



Leseprobe aus: Benz/Rieger/Schönig/Többe-Schukalla, Politik Sozialer Arbeit, ISBN 978-3-7799-2869-0

© 2013 Beltz Juventa Verlag, Weinheim Basel

<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-2869-0>

Benjamin Benz

# Politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit

## Einleitung

Die Ergebnisse erfolgreicher bzw. erfolgloser Vertretung politischer Interessen begegnen KlientInnen, Fachkräften und Organisationen der Sozialen Arbeit etwa in Kompetenzordnungen und Inhalten politischer Maßnahmen und Regelungen der Sozialpolitik. So haben mit dem (über Vergaberegeln und -praxen zunehmend ausgehöhlten) Vorrang Freier Träger im Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) historisch insbesondere die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände gegen anders gerichtete Interessen (etwa an einem Vorrang öffentlicher oder privatgewerblicher Leistungserbringung) obsiegt. Das Interesse am möglichst weitgehenden Erhalt selbst bestimmter Lebensführung, trotz teilweise eingeschränkter Kompetenz hierzu, drückt sich in der Überwindung der Entmündigung durch die rechtliche Betreuung für bestimmte Rechtskreise aus. Politische Kompetenzordnungen, Regelungen und Maßnahmen spiegeln also *historisch geronnene* und *derzeit durch verschiedene Akteure* politisch erfolgreich vertretene Interessen wider. Politische Interessenvertretung zielt auf eben diese Beibehaltung oder Umgestaltung politischer Strukturen und Inhalte.

Politische Kompetenzordnungen, Regelungen und Maßnahmen einerseits sowie politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit andererseits, lassen sich noch auf eine zweite Weise miteinander in Beziehung setzen. Politische Interessen werden in der Sozialen Arbeit nicht erst mit ausdrücklich politisch verstandenem Engagement verfolgt, sondern bereits im vermeintlich unpolitischen Hilfehandeln ‚*bedient*‘. So muss sich etwa die Jugendberufshilfe gerade dort, wo sie sich unpolitisch versteht, fragen lassen, ob sie nicht wesentlich einem politischen Interesse daran dienlich ist, dass auch der am hoffnungslosesten vom strukturellen Ausbildungsplatzmangel betroffene Jugendliche sich dennoch primär mit seiner eigenen ‚*Performance*‘ beschäftigt.

In diesem Beitrag möchte ich KlientInnen<sup>1</sup>, Fachkräfte und Organisatio-

---

<sup>1</sup> Der Klientenbegriff wird hier aus Mangel an besseren Alternativen benutzt, auch wenn manche Kritiken an ihm geteilt werden.

nen der Sozialen Arbeit ins Zentrum rücken und sie dabei nicht primär als Adressaten oder Diener politischer Programme und Interessen thematisieren. Vielmehr will ich akteursanalytisch nach Möglichkeiten fragen, wie sie ihre je eigenen (ggf. gemeinsamen) Interessen im Ringen um politische Kompetenzordnungen und Programmatiken zur Geltung bringen zu können. Hierzu möchte ich verschiedene (insbesondere dem akteurszentrierten Interaktionismus sowie der Machtressourcentheorie entnommene) Hinweise aufgreifen und abschließend die gewonnenen Erkenntnisse in eine Systematik politischer Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit übersetzen.

Ich beschränke mich dabei darauf zu verdeutlichen, dass eine dichotome Sicht auf Empowerment versus Anwaltschaftlichkeit als Orientierungen für politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit zu kurz greift und erstens um den Bereich der Mitbestimmung zu ergänzen sowie zweitens bezogen auf Akteure und Akteursgruppen sowie deren Legitimationen, Potentiale und Restriktionen für politische Interessenvertretung zu differenzieren ist. Nicht intendiert ist hier hingegen eine Auseinandersetzung mit der ganzen Bandbreite von Techniken, Verfahren, Methoden und Strategien politischer Interessenvertretung, die etwa von der Besetzung einer Behörde in Konfliktstrategien bis hin zu Paketlösungen und Fristverschiebungen im Rahmen politischer Verhandlungsstrategien reichen. Auch kann hier keine systematische Analyse starker und schwacher politischer Interessen geleistet werden (s. hierzu Winter 2000).

## 1. Politische Interessen in der Sozialen Arbeit

Mit Thomas von Winter (1997, S. 37) lassen sich politische Interessen grundlegend verstehen als Spannungsrelation zwischen einem Interessenträger auf der einen Seite und Interessenobjekten sowie Interessenadressaten auf der anderen Seite. Dabei sind Interessenobjekte durch ihre Bedeutung für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse (ihren Nutzen) sowie durch Knappheit (und damit Konkurrenz zwischen Akteuren und Akteursgruppen) gekennzeichnet.

Die internationale Definition (IFSW 2000) und der Ethikkodex (IFSW/IASSW 2004) liefern wichtige (zunächst aber meist sehr abstrakte) Hinweise auf die Bedeutung und Objekte politischer Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit. So hält die Definition unter anderem das Bestreben (Interesse) Sozialer Arbeit fest, Armut zu lindern, wobei ihre Interventionen von primär personenbezogenen psychosozialen Prozessen bis hin zu solchen der Sozialpolitik, Planung und Entwicklung reichen (IFSW 2000). Der Ethikkodex bekräftigt die Verpflichtung, „ungerechte Politik und Praktiken zurück[z]uweisen“ sowie „Auftraggeber, Entscheidungsträger, Politiker und die Öffentlichkeit auf Situationen aufmerksam zu machen, in denen Ressourcen unangemessen sind oder in denen die Verteilung von Ressourcen,

Maßnahmen und Praktiken unterdrückerisch, ungerecht oder schädlich ist“ (IFSW/IASSW 2004). Solche Fälle gilt es dann aber zunächst zu identifizieren. Überdies ist hier primär von Fachkräften die Rede, von deren Interessen sich nicht einfach diejenigen der KlientInnen und Organisationen in der Sozialen Arbeit ableiten lassen.

Auch wenn das nachfolgende Fallbeispiel später nur punktuell wieder aufgegriffen werden kann, kann es doch einführend die Relevanz und Diversität von politischen Interessen in der Sozialen Arbeit verdeutlichen. Ich will es in der aktuell in Deutschland betriebenen offenen Jugendarbeit in sozial benachteiligten Stadtteilen ansiedeln. Empirischer Hintergrund ist der dramatische Abbau von Personalkapazitäten in diesem Feld zwischen 1998 und 2006 (über ein Drittel aller Stellen, gemessen in Vollzeitäquivalenten). Dieser wurde bis 2010 (jüngere Daten liegen nicht vor) in der Summe zwar nicht weiter fortgesetzt, aber auch nicht rückgängig gemacht (Pothmann 2012, S. 14f.).

## 1.1 KlientInneninteresse(n)

Generell darf hier für KlientInnen u. a. ein Interesse an „positive[n] Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII) angenommen werden. Klienten sind aber konkrete Menschen an konkreten Orten, mit konkreten Bedürfnissen und (zum Teil verschütteten, lediglich latenten) Interessen. Das Interesse unseres Jugendlichen wird sich – so soll im Folgenden angenommen werden – auf den Zugang zu einem Jugendzentrum und bestimmten Angeboten, Orten und Gelegenheiten zur Bildung, zum Austausch mit anderen, zur Erfahrung von Anerkennung usw. in ihm beziehen. Jugendzentren in anderen Quartieren, Orten oder Bundesländern dürften ihm dagegen zunächst ziemlich egal sein.

