausblick auf die erhofften Impulse des Lehrbuchs für die Lehre und Fachpraxis.

Literatur und Quellen

- Amann, K. & Kindler, T. (Hrsg.) (2021): Sozialarbeitende in der Politik. Biografien, Projekte und Strategien parteipolitisch engagierter Fachpersonen der Sozialen Arbeit. Berlin: Frank & Timme.
- Benz, B. & Rieger, G. (2015): Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer.
- Benz, B., Rieger, G., Schönig, W. & Többe-Schukalla, M. (Hrsg.) (2013): Politik Sozialer Arbeit. Band 1: Grundlagen, theoretische Perspektiven und Diskurse. Weinheim: Juventa.
- Benz, B., Rieger, G., Schönig, W. & Többe-Schukalla, M. (Hrsg.) (2014): Politik Sozialer Arbeit. Band 2: Akteure, Handlungsfelder und Methoden. Weinheim: Juventa.
- Böhnisch, L. (2019): Lebensbewältigung. Ein Konzept für die Soziale Arbeit (2. Auflage). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Borstel, D. & Fischer, U. (2018): Politisches Grundwissen für die Soziale Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Branco, F. (2019): Social Reform in the US: Lessons from the Progressive Era. In: U. Klammer, S. Leiber, & S. Leitner (Hrsg.), Social Work and the Making of Social Policy (S. 71–87). Bristol: Policy Press.
- Burzlaff, M. (2021): Selbstverständnisse Sozialer Arbeit. Individualisierungen – Kontextualisierungen – Policy Practice. Eine Curriculaanalyse. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Burzlaff, M. (2020): Policy Practice – Eine Einführung mit Fokus auf Curricula Sozialer Arbeit. In: G. Rieger & J. Wurtzbacher (Hrsg.), Tatort Sozialpolitik. Fallbezogene Politiklehre für die Sozial Arbeit (S. 27–51). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Cummins, L. K., Byers, K. V. & Pedrick, L. (2011): Policy Practice for Social Workers. New Strategies for a New Era. Boston: Pearson.
- Dischler & D. Kulke (Hrsg.) (2021): Politische Praxis und Soziale Arbeit. Theorie, Empirie und Praxis politischer Sozialer Arbeit. Opladen u. a.: Budrich.
- DPWV – Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2022). Pressemitteilung vom 15.3.2022 zu »Energie-Preise: Paritätischer fordert Entlastungspaket mit substantiellen Hilfen für die Ärmsten«. Online verfügbar unter: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/energie-preise-paritaetischer-fordert-entlastungspaket-mit-substantiellen-hilfen-fuer-die-aerms-ten/>, Zugriff am 16.06.2022.
- Eberlei, W., Neuhoff, K. & Riekenbrauk, K. (2018): Menschenrechte – Kompass für die Soziale Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- Fehmel, T. (2022): Sozialpolitik für die Soziale Arbeit (2., aktualisierte und erweiterte Auflage). Baden-Baden: Nomos.
- Feldmann, G. (2019): Making the Connection Between Theories of Policy Change and Policy Practice: A New Conceptualization. British Journal of Social Work, 50 (4), 1–18.
- Gal, J. & Weiss-Gal, I. (2015): The ›Why‹ and the ›How‹ of Policy Practice: An Eight-Country Comparison. British Journal of Social Work, 45 (4), 1083–1101.
- Jansson, Brice S. (2018): Becoming an Effective Policy Advocate. From Policy Practice to Social Justice. Boston: Cengage Learning.
- Kaufmann, F.-X. (1973): Vom Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpädagogik. In: H.-U. Otto & S. Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Neuwied/Berlin: Luchterhand, 87–104.
- Klammer, U., Leiber, S., & Leitner, S. (Hrsg.) (2021): Social Work and the Making of Social Policy. Bristol: Policy Press.
- Leiber, S. & Leitner, S. (2017): Sozialpolitik. In: F. Kessl, E. Kruse, S. Stövesand & W. Thole, (Hrsg.), Soziale Arbeit – Kernthemen und Problemfelder (S. 106–115) (Soziale Arbeit – Grundlagen 1). Opladen: Budrich.
- Merten, R. (Hrsg.) (2001): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske und Budrich.
- Mielenz, I. (1981): Die Strategie der Einmischung – Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. In: S. Müller, T. Olk, & H.-U. Otto (Hrsg.), Sozialarbeit als soziale Kommunalpolitik. Neue Praxis (Sonderheft 6), 57–66.

- Mielenz, I. (1985): Aufgaben der Jugendhilfe bei Jugendarbeitslosigkeit und Berufsnot junger Menschen – Praxisbeispiele zur Einmischungsstrategie. Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe.
- Mielenz, I. (1997): Einmischung als Prinzip. Wie sie entstand und was aus ihr geworden ist: Erfahrungen aus zwei Jahrzehnten Einmischungsstrategie. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 144 (10), 208–209.
- Olk, T. (2008): Soziale Arbeit und Sozialpolitik. Notizen zu einem ambivalenten Verhältnis. In: Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.), *Soziale Arbeit in Gesellschaft* (S. 287–298). Wiesbaden: Springer VS.
- Rieger, G. & Wurtzbacher, J. (Hrsg.) (2020): *Tatort Sozialarbeitspolitik. Fallbezogene Politiklehre für soziale Professionen*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Ritter, Jessica A. (2019): *Social Work Policy Practice. Changing Our Community, Nation, and the World*. Denver: Cognella.
- Salomon, A. (1926): *Soziale Diagnose*. Berlin: Heymann.
- Scharpf, F. W. (2000): *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Tacheles e. V. (2021). Energiearmut beenden. Forderungen an die künftige Bundesregierung, 17.11.2021. Online verfügbar unter: <https://tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/archiv/energiearmut-beenden.html>, Zugriff am 22.06.2022.
- Toens, K. & Benz, B. (Hrsg.) (2019): *Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit*. Weinheim & München: Juventa.
- Weiss-Gal, I. (2017): What Options Do We Have? Exploring Routes for Social Workers' Policy Engagement. *Journal of Policy Practice*, 16 (3), 247–260.

2 Warum einmischen? Theoretisch-normative Grundlagen zur Sozialen Arbeit als politischer Akteurin

Stefan Schäfer



Was Sie in diesem Kapitel lernen können

In diesem Kapitel geht es um die theoretisch-normativen Grundlagen Sozialer Arbeit als politische Akteurin. Sollte sich Soziale Arbeit in politische Prozesse einmischen? Und wenn ja, warum? Wie lässt sich politisches Handeln Sozialer Arbeit begründen? In diesem Kapitel lernen Sie unterschiedliche Facetten der Debatte um politische Soziale Arbeit kennen. Die verschiedenen Forschungsdebatten verweisen auf relevante Argumentationsstrategien, mit Hilfe derer politische Einmischung durch Soziale Arbeit theoretisch-normativ begründet werden kann.

2.1 Einleitung: Das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Politik

Schaut man in aktuelle und historische Diskurse, Theorien und Konzepte Sozialer Arbeit, so sieht man, dass das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Politik immer schon Gegenstand von Analysen und manchmal auch von äußerst hitzig geführten Debatten war. Die Klärung der Frage, welchen politischen Bedingungen die Praxis Sozialer Arbeit unterliegt und wie sie selbst Einfluss auf politische Entscheidungen und Rahmenbedingungen zu nehmen versucht, kann als eine theoretische Daueraufgabe der Wissenschaft Sozialer Arbeit beschrieben werden. Politische Einmischung Sozialer Arbeit ist nicht selbstverständlich. Gleichzeitig lassen sich seit Beginn der Verwissenschaftlichung Sozialer Arbeit ab Mitte des 19. Jahrhunderts – sowohl in der sozialpädagogischen als auch in der fürsorgewissenschaftlich-sozialarbeiterischen Traditionslinie Sozialer Arbeit – Versuche beobachten, das Verhältnis von Sozialer Arbeit und Politik zu verstehen und politisches Handeln Sozialer Arbeit zu begründen. Dies gilt für deutsche wie auch für internationale Forschungsdebatten.

2.2 Politisches Handeln in historischen und aktuellen Theorien Sozialer Arbeit

Bereits im Jahre 1844 forderte etwa *Karl Mager*, der Erfinder des Begriffs Sozialpädagogik, dass Pädagogik nicht nur Individual-, sondern auch »Socialpädagogik« sein solle. Sozialpädagogik wurde von Mager als »Staats- oder Kollektivpädagogik« verstanden (vgl. Mager 1844, S. 396). Eine Bezugnahme auf die Zusammenhänge von Staat und Gesellschaft ist für die Sozialpädagogik konstitutiv. Müller (2007, S. 14) sieht darin einen ersten »kritischen Maßstab, an dem sich der politische Gehalt der aktuellen Sozialen Arbeit messen lässt«. Ähnlich dachte auch *Paul Natorp*, dessen Ansatz als erste umfassende Theorie der Sozialpädagogik gilt. Natorp machte der Sozialen Arbeit »die sozialen Bedingungen der Bildung [...] und die Bildungsbedingungen des sozialen Lebens« (Natorp 1899/1920, S. 94) zum Gegenstand. Mit seiner Feststellung, dass die soziale Frage auch und insbesondere eine Frage der Bildungsbedingungen sei, implizierte Natorp genau wie Mager, dass Sozialpädagogik nicht nur auf der individuellen Ebene agieren könne, sondern auch Einfluss auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ausüben habe (vgl. Jacobs/Schäfer 2018). Von Beginn an sind in der Sozialpädagogik also Pädagogik und Politik eng miteinander verbunden.

Alice Salomon, eine der wichtigsten Wegbereiterinnen einer von der bürgerlichen Frauenbewegung stark beeinflussten Theorie der Sozialarbeit und Gründerin der Sozialen Frauenschule in Berlin, sah in der Sozialen Arbeit einen Doppelfokus von Verhalten und Verhältnissen. Soziale Arbeit habe sowohl die Aufgabe, das Verhalten der Bedürftigen an die Umweltbedingungen als auch die Umweltbedingungen an die Bedürfnisse der Bedürftigen anzupassen (vgl. Salomon 1929). Der Zugang der Praxis zu den Lebensverhältnissen der Adressat:innen müsse genutzt werden, um allgemeine sozialpolitische Forderungen zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse abzuleiten. Diese gelte es an die Politik weiterzuleiten, da diese in der Regel keinen Zugang zur Alltagswelt der von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen habe. Von Salomons Versuch, Hilfe in individueller Not mit politischer Sozialreform zu verbinden, gingen entscheidende Impulse zu einer Theorie der Sozialen Arbeit aus, die soziale Gerechtigkeit ins Zentrum rückt und sich dementsprechend politisch-normativ positioniert (vgl. Kuhlmann 2008). Ebenfalls relevant für diesen Zusammenhang ist die amerikanische Soziologin und Friedensnobelpreisträgerin *Jane Addams* und ihre Arbeit im berühmten Chicagoer Settlement *Hull House*. Addams konzipierte Soziale Arbeit als »instrument for the realization of democracy« und zeigte damit, dass »Demokratie für die normative Begründung und Legitimierung Sozialer Arbeit, zumindest unter demokratischen Verhältnissen, bedeutsam ist« (Wagner 2013, S. 26). Der Politikbezug Sozialer Arbeit richtet sich also auch auf die Förderung der Demokratie.

Wirft man einen Blick in die Soziale Arbeit während des Nationalsozialismus in Deutschland, so sieht man ebenso, dass Theorie und Praxis Sozialer Arbeit nicht losgelöst von den gesellschaftlichen Verhältnissen und den politischen Bedingungen betrachtet werden können. Heute wissen wir: Die Einbindung Sozialer Arbeit in die

nationalsozialistische Politik erfolgte »nicht allein auf äußeren Druck, vielmehr war die Soziale Arbeit auch selbst aktiv an den Maßnahmen und Prozessen der Gleichschaltung und Indienstnahme beteiligt« (Geisen 2013, S. 83). Auch und gerade in totalitären Staaten, so wird damit deutlich, sind Politik und Soziale Arbeit in nicht unproblematischer Weise aufeinander bezogen. Daraus erfolgt der Anspruch, die Verwicklung von Sozialer Arbeit mit gesellschaftlichen Verhältnissen und politischen Bedingungen in Theorie und Praxis präsent zu haben, diese einer kritischen Reflexion zu unterziehen und letztlich auch Widerstand zu leisten gegen unzumutbare Entwicklungen in Politik und Gesellschaft (vgl. Schäfer 2020).

Schaut man in die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Theorieansätze Sozialer Arbeit, so bestätigt sich, dass Soziale Arbeit ohne eine Reflexion auf den Politikbezug der Profession nicht auskommt. An zwei Beispielen lässt sich dies verdeutlichen:

Beispiel 1: Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession

Für eine Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession, wie sie maßgeblich durch *Silvia Staub-Bernasconi* vertreten wird, kann eine Soziale Arbeit, die ihre politische Dimension vernachlässigt, nur eine »halbierte Profession« (Staub-Bernasconi 2012, S. 279) sein. Soziale Arbeit soll sich auf Basis eines professionellen Selbstverständnisses in politische Entscheidungsprozesse einmischen, um soziale Systeme hinsichtlich der Möglichkeit einer angemessenen Bedürfnisbefriedigung entsprechend zu verändern. Die normative Legitimation zum politischen Handeln erhalte die Soziale Arbeit aus den Menschenrechten (vgl. Staub-Bernasconi 2003, 2012, 2019).

Beispiel 2: Lebensweltorientierte Soziale Arbeit

Ähnliches gilt für die lebensweltorientierte Soziale Arbeit nach *Hans Thiersch*. Soziale Arbeit wird in dieser Perspektive in der Lebenswelt der Adressat:innen verortet und hat zum Ziel, einen »gelingenderen Alltag« zu ermöglichen (vgl. Grunwald/Thiersch 2004, S. 23). Weil die Zugänge zu einem gelangenderen Alltag immer auch durch politische Rahmenbedingungen geprägt sind, sei Soziale Arbeit entsprechend »verpflichtet zur Einmischung in die Politikbereiche, die die Strukturen von Lebenswelten prägen« (Thiersch 2000, S. 533).

2.3 Theoretisch-konzeptionelle Ansätze zum politischen Handeln Sozialer Arbeit

Seit den 1970er Jahren haben sich in der Fachdebatte Sozialer Arbeit immer wieder kritisch-theoretische Auseinandersetzungen ergeben, die sich ganz speziell der Frage