

Ungenutzte Möglichkeiten – Beiträge sozialer Arbeit zur demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft

Roland Roth

Der Paritätische - Kiel, 25. April 2018

I. Zur Brisanz des Themas

1. Eine ambivalente Ausgangssituation – Aufbruch und Neuanfang oder reaktionäre Rückbildung und Retrotopien¹

Sicher scheint in Sachen Demokratie aktuell nur, dass es, so wie es ist, nicht bleiben wird. Politische Neutralität ist unter diesen Umständen keine Tugend, denn der Verzicht auf Einmischung stärkt im Zweifel jene Kräfte, die autoritäre Rückbildungen anstreben. Zwei Beispiele zu dieser ambivalenten Lage in Sachen Demokratie.

Erstes Beispiel: Der Einzug der „Alternative für Deutschland“ (AfD) in 14 Landesparlamente und den Bundestag.

Die Wahlerfolge der rechtspopulistischen und in Teilen rechtsextremen Partei haben zwei entgegengesetzte Bewertungen erfahren. Einerseits wird dies als *Normalisierung* und als Anschluss an europäische Entwicklungen gewertet, denn dort sind solche Kräfte bereits seit Jahrzehnten erfolgreich und regieren mit. Auch wenn sie durchaus ihre hässlichen Seiten hat, bringt die AfD Nichtwähler wieder zur Wahl. Die radikale Kritik an EU, Globalisierung und Migration finde endlich auch den Weg in die Parlamente. Dies belebe die politischen Debatten und zeige, wie robust und integrationsfähig unser repräsentatives System ist. Schließlich sei durch die Parlamentspräsenz auch ein positiver Mäßigungseffekt zu erwarten. Wird Kritik im Parlament und nicht auf der Straße vorgebracht, fällt sie in aller Regel moderater aus. Der nachlassende Zulauf von Pegida etc. sei ein Zeichen in diese Richtung.

Andererseits werden die AfD-Wahlerfolge als ein politischer Dammbreach gesehen, der eine Rechtsverschiebung in der politischen Landschaft mit sich bringen wird. Nicht nur die CSU scheint dies belegen zu wollen, wenn sie ihre „rechte Flanke“ schließen will. Auch die Lindner-FDP hat im Bundestagswahlkampf ihre liberalen Positionen in Sachen Flucht und Asyl abgeräumt und macht auf Härte, wenn es um Abschottung gegen und Abschiebung von all denen geht, die uns nicht nützen. Selten hat sich in Deutschland das sozialdarwinistische Gesicht des Neoliberalismus so offen gezeigt. Spuren dieser Diskursverschiebung nach Rechts lassen sich auch bei den übrigen Parteien finden.

Auf den ersten Blick finden wir Belege für beides. Wie der jüngste *Thüringen-Monitor*, der vor wenigen Wochen vorgestellt wurde, zeigt, steigen aktuell (die Daten wurden im Sommer 2017 erhoben) in Thüringen Demokratiezufriedenheit, Wahlbeteiligung und die Bereitschaft zur Mitarbeit in Parteien. Dies hat wohl in erster Linie mit den Erfolgen der AfD zu tun, bietet sie doch die Möglichkeit für bisher „stumme“ Gruppen zur Wahlurne zu gehen und sich in den Parlamenten vertreten zu sehen.

Aber dieses positive Bild ist trügerisch. Zwar seien 57 Prozent der Befragten mit der Demokratie zufrieden, gleichzeitig sehen 69 % ihre Anliegen in der Demokratie nicht wirksam vertreten, 74 % beklagen, dass die Parteien nur ihre Stimme haben wollen, aber kein Interesse an ihren Ansichten haben, und 63 % wollen eine starke Partei, die die „Volksgemeinschaft“ verkörpert (Best u.a. 2017: 199).

Ähnliche Ambivalenzen lassen sich bei sozialen Fragen beobachten. 88 % wünschen sich eine Umverteilung von Oben nach Unten. Gleichzeitig fordern 83 % mehr Härte gegen Asylbewerber und 54 % gehen davon aus, dass diese keine echten Fluchtgründe hätten. Zu

¹ Zum Begriff vgl. Zygmunt Baumann 2017

beobachten sei, so die Autoren des Monitors, eine *Ethnisierung der sozialen Frage*: „soziale Gleichheit und soziale Gerechtigkeit nur für eine homogene Mehrheitsgesellschaft der Alteingesessenen“ (200). Zudem sind 41 % der Befragten in Thüringen ethnozentristisch eingestellt, d.h. sie teilen nationalistische und fremdenfeindliche Positionen (201) und ihr Anteil ist keineswegs rückläufig. Der Anteil der rechtsextrem eingestellten ist im letzten Jahr von 16 auf 19 % gestiegen.

Ein twitternder Trump hätte, so die zugespitzte Botschaft, auch in Thüringen durchaus Wahlchancen, wenn er denn – so viel DDR-Tradition muss sein - die entsprechenden Weihen von Putin und Radio Moskau vorweisen könnte.

Zweites Beispiel: Aufnahme und Integration von Geflüchteten.

In den letzten zwei Jahren war ich an mehreren empirischen Studien in diesem Themenfeld beteiligt, u.a. an einer Befragung von kommunal Verantwortlichen Anfang und Ende 2016 (Gesemann/Roth 2017) und einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung mit knapp 4 Tsd. Befragten im Frühjahr und Sommer diesen Jahres in vier Kommunen (Ost/West und größere/mittlere Städte). Die Befunde, die von einer Vielzahl anderer Untersuchungen unterstützt werden, haben eine übereinstimmende Tendenz:

- Die überraschend große Zahl von Flüchtlingen, die im Sommer und Herbst 2015 vorübergehend die Chance hatte, nach Deutschland zu kommen, hat eine Welle von Hilfsbereitschaft ausgelöst. Mehr als 40 Prozent der Bevölkerung hat sich in der einen oder anderen Form in den letzten beiden Jahren für Geflüchtete engagiert, und in der Umfeld von Sammelunterkünften war die Zahl deutlich größer. Zu den positiven Resultaten dieser Unterstützungsaktionen hat auch eine bislang vergleichsweise erfolgreiche kommunale Integrationspolitik getragen.
- Auch in im Sommer 2017 sind die Unterstützung von Geflüchteten, die Akzeptanz von Vielfalt und der sozialen Zusammenhalt in den von uns untersuchten Kommunen groß. Es sind immer Mehrheiten, teilweise große Mehrheiten, die diese Offenheit unterstützen. Es gibt also keinen Anlass zur Dramatisierung, mit der die AfD ihr Geschäft betreibt. Gleichzeitig fühlen sich Minderheiten zwischen 5 und 25 Prozent bedroht und reagieren befremdet und abwehrend – besonders stark auf vermeintliche oder reale Muslime. Dem entspricht auch eine anhaltend hohe Zahl von Gewalttaten gegen Geflüchtete und Anschlägen auf Unterkünfte.
- Erstaunlicherweise sind die Unterschiede zwischen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen geringer als die innerhalb der Städte. In einzelnen Stadtteilen schmelzen die Akzeptanzwerte für Vielfalt ab und die Gegnerschaft umfasst ein Drittel der Befragten und mehr. In sozial schwächeren Quartieren vollzieht sich eine Ethnisierung der sozialen Frage, werden Gefühle des sozialräumlichen, infrastrukturellen und individuellen Abgehängtseins auf die neuen Sündenböcke projiziert. Es darf bezweifelt werden, dass ohne einen sozialen Ausgleich und eine Politik der Vielfalt diese Polarisierungstendenzen eingefangen werden können. Vermutlich verfügen gerade jene Kommunen und Quartiere, die es sie dringendsten brauchten, nicht über die nötigen Ressourcen. Lokale Gerechtigkeit wird zu einem zentralen Konfliktthema.
- Zwei weitere Befunde dieser und anderer Studien zum sozialen Zusammenhalt sollten uns Sorgen bereiten. Bei der Frage nach dem *Vertrauen in Institutionen* rangieren Parteien und Politiker bundesweit wie kommunal weit hinten – deutlich hinter der Gemeindeverwaltung, der Polizei und anderen Institutionen der Exekutive, obwohl die lokale Integrationspolitik relativ gute Noten bekommt. Wir haben somit ein anhaltendes Akzeptanz- und Legitimationsproblem mit zentralen Institutionen repräsentativer Demokratie, die aus der Sicht von Mehrheiten weder offen noch verantwortlich erscheinen.
- Selbstverständlich haben wir auch dem bürgerschaftlichen Engagement gefragt. Die Kluft zwischen einem vergleichsweise geringen politischen und einem breiten sozialen Engagement scheint größer zu werden. Zugespitzt lässt sich die Aussage riskieren, dass es eine Tendenz in

Richtung US-amerikanische Verhältnisse gibt: Engagement präsentiert sich zunehmend nicht nur unpolitisch, sondern antipolitisch in deutlicher Absetzung von demokratischen Institutionen. Zu dieser Tendenz tragen sicherlich auch solche publizistisch breit gestreuten unternehmerischen Initiativen wie aktuell der „Google Impact Challenge“ bei, der unter der Überschrift „Aufbruch Ehrenamt. Wie Engagement und Hilfe noch mehr bewirkt“ eine Fördersumme von 4 Millionen Euro auslobt (g.co/Zukunftswerkstatt/Ehrenamt). Ungeniert wird für eine Digitalisierung und Effizienzorientierung im sozialen Engagement geworben. „Kollaborative Produkte“ sollen das Unternehmensportfolio erweitern – und vielleicht auch verdecken, dass mit etwas mehr Steuerehrlichkeit dieser Firma ein Tausendfaches der ausgelobten Summe für öffentliche Aufgaben zur Verfügung stünde.

2. Rapider Zerfall des liberalen Demokratiemodells der Nachkriegszeit

Es häufen sich die Anzeichen für einen rapiden Zerfall des Demokratiemodells der Nachkriegszeit. In Deutschland beruhte es wie in anderen westeuropäischen Ländern auf einem vergleichsweise starken System intermediärer Interessenvermittlung durch Parteien, Verbände und Gewerkschaften. Über den Wahltag hinaus sollte es sicherstellen, dass der Abstand zwischen den Interessen der (organisierten) Bürgerschaft und den politischen Entscheidungsträgern nicht allzu groß wird. Der Abstand ist inzwischen tendenziell zur *Abtrennung* einer kleinen professionell betriebenen, elitären politischen Sphäre, die über Wahlen, Parteien und Verbände nur noch locker mit dem Rest der Gesellschaft verknüpft ist. Populistische Inszenierungen und „unternehmerische Politik“ treten an die Stelle der klassischen Interessenvermittlung – so die Botschaft solch unterschiedlicher Akteure wie Trump, Macron oder Kurz, deren Erfolge auf dem Zerfall des „alten“ Parteiengefüges beruhen.

Solche Erosionserscheinungen hat der Politologe Peter Mair (2013) als „hollowing-out“, als Aushöhlen beschrieben. Wichtige Indikatoren sind eine langfristig nachlassende Wahlbeteiligung, sinkende Mitgliedszahlen in den Parteien, die Herausforderungen durch neue soziale Bewegungen und der Aufstieg populistischer und autoritärer Bewegungen und Parteien. Wenn heute von Krisen der Demokratie die Rede ist, dann geht es vor allem um diese Zerfallserscheinungen dieses Nachkriegsmodells.

Diese Zerfalls- und Bedrohungsperspektive, die Colin Crouch mit seiner vieldiskutierten Postdemokratie-These angefacht hat, gilt es ernst zu nehmen. Dazu geben nicht nur die Panama- und Paradise-Paper Anlass, die Teile einer transnationalen herrschenden Klasse zeigen, die sich längst von demokratischen Normen und nationalstaatlichen Verpflichtungen verabschiedet haben. Autoritäre Mobilisierungen und der Aufstieg rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen geben durchaus Anlass zur Sorge, eint sie doch eine genuin antidemokratische Grundstimmung, auch wenn diese Gruppierungen ihre Machtpositionen nicht durch Putsch, sondern durch Wahlen, d.h. innerhalb demokratischer Institutionen erobern.

Unterhalb der autoritär-populistischen Inszenierungen droht die Wiederkehr einer sich selbst als weitgehend un- und vorpolitisch verstehenden Zivilgesellschaft. Sie war in den Nachkriegsjahrzehnten – aus der Sicht der an den US-Verhältnissen geschulten „realistischen Demokratietheorie“ - zentral für das Funktionieren liberaler Demokratien, und politische Apathie galt als Stabilitätsnachweis. Versuche ihrer Politisierung wurden als totalitäre Versuchung zurückgewiesen. Ein Selbstbild, das sein besonderes Profil in Zeiten des Ost/West-Gegensatzes und des gar nicht so „Kalten Krieges“ gewann, könnte erneut an Einfluss und Realitätsgehalt gewinnen.

3. Gegenteillichkeiten und der Kampf um das „neue Gesicht der Demokratie“

Es gibt jedoch auch viele positive Elemente in der demokratischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte, die nicht übersehen werden dürfen. Die Beteiligungsansprüche sind größer geworden, mehr als zwei Drittel der Kinder wachsen heute in Verhandlungsfamilien auf, die Zahl der demokratischen Innovationen hat deutlich zugenommen – von demokratischen Kita-Verfassungen über Schülerhaushalte bis hin zu kommunalen Beteiligungsleitlinien. Es gibt einen deutlichen Trend in Richtung Verbindlichkeit und Institutionalisierung, wenn heute von Bürgerbeteiligung gesprochen wird.

Insgesamt sind die demokratischen Ansprüche an den politischen Prozess, aber auch an alltägliche Institutionen und Beziehungsverhältnisse deutlich gestiegen. Die Theoretiker der Postdemokratie tendieren dazu, diesen Teil der jüngsten Entwicklungen übersehen oder als Mogelpackung und Simulation abzuwerten.

Zivilgesellschaft und Engagement spielen in diesem Prozess eine zunehmend wichtige Rolle. Gelingt es, die Erosion der Volksparteien durch eine zivilgesellschaftliche politische Willensbildung zu kompensieren bzw. zu ergänzen und die Arbeit an politischen Lösungen gemeinsam voranzubringen? Gelingt es den autoritären Zumutungen etwas entgegen zu setzen, die sich gegen eine Demokratisierung der Geschlechterverhältnisse und gegen Offenheit und Vielfalt formieren?

Wenn das Wort „Kampf“ fällt, schrecken vermutlich viele zurück. Der deutschen Tradition entsprechend sollten wir von ständigen alltäglichen Auseinandersetzungen sprechen, die in der Summe die Richtung der Veränderung beeinflussen. Es dürfte deutlich geworden sein, dass freiwilliges Engagement dabei zu einem wichtigen Kampffeld geworden ist. Seine Zurückdrängung in Richtung traditionelles, un- und vorpolitisches Ehrenamt beschreibt eine starke Tendenz. Politisch kastriert taugt es auch als Unterfutter autoritärer politischer Formierungen. Gleichzeitig gibt es Widerstände aus einem selbstbewussten bürgerschaftlichen Engagement, das auch politische Gestaltungsansprüche geltend macht – wie zuletzt in zahlreichen Helfergruppen und Flüchtlingsinitiativen, die sich gemeinsam mit den Betroffenen gegen bürokratische Schikanen, Diskriminierungen und Abschiebungen wehren. Freiwilligenagenturen können und sollten freiwilliges Engagement nicht politisch formatieren wollen, aber sie können sehr wohl Einfluss auf das Selbstverständnis der Engagierten nehmen – nicht zuletzt indem sie Diskussionsforen schaffen und damit zu einer demokratischen Öffentlichkeit beitragen.

II. Für ein zeitgemäßes Demokratieverständnis: Vielfältige Demokratie

Gibt es Leitbilder und Entwicklungstendenzen, auf die sich die Auseinandersetzungen um das „neue Gesicht der Demokratie“ stützen können? In welchen Arenen spielen sich die demokratischen Konflikte und Kontroversen heute ab? Hilfreich scheint mir dabei die Idee einer *vielfältigen Demokratie* – und zwar in einer spezifischen Lesart. Zentral ist dabei ein stärkendes Zusammenspiel unterschiedlicher Demokratieformen. Dies wird nur gelingen, wenn es zu strukturellen Reformen und Neuorientierungen innerhalb der einzelnen Demokratieelemente kommt und die Tendenz zur wechselseitigen Beschädigung durch neue konfliktfähige Kooperationsformen abgelöst werden kann. Keine dieser Formen ist zudem gegen Instrumentalisierungsversuche von antidemokratischen Kräften immun.

1. Elemente vielfältiger Demokratie

Demokratisches Engagement und Partizipation finden heute nicht mehr ausschließlich im Wahlakt ihren Anfang und ihr Ende. Wir erleben einen Trend in Richtung „vielfältige Demokratie“ (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium 2014), die – so mein Vorschlag – aus fünf unterschiedlichen Elementen zu besteht:

1. Formen der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen (Wahlen, Parteien, Parlamente, das etablierte System intermediärer Interessenvermittlung etc.). Sie erfahren noch immer hohe, wenn auch sinkende Wertschätzung und produzieren weit mehr als 90 Prozent aller Entscheidungen – selbst in Ländern wie der Schweiz mit einer starken Tradition direktdemokratischer Verfahren. Aber sie können heute keinen Alleinvertretungsanspruch in Sachen Demokratie mehr geltend machen. Zudem hat deren Legitimationskraft deutlich gelitten. So werden z.B. zentrale Infrastrukturentscheidungen (siehe die jüngste Absage der Gebietsreform in Brandenburg) heute oft nur noch akzeptiert, wenn zusätzliche Formen der Bürgerbeteiligung angeboten werden.

Die Zukunft der repräsentativen Demokratieformen hängt stark von ihrer Korrekturfähigkeit und Sensibilisierung für Grenzen und Fehlentwicklung ab. Einige Baustellen seien genannt:

- Wahlrecht und politische Bürgerrechte, die wachsende Teile der zugewanderten Bevölkerung ausschließen oder nur mit minderen Rechten ausstatten. Dies gilt auch für junge Menschen.
- Größerer Einfluss der Mitgliedschaft in den Parteien, damit innerparteiliche Willensbildungsprozesse wieder stärker in der Bevölkerung verankert sind.
- Offene Foren in die Zivilgesellschaft hinein (Nolte 2017), da Mitgliedschaften nur begrenzt attraktiv sind.
- Eine überzeugende Debattenkultur im Parlament, deren deliberative Qualität zu wünschen übrig lässt.

Erinnert sei an eine Warnung von Ernst Fraenkel, einem der Gründungsväter der Nachkriegspolitologie aus dem Jahre 1958, dass repräsentative Formen zu oligarchischer Herrschaft tendieren, wenn ihre Willensbildungsprozesse, Kompromisse und Entscheidungen nicht mehr kommuniziert und öffentlich debattiert werden.

Dass die repräsentative Arena umkämpft ist, zeigen nicht zuletzt die Wahlerfolge der AfD. Gegenwärtig gibt es wenig Reformbereitschaft in eigener Sache, wie das traurige Schicksal der Forderung nach einer Demokratie-Enquete im Deutschen Bundestag zeigt.

Die Debatte über „schwache Interessen“ erfordert im deutschen Kontext eine Auseinandersetzung mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, die für die große Mehrzahl sozialstaatlicher Dienstleistungen verantwortlich sind. Diese Sozialverbände gehören vermutlich zu den mächtigsten und beständigsten Akteuren im deutschen Verbändesystem. Eine wichtige Erfolgsbedingung ist die „institutionelle Subsidiarität“, die es sonst in dieser Form in keinem anderen Land gibt. Im Unterschied zu Parteien und Gewerkschaften scheint ihr Wachstum garantiert. Mit jeder neuen sozialen Krise scheinen die Wohlfahrtsverbände zu wachsen. Die letzten offiziellen Zahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege stammen von 2012:

- 1.673.861 hauptamtlich Beschäftigte, davon 43 % Vollzeit

- 2,5 – 3 Mio. Ehrenamtliche

Größter Arbeitsbereich ist die Jugendhilfe (37 % aller Einrichtungen), danach kommen die Altenhilfe und die Behindertenhilfe. Die Tendenz ist insgesamt steigend: Wachstum von insgesamt 3 % bei den Einrichtungen und Diensten von 2008 bis 2012.

Allerdings gibt es in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Entwicklungen, etwa – wenn auch uneinheitliche - Schrumpfungstendenzen in der Kinder- und Jugendhilfe. Hinzu kommt ein beachtliches Wachstum von Selbsthilfegruppen und „Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements“ von knapp 10 Tsd. 1977 auf mehr als 35 Tsd. 2012.

Zwischen 1970 und 2012 ist die Zahl der Beschäftigten relativ kontinuierlich von rund 382.000 auf knapp 1,7 Millionen angewachsen (S. 16). Die aktuellen Zahlen dürften weit über 1,8 Millionen liegen, denn die Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre hat einen erheblichen Wachstumsschub ausgelöst und ein neues Arbeitsfeld entstehen lassen bzw. bereits bestehende erheblich ausgeweitet. SozialarbeiterInnen sind knapp und werden aktuell bereits während ihres Studiums in den Fachhochschulen rekrutiert.

Aus der ehrenamtlichen „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist ein großer Fremdhilfeapparat geworden (s. Christoph Sachße).

„Deutschland als Sozialstaat gestalten. Die Freie Wohlfahrtspflege steht allen Menschen zur Seite, die Hilfe brauchen. All denen gibt sie im politischen wie im gesamtgesellschaftlichen Raum eine Stimme“ (BAGFW 2015: 4). Das anwaltschaftliche Mandat bezieht sich auf die 3,7 Mio. Hilfesuchenden, die 2012 gezählt wurden.

Vor dem Hintergrund dieser beeindruckenden Zahlen muss es nicht verwundern, dass sich Soziale Arbeit in erster Linie als professionelle Dienstleistung versteht, die in Kommunen und Wohlfahrtseinrichtungen erbracht wird. Sozialmanagement, Sozialwirtschaft und Sozialrecht stehen neben den geforderten Beratungs- und Betreuungskompetenzen im Zentrum der Ausbildung.

Mit Blick auf die Frage nach der politischen Partizipation in der sozialen Arbeit lässt sich somit nur in einem spezifischen Sinne von „schwachen Interessen“ sprechen. Eine direkte politische Partizipation der Hilfesuchenden ist ebenso wenig vorgesehen wie die der Beschäftigten und freiwillig Engagierten. Allerdings öffnen sich Wohlfahrtsverbände, vor allem der Paritätische durchaus für Initiativen und Akteursgruppen, die Mitglieder werden können. Repräsentation und Partizipation werden nach dem Muster korporatistischer Interessenvermittlung an die Spitzen der Wohlfahrtsverbände und ihrer Mitgliedsorganisationen delegiert, die sich mehr oder weniger nachdrücklich um eine advokatorische Vertretung eigentlich „schwacher Interessen“ bemühen.

Typisch für die – sicherlich selektive - Vertretung schwacher Interessen in Deutschland ist die Dominanz starker Wohlfahrtsverbände, die sozialstaatlich erwünschte, finanzierte und rechtlich garantierte Dienstleistungen erbringen, über eigene Mitgliedschaften verfügen und in beachtlichem Umfang freiwilliges Engagement mobilisieren können. Ihre politisch vermittelte Staatsnähe setzen einer konfliktbereiten anwaltschaftlichen Interessenvertretung allerdings enge Grenzen.

2. Direktdemokratische Formen, die auf verbindliche Entscheidungen zielen (Sachvoten), wie z.B. Bürgerbegehren, Bürgerentscheide, aber auch bestimmte Versionen des Bürgerhaushalts, wenn die Bürgerschaft über Budgets bzw. Teile davon (mit-)entscheiden kann. Sie erfreuen sich in der Bürgerschaft insgesamt großer Wertschätzung, während die repräsentativen Entscheidungsträger eher zurückhaltend sind (vgl. Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Seit der Vereinigung hat ein deutlicher Ausbau direkt-demokratischer Format auf kommunaler und auf Landesebene stattgefunden.

Allerdings ist das Gesamtaufkommen noch immer sehr bescheiden. So verzeichnet der Bürgerbegehrensbericht des Jahres 2016 von 1956 bis Ende 2015 die stolze Zahl von 6.958 kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die überwiegend von den Bewohnern initiiert wurden. 3.491 Begehren führten zu einem Bürgerentscheid. Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand nach 2003 statt - allein 2015 wurden 348 Verfahren eingeleitet.

Wie die Praxis in der Schweiz zeigt, wird nicht nur das Gros der politischen Entscheidungen weiterhin repräsentativ gefällt, sondern die politischen Parteien spielen auch bei Abstimmungen eine zentrale Rolle. Direktdemokratische Verfahren können Parlamente korrigieren, aber nicht ersetzen. Es ist sicherlich potentiell ein demokratischer Zugewinn, wenn wichtige Sachentscheide in die Hände des Souveräns zurückgeholt werden können. Bisherige Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass die damit verbundenen Ängste (Ausgabenflut, Unverantwortlichkeit, Beute von Minderheiten etc.) weithin unbegründet sind. Entscheidend ist vielmehr die demokratische Qualität der Abstimmungen selbst. Umfassende Informationen, Transparenz, die deliberative Qualität der Kampagnen, Menschenrechts- und Minderheitenschutz sind einige der Qualitätskriterien.

Wenn die AfD Bürger- und Volksentscheiden eine zentrale Stelle in ihren politischen Forderungen einräumt, bedeutet dies noch keine akute Drohung. Wie zuvor schon die NPD ist

auch die AfD bislang kaum in der Lage, ihre politische Agenda auf diesem Wege umzusetzen. Bedrohlicher sind die Anrufung einer identitären völkischen Gemeinschaft, die keine Interessenunterschiede kennt, und die Stilisierung direktdemokratischer Verfahren zur „wahren“ Demokratie.

3. Dialogorientierte, deliberative Beteiligungsformen, die von der öffentlichen Hand, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern *von oben* angeboten werden und bislang in eingeschränkter Form auch rechtlich fixiert sind. Es geht dabei um Anregungen, neuen Ideen und mögliche Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind bei den Beteiligten häufig mit großen Erwartungen verbunden, was die verbesserte Qualität der Entscheidungen, deren größere Interessenberücksichtigung und deren Akzeptanz betrifft.

Zu den dialogorientierten Formaten gehört auch eine sich entwickelnde Beteiligungskultur in öffentlichen Einrichtungen, Stiftungen (z.B. Kinderbeiräte) und in der Umsetzung von Programmen (Kitas, Schulen, Jugendeinrichtungen aber auch Quartiersräte in Gebieten der sozialen Stadt oder Heimbeiräte in Alten- und Pflegeeinrichtungen).

Hochgerechnet von kommunalen Daten auf die Einwohnerzahl Deutschlands (was sicherlich fragwürdig ist) können wir bundesweit mit rund 10.000 kommunalen Beteiligungsverfahren pro Jahr rechnen. Hinzu kommen die Beteiligungsprozesse, die vom Bund und jeweiligen Bundesländern angestoßen werden. In der Summe wäre dies also eine durchaus eindrucksvolle Zahl. Da es dazu keine systematisierten Daten gibt, handelt es sich um eine Blackbox.

Das vermutlich hervorstechendste Kennzeichen der aktuellen Phase von Bürgerbeteiligung ist das Bemühen, zu einer stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien zu kommen. Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Beteiligten, nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten können, dass wichtige Entscheidungen nur mit Bürgerbeteiligung gefällt werden. Es geht um einen Weg aus einer weit verbreiteten Misstrauenskultur zwischen (Teilen der) Bürgerschaft einerseits, Politik und Verwaltung andererseits, der durch eine verlässliche und wirksame Beteiligungspraxis eröffnet werden soll.

Dazu dienen vor allem kommunale Beteiligungssatzungen und –leitlinien (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de), Partizipationsbeauftragte in der Verwaltung, lokale Handbücher Bürgerbeteiligung (so für die Universitätsstadt Tübingen 2016) und verbesserte rechtliche Regelungen (Verwaltungsrichtlinien zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, die Absenkung der Hürden für direktdemokratische Beteiligungsformen und neue Transparenzgesetze).

Neu ist die Zuarbeit von Unternehmen. Von der Immobilienwirtschaft bis zur Energiebranche scheint heute selbstverständlich, dass ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung keine größeren Vorhaben durchsetzbar sind. Begleitet wird diese Entwicklung auch von wichtigen Berufsverbänden. So hat der Verein deutscher Ingenieure (VDI) 2014 zwei einschlägige Richtlinien für seine Mitglieder erarbeitet (VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ und VDI 7001 „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten“).

In der Summe ist jedoch festzuhalten, dass die dialogorientierte Beteiligungspraxis noch in ihren – durchaus vielversprechenden – Anfängen befindet. Ob die thematische Verbreiterung und die weitere regionale Ausweitung gelingen werden, ist gegenwärtig offen.

4. Proteste, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen sind als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer neuen Beteiligungskultur anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie *von unten* mehr Beteiligung ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. Da dies

in wachsender Zahl seit mehreren Jahrzehnten der Fall ist, können wir davon ausgehen, dass diese Beteiligungsoption in der Bürgerschaft gut verankert ist.

Auch in diesem Demokratiefeld darf nicht übersehen werden, dass die antidemokratische Nutzung von Protest deutlich zugenommen hat – erinnert sei an die zahlreichen Protestmobilisierungen gegen Flüchtlingsunterkünfte oder die Provokationspraxis der „Identitären“.

Protest hat schon vor geraumer Zeit den Nimbus eingeübt, eine ausschließlich progressive Demokratieform zu sein. Umso mehr kommt es darauf an, Demokratiestandards an die Praxis sozialer Bewegungen und die Demokratieverträglichkeit ihrer Themen anzulegen.

5. *Bürgerschaftliches Engagement*, das sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligt und dadurch ein demokratisches Mandat wahrnimmt. „Im Kleinen etwas gestalten können“ lautet seit Jahren der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht. Solche politischen Gestaltungsansprüche werden ignoriert, wenn freiwilliges Engagement nur als vorpolitische Aktivität in der Sphäre der Zivilgesellschaft angesiedelt wird.

Am deutlichsten wird der politische Impuls bei den zahlreichen Themenanwälten, die in Form von Nichtregierungsorganisationen den politischen Raum bevölkern. Sie tragen erheblich dazu bei, dass Regierungshandeln einer öffentlichen Kontrolle ausgesetzt wird. Transparency International, Lobby Control oder Abgeordneten-Watch haben sich z.B. große Verdienste in der Entwicklung zu einer „Monitory Democracy“ (Keane 2009) erworben, die demokratische Verantwortlichkeit von den Regierenden einklagt.

In zwei Anfang und Ende 2016 durchgeführten Befragungen von Kommunen sehen sie im starken freiwilligen Engagement der Bevölkerung die zentrale Ressource für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Dies betonen nahezu 90 Prozent aller befragten Kommunen (Gesemann/Roth 2016). Drei von vier Kommunen verweisen zudem auf aktive Willkommens- bzw. Flüchtlingsinitiativen und heben die Offenheit und das Engagement ihrer Vereine hervor. Diese Aussagen widersprechen populären Einschätzungen, wonach das spontane Engagement des Herbsts 2015 abgeebbt und in Enttäuschung umgeschlagen sei. Offensichtlich ging es vielen Engagierten nicht nur um schnelle Nothilfe, sondern sie zeigen auch Bereitschaft zum dauerhaften Engagement. Das überraschend intensive und anhaltende freiwillige Engagement zeigt zudem, dass die Befunde der Freiwilligensurveys zu einer generell angewachsenen Bereitschaft zum Engagement in Bevölkerung belastbar sind. Bei entsprechenden Herausforderungen engagieren sich offensichtlich Menschen, die bisher keinen Anlass oder keine Gelegenheit für sich gesehen haben. Und sie tun dies nicht in erster Linie aus geselligen, beruflichen oder gemeinschaftlichen Motiven im Nahbereich, denn Engagement für Flüchtlinge setzt Empathie und Verständnis für „Fremde“, d.h. für Menschen aus fernen Kulturen und Ländern voraus.

2. Zentrale Herausforderungen

Die Idee der vielfältigen Demokratie trägt einem veränderten Politikverständnis Rechnung, das nicht nur um Entscheidungen im politischen System im engeren Sinne anspricht, sondern die Entfaltung von demokratischen Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in allen Lebensbereichen thematisiert, sei es in zivilgesellschaftlichen Organisationen, in der Wirtschaft oder in staatlichen Einrichtungen (Kita-Satzungen, demokratische Schulkultur, beteiligungsfreundliche öffentliche Verwaltungen etc.).

Vielfältige Demokratie lebt zudem von der Überzeugung, dass die neue Kombinatorik dazu dienen kann, die demokratischen Handlungsmöglichkeiten der Bürgerschaft und die demokratische Qualität des Gemeinwesens zu steigern. Sie können sich wechselseitig im

Sinne von „checks and balances“ korrigieren. Ob sie stark genug ist, um die Substanzverluste repräsentativer Demokratie der letzten Jahrzehnte zu kompensieren, ist eine offene Frage. Um den antidemokratischen Tendenzen etwas entgegen zu setzen, wird es verstärkt auf ein verbessertes und vor allem demokratieförderndes Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligungsformen ankommen. Im Konflikt um »Stuttgart 21«, der schließlich mit einem Volksentscheid vorläufig »befriedet« wurde, waren die angesprochenen Demokratieformen präsent, aber nicht produktiv aufeinander bezogen.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit in einer dominant repräsentativen Demokratie direkte und dialogorientierte Verfahren, aber auch Protest und Engagement als Korrektiv und Ergänzung zu einem demokratischen Qualitätszuwachs beitragen:

1. Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen demokratischen Formen darf nicht »kannibalisierend« sein. Es muss vielmehr sondern anerkennend, »entspannt« und institutionell gut geregelt sein. Besonders die Protagonisten der dominierenden repräsentativen Institutionen tun sich schwer, den demokratischen Mehrwert der anderen Beteiligungsformate zu respektieren. Dass dies durchaus möglich ist, zeigen die wachsende Zahl von kommunalen Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, aber auch die verbindliche Beteiligungspraxis in einigen Bundesländern und die Ansätze in einigen Bundesministerien.
2. Keine der Formen sollte als die »einzig wahre« Form der Demokratie beschworen und beworben werden. Es ist leicht zu zeigen, dass alle Formen demokratischen Regierens Stärken und Schwächen haben. Die Debatte über mehr Demokratie hat lange darunter gelitten, dass repräsentative Formen als die einzig angemessene Variante beschworen und alle anderen Varianten der politischen Partizipation als „systemwidrig“ ins Abseits gedrängt wurden. Aber es ist auch bedauerlich, wenn z.B. die wichtige Arbeit von »Mehr Demokratie e.V.« schon durch die Namensgebung (korrekter wäre »Mehr direkte Demokratie e.V.«) in öffentlichen Debatten und von wissenschaftlichen Beobachter/innen mit dem Missverständnis belastet wird, »mehr Demokratie« könne es nur durch mehr Abstimmungen und Sachvoten geben.
3. Jede der demokratischen Formen muss sich darin bewähren, wie weit es ihr mit ihren Mitteln gelingt, zentrale demokratische Defizite zu verringern. Dies gilt an erster Stelle für die zunehmende soziale Selektivität aller Beteiligungsformate. Soziale Ungleichheiten sind ein übergreifendes Problem all dieser Elemente vielfältiger Demokratie – und in der Kombination steigt sogar die Gefahr wachsender politischer Ungleichheit. Aber es gibt auch politische Formen, die „stille“ Gruppen erreichen können (Bürgerhaushalte, bei denen es um materielle Entscheidungen und nicht nur um Vorschläge geht, Fonds und Budgets etc.). Wie können in Parlamenten, Parteien, bei Abstimmungen, in Bürgerforen, aber auch im freiwilligen Engagement soziale Schieflagen abgebaut werden, um die politische Gleichheit als zentrales demokratisches Qualitätsmerkmal nicht nur formal sondern auch de facto zu steigern? Dazu gehört auch die Frage, ob es gelingt, der bereits vorhandenen gesellschaftlichen Vielfalt Ausdruck und Repräsentation zu verschaffen. Wie steht es um ihren Beitrag zur K-Frage, d.h. angesichts der Übermacht ökonomischer Imperative im gegenwärtigen Kapitalismus nicht den Gedanken an eine demokratische Gestaltung des Gemeinwesens aufzugeben. Sicherlich ist die Verwirklichung von Artikel 28 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 das dickste Brett, an dem es zu bohren gilt: „Jede_r hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“
4. Auch in Zeiten von Pegida und „Identitärer Bewegung“ ist es unabdingbar neben den drei »verfassten« Formen politischer Beteiligung auch die »unverfassten« Formen im Blick zu behalten. Bürgerinitiativen, Protest und soziale Bewegungen einerseits und bürgerschaftliches Engagement andererseits müssen als weitere Quellen demokratischer Legitimation und Qualität anerkannt und berücksichtigt werden. Direkte Demokratie und repräsentative Verfahren setzen auf Mehrheiten. Dagegen gilt es an die Grenzen der Mehrheitsregel und die Legitimität von Minderheitenpositionen zu erinnern (Guggenberger/Offe 1984). Die

Geschichte des Atomkonflikts in Deutschland gibt dafür ein eindrucksvolles Beispiel, denn oft waren es lokale Minderheiten, die durch Blockaden die Umsetzung von Standortentscheidungen verhindert (von Wyhl bis Wackersdorf) und damit die Energiefrage offen gehalten haben.

5. Es geht nicht nur um »mehr«, sondern vor allem um mehr »gute« Demokratie. Dies gilt für alle demokratischen Formate. Bürgerhaushalte z.B. sind eine wunderbare und weitreichende demokratische Idee aus Brasilien, ihre Umsetzung in Deutschland degradiert sie allzu häufig zu einem unverbindlichen kommunalen Vorschlags- und Eingabewesen. Qualitätsansprüche müssen auch bei der Ausgestaltung direkter Demokratie geltend gemacht werden. Ein Knackpunkt ist die dialogische Qualität in der Vorbereitung und Mobilisierung für Referenden (Scholten/Kamps 2014). Warum nicht – wie zum Beispiel in Taiwan – in der Verfassung die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens festschreiben, bei anstehenden Bürgerentscheiden faire und gehaltvolle pro und kontra-Debatten zur besten Sendezeit mit jeweils von den Gegnern und Befürwortern ausgewählten Repräsentanten einzurichten? Wie steht es um die öffentliche Kostenübernahme bei Abstimmungskampagnen ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung, damit solche Kampagnen nicht zur Beute von ressourcenstarken Interessengruppen werden? Warum nicht ein Beteiligungsurlaubs- bzw. Beteiligungsfreistellungsgesetz (analog zu einigen Bildungsurlaubsgesetzen der Länder), dass auch jenen Menschen die Chance zur Mitwirkung an anspruchsvollen Beteiligungsformaten eröffnet, die nicht über die nötige Zeit und die erforderliche ökonomische Absicherung verfügen? Mehr Unbescheidenheit ist gefordert, wenn es um die Verbesserung der Qualität der verschiedenen Formen politischer Beteiligung geht. Sonst werden sie kein starkes Gegengewicht zu illiberalen Tendenzen und rechtspopulistischen Kräften bieten können.

III. Zum Verhältnis von Sozialer Arbeit und Demokratie

1. Die *Wahrnehmungslücke*, die lange Zeit zwischen sozialer Arbeit und Demokratie existierte, wird allmählich kleiner (Hamburger Kongress am Wochenende als Symptom und Anstoß).
2. Was es zu entdecken gilt – einige demokratiepolitische Dimensionen sozialer Arbeit
 - *Gesellschaftliche Teilhabe* ermöglichen und sichern – als Zentralnorm der Sozialgesetzgebung und des wohlfahrtsstaatlichen Gefüges der Nachkriegszeit bezieht sich stets auch auf Dimension politischer Teilhabe. Social citizenship als individuelle Voraussetzung von political citizenship (T.H. Marshall: Aus Proletariern werden Bürger).
 - *Politische Gleichheit* – eine demokratische Zentralnorm – setzt ein bestimmtes Niveau sozialer Gleichheit und Absicherung voraus. Dauerhafte politische Ausgrenzung aufgrund ökonomischer und sozialer Ungleichheiten zerstört die gesellschaftlichen Legitimationsgrundlagen von Demokratie. Wachsende soziale Ungleichheit wird spätestens dann zu einem Demokratieproblem, wenn sie zu einem dauerhaften politischen Ausschluss führt. Die empirische Sozialforschung hat für diesen Trend in den letzten Jahren eine Fülle von Belegen geliefert: Wahlbeteiligung, Repräsentation in Parlamenten, politische Agenda
 - *Professionelles Selbstverständnis*. Es ist zwar nicht mehr ungewöhnlich, wenn Sozialarbeit als *Menschenrechtsprofession* verstanden wird, die internationalen Vereinigungen tun dies ohnehin seit Jahrzehnten, aber dass Demokratie die einzige menschenrechtsgemäße politische Verfassung darstellt, kommt dabei selten in den Blick.
 - *Bewegte Ursprünge der Sozialen Arbeit*. Die bewegten Ursprünge der sozialen Berufe im 19. und frühen 20. Jahrhundert sind schon länger Thema in der Sozialarbeitsdiskussion. Christoph Sachßes Studie „Mütterlichkeit als Beruf“

(Sachße) kann als bahnbrechend gelten. Er zeichnet nach, wie eine zunächst auf Ehrenamtlichkeit gegründete bürgerliche Frauenbewegung zum Taktgeber für soziale Berufe wurde und eine erste Professionalisierungswelle auslöste. Eine zweite Professionalisierungswelle, die zur Akademisierung (und damit neuen institutionellen Einordnung) sozialer Berufe und erheblich zur Einrichtung von Fachhochschulen beitrug, setzte Mitte der 1960er ein. Wichtige Impulse verdanken sie den vielfältigen Mobilisierungen und Protesten, die heute mit der Jahreszahl 1968 verknüpft werden: Entdeckung der „Randgruppen“ in der Heim- und Lehrlingskampagne, das Heidelberger Patientenkollektiv, selbstverwaltete Jugendeinrichtungen und nicht zuletzt eine „Sozialarbeiterbewegung“ – damals noch ungedegert -, die unter dem Stichwort „Kapitalismus und Sozialarbeit“ um eine progressive Funktionsbestimmung gerungen hat, die Anschluss an die sehr unterschiedlichen Veränderungsimpulse der Außerparlamentarischen Opposition suchte bzw. von ihr geprägt wurde. Im Kontrast zu den Gruppierungen der „proletarischen Wende“, die Betriebe und Lohnarbeit zum Zentrum politischen Handelns machten, breitete sich eine Orientierung an Konflikten und Herrschaftsverhältnissen im Reproduktionsbereich aus (Häuserkämpfe, Mietstreikbewegungen, Unterstützung von Migranten gegen sekundäre Ausbeutung etc.). Es folgte in den 1970/80er Jahren eine Welle von neuen sozialen Bewegungen, wobei vor allem Frauen, Schwulen- und Lesben wie die Ökologiebewegung Spuren in Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit hinterlassen haben.

- *Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen als Teil der Zivilgesellschaft.*

IV. Mögliche Beiträge der Sozialen Arbeit zur Stärkung der vielfältigen Demokratie

1. Stärkung der anwaltschaftlichen Funktion der Wohlfahrtsverbände

Die Vermessung der deutschen Zivilgesellschaft hat widersprüchliche Befunde zutage gefördert (vgl. Reimer 2006). Einerseits existiert ein reiches Assoziationswesen (traditionell geprägt von Vereinen) und ein beachtliches bürgerschaftliches Engagement, andererseits haben wir es mit einer vergleichsweise staatslastigen, d.h. stark durch staatliche Subventionen und Abhängigkeiten geprägten Zivilgesellschaft zu tun. Im Sozialbereich gilt dies vor allem für die im internationalen Vergleich einmalige Privilegierung der (zunächst stark kirchlich geprägten) Wohlfahrtsverbände durch die nach dem Kriege verankerte institutionelle Subsidiarität. Das beachtliche - staatlich geförderte - ökonomische und institutionelle Gewicht hat die Schattenseite eines konfliktscheuen und wenig selbstbewussten „Dritten Sektors“, der seiner anwaltlichen Kritik- und Korrekturfunktion nur sehr begrenzt nachkommt. Zur Prägekraft staatlicher Alimentierung gehört auch der Anreiz, Spitzenverbände zu bilden, die – vom Bund bis zu den Kommunen - in korporatistische Aushandlungssysteme eingebunden sind (vgl. Merchel 2011).

Gegen den damit verbundenen Mangel an Anwaltschaft und direkter Interessenvertretung haben sich in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder soziale Bewegungen entwickelt, die vor allem jene Themen zur Sprache brachten, die in den wohlgeordneten verbandlichen Verhandlungssystemen – zumindest zunächst - keinen Platz hatten (Kritik der Heimunterbringung, gegen Männergewalt, für die Rechte von Klienten und Patienten, gegen Erwerbslosigkeit, für gesundheitspolitische Alternativen und Selbsthilfe etc.). Die Stärke, aber auch der begrenzte Einfluss des Bewegungssektors wurde zuletzt in den Mobilisierungen gegen die „Agenda 2010“ deutlich. Zunächst spontan, dann zumeist nur mit halbherziger Unterstützung der eigentlich „zuständigen“ Verbände (Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen etc.) entfaltete sich im Herbst 2004 mit den Montagsdemonstrationen die stärkste

soziale Protestbewegung der Nachkriegsgeschichte, an der sich über Wochen mehr als zwei Millionen Menschen beteiligten – allerdings letztlich ohne größere Erfolge. Selbsthilfegruppen, Protestbewegungen und Alternativszenen waren allerdings in einer anderen Dimension erfolgreicher. Sie haben über die Jahre die Institutionen und Etappen des Lebenslaufs und damit das „Soziale“ zumindest in dem Sinne politisiert, dass Alternativen eingefordert werden und möglich sind. Dies beginnt bei der Pränataldiagnostik, gilt für die Geburt, die Varianten der Kindererziehung und vieles andere mehr, aber auch für den Umgang mit Krankheiten, mit Alter und Sterben. Hospizinitiativen bemühen sich um menschenwürdige Formen, den letzten Lebensabschnitt zu gestalten. Brustkrebsinitiativen fordern einen anderen Umgang mit dieser todbringenden Krankheit. Die Schwulenbewegung hat in der Bundesrepublik erheblich dazu beigetragen, dass sich seuchenpolizeiliche Ansätze im Umgang mit AIDS nicht durchsetzen konnten. Die Liste der Beispiele ließe sich lange fortsetzen. Gemeinsam ist ihnen, dass - mal mehr, mal weniger offensiv - institutionell eingespielte Formen der Behandlung und Verwaltung von Lebenslagen, sowie die sie tragenden sozialen Professionen herausgefordert werden. Auf dieser Ebene der wählbaren kulturellen Alternativen bewegt sich auch ein Großteil der Empowerment-Diskussion (vgl. Herriger 1997; Miller/Pankofer 2000).

2. Empowerment als professionelle Orientierung

Empowerment ist eine Erfindung zivilgesellschaftlicher Gegenmachtbildung. Soziale Bewegungen in den USA – insbesondere die Bürgerrechts- und Frauenbewegung - sind die eigentlichen „Autorinnen“ des Empowermentkonzepts. Es stellt den Versuch dar, von der Alinsky-Tradition der radikalen Gemeinwesenarbeit wie den Praxisformen und Erfolgen vor allem der Bürgerrechtsbewegung zu lernen (Simon 1994). Wie es einer diskriminierten, entmutigten und als machtlos eingestuften Bevölkerungsgruppe gelungen ist, alltäglichen Rassismus und vielfältige institutionelle Ausgrenzungen aufzubrechen, dazu beizutragen, dass Afroamerikaner schließlich als Bürgerinnen und Bürger mit gleichen Rechten anerkannt wurden, inspirierte auch das Selbstverständnis und das Curriculum sozialer Arbeit – von der Bewusstseinsveränderung durch Selbsterfahrung über „organizing“ als Form der Mobilisierung bis zu zivilem Ungehorsam, disruptiven Praktiken und Protest als Wege, um schwache und benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu stärken.

Dass die Organisations- und Kampfformen sozialer Bewegungen in den USA leichter Eingang in das Curriculum der Sozialberufe – etwa als Aktionsforschung und community organizing – fanden, hat auch mit den Bedingungen eines – trotz New Deal – weithin residualen Sozialstaats in den USA zu tun, in dem es nur unzureichende rechtliche Garantien und Sicherungssysteme gibt. Um die Lebensbedingungen ärmerer Bevölkerungsgruppen zu verbessern, erscheinen unter diesen Bedingungen Protest und Bewegung in der Tradition der „poor people’s movements“ (Piven/Cloward 1986) aussichtsreicher als der Weg zu Sozialbehörden und Sozialgerichten. Auch heute spielen in den USA solche meist lokalen sozialen Proteste, die zuweilen national und transnational vernetzt sind, eine wichtige sozialpolitische Rolle (ein eindrucksvolles Beispiel bietet die in Philadelphia ansässige Kensington Welfare Rights Union – www.kwru.org).

Das aktuelle Interesse an empowerment dürfte vor diesem Hintergrund auch mit dem Löchrigwerden sozialstaatlicher Garantien in der Bundesrepublik zu tun haben. Wir nähern uns über Hartz IV und workfare offensichtlich US-Verhältnissen an, in denen Armutssicherung und soziale Teilhabe eher durch Protest und Widerstand, aber nur noch schwer auf dem Rechtswege zu bekommen sind – was nicht gegen eine unabhängige Rechtsberatung in Sachen SGB II oder Klagen gegen falsche Bescheide spricht, aber auf deren begrenzte Reichweite aufmerksam macht. Wir sind zwar in vieler Hinsicht weit vom US-Modell eines neoliberal beschnittenen Wohlfahrtskapitalismus entfernt, aber die mit der

Agenda 2010 vollzogene programmatische Abkehr vom „alten“ Sozialstaat und die forcierten gesellschaftlichen Ausgrenzungs- und Spaltungsprozesse, die u.a. durch die „Entdeckung“ des „Prekariats“ oder die aktuellen Zahlen zur Armutsentwicklung, besonders bei Kindern thematisiert werden (zu den verschiedenen Facetten des Spaltungsprozesses vgl. Lessenich/Nullmeier 2006), erfordern neue sozialpolitische Initiativen und Handlungsformen. Es geht dabei aus demokratiepolitischer Sicht nicht nur um den Kampf gegen Prekarisierung und soziale Ausgrenzung, sondern um soziale Garantien und Bürgerrechte, die als zentrale Voraussetzung für jede Form der politischen Beteiligung gelten müssen. Das Versprechen politischer Gleichheit, das im Zentrum des demokratischen Normengefüges steht, bleibt Fiktion, wenn soziale Ungleichheit gleichberechtigte gesellschaftliche und politische Teilhabe zu Chimäre werden lässt.

Empowerment ist nicht naturwüchsig auf Demokratie gestimmt. Sie setzt eine vitale Zivilgesellschaft voraus, in der es als legitim und notwendig erachtet wird, durch öffentliches Engagement – auch jenseits und in Korrektur von Wahlen, Parteien und Verbänden – auf eigene Anliegen aufmerksam zu machen. Als eine unkonventionelle Form politischer Interessenvertretung, die auf Zivilgesellschaft setzt, kann der demokratische Anspruch zunächst nur für emanzipatorisch gestimmte soziale Bewegungen und Initiativen reklamiert werden (vgl. Wagner 2010). Das empowerment rechtsextremer Bewegungen trägt sicherlich nicht zu einer auf Toleranz, Vielfalt und Anerkennung gestimmten Zivilgesellschaft bei, ist aber eine zunehmend ernst zu nehmende Erscheinung „realer“ Zivilgesellschaften (Roth 2004). Es gibt viele zivilgesellschaftliche Bereiche, die nicht im Verdacht stehen zu „empowern“, d.h. Menschen in benachteiligenden Verhältnissen, schwachen Unterstützungsnetzwerken und mit fehlendem Selbstbewusstsein zu stärken. Auch in den ruhigen Zonen des Vereinslebens (Sportvereine, freiwillige Feuerwehr, Heimatvereine etc.) können wir eher die Reproduktion der bestehenden Machtverhältnisse erwarten. Auch wenn freiwillige Mitgliedschaften und Solidarität in der zivilgesellschaftlichen Sphäre stärker verbreitet sind als in anderen gesellschaftlichen Bereichen, wäre es naiv, Zivilgesellschaft als herrschaftsfreie und machtarme Zone zu verstehen, die sich einzig auf Zivilität gründet. Wir müssen vielmehr davon ausgehen, dass auch Zivilgesellschaften eine Struktur haben, in der ökonomische wie politische Machtverhältnisse ihren Niederschlag finden. Zivilgesellschaften sind keine neutrale Felder, auf denen alle mit gleichen Chancen spielerisch um Machtanteile und Gestaltungsmöglichkeiten ringen können. Dies gilt nicht zuletzt für Empowermentprozesse, denn sie setzen die stark bildungs- und damit auch schichtabhängige Fähigkeit zur Beteiligung und zeitliche Abkömmlichkeit voraus. Ähnliche Einschränkungen gelten auch für die normative Ausstattung zivilgesellschaftlicher Akteure: Zivilität ist eine Norm, die in vielen Milieus – von rechtsextremen Kameradschaften bis zu den Netzwerken neoliberal gestimmter Wirtschaftseliten - nur kontrafaktisch beansprucht werden kann. Eine demokratische Zivilgesellschaft ist deshalb keine naturwüchsig gegebene Größe, sondern allenfalls Ergebnis einer bewußten Anstrengung von Vielen. Zivilgesellschaftliche Akteure machen sich selbst nach innen und nach außen fit für demokratische Mitgestaltung und öffnen sich für benachteiligte und ausgegrenzte Milieus. Gleichzeitig opponieren sie gegen antidemokratische Entwicklungen in der Zivilgesellschaft im Sinne von „civil repair“ (vgl. Roth 2010). Was für die Binnenwelt zu sagen ist, gilt noch stärker für die Einbettung von Zivilgesellschaft. Die Prägekraft der nicht-zivilen Sphären von Wirtschaft, Staat und Gemeinschaften/Familien kann kaum überschätzt werden. Zum einen gilt es deren vielfältige zerstörerische Einflüsse und Kolonisierungsprozesse zu berücksichtigen – erinnert sei nur an die für die Verfassung der Zivilgesellschaft durchaus folgenreiche „mobilization of bias“ durch ausländerfeindliche Wahlkampagnen. Zum anderen ist Zivilgesellschaft in hohem Maße von Vorleistungen aus den anderen Bereichen abhängig (etwa durch die Garantie der

Bürgerrechte, durch ökonomische und soziale Absicherungen - gleichgültig ob über einen funktionierenden Arbeitsmarkt, Sozialversicherungssysteme oder ein garantiertes Grundeinkommen). Frank Nullmeier hat zu recht früh vor der Illusion gewarnt, soziale Sicherung allein auf den Schultern der Zivilgesellschaft abzuladen, denn dies würde die Ressource Solidarität überfordern (Nullmeier 1998). Gleichzeitig können wir offensichtlich nicht allein auf einen durch Wahlen vermittelten politischen Prozess sozialstaatlicher Inklusion setzen. Ohne zivilgesellschaftliche Mobilisierungen und Solidaritäten sind politische Kursänderungen in Richtung soziale Inklusion kaum wahrscheinlich.

3. Soziale Bewegungen

Zu den bedrückenden Ergebnissen neuerer professionsgeschichtlicher Untersuchungen gehört, dass es keine herrschaftliche Zumutung gab, zu der nicht auch die Sozialberufe und Humandienstleistungen ihren Beitrag geleistet hätten – nicht selten aus innerer Logik und Überzeugung (Kappeler 2000: 630ff.). Dies gilt bereits für die disziplinierenden und normalisierenden Zwangseinrichtungen der frühen Neuzeit, ohne die kapitalistische Vergesellschaftung nicht möglich gewesen wäre², und findet seine Fortsetzung in neueren, aktuellen Formen von Zwang und Kontrolle. Im Blick zurück zeigt sich überdeutlich, dass die Zurichtung des modernen Menschen ein unabgeschlossenes Projekt ist, das mit jeder neuen Stufe kapitalistischer Vergesellschaftung erweiterte und andersartige Anforderungen an die Individuen bereit hält. Disziplinierung, Normalisierung und die dafür zuständigen Institutionen (vor allem Asyle, Heime, Gefängnisse und andere totale Institutionen) haben auch die weitere gesellschaftliche Entwicklung flankiert – bis heute. Dies verweist sowohl auf die Unabgeschlossenheit als auch auf die Grenzen eines Programms sozialen Lernens, das äußeren Zwang vollständig in Selbstdisziplin zu übersetzen trachtet. Evolutionäre Lesarten der Arbeiten von Michel Foucault oder Norbert Elias, die diesen Prozess als fortschreitende Zivilisierung begriffen haben, sehen sich zusätzlich durch wiederkehrende „Zivilisationsbrüche“ (vom Holocaust bis zur Folterpraxis in der Terrorbekämpfung nach 9/11) infrage gestellt. Protest und soziale Bewegungen sind ein weiterer, allerdings hoffnungsvoller Beleg für die Grenzen von Disziplinargesellschaften. Sozialberufe sind von diesem spannungsreichen Entstehungskontext geprägt worden (vgl. Wagner 2010). Einerseits sind sie in Institutionen eingebettet, die von einer kapitalkonformen herrschaftlichen Logik von Disziplin und Normalisierung durchdrungen sind. Andererseits standen herrschaftskritische soziale Bewegungen, allen voran die Arbeiterbewegung und die „alte“ Frauenbewegung, vor mehr als einem Jahrhundert Pate für die Entwicklung einer Profession, die sich schließlich „Mütterlichkeit als Beruf“ (Sachße 2002) auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Es geht ihr um einen anderen, alternativ oder komplementär zu verstehenden, solidarischen Beitrag zur Vergesellschaftung jenseits der kalten und harten, „männlichen“ Welt von Markt, Staat und Militär. Ihre zweite Geburt verdankt die Sozialarbeit den Impulsen der antiautoritären Protestbewegungen, die mit der Jahreszahl „1968“ verbunden werden. In der Vielfalt der Aufbrüche hatte sich damals auch eine „Sozialarbeiterbewegung“ auf den Weg gemacht, um einen professionellen Neuanfang jenseits von sozialbürokratischer Bevormundungen und Klientelisierung zu finden. Basisbewegungen und die Selbstorganisation von Betroffenen boten die Maßstäbe für eine zunehmend selbstbewußte Profession, die sich nicht länger als Büttel und verlängerter Arm staatlicher Disziplinierungs- und Normalisierungsstrategien dienstbar machen wollte. Eine herrschafts- und kapitalismuskritische Sozialarbeit sollte ihren Beitrag zur umfassenden gesellschaftlichen Emanzipation leisten (Hollstein/Meinhold 1973). Diese Impulse waren

² Zu diesem historischen Prozess noch immer eindrucksvoll und für Aktive in den Sozialberufe stimulierend Treiber/Steinert (2005).

keineswegs auf Deutschland beschränkt, sondern prägten als „radical social work“ (Bailey/Brake 1975) auch eine internationale Debatte, die bis heute nachwirkt. Zentraler Fokus war der Abbau jener „surplus repression“, also von überflüssiger und überschüssiger Unterdrückung, wie sie vor allem Herbert Marcuse in seiner einflussreichen, durch die Freudsche Kulturtheorie erweiterten Kapitalismuskritik gegeißelt hatte (vgl. Roth 1985). Dass diese Lesart der herrschenden Verhältnisse gerade in den Sozialberufen auf fruchtbaren Boden fiel, muss nicht verwundern. Schließlich waren viele ihrer Einrichtung, allen voran „totale Institutionen“ wie geschlossene Heime und psychiatrische Anstalten, durch besondere Gewaltverhältnisse geprägt, die demokratisch-menschenrechtlichen Normen wie Menschenwürde und Selbstbestimmung Hohn sprachen. Mit ihren Sozialreportagen hat Ulrike Marie Meinhof diesen Zuständen zu einer breiteren Öffentlichkeit verholfen (Meinhof 1994). Die jüngste Skandalisierung dieser „Befriedungsverbrechen“ durch ehemalige Heimzöglinge hat noch einmal in Erinnerung gerufen, dass es sich dabei nicht um Einzelschicksale handelte, sondern Missbrauch und Entrechtung in vielen Einrichtungen System hatten³.

Auch die nachfolgenden neuen sozialen Bewegungen – allen voran die Frauen- und die Ökologiebewegung, aber auch die Mobilisierungen von Schwulen und Lesben oder die Gesundheits- und Selbsthilfebewegung bis hin zu den Hospiz-Gruppen und Tafel-Initiativen – haben tiefe Spuren im Selbstverständnis und in der Alltagspraxis der sozialen Berufe hinterlassen. Am Beispiel der neuen Frauenbewegung lässt sich zeigen, dass sie nicht nur bestehende Praxisformen erschütterte, sondern selbst neue soziale Einrichtungen hervorbrachte. Dies gilt etwa für die Skandalisierung sexualisierter Gewalt in den Geschlechterverhältnissen, die Einrichtungen wie z.B. autonome Frauenhäuser oder Beratungs- und Notruf-Dienste entstehen ließen. Gemeinsamer Nenner der thematisch sehr heterogenen Proteste und Initiativen der neuen sozialen Bewegungen war und ist das Thema Demokratie (Rucht/Roth 2008: 663ff.). Ihre Vertiefung in ökologischer, sozialer, generationen- und geschlechtergerechter Hinsicht steht seither auf der Tagesordnung. Demokratie steht auch im Zentrum der globalisierungskritischen Proteste, die seit 2011 – inspiriert von den Rebellionen im arabischen Raum - mit den Platzbesetzungen der Indignadas und Occupy! eine neue Zuspitzung erfahren haben. Wenn im Namen einer „realen Demokratie“, die in den Camps und Versammlungen auf den besetzten Plätzen erprobt wird, eine radikale Kritik des bestehenden politischen Betriebs artikuliert wird, geht es um nicht weniger als eine Neuerfindung der Demokratie jenseits der repräsentativen Formen, die in der Nachkriegszeit bestimmend waren (vgl. Castells 2012: 136ff.).

Wie sich diese jüngsten demokratischen Bewegungsimpulse in den verschiedenen Feldern der sozialen Arbeit niederschlagen werden, lässt sich noch nicht absehen. Aber eine widerspruchreiche Zuspitzung ist unübersehbar⁴. Konnten die Herausforderungen der neuen sozialen Bewegungen noch wesentlich als Ergänzungen und Vertiefungen des dominanten Modells liberaler Demokratien angesehen werden, so hat sich in jüngerer Zeit der demokratiepolitische Kontext drastisch verändert. Drei Entwicklungen sind dafür vor allem maßgeblich. Erstens ist unerwartet mit den vergleichsweise erfolgreichen rechtspopulistischen und rechtsextremen Mobilisierungen und Parteien in vielen Ländern Europas und den USA eine einflussreiche anti-demokratische Kraft entstanden, die auf den klassischen Feldern der Partei- und Bewegungspolitik agiert. Zweitens sieht sich das repräsentative Grundmuster mit

³ Dieses Debattenspektrum lässt sich in den Jahrbüchern der Sozialarbeit in der zweiten Hälfte der 1970er Jahren nachvollziehen (Barabas et al. 1975ff.). Zur damaligen Thematisierung des alltäglichen Skandals der Heimerziehung vgl. Brockmann et al. 1979: 254ff.

⁴ Dies kommt z.B. in solchen Buchtiteln zum Ausdruck wie „Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration“ (Braun/Geisler 2012). Auch an aktuellen Krisen- und Bedrohungsdiagnosen herrscht kein Mangel, wenn die Sprache auf die gegenwärtige Verfassung liberaler Demokratien kommt (vgl. die Sammlung in Brodocz et al. 2008).

einer demokratiepolitischen Aufwertung der Zivilgesellschaft⁵, sowie einer Fülle von deliberativen und direktdemokratischen Alternativen konfrontiert, die der Bürgerschaft mehr und nachhaltige Beteiligung in Aussicht stellen und auf große Resonanz treffen (vgl. Roth 2011). Schließlich wachsen drittens die Zweifel an der demokratischen Substanz, an der Legitimation und Leistungsfähigkeit der dominanten repräsentativ-demokratischen Praxis. Die Karriere der Zeitdiagnose „Postdemokratie“, wie sie Colin Crouch mit Blick auf Berlusconi Italien bereits 2004 in die Debatte eingebracht hat (Crouch 2008), bietet dafür reichlich Belege. Im Zentrum dieser Diagnose steht eine Aushöhlung der demokratischen Substanz des Regierens durch eine neoliberale Politik, die zwar die zentralen politischen Institutionen bestehen lässt, ihre politische Gestaltungskraft jedoch durch die Privatisierung öffentlicher Güter, die Ökonomisierung der Staatstätigkeit und eine nicht zuletzt durch die infolge der „Bankenrettungen“ seit 2008 drastisch erhöhte Staatsverschuldung zu verlieren droht. Dass für diese Entwicklungen nicht nur „äußere“ Zwänge, sondern auch marktliberale Ideologien maßgeblich waren, die managerielle Orientierungen und betriebswirtschaftliches Denken in vielen Lebensbereichen und nicht zuletzt im öffentlichen Sektor durchgesetzt haben, ist vielfach gezeigt worden. Auch in den Sozialberufen und ihren Ausbildungsstätten hat das neue Leitbild des „unternehmerischen Selbst“ (Bröckling 2007) Spuren hinterlassen. Es ist sicherlich kein Zufall, dass es häufig zuerst die Jugendämter waren, die sich der Produktorientierung des New Public Management in den Kommunen zu unterwerfen hatten. Eine sich durch Ökonomisierung und Privatisierung in der Tendenz selbst abschaffende kommunale Selbstverwaltung (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 2005) ist – flankiert durch gleichlaufende Prozesse in den sozialen Diensten - dabei, die Rahmenbedingungen für Sozialberufe dramatisch zu verändern. In die gleiche Richtung weisen politische Reformen, wie etwa der Bologna-Prozess im Bildungsbereich (Schultheis et al. 2008), die mit dem Versprechen gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit als Leitbild von Bildungsprozessen einzig die Orientierung an der lebenslangen Beschäftigungsfähigkeit gelten lassen. Keine dieser ökonomischen Landnahmen ist alternativlos und ohne Widerspruch geblieben. Aber die beschriebene aktuelle Gemengelage verdeutlicht, dass sich soziale Arbeit nicht in einem gefestigten demokratischen Umfeld bewegt, sondern unter doppeltem Druck geraten ist. Einerseits eine neoliberal transformierte Staatlichkeit („marktkonforme Demokratie“), die von demokratischen Normen nur noch wenig übrig lässt und stattdessen verstärkt Zwang und Disziplin exekutiert, andererseits wachsende demokratische Ansprüche sozialer Bewegungen und einer politisch selbstbewusster auftretende Zivilgesellschaft, die bürokratische Routinen der Sozialberufe immer wieder herausfordern. Erneut geht es in dieser Auseinandersetzung um das professionelle Selbstverständnis und den Autonomieanspruch sozialer Arbeit⁶. Ohne Bezug auf die aufgelaufenen demokratischen Fragen wird diese Auseinandersetzung nicht erfolgreich zu führen sein.

4. „Gutes Engagement“

Die Qualitätsdebatte über den demokratischen Gehalt des bürgerschaftlichen steht auf der Tagesordnung. Die Ausgangsfrage sollte lauten, wie und auf welchen Wegen können freiwilliges Engagement und die fördernden und vernetzenden Einrichtungen positiv zur Demokratieentwicklung beitragen. Dabei ist Bescheidenheit, aber auch Selbstbewusstsein angesagt. Hilfreich könnte ein Impuls der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises „Bürgergesellschaft und Demokratie“ der Friedrich Ebert Stiftung sein, der im Sommer 2017 vorgelegt worden ist. Seine Prämisse lautet, Engagement braucht Qualität. Nicht jede

⁵ Der zivilgesellschaftliche Impuls hat bislang die sichtbarsten Wirkungen in der demokratietheoretischen Selbstreflexion der Sozialarbeit hinterlassen (vgl. Fehren 2008; Rätz-Heinisch/Heeg 2009; Richter 2011).

⁶ Diese Grundstimmung kommt z.B. in einer Resolution der Berliner Arbeitstagung Kritische Soziale Arbeit mit dem Motto „aufstehen- widersprechen – einmischen“ zum Ausdruck (www.einmischen.com).

freiwillige Tätigkeit stärkt Zivilgesellschaft, sozialen Zusammenhalt und Demokratie und entspricht damit den Leitideen des bürgerschaftlichen Engagements. Deshalb sei es an der Zeit, sich erneut über die wesentlichen gesellschaftspolitischen Dimensionen von Engagement und Engagementpolitik zu verständigen.

In einem ausführlichen Papier, an dem ich mitgeschrieben habe, werden zehn Merkmale „guten Engagements“ entwickelt, die auch in anderen Zusammenhängen beachtet werden.

Gutes Engagement

- ... ist zivil (1)
- ... fördert und erfordert Beteiligung (2)
- ... ist eine Säule vielfältiger Demokratie (3)
- ... stärkt die Bürgerinnen und Bürger (4)
- ... verdient Anerkennung (5)
- ... ist eigensinnig und gelegentlich unbequem (6)
- ... ist inklusiv (7)
- ... erfordert materielle Absicherung (8)
- ... braucht Räume (9) und
- ... benötigt Zeit (10)

Die zehn Punkte dieses Impulspapiers sind ein Denk- und Debattenangebot. Ihr Ziel ist politische Orientierung im Sinne einer (selbst-)kritischen Wiederaneignung und Fortsetzung von Debatten im Umfeld der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ und richtet sich in an politische Entscheidungsträger_innen in Bund, Ländern und Kommunen und an Akteure einer demokratisch ambitionierten und intervenierenden Zivilgesellschaft.

Dass es dabei nicht um einen Tugendkatalog oder gar um Vorschriften für Engagierte geht, ist selbstverständlich. Schon gar nicht sollen die Thesen einen Pflichtdiskurs unterstützen, wie ihn der Erste Engagementbericht der Bundesregierung angestimmt hat. Freiwilligkeit ist und bleibt ein Wesensmerkmal bürgerschaftlichen Engagements. Wir treten aber für ein individuelles Recht auf Engagement ein, an dessen Verwirklichung sich Engagementpolitik zu bewähren hat. Wir wenden uns zudem gegen starke Tendenzen, Engagierte trotz gegenteiliger Beteuerungen zu Ausfallbürgen der öffentlichen Hand zu machen, sie für vorgegebene politische und soziale Zwecke zu instrumentalisieren und dies durch monetäre Anreize zu befördern. Kritisch sehen wir auch eine Tendenz, im Namen der Vielfalt jede Form öffentlichen Auftretens und gemeinschaftlichen Handelns mit dem Etikett „bürgerschaftlich engagiert“ zu überhöhen. Mit der inflationären Ausweitung des Engagementbegriffs geht, so unsere Befürchtung, dessen Entleerung und Banalisierung einher. Wenn alles öffentliche Handeln jenseits von Markt und Staat als Engagement begriffen wird, verdampfen auch die hochgesteckten Erwartungen, die mit bürgerschaftlichem Engagement verbunden werden: Stärkung des sozialen Zusammenhalts, Entfaltung ziviler Normen und Einübung demokratischer Tugenden.

Die Hinweise auf aktuelle politische Konflikte brauchen hier nicht erneut benannt zu werden. Wir halten es für unabdingbar, zwischen gutem, zivilen, demokratischen Engagement auf der einen Seite und unzivilen, antidemokratischen Engagement auf der anderen, der dunklen Seite der Zivilgesellschaft zu unterscheiden, ohne blind für Grauwerte und Ambivalenzen zu sein. Wir sind davon überzeugt, dass gutes Engagement Demokratie ebenso stärkt wie gesellschaftliche Solidarität. Das bürgerschaftliche Engagement, lange Zeit beschworen als

der „soziale Kitt der Gesellschaft“, ist selbst wieder zum politischen Konfliktfeld geworden, in dem sich die Spaltung der Gesellschaft manifestiert.

Mehr denn je ist deshalb ein Verständnis von Engagement und Engagementpolitik gefragt, das bei allem Respekt vor/aller Anerkennung der engagierten Vielfalt auf Qualität und nicht nur auf große Zahlen setzt. Dazu gehört der Mut zu unterscheiden und zu streiten. Welches Engagement wollen wir? Welches Engagement stärkt die vielfältige Demokratie? Es geht dabei nicht um eine intellektuelle Selbstvergewisserung. Antworten auf diese Fragen haben – so ist zu hoffen – Einfluss auf das neue Gesicht der Demokratie. Empirische Studien zeigen zudem, dass die Anspruchsvollen in Sachen Demokratie und Engagement besser gegen die stets erwartbaren Enttäuschungen gefeit sind (König 2017: 22).

V. Schlussbemerkungen

Einige zusammenfassende Hinweise sollen genügen:

- a. Es gibt ausreichend Grund zur Beunruhigung und viel zu tun. Es geht nicht nur um die Verteidigung des Eigensinns der Zivilgesellschaft gegen die Übermacht bürokratischen und/oder betriebswirtschaftlichen Handelns und destruktive Tendenzen „von außen“. Gefordert ist auch die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Handlungsfähigkeit von ressourcenschwächeren Menschen und Menschengruppen im Sinne von Selbstbewusstsein, Anerkennung und Selbstorganisation. Dieses demokratische Empowerment sollte und kann innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen – von den Sportvereinen bis zu den Wohlfahrtsverbänden – ansetzen. Dabei ist eine maximale Beteiligung und möglichst weit gehende Selbstbestimmung zentral („gleiche Augenhöhe“, Betroffenenperspektive etc.).
- b. Zivilgesellschaft, Demokratie und Empowerment brauchen normative Orientierungen, die dort beruflich Aktiven benötigen professionelle Leitsterne. Anhaltspunkte bieten die Versuche, soziale Berufe als Menschenrechtsprofessionen zu verstehen. Mit der Wiederentdeckung der Menschenrechte nach dem Ende des Kalten Kriegs gingen auch verstärkte Anstrengungen einher, soziale Berufe auf Menschenrechte und ihre Förderung zu verpflichten. Die *International Federation of Social Workers (IFSW)* und die *International Association of Schools of Social Work* deklarieren 1992 Sozialarbeit als Menschenrechtsprofession und legten ein „*Manual über Menschenrechte für Ausbildungsstätten Sozialer Arbeit und der Sozialarbeitsprofession*“ vor. Im Juli 2000 wurde dieser Anspruch auf einer Konferenz in Montréal bekräftigt: „Professionelle/berufliche Sozialarbeit fördert soziale Veränderungen, Problemlösungen in menschlichen Beziehungen und die Unterstützung und Befreiung von Menschen zur Verbesserung ihres Wohls. Unter Verwendung von Theorien zu menschlichem Verhalten und über soziale Systeme interveniert Sozialarbeit dort, wo Menschen mit ihrem Umfeld interagieren. Für Sozialarbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit von zentraler Bedeutung“. Zwei Jahre später schob die IFSW den Entwurf für eine „*Ethik in der Sozialen Arbeit*“ nach. Zu den Prinzipien Menschenrechte und Menschenwürde ist dort zu lesen: „Soziale Arbeit basiert auf der Achtung des inhärenten Werts und der Würde von allen Menschen und den Rechten, welche daraus folgen. SozialarbeiterInnen sollten die körperliche, psychische, emotionale und spirituelle Integrität und Wohlbefinden jeder Person stützen und verteidigen. Das bedeutet:
 1. Das Recht auf Selbstbestimmung achtend, sollten SozialarbeiterInnen das Recht der Menschen anerkennen, ihre eigene Wahl und Entscheidung zu treffen, ohne Rücksicht auf deren Werte und Lebensentscheidungen, vorausgesetzt, dies bedroht nicht die Rechte und Interessen anderer.
 2. Das Recht auf Teilhabe fördernd, sollten SozialarbeiterInnen die volle Miteinbeziehung und Teilnahme der Menschen, welche ihre Dienste nutzen, auf eine Art und Weise fördern, dass diese hinsichtlich aller Aspekte der ihr Leben betreffenden Entscheidungen und Handlungen befähigt und unterstützt werden“...
Schließlich...
 3. Ungerechte Politik und Praktiken ablehnend, haben SozialarbeiterInnen die Pflicht, den Politikern und der Allgemeinheit Situationen zur Beachtung zu bringen, in denen Ressourcen inadäquat sind oder wo Verfahrensweisen und Praktiken ungerecht oder schädlich sind“ (IFSW 2002).

- c. Selbstbestimmung, Teilhabe und Anwaltschaft sind sicherlich zentrale Elemente einer Empowermentpraxis in sozialen Berufen, die den Namen verdient. Ob und wie dieser Anspruch im jeweiligen Berufsfeld eine Chance bekommen kann, lässt sich nicht pauschal beantworten. Auffällig ist die bislang geringe Bereitschaft, sich auf einen Menschenrechtsdiskurs einzulassen und dessen Herausforderungen ernst zu nehmen. Dass es dafür gerade in Deutschland, das auf eine lange und besonders todbringende Geschichte massivster Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Humandienstleistungsberufe zurück blicken kann (einen eindrucksvollen Ausschnitt analysiert Kappeler 2000), allen Anlass gibt, braucht nicht eigens betont zu werden. Die jüngste Skandalisierung einer alltäglichen Gewalt- und Missbrauchspraxis in Heimen und Internaten zeigt erschreckende Kontinuitäten mit einer Vergangenheit auf, die nicht vergehen will.
- d. In den aktuellen Debatten über professionelle Identitäten und eine Sozialarbeitswissenschaft spielt die anwaltliche Dimension nur eine marginale Rolle. Es geht nicht um ein professionelles Mandat für Moralunternehmer und Gutmenschen, sondern um eine advokatorische Praxis, die Sensibilität für menschliche Not erfordert, aber auch wissenschaftliche Analyse und ein gesellschaftliches Engagement voraussetzt, das sich nicht mit direkter Hilfe zufrieden gibt, sondern auf die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse zielt, in denen es zu systematischen Menschenrechtsverletzungen kommt. Auch wenn es sich der gesellschaftsverändernde Schwung jener Jahre nicht reanimieren lässt, kann die Debatte über die professionellen Möglichkeiten des empowerments davon profitieren, sich an die Geburt eines anspruchsvollen Professionsverständnisses aus dem Geiste des Protests, nämlich der Sozialarbeiterbewegung Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre zu erinnern (vgl. Baron 1978). Damals ging es um die Eroberung eines eigenen Handlungsspielraums gegenüber der Sozialbürokratie zum Nutzen der „Klienten“, um die Abschaffung totaler Institutionen (Selbstverwaltung statt Heime etc.), um anwaltliche Parteilichkeit und die Kritik des etablierten Instrumentariums der sozialen Arbeit. Die Orientierung an Empowerment und „civic democracy“ könnte helfen, Konsequenzen aus einer notwendig kritischen Zwischenbilanz der – stets unvollständigen - Professionalisierung und Akademisierung der Sozialberufe zu ziehen, in der eine geringer werdende Empathie mit den Betroffenen und eine schwache normative Bindung zu den Negativposten zu zählen scheinen.
- e. Um zur Politisierung sozialer Probleme aktiv beizutragen, bedarf es eines anderen Handwerkszeugs, anderer beruflicher Qualifikationen, als sie in den üblichen Studiengängen für soziale Arbeit vermittelt werden. Die entsprechenden Berufsbilder, wie z.B. das des *organizers*, sind aus den USA bekannt. In der sozialrechtlich und dienstleistungsgeprägten Welt des vergleichsweise inklusiven westdeutschen Sozialstaats schienen sie überflüssig. Angesichts einer - zumindest gelegentlich - selbstbewusster auftretenden „Klientel“, der gesteigerten Ansprüche der erstmals in soziale Schieflagen Geratenen und der wachsenden gesellschaftlichen Spaltungen braucht es auch hierzulande Themenanwälte und Organizer, die dabei helfen können, aus sozialen Problemen soziale Bewegungen werden zu lassen.
- f. Eine an den Ressourcen und Fähigkeiten orientierte Einzelfallhilfe kann dabei unterstützend wirken. Aber es braucht mehr. Angesichts der Dominanz verbandlicher Großstrukturen und ihrer Dienstleistungsunternehmen verdient die Förderung von Selbsthilfe inklusive der darin enthaltenen Selbstgestaltungspotentiale (Freiwilligenagenturen, Selbsthilfegruppen, Stadtteilzentren, sozialer Ökonomie) nach

wie vor besondere Aufmerksamkeit. Ohne sie wird es kein zivilgesellschaftlich orientiertes Empowerment mit größeren Wachstumsringen geben. Hilfreich könnte die öffentliche Unterstützung von Selbstorganisation und Selbsthilfe schwacher Gruppen sein, die systematisch etwa in dänischen sozialpolitischen Programmen (z.B. „Gewerkschaften“ von Drogenkonsumenten und Obdachlosen) gefördert wird. Auch wenn es deutliche Anzeichen für kleinere Rebellionen der Klienten gibt (z.B. die enorme Zahl der Widersprüche gegen ALG II-Bescheide), sind die Widerstände gegen die hier gewünschte Veränderungsrichtung massiv.

- g. Das wachsende Selbstbewusstsein von „Klienten“ nutzen. Die Erfahrung, dass es auf sie ankommt, haben gerade Menschen in Lebenslagen und biografischen Phasen am wenigsten gemacht, in denen sie auf soziale Dienste besonders intensiv angewiesen sind. Es gibt eine dichte Kette von selbstbewussten Rebellionen von Alten (Graue Panther), Menschen mit Behinderungen (Krüppelinitiativen, Independent Living, People First!), Arbeitslosen, Psychiatrieerfahrenen, Patienten aller Art, Kindern, Jugendlichen, Frauen, Heimzöglingen und vielen anderen. Ihre Proteste haben soziale Experimente vorangebracht und die professionelle Sozialarbeit verunsichert. Es gilt, „Klienten“ als Bürger (im Sinne von citizens) und Koproduzenten zu entdecken und für deren Gestaltungsansprüche institutionelle Gelegenheiten zu schaffen (Olk 2011; Evers/Guillemard 2013).
- h. Machtblockaden überwinden und Beteiligung ermöglichen. Empowerment muss zwar kein Nullsummenspiel sein, aber ohne Machtabgabe von denen, die Situationen definieren, Ressourcen gewähren oder verweigern etc. wird es nicht gehen. Sozialberufe und ihre wissenschaftliche Entourage sind zwar keine machtvollen Akteure in unserer Gesellschaft. Aber wenn sie nicht mehr so weiter machen wollen und können wie bisher, sondern zur Mobilisierung vernachlässigter Interessen beitragen und mit schwachen gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam agieren, können sie ihre eigene und die Handlungsfähigkeit ihrer vormaligen „Klientel“ steigern. Ein erster Schritt in diese Richtung besteht in der Bereitschaft jene wachsende Kluft wahrzunehmen, die zwischen den institutionellen Praktiken und den Beteiligungswünschen der Betroffenen besteht (vgl. Fatke/Schneider 2005; Schneider et al. 2009). Die Botschaft ist eindeutig. Zweidrittel der befragten jungen Menschen zwischen 8-18 Jahren würden gerne in Schule und Kommune mitbestimmen können. Nur wenig mehr als jeder 10. macht gelegentlich diese Erfahrung, gefragt zu werden und mitentscheiden zu können. Es ist an den pädagogischen Berufen, diese Demokratieverdruss erzeugende und bestätigende Kluft zu schließen, zumindest sich dafür einzusetzen. Um die gestiegenen demokratischen Ansprüche in der Gesellschaft auch in der Praxis der Humandienstleistungen aufzugreifen, braucht es zumindest viele kleinere Revolutionen. Denn „naturwüchsig“ weisen die wirkmächtigen Trends in eine andere Richtung: mehr Markt und mehr Staat in immer neuen disziplinierenden Mischungen, in den Sozialberufen eine Melange Professionalisierung, Bürokratie und Management. Aber es gibt auch genügend gesellschaftliche Potentiale für eine an Demokratie und Menschenrechte orientierte Praxis in den Sozialberufen.
- i. Gleichzeitig ist professionelle Bescheidenheit angesagt. Diese Erfahrungen raten zu einem besonderen Professionsverständnis in den Sozialberufen, das sich immer wieder neu mit Blick auf aktuelle gesellschaftliche Problemlagen und Mobilisierungen orientieren muss: Es geht um eine „bescheidene“, „bedrohte“, „verspätete“ Profession, die sich zuweilen auch durch „Kompetenzlosigkeitskompetenz“ (Mecheril 2008) und

„funktionalem Dilettantismus“ (Seibel) auszeichnet. Dies gilt es auszuhalten. „Es zeigt sich, dass immer wieder das Wechselverhältnis zwischen der zivilen und öffentlichen Bearbeitung sozialer Probleme und der beruflichen Sozialen Arbeit zu reflektieren ist. Die Profession bewirkt viel in Diensten an Menschen und mit ihnen individuell, vernetzt und gemeinschaftlich. Sie kann aber, was zum Wohl ihrer Adressaten erreicht wird, nicht allein für sich beanspruchen, weil Betroffene ihre Probleme mit Hilfe, aber auch ohne Unterstützung bewältigen und weil sie dabei im Schlechten wie im Guten in gesellschaftliches Geschehen einbezogen waren, sind und bleiben. ... Um den einzelnen Menschen in ihrer Lage und dem lebensgemeinschaftlichen Miteinander tätig gerecht zu werden, muss die Soziale Arbeit sich in die gesellschaftlichen Geschäfte auch in Zukunft einmischen“ (Wendt 2017). Wendt rät deshalb den VertreterInnen sozialer Berufe zu Offenheit und Einmischung.

In der Debatte über „schwache Interessen“ benötigen angepasste und kontextspezifische Analysekonzepte, die den Besonderheiten deutscher Sozialstaatlichkeit Rechnung tragen. Jedenfalls erlaubt das besondere sozialstaatliche und politische Zusammenspiel nicht die unmittelbare Übertragung von einigen radikaleren, auf Protest und Mobilisierung ausgerichteten Konzepten, die im US-Kontext vergleichsweise schwacher sozialstaatlicher Sicherungen entwickelt wurden:

- poor people's movements
- social movements as social problems
- empowerment in der Alinsky-Tradition

Unter sozialstaatlichen Bedingungen werden soziale Probleme und ihre Bearbeitung nicht in der Praxis sozialer Bewegungen aufgehen. Aber sie können und müssen auf die Praxis sozialer Arbeit Einfluss nehmen, weil ihre gesellschaftlichen Zielgruppen diese veränderten Bedürfnisse zum Ausdruck bringen und sie nur um den Preis der Bedeutungslosigkeit ignoriert werden können (s. Fluchtbewegungen).

Es scheint, dass ein zentraler übergreifender Impuls der neueren sozialen Bewegungen, die Forderung nach mehr Demokratie und Selbstbestimmung (vgl. Roth/Rucht 2008) inzwischen auch die Soziale Arbeit erreicht hat. Es wird sich zeigen, ob sie in der Lage ist, den Hilfsbedarfen und sozialen Problemlagen so gerecht zu werden, dass sie die Handlungsfähigkeit ihrer Adressaten und deren Selbstwirksamkeitserfahrungen stärkt. Die Popularität des Spruchs „Hilf dir selbst, sonst hilft dir ein Sozialarbeiter“ macht auf ironische Weise klar, wie weit die soziale Praxis noch immer und in vielen Bereichen von menschenrechtlich-demokratischen Leitbildern entfernt ist – trotz aller Proklamationen internationaler Vereinigungen der Sozialen Arbeit. Eine dauerhafte Stärkung der demokratischen Orientierung in den Humandienstleistungen setzt jedoch unter anderem voraus, dass die Professionellen auch selbst in ihren Organisationen partizipative Gestaltungsmöglichkeiten und eine Stimme haben.

Prof. Dr. Roland Roth
Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen
Hochschule Magdeburg-Stendal