Bedacht werden muss dabei, dass unser Klient zu seinen expliziten Interessen eigentlich befragt werden müsste. So ist als Restriktion für die Vertretung des Interesses an menschenwürdigen Arbeitslosen- und Sozialhilfesystemen bekannt, dass bei der Suche nach Interessenträgern etliche Betroffene ausfallen, da sich ihr Interesse weniger auf bessere Lebensbedingungen bei Bezug der entsprechenden Leistung (und damit auf deren Ausgestaltung) richtet, sondern mehr oder weniger erfolgreich darauf, die Leistungen nicht mehr beziehen zu müssen. Es könnte also sein, dass unser Jugendlicher mir widerspricht und klarmacht, dass ihm auch an dem konkreten Jugendzentrum viel weniger gelegen ist, als am Wegzug aus dem Quartier.

## 1.2 Fachkräfteinteresse(n)

Auch Fachkräfte lassen sich generalisierend und spezifisch auf ihre Interessen hin befragen. Von Fachkräften in Jugendzentren darf verallgemeinernd angenommen werden, dass sie (wie alle ArbeitnehmerInnen) u. a. ein Interesse am Erhalt ihrer Arbeitsplätze und dabei guten Beschäftigungsbedingungen haben. Nach jahrelangem Engagement im konkreten Jugendzentrum dürfte der Fachkraft jedoch nicht gleichgültig sein, wie seine beruflichen Perspektiven in diesem oder einem beliebigen anderen Haus aussehen. Das generelle Interesse teilt er mit externen KollegInnen, das (hier vermutete) spezifische Interesse nicht.

Aber ist der Jugendzentrumsmitarbeiter überhaupt unser einzig mögliches Beispiel für diese Interessenträgergruppe? Haben nicht auch JugendhilfeplanerInnen Interessen bezogen auf offene Jugendarbeit in sozial benachteiligten Quartieren? Was ist mit MitarbeiterInnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamtes, was mit SchulsozialarbeiterInnen, was mit der Fachkraft in leitender Funktion, der neben diesem noch weitere Jugendzentren unterstehen? Welche Interessen verfolgen diese Akteure hier und über welche Mandate bzw. Legitimationen, welche Mittel und Wege der Interessenvertretung verfügen sie? Der Fall wird immer komplizierter und verlangt damit sowohl nach genauer einzelfallbezogener Analyse, als auch nach generalisierbaren Aussagen, um sich nicht im Einzelfall und seinen Besonderheiten zu verirren.

## 1.3 Organisationsinteresse(n)

Noch deutlicher werden sowohl der Einzelfallcharakter, als auch der Systematisierungsbedarf, nimmt man zu den KlientInnen- und Fachkräfteinteressen jene von Organisationen der Sozialen Arbeit hinzu. Denn um wessen Interessen geht es hier: um die einer Kommune oder eines Jugendverbandes als Träger, um die von Stadtjugendringen, Fach- oder Berufsverbänden, Landesarbeitsgemeinschaften, Gewerkschaften usw.? Neben vorschnellen Annahmen über ‚das‘ Interesse ‚der‘ KlientInnen und ‚der‘ Fachkräfte Sozialer Arbeit, operieren Debatten um politische Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit auch hier häufig mit einem Übermaß an Abstraktion, um diese Unklarheit zu umgehen. Interessenvertretung auf eine Mandatsfrage reduzierend wird dann etwa ‚das‘ politischen Mandat ‚der‘ Sozialen Arbeit diskutiert (s. Merten 2001).

Deutlich geworden sein sollte, dass KlientInnen-, Fachkräfte- und Organisationsinteressen weder gleichläufig, noch stets eindeutig und ohne innere Spannung auch innerhalb der jeweils handelnden Akteure und Akteursgruppen sind. Lassen sich nicht aber auch Regelmäßigkeiten oder zumindest Wahrscheinlichkeiten für Träger, Objekte und Adressaten dieser politischen

Interessen sowie typische Mittel, Wege und Hindernisse entdecken? Welche Ressourcen stehen KlientInnen, Fachkräften und Organisationen in der Sozialen Arbeit (nicht) zur Verfügung, um Ohnmacht in Interessenauseinandersetzungen zu verhindern und Durchsetzungskraft zu entwickeln? Wichtige Hinweise hierzu stellt u. a. der Machtressourcenansatz nach Walter Korpi (1985, 1989) zur Verfügung (s. zur Einführung und Kritik etwa Schmidt/Ostheim/Siegel/Zohlnhöfer 2007).

## 2. Machtressourcen, ihre Attribute und Transformationen

Der Machtressourcenansatz begreift Macht (wie andere Zugänge auch) als relationales Phänomen, das also nur im Zusammenwirken mehrerer Akteure entsteht (Macht kann man nicht ‚besitzen‘ und sie zeigt sich erst in der Interaktion mit Dritten). Als Ausformungen von Macht geprägter Interaktionen kommen hier Austausch, Ausbeutung und manifester Konflikt in den Blick (Korpi 1985, S. 35).

Machtressourcen in diesen Interaktionen können dabei grundsätzlich ökonomischer, politischer, personal gebundener und physisch-gewaltmäßiger Art sein:

- „Auf dem Markt bilden Kapital und ökonomische Ressourcen die Grundlage der Macht, und solche Ressourcen tendieren zu einer mehr oder weniger ungleichen Verteilung zwischen sozialen Klassen und Interessengruppen.“ (Korpi 1989, S. 141) Insbesondere Geld ist für vielfältige Interessen einsetzbar, leicht zu mobilisieren, haltbar usw., kurz: es lässt sich gut in Interessenkonflikten einsetzen, so man es hat. Auch eine weitere ökonomische Machtressource ist dezidiert ungleich verteilt: Über Einstellungen, Beschäftigungsbedingungen und Entlassungen bestimmen Arbeitgeber, nicht Arbeitnehmer oder Konsumenten (auch wenn diese durch Kaufentscheidungen durchaus Einfluss nehmen). Beschränkt ist diese Verfügungsgewalt allerdings durch Gesetze sowie ggf. vertragliche Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien.
- Damit treten neben ökonomische Machtressourcen politische, unter denen das Wahlrecht und das Organisationsrecht zu kollektiver Aktion besonders gewichtige darstellen. Im markanten Unterschied zu ökonomischen sind diese politischen Machtressourcen in demokratischen Gesellschaften prinzipiell gleich verteilt. Zu politischen Machtressourcen gehören ferner soziale Rechte. Sozialpolitik kann über sie das Machtverhältnis zwischen sozialen Klassen und Gruppen zugunsten etwa von Lohnabhängigen verschieben, indem Einkommenssicherheit und -ausgleich sowie Bildung ihre Konfliktfähigkeit (etwa: Fähigkeit zur Solidarität und Mobilisierung) fördern können.
- Eine dritte Kategorie von – nun wieder stärker ungleich verteilten –

Machtressourcen stellen personal gebundene dar, die (anders als etwa Geld) nicht übertragbar sind, insbesondere Bildung, Arbeitskraft und berufliche Fähigkeiten. Um die Machtressource des Entzugs der eigenen Arbeitskraft in Arbeitskämpfen erfolgreich einsetzen zu können, müssen sich Arbeitnehmer aber zunächst zusammenschließen und gegen Lohnausfall absichern. Der Einsatz dieser Machtressource ist also voraussetzungsvoll.

- Ebenfalls personell gebunden, hier aber fast jedem Menschen grundsätzlich verfügbar und für viele Interessen potentiell einsetzbar, sind Gewaltmittel. Ihr Gebrauch ist allerdings mit besonders hohen Risiken und Kosten verbunden, etwa Inhaftierung und soziale Ächtung.

Deutlich wird, dass verschiedene Machtressourcen unterschiedliche Eigenschaften besitzen, von ihrer Knappheit, Haltbarkeit und Verteilung bis hin zu Kosten ihres Einsatzes (zu weiteren Attributen siehe Benz 2011). Ferner zeigt sich, dass sich Machtressourcen immer auf bestimmte Beziehungen zwischen Akteuren in bestimmten Situationen beziehen (Korpi 1985, S. 34). Machtressourcen sind also in ihrer Bedeutung weder universell, noch entfalten sie sich bereits aus sich heraus, sondern erst in ihrem Gebrauch (oder der Drohung damit) in der Interaktion mit anderen Akteuren und deren Machtressourcen.

Da der Einsatz von Machtressourcen stets mit Kosten verbunden ist, werden Akteure versuchen, diese zu minimieren. Ferner werden Akteure bestrebt sein, eigene Schwächen in der Ausstattung mit bestimmten Machtressourcen zu kompensieren oder zu überwinden. Walter Korpi (1985, S. 38ff.) identifiziert vier Strategien, mit deren Hilfe dies zu erreichen versucht wird:

1. Die Entwicklung von Kanälen für die Mobilisierung von Machtressourcen. Hierzu zählt etwa der Auf- und Ausbau von sozialen Bewegungen, Verbänden und politischen Netzwerken oder auch die Gründung einer Interessenvereinigung innerhalb einer Organisation (etwa von Fachvereinigungen in Wohlfahrtsverbänden oder Arbeitskreisen in Parteien).
2. Die Etablierung von Normen der Willensbildung und Entscheidungsfindung zur Konfliktregulation, etwa demokratischer Wahlen und Kollektivverhandlungen in Arbeitskämpfen. Auch Mitspracherechte für NutzerInnen von Sozialeinrichtungen stehen hierfür.
3. Die Konversion von Machtressourcen hin zu weniger kostspieligen. So ist es für den Staat ungleich billiger, wenn BürgerInnen sich aus eigener Überzeugung an bestimmte Verhaltensregeln halten, als wenn er dies (allein) über Kontrollen, Bußgelder oder Strafverfolgung bewirken müsste. Themen bewusstseinsbildender Kampagnen reichen hier von ‚Schwarzarbeit‘ bis hin zu Kinderrechten.
4. Das Setzen auf die Antizipation von Reaktionen des Gegenübers. So wird versucht, mit möglichst glaubhaften Drohungen und dem Setzen

von Beispielen bestimmte Interessen zu befördern. Dies kann die Ankündigung eines Unternehmens sein, Betriebe bei Erhöhung unternehmensrelevanter Steuern ins Ausland zu verlagern, aber auch die Drohungen eines Freien Trägers der Jugendhilfe, bei unzureichenden Refinanzierungsbedingungen bestimmte Angebote einzustellen.

Insgesamt thematisiert der Machtressourcenansatz damit auf sehr grundsätzlicher Ebene potentielle Machtressourcen und über ihre Transformationen auf der strategisch-konkreten Ebene alternative politische Handlungsoptionen. Als sozioökonomisch orientierter Ansatz weist er dabei auch auf systematische Ungleichheiten der Ressourcenausstattung verschiedener Interessenträger hin, die auch die Vertretung politischer Interessen innerhalb der Sozialen Arbeit sowie die gegenüber Dritten prägen.

Als erster Form der Transformation von Machtressourcen wurde dabei auf die Gründung von Organisationen hingewiesen, als zweiter kam die Entwicklung von Interaktionsregeln zu Sprache. Sowohl die Akteure und deren interne Regeln der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung als auch jene Regeln zwischen den Akteuren, untersucht der nachfolgend fokussierte akteurszentrierte Institutionalismus genauer (zur Einführung und Kritik s. etwa Petring 2007).

### 3. Akteure und Institutionen im Feld Sozialer Arbeit

Als Akteure angesprochen wurden bereits u.a. KlientInnen, unterschiedliche Fachkräfte, privat-gewerbliche Leistungserbringer, Berufsverbände und staatliche Stellen. Mit welchen Legitimationen, welchen Mitteln und unter welchen Restriktionen aber handeln sie politisch?

Der akteurszentrierte Institutionalismus bietet mit Fritz W. Scharpf (2000) hierfür eine Systematisierung an, die unterscheidet zwischen

- *individuellen Akteuren* (einzelnen Personen, die ihre je eigenen Interessen verfolgen) und
- *komplexen Akteuren* und bei diesen zwischen
  - *aggregierten Akteuren* als Summe weiterhin individuell (aber gleichgerichtet) handelnder und interessierter Personen, die so zu „Quasi-Gruppen oder Klassen“ (ebd., S. 99) werden (so möglicherweise BewohnerInnen eines bestimmten Quartiers, Steuerzahler oder Arbeitnehmer),
  - *kollektiven Akteuren*, die dem gegenüber auf aktiver Übereinkunft ihrer Mitglieder (von sozialen Bewegung bis hin zum Zusammenschluss verschiedener Organisationen) zur Beförderung bestimmter Ziele (Interessen) beruhen und
  - *korporativen Akteuren*, deren Entscheidungen – anders als bei kol-



lektiven Akteuren – letztlich nicht an den Präferenzen ihrer Mitglieder orientiert sein müssen, sondern hierarchisch (etwa von der Behörden- oder Unternehmensspitze) vorgegeben werden können.

Diese Akteursformen (und im Falle der kollektiven Akteure ihre Unterformen – auch Misch- und Sonderformen kommen hinzu) lassen sich also über unterschiedliche Eigenschaften bezogen auf ihre Handlungen und Ziele sowie ihre Ressourcen und Entscheidungsprozesse identifizieren.

**Abb. 1: Aggregierte, kollektive und korporative Akteure**

	<b>Aggregierte Akteure</b>	<b>Kollektive Akteure</b>			<b>Korporative Akteure</b>	
		<i>Koalition</i>	<i>Club</i>	<i>Soz. Bewegung</i>	<i>Verband</i>	
<b>Handlung</b>	individuell	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	Organisation
<b>Ziel</b>	individuell	individuell	individuell	kollektiv	kollektiv	Organisation
<b>Ressourcen</b>	individuell	individuell	kollektiv	individuell	kollektiv	Organisation
<b>Entscheidungen</b>	individuell	Vereinbarung	Abstimmung	Konsens	Abstimmung	hierarchisch

Quelle: Scharpf 2000, S. 105

Individuelle und aggregierte Akteure unterscheiden sich dabei zunächst nicht, denn alle vier Eigenschaften sind hier mit ‚individuell‘ zu umschreiben. Am Beispiel der Fachkraft im Jugendzentrum lässt sich der Unterschied jedoch verdeutlichen. Möglicherweise verfolgt sie irgendein ziemlich spezielles Interesse, das sie mit keiner nennenswerten Anzahl weiterer Interessenträger zumindest implizit teilt. Vielleicht wird diese Gemeinsamkeit auch einfach von keinem Akteur (als relevant) erkannt. Die Fachkraft hat hier jedoch nicht allein individuell ein Interesse am Erhalt ihres Arbeitsplatzes und guten Beschäftigungsbedingungen, sondern teilt dieses generell mit allen anderen ArbeitnehmerInnen.

Von einer Quasi-Gruppe zum kollektivierten Interesse wird diese Gemeinsamkeit aber erst, wenn sich die Fachkraft (oder andere) hierfür *bewusst gemeinsam* einsetzen. Dies kann im Rahmen von Gewerkschaften (hier als Beispiel für einen Verband stehend) oder einer Landesarbeitsgemeinschaft offener Jugendeinrichtungen geschehen, die sich vermutlich als Koalition formiert haben wird. Denn in ihr kommt es nicht (wie bei ge-

werkschaftlichen Streikkassen) zu einer nennenswerten Kollektivierung von Ressourcen ihrer Mitglieder und Entscheidungen über gemeinsame Handlungen zur Beförderung gemeinsamer Interessen (etwa in Form einer Kampagne) werden hier per freiwilliger Vereinbarung zur Zusammenarbeit entschieden (ähnlich der Koalitionslogik politischer Parteien).

Auch der Klient tritt politisch erst – aber immerhin – als Quasi-Gruppe oder Teil eines kollektiven Akteurs in Erscheinung. In seiner Eigenschaft als ‚Jugendlicher im sozialen Brennpunkt‘ mag sich vor seinem Kriminalitäts- oder Protestpotential gefürchtet oder um seine Beschäftigungsfähigkeit gesorgt werden. Vielleicht gelingt es ihm auch, sich bewusst gemeinsam mit anderen für seine Interessen zu engagieren. Diese Personenmehrheit (komplexer Akteur) kann die Vertretung ihrer Interessen nach dem Muster sozialer Bewegungen organisieren (etwa mittels Demonstrationen), sie kann als Bewegung zum (Jugend-)Verband auskristallisieren, als Koalition verschiedenster Akteure im Quartier auftreten oder sich als Zusammenschluss von Verbänden zu einem Club formieren, etwa einem Stadtjugendring, mit eigenem Budget und Equipment.

Die korporative Form wird diese Personenmehrheit hingegen nicht annehmen, denn damit ist hier ein komplexer Akteur gemeint, der hierarchisch nach dem Willen seines ‚Eigners‘ agiert. Beispiele für korporative Akteure gibt es durchaus auch im Bereich der Jugendarbeit, etwa in Form kommerzieller Jugendfreizeitanbieter oder behördlicher Akteure. Nur werden Klienten Sozialer Arbeit in aller Regel diese Akteursform zur Vertretung ihrer Interessen nicht aufbauen. Gleichwohl können korporative Akteure für sie wichtige Unterstützer ihrer Anliegen werden (etwa Jugendämter oder Einzelhandelsunternehmen als Unterstützer einer Quartiersinitiative).

Auch für die Vertretung berufs-, beschäftigungs- und fachpolitischer Interessen von Fachkräften Sozialer Arbeit hat die Form des komplexen Akteurs gewichtige Folgen. Dabei sind ihre Rollen als Fachkräfte und Arbeitnehmer zu unterscheiden. Niemand hindert einen verbeamteten Jugendamtsmitarbeiter daran, sich in Berufsverbänden und sozialen Bewegungen zu engagieren. Als Angehöriger einer Behörde ist er jedoch an Weisungen und festgelegte Formen der Vertretung seiner fachlichen und Arbeitnehmerinteressen gebunden. Dies gilt auch bei Anstellung bei einem kollektiven Akteur, etwa einem Jugendverband. Dessen Willensbildung in Entscheidungsprozessen (etwa über Entlassungen und Beschäftigungsbedingungen) beruht aber nicht auf einem hierarchisch durchzusetzenden Interesse einzelner Eigner, sondern letztlich auf Abstimmung zwischen Mitgliedern.

Die in ihrem Handeln einen Zwitter aus demokratischer Legislative und korporativer Exekutive darstellende öffentliche Hand versucht freilich mittels ihrer ökonomischen Ressourcen auf solche Entscheidungen Einfluss zu nehmen und kann dies auch. Eben deshalb ist für einen Jugendverband die Vertretung seiner Interessen in der Jugendhilfepolitik verschiedener staatlichen Ebenen ebenso zentral, wie für gewerbliche Anbieter.

Scharpfs Kategorisierung scheint damit hilfreich für die Identifizierung und Analyse möglicher (zusammenarbeitender oder auch gegeneinander agierender) Akteure in der Vertretung von Klienten-, Fachkräfte- und Organisationsinteressen in der Sozialen Arbeit. Die hier gelieferte Differenzierung von Akteursformen verdeutlicht Möglichkeiten, Anforderungen und Grenzen der institutionellen Entwicklung von Machtressourcen.

Die Fokussierung von sozialen Klassen im Machtressourcenansatz sowie von komplexen Akteuren und deren Interaktionen und Interaktionsregeln im Machtressourcenansatz und im akteurszentrierten Institutionalismus sollte nun aber nicht den Blick für die Bedeutung des Handelns individueller Akteure verstellen. Es handeln letztlich Menschen, nicht komplexe Akteure. Mit Norbert Elias (2000) darf festgehalten werden, dass Individuen bei ihrem Handeln nie ganz frei oder völlig gefangen in ihren Rollen und strukturellen Einbindungen agieren und entscheiden.

Auch dem Klienten, der Amtsleiterin, dem Jugendhilfeplaner und der Fachkraft im gewinnwirtschaftlichen Unternehmen bleiben mitunter beachtliche Entscheidungs- und Handlungsfreiräume, die diese nutzen, ggf. ausbauen oder ungenutzt lassen können. Diese begrenzten Freiheiten können in den Rollen entdeckt werden, in denen die betreffenden Menschen hier vorgestellt wurden. Sie können aber etwa auch als Bürgerin und Konsument gesucht und gefunden werden. Wo sie in keiner dieser Rollen glaubhaft und substantiell zu entdecken sind, herrscht Ohnmacht. Dann aber besteht die Gefahr, dass politische Interessenvertretung umschlägt in eine letzte verbleibende, zynische Wahl zwischen Apathie und Gewalt.

#### **4. Systematisierung politischer Interessenvertretung in der Sozialen Arbeit**

In der wissenschaftlichen Literatur Sozialer Arbeit werden vielfach die Ermächtigung zur selbständigen Vertretung eigener Interessen (Empowerment) einerseits und anwaltschaftliches Handeln für Klienteninteressen (Stellvertretung) andererseits als die zwei zentralen Orientierungen politischen Handelns beschrieben und problematisiert (s. etwa Merten 2001, Lallinger/Rieger 2007). Dabei irritiert bereits etwa Günter Rieger (2003, S. 100f.) diese Gegenüberstellung mit Hinweisen auf ermächtigende Formen der Anwaltschaft. Empowerment sei gar „übergeordnetes Prinzip in allen Fällen anwaltschaftlichen Handelns.“ (ebd., S. 101) Neben einer solchen Verschränkung beider Orientierungen lässt sich aber auch heuristisch mit ihrer Differenzierung (Selbst- versus Stellvertretung) arbeiten und dabei eine dritte Form erkennen: Mitbestimmung. Alle drei Ansatzpunkte politischen Handelns in der Sozialen Arbeit sollen abschließend kurz skizziert und vor dem Hintergrund der obigen Hinweise ausdifferenziert werden (s. hierzu auch Benz/Rieger i. E.).

Ermächtigungsorientierte Theorien, Methoden und Techniken setzen darauf, KlientInnen Sozialer Arbeit in ihrer Selbstwirksamkeit und ihren Selbsthilfepotentialen bezogen auf ihre Bedürfnisse, Wünsche und Lebensentwürfe zu stärken. Diese Orientierung gerade auch politisch verstandener Sozialer Arbeit (Herriger 2006<sup>3</sup>, S. 14f.) wird vielfach als Königsweg angesehen.

Wenn Wert auf die Ermächtigung von KlientInnen Sozialer Arbeit gelegt wird, muss dies auch für deren Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte in den Angeboten Sozialer Arbeit selbst gelten. Ferner kann Mitbestimmung auf Fachkräfte bezogen werden, ob es um die eigenen Arbeitsbedingungen geht oder um die fachpolitische Positionierung des jeweiligen Anstellungsträgers. Mitbestimmungsrechte stellen dabei politische Machtressourcen dar, die historisch meist erst über den Einsatz weiterer Machtressourcen erreicht wurden. Sie repräsentieren als Kollektivierung von Interessenträgern und Berechtigungen zur Mitentscheidung transformierte Machtressourcen. Man kann versuchen, Formen der Mitbestimmung unter Selbstvertretung oder Anwaltschaftlichkeit zu subsumieren. Aber vertrete ich mich oder Dritte, wenn ich mich dafür einsetze, dass der Verband oder die Gemeinde, dem bzw. der ich angehöre, offene Jugendarbeit im benachteiligten Quartier gewährleistet? Vielleicht möchte ich darüber vielmehr als Mitglied und Bürger mitentscheiden.

Mit Blick auf schwache politische Akteure und Interessen (gerade auch von KlientInnen Sozialer Arbeit) wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Selbstvertretung und Mitbestimmung allein nicht hinreichen, sondern um Strategien ihrer stellvertretenden, anwaltschaftlichen Stärkung ergänzt werden müssen. Dies kann als Flüchtlingshilfeorganisation gegenüber der öffentlichen Verwaltung geschehen, als Mitarbeiterin der Wohnungslosenhilfe in Planungsprozessen zur Stadtentwicklung oder als Schulsozialarbeiterin zur Jugendzentrumsfrage gegenüber den politischen Gremien und Verwaltungseinheiten einer Gemeinde. Im Unterschied zur Mitbestimmung treten Akteure hier also in Anwaltsrollen gegenüber Dritten auf. Aber erschöpft sich Stellvertretung in Anwaltschaftlichkeit? Was ist mit dem Einzelhändler, der sich vielleicht aus durchaus eigennützigen Motiven als solcher ebenfalls (aber bar jeden kunden- oder professionsgebundenen Mandats) für das Jugendzentrum einsetzt? Woher bezieht die Jugendhilfeplanerin ihre Legitimation zum Einsatz für das Jugendzentrum?

Der Einzelhändler verfügt über kein Mandat, macht aber von seiner Freiheit gebraucht, sich solidarisch zu verhalten sowie zwischen seinen Interessen und denen von KlientInnen, Fachkräften und Organisationen der Sozialen Arbeit Schnittmengen zu entdecken. Die Mitvertretung politischer Interessen Dritter spielt dabei gerade bei der Analyse von Strategien der Stärkung schwacher Interessen eine wichtige Rolle (Winter 2000). Sie hilft zu verstehen, warum manche theoretisch zunächst als systematisch schwach einzuschätzende Interessen (beispielsweise nicht wahlberechtigter Ausländer oder untergeordneter Kinder) bisweilen doch politisch relevant werden.



Die Jugendhilfeplanerin bezieht ihre Legitimation hingegen aus ihrem Amt (§ 79f. SGB VIII). Sie ist „Vertretung aufgrund des Repräsentationsauftrags öffentlicher Einrichtungen“ (Ruß 2005, S. 38ff.). Wer das Mandat eines Klienten beansprucht, muss darlegen können, wie er zu diesem gekommen ist, was es beinhaltet und ob es ihm nicht bereits wieder entzogen wurde. Gerade professionelle Mandate und solche, die auf öffentliche Aufträge rekurrieren, sind begründungsbedürftig. Die Datenschutzbeauftragte und das Jugendamt brauchen sich für ihr stellvertretendes Engagement hingegen nicht ihres Mandats (wohl aber seiner Reichweite) zu vergewissern. Strategisch wird die Etablierung etwa von Frauen-/Gleichstellungs- und Behindertenbeauftragten gefordert, erstritten und schließlich juristisch verankert (oder aber verhindert), um den Einfluss vergleichsweise schwacher Interessen und ihrer Träger zu stärken (oder dies zu verhindern).

Als Legitimationen von Anwältinnen und Anwälten werden dagegen neben der klassischen Mandatierung durch KlientInnen die aufgrund des professionellen sowie des öffentlichen Auftrags genannt. Dies schließt an Theorien und Diskurse an, nach denen sich Legitimationen zu politischem Handeln auch aus der Aufgabe der Sozialen Arbeit ergeben, zur Lösung sozialer Probleme beizutragen. Den Auftrag hierzu erhalten Fachkräfte, Einrichtungen und Dienste in der Sozialen Arbeit dabei nicht selten explizit von öffentlichen Stellen.

Eine wiederum andere Legitimation besitzen Einzelpersonen als Grundrechtsträger. Auch ohne Transformation von Machtressourcen besitzen sie bereits vielfältige Möglichkeiten, ihre Interessen zu vertreten. Quasigruppen bzw. ihre (angenommenen) ‚Mitglieder‘ transformieren dagegen nicht nur keine Machtressourcen, sie verfügen auch über keine Legitimationen zur Interessenvertretung, die sich nicht bereits aus ihrer Eigenschaft als Individuen ergeben. Gleichwohl können sie politisch in spezifischer Weise gewichtig werden. Zwar nutzen sie ihre Handlungsmöglichkeiten nicht bewusst, diese werden aber in ihrer Summe ggf. zum Politikum. Anders sieht dies bei sozialen Bewegungen aus, in denen sich zwar Personen weiterhin vornehmlich selbst vertreten, dies aber bewusst gemeinsam (solidarisch) mit anderen tun und darüber vielfältigere politische Handlungsmöglichkeiten entwickeln, als dies Einzelpersonen oder Quasi-Gruppen möglich ist.

Während soziale Bewegungen Fragen danach, wer ihnen angehört, wer mitentscheiden und wer für sie sprechen darf, angesichts sich gerade erstmals, kaum noch usw. beteiligender Menschen informell, ggf. wechselhaft und stets neu auslotend beantworten müssen, erfordert Mitbestimmung Mitgliedschaft. Mitglieder sind KlientInnen und Fachkräfte der Sozialen Arbeit zunächst in der Regel als Bürger mit aktivem und passivem Wahlrecht. Rolf Krüger (2010) weist darauf hin, dass Fachkräften Sozialer Arbeit daneben berufsbedingt bestimmte Wahlämter offen stehen (so im Jugendhilfeausschuss). Für andere Gremien (etwa Verwaltungs- und Beiräte) können sie – aber auch KlientInnen – kandidieren. Können nicht aber auch gerade be-

zogen auf Klienten Personen mitentscheiden, ohne formal Mitglied eines kollektiven Akteurs zu sein? Natürlich gibt es hier – wie andernorts in der Systematisierung – fließende Übergänge, Zwitter und Grauzonen und können etwa im Jugendzentrum ggf. auch Besucher mitentscheiden, die zufällig und erstmals beim Termin einer Entscheidungsfindung im Haus sind. Sie provozieren damit allerdings sogleich Rückfragen zur Legitimation ihrer Mitsprache.

Der Zusammenschluss von InteressenträgerInnen in Verbänden (etwa Gewerkschaften) wurde im Machtressourcenansatz als wichtige Form der Entwicklung von Kanälen für die Mobilisierung von Machtressourcen benannt. Hier geht es nicht etwa nur darum, per Kandidatur, Wahlvotum oder inhaltlicher Mitsprache innerhalb einer Organisation eigene Präferenzen mitbestimmend zur Geltung zu bringen. Vielmehr ermöglicht hier erst das kollektive Handeln als Verband Mitbestimmung auf Augenhöhe gegenüber Dritten, etwa ArbeitsgeberInnen und ihren Vereinigungen. Noch erhöht werden kann die Wirksamkeit kollektiven Handelns ggf. im Zusammenwirken verschiedener Verbände bzw. verschiedener komplexer Akteure, etwa in einem breiten Bündnis (einer Koalition oder einem Club) gegen Jugendarbeitslosigkeit. Auch Netzwerkstrukturen zur Koordination der politischen Interessenvertretung verschiedener Akteure sind hier möglich.

## Fazit

Im Ergebnis lässt sich eine breite Palette von Ansatzpunkten für politische Interessenvertretung im Feld Sozialer Arbeit identifizieren, die über eine Gegenüberstellung ermächtigenden und advokatorischen Handelns weit hinausreicht. Die vorgestellte Systematisierung mag durch konkrete Fallanalysen herausgefordert werden. Für weitere Erkenntnisse zur politischen Interessenvertretung in der Sozialer Arbeit wäre dies wünschenswert, gerade wenn politischer Apathie und physischer Gewalt entgegengewirkt werden soll.

## Literatur

- Benz, B./Rieger, G. (i. E.): Politikwissenschaft für die Soziale Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, B. (2011): Wohlfahrtsstaatlichkeit und Soziale Arbeit in machtressourcentheoretischer Perspektive. In: Kraus, B./Krieger, W. (Hg.): Macht in der Sozialen Arbeit (2. Aufl., S. 197–227). Lage: Jacobs Verlag.
- Elias, N. (2000<sup>9</sup>): Was ist Soziologie? Weinheim/München: Juventa.
- Herriger, N. (2006<sup>3</sup>): Empowerment in der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.
- IFSW/IASSW – International Federation of Social Workers/Association of Schools of Social Work (2004): Ethics in Social Work, Statement of Principles. Zugriff am

2.10.2012 unter [http://www.sozialarbeit.at/images/MEDIA/documents/ethiccodex\\_ifsw.pdf](http://www.sozialarbeit.at/images/MEDIA/documents/ethiccodex_ifsw.pdf)

- ISFW – International Federation of Social Workers (2000): Definition of Social Work. Zugriff am 2.10.2012 unter <http://www.dbsh.de/internationale.pdf>
- Korpi, W. (1989): Macht, Politik und Staatsautonomie in der Entwicklung der sozialen Bürgerrechte. *Journal für Sozialforschung*, 29, 137–164.
- Korpi, W. (1985): Power Resources Approach vs Action and Conflict. *Sociological Theory*, 3, 31–45.
- Krüger, R. (2010): *Kommunale Jugend- und Sozialpolitik*. Berlin: Lehmanns Media.
- Lallinger, M./Rieger, G. (Hg.) (2007): *Repolitisierung Sozialer Arbeit*. Stuttgart: Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart.
- Merten, R. (Hg.) (2001): *Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat?* Opladen: Leske + Budrich.
- Petring, Alexander (2007): Fritz W. Scharpf, Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997. In: Kailitz, Steffen (Hg.), *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft* (S. 421–424). Wiesbaden: VS Verlag.
- Pothmann, J. (2012): Jugendarbeit – gelandet nach freiem Fall? *KomDat – Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe*, 15(1), 14–15.
- Rieger, G. (2003): Anwaltschaftlichkeit – ein Herzstück Sozialer Arbeit. *Soziale Arbeit*, 52, 96–105.
- Ruß, S. (2005): *Interessenvertretung als Problemkonstruktion*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, M.G./Ostheim, T./Siegel, N.A./Zohlhöfer, R. (Hg.) (2007): *Der Wohlfahrtsstaat*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Winter, Th. v. (2000): Soziale Marginalität und kollektives Handeln. In: Willems, U./Winter, Th. v. (Hg.): *Politische Repräsentation schwacher Interessen* (S. 39–59). Opladen: Leske + Budrich.
- Winter, Th. v. (1997): *Sozialpolitische Interessen*. Baden-Baden: Nomos.



Andreas Lob-Hüdepohl

# „Menschenwürdig leben fördern“ – zu normativen Grundlagen einer Politik Sozialer Arbeit

## 1. Soziale Arbeit – Soziale Politik – Soziale Ethik. Vorbemerkungen zu einem vielschichtigen Wechselverhältnis

Soziale Arbeit ist gleichermaßen genuin *normativ* wie *politisch*. Als *personenbezogene soziale Dienstleistung* umfasst (professionelle) Soziale Arbeit ein Spektrum von Aktivitäten, das von erziehenden, beratenden, ressourcenerschließenden, partizipationsfördernden, betreuenden, verwaltenden, planenden, bildenden, bis zu alltagsbegleitenden und auswertenden Interventionen reicht. Diese Aktivitäten dienen dazu, ihre Adressaten bei der Bewältigung ihrer Lebensprobleme und beim Gelingen ihrer Lebensführung zu unterstützen. Darin ist Soziale Arbeit genuin *normativ*: Alle ihre Interventionen wirken regulierend auf die Lebensführungspraxis ihrer AdressatInnen. Die mit ihnen verbundenen Intentionen sind werthaltig („normativ“) und deshalb legitimationsbedürftig. Solche Legitimation moralischer Normativität erfolgt üblicherweise im Rahmen ethischer Reflexion und Begründung.

Genuin *politisch* ist Professionelle Soziale Arbeit mindestens zweifach: In einem schwachen Sinne ist sie politisch, weil sie in ihrem Wesenskern als „Implementationsakteur staatlicher Sozialpolitik“ (Maaser 2006, S. 37) wirkt und als die gesellschaftliche Institutionalisierung von Sorgebeziehungen, Unterstützungsleistungen und Assistenzansprüchen immer die Ergebnisse sozial- bzw. gesellschaftspolitischer Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse widerspiegelt. Insofern ist sie auf eine vorauslaufende bzw. auf sie immer wieder zugreifende *Politik Sozialer Arbeit* (genitivus obiectivus) verwiesen. Zugleich versteht sich Professionelle Soziale Arbeit selbst als *politischer Akteur* und ist folglich in einem starken Sinne *politisch*: zunächst indirekt, weil die Art und Weise der Gestaltung ihrer Sorgebeziehungen den Adressaten gesellschaftliche Rollen und Funktionen zuweist und in dieser Hinsicht die öffentlichen Beziehungsmuster der unterschiedlichen Gesellschaftsmitglieder wesentlich mitgestaltet – ob beabsichtigt oder nicht.

Wenn sie im Sinne etwa des *Elberfelder Systems* ihrer Klientel immer das Bewusstsein der einseitigen Abhängigkeit und Niedrigkeit vermitteln muss und will, dann hat das politisch eine gänzlich andere Wirkung als wenn sie sich als eine *Menschenrechtsprofession* versteht, die zum Zwecke der Befähigung und Befreiung unterprivilegierter Menschen selbst zu einem sozialen Wandel beitragen will, in dem soziale Gerechtigkeit und die Menschenrechte *aller* wirksam gesellschaftlich zur Geltung gebracht werden. Im letzten Fall gestaltet Soziale Arbeit ihre politische Rolle sogar aktiv und damit *direkt*: Sie betreibt als Akteurin eine *Politik der Sozialen Arbeit* (genitivus subjectivus).

Eine in dieser Weise menschenrechtsorientierte *Soziale Politik* nutzt den vielfältigen Gestaltungsspielraum des Politischen. Neben den politischen Institutionen (*polity*) oder den spezifischen Inhaltsbereichen (*policy*) moderner Gesellschaftspolitik rücken in zunehmendem Maße die Prozesse ihrer Gestaltung und insbesondere die beteiligten Akteure (*politics*) in den Mittelpunkt einer Sozialpolitik, die sich – wie moderne Politik insgesamt – dem Anspruch verpflichtet weiß, alle für sie relevanten „öffentliche[n] Aufgaben zum Wohl *und unter Mitwirkung* aktiver Bürger“ (Nuscheler, S. 387 [Herv. ALH]) zu gestalten. Mit diesem Selbstverständnis gibt sich (Sozial-)Politik normativ anspruchsvoll. Sie überwindet die neuzeitliche Entkopplung des Politischen von ihren normativen Bindungen, wie sie prominent von *Max Weber* forciert wurde, dabei aber das Politische auf die bloße Kunst des Erwerbs und der Behauptung politischer Macht und Einflussnahme reduzierte. Sie knüpft stattdessen an Intuitionen antiken Denkens an. Dieses hatte etwa mit *Aristoteles* der Politik die konkrete Aufgabe zugewiesen, „jedem Bürger die materiellen, institutionellen und pädagogischen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die ihm einen Zugang zum guten menschlichen Leben eröffnen und in die Lage versetzen, sich für ein gutes Leben und Handeln zu entscheiden“ (Nussbaum 1999, S. 24).

Diese unmittelbare Verknüpfung von Politik und einem normativ hoch aufgeladenen Begriff des guten Lebens ist umstritten, weil schon die inhaltliche Bestimmung desselben, die für alle ‚politisch‘ Betroffenen gemeinsam gelten kann, unmöglich ist. Andere Verknüpfungen geben sich sparsamer: Zwar vermag Politik keinesfalls alle Bedingungen für ein gutes Leben zu gewährleisten. Gleichwohl haben die politischen Institutionen und Prozesse so gestaltet zu sein, dass die Inhalte staatlicher Politik – zumindest in ihrem Kern – potentiell von allen Betroffenen akzeptiert werden könn(t)en. So fordert etwa *Kant* von jedem Gesetzgeber, der durch seine Gesetzgebung den öffentlichen Raum gestaltet, in nuce also *politisch* handelt, „daß er seine Gesetze so gebe, als sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volks haben entspringen können, und jeden Untertan, so fern er Bürger sein will, so anzusehen, als ob er zu einem solchen Willen mit zusammen gestimmt habe“ (Kant 1793/1968, S. 153). Und da solche Prüfung keinesfalls als Gedankenexperiment eines noch so guten Gesetzgebers erfolgen kann, ist aus

der Forderung nach *virtuell unterstellter* längst die demokratische Forderung nach *real erfolgter* Zustimmung seitens der ‚Untertanen‘ geworden – auf welchem Wege sie auch immer unternommen wird.

Natürlich stellt sich für jede (Sozial-)Politik die Frage der Legitimität dieser wie aller weiteren normativen Ansprüche und Gehalte. Sie ist in- folgedessen wie die Soziale Arbeit in den Raum sozialphilosophischer Kon- zeptualisierungen und ethischer Begründungen zurückverwiesen. Beide Diskurse sind eng miteinander verwoben: die normativen Grundlagen einer professionellen Sozialen Arbeit kommen mit denen einer Politik Sozialer Arbeit nicht vollständig zur Deckung, werden aber zu ihnen keinesfalls ge- genläufig sein können, ohne dass sich eine Soziale Arbeit als „Implementationsakteur staatlicher Sozialpolitik“ in Selbstwidersprüche verwickeln würde. Eine *Ethik Sozialer Arbeit* muss diesem konstitutiven Wechselbezug Rechnung tragen. Zugleich muss sie sich bewusst sein, dass auch ihr eige- nes Geschäft genuin politisch ist. Politisch ist sie nicht erst dann, wenn sie als explizit politische Ethik „über die richtige Form des menschlichen Zu- sammenlebens, über kollektive Rationalität, gerechte Institutionen und an- gemessenes öffentliches Handeln“ (Nida-Rümelin 1996, S. 139) reflektiert. Politisch ist sie – leider oftmals unbemerkt – bereits, wenn sie normative Leitoptionen, Grundprinzipien oder bereichsspezifische Handlungsimperati- ve legitimiert, die bestimmte zwischenmenschliche Handlungs- und Bezie- hungsmuster im öffentlichen Raum der Gesellschaft etablieren und damit politische Wirkungen zeitigen. Die Rede von Gerechtigkeit und Solidarität, aber auch von Selbstbestimmung oder (Eigen-)Verantwortung erfolgt im- mer in einem konkreten gesellschaftlichen Kontext und prägt ihn mit – mit durchaus ambivalenten Folgen: Der Appell zur Eigenverantwortung jedes Einzelnen wirkt wirklichkeitsfremd und zynisch, wenn er die prekäre Le- benslage seiner Adressaten ausblendet und sie deshalb überfordert. Er kann aber auch emanzipatorisch wirken, wenn er gerade in Anerkenntnis ihrer prekären Lebenslage die (Sozial-)Politik in ihren Institutionen, Inhalten und Prozessen auf die Befähigung zur Eigenverantwortung aller Gesellschafts- mitglieder verpflichtet. Wenn eine Ethik Sozialer Arbeit die normativen Grundlagen und moralischen Implikationen Professioneller Sozialer Arbeit *einschließlich ihrer institutionellen Vermittlungsformen* gleichermaßen kri- tisch wie konstruktiv reflektiert<sup>1</sup>, muss sie dies mit Blick auf diese Unhinter- gehbarkeit ihrer eigenen politischen Wirkung immer auch *selbstkritisch* tun.

---

1 Zu Gegenstand, Kriterien und Methodologie einer Ethik Sozialer Arbeit vgl. Lob- Hüdepohl 2012a.

## 2. Normativ anspruchsvoll und sozialprofessionell folgenreich: Soziale Politik in einer partizipativen Demokratie

*Aristoteles* und *Kant* verweisen auf normative Orientierungen von Politik, die in ihrer Differenz einen entscheidenden Wechsel in der politischen Philosophie markieren: Die Orientierung am *guten Leben* wird angesichts der historischen Kontingenz und der gesellschaftlichen Pluralität von Entwürfen des guten Lebens auf die Aspekte *gerechter Verhältnisse* zwischen den Gesellschaftsmitgliedern zurückgenommen, die die Bedingungen der Möglichkeit sicher stellen können, das ein Jeder seine Vorstellung eines gelingenden und guten Lebens entwickeln und realisieren kann. Dieser Paradigmenwechsel mündet in das, was unter sozialetischer Rücksicht *Demokratie als Lebensform* genannt werden kann.

In seiner ursprünglichen Bedeutung verspricht eine Demokratie die Selbstorganisation freier Bürgerinnen und Bürger, also *Volksherrschaft* (Höffe 2002). Solche Volksherrschaft bedeutet keinesfalls *Anarchie*, die etwa staatliche Zentralgewalt ablehnt. Eine Selbstorganisation freier Bürger kann bestimmte Organisationsbefugnisse an eine Staatsgewalt abgeben; vorausgesetzt, dass eine solche Staatsgewalt immer wieder durch das Staatsvolk legitimiert wird. Folgt man der Tradition *Abraham Lincolns*, der die Demokratie als ‚government for, of and by the people‘ definiert, erfolgt die Legitimation in dreifacher Weise: Zunächst orientiert eine Demokratie alles Staatshandeln und alle Politik auf das Wohl des Volkes (‚Gemeinwohl‘) („for“); sodann bindet sie das Staatshandeln an die durch angemessene Verfahren zur (befristeten) Bestellung der politischen Mandatsträger („of“); und sie sichert die Teilhabe des Staatsvolkes an der Ausübung staatlicher Herrschaft („by“) – und sei es nur in der Form, dass sich Mandatsträger und Akteure politischer Herrschaft aus dem Staatsvolk rekrutieren.

Idealtypisch lassen sich drei Demokratiemodelle unterscheiden (Alemann/Forndran 1990): In einer *elitär orientierten* demokratischen Staatsform wird die Herrschaft von einer politischen ‚Leistungselite‘ in einer Weise gouvernementalen Regierens ausgeübt, das gesellschaftliche bzw. politische Konflikte harmonieorientiert zu begrenzen bemüht ist, um mit möglichst geringen Reibungsverlusten das ‚politische Geschäft‘ im Sinne des „mit Leidenschaft und kühlen Kopf betriebenen Bohrens dicker Bretter“ (Weber 1919/1992) zu betreiben. Eine elitäre Demokratie geht davon aus, dass das vorrangige Interesse des Staatsvolkes in der sozialen Befriedung bzw. in der Beseitigung gesellschaftlicher Dysfunktionalitäten besteht. In einer *korporatistisch* strukturierten Demokratie begreift sich die politische Herrschaft vor allem als Steuerungsinstrument, die den Aushandlungsprozess von divergierenden und in der Regel verbandlich organisierten Interessen des Staatsvolkes kompromissorientiert moderiert (‚Verbändedemokratie‘). Eine dritte Variante des ‚by the people‘ hingegen sieht die Demokratie als eine

alle Politikbereiche umfassende Form von *Partizipation* möglichst vieler Staatsbürger. Dieses Demokratieverständnis gibt sich strikt *egalitär*; es bemüht sich um eine *nachhaltige* (im Sinne von dauerhaft tragfähig) Emanzipation jedes einzelnen Bürgers und nutzt gesellschaftliche Konflikte als entscheidenden Motor eines kontinuierlichen sozialen Wandels, in dem sich idealiter jedes Gesellschaftsmitglied mit seinen Lebensoptionen authentisch einbringen kann.

Unter menschenrechtsethischer Perspektive ist die *partizipative* Demokratie die Hochform moderner politischer Herrschaft. Denn eine Demokratie, die politische Machtausübung möglichst nahe an den alltäglichen Lebenswelten der Gesellschaftsmitglieder situiert, eröffnet zweifelsohne am besten die Chance für eine authentische Autorschaft für die eigene Lebensführung und trägt damit auch den ‚Andersartigkeiten‘ individueller Lebensentwürfe Rechnung. Eine in dieser Weise partizipative Demokratie bedeutet keineswegs eine Absage an Formen *repräsentativer* Demokratie, im Gegenteil: Gerade der Anspruch auf die legitime Pluralität individueller Lebensentwürfe und Lebensführungsmuster erzeugt eine Komplexität von heterogenen Interessenslagen und divergierenden Handlungsoptionen, die nur durch die auch stellvertretende Koordination und Aushandlung von gemeinsam getragenen Handlungsstrategien etwa in Parlamenten bearbeitet werden kann. Wohl aber nötigt eine partizipatorische Demokratie dazu, alle diese Repräsentationsformen mit den Lebenswelten der Betroffenen und ihrer unmittelbarer Selbstrepräsentation so zu verzahnen, dass die Betroffenen in einem möglichst hohen Maß zu Beteiligten politischer Entscheidungsprozesse werden können. Darin besteht – wie noch ausgeführt werden wird – der tiefe Sinn des *Subsidiaritätsprinzips*.

Gegen die partizipative Hochform einer Demokratie wird gelegentlich eingewendet, dass bei den Gesellschaftsmitgliedern ein Maß politischer Mündigkeit vorausgesetzt werden muss, das utopisch ist. Angesichts der mitunter erheblichen Differenz faktischer Demokratiefähigkeit müssten die demokratischen Mitwirkungsrechte sogar bis hin zu gestaffelten Stimmrechten eher gespreizt, denn vereinheitlicht werden. In einer solchen Staffellung würde sich freilich eine Form aristokratischer Herrschaft manifestieren, die mit einer Demokratie wenig gemein hätte. Und sie ist keineswegs notwendig, um die Güte politischer Entscheidungen zu sichern. Denn „die demokratische Alternative zu aristokratisch, nämlich bildungsmäßig gestaffelten Stimmrechten“, schneidet *Otfried Höffe* alle Gedankenexperimente in diese Richtung ab, „besteht in einer demokratiefunktionalen Bildungspolitik. (...) Wer eine zügellose Herrschaft der Armen und Unwissenden verhindern will, muss für bessere Verhältnisse sorgen.“ (Höffe 2002, S. 113, S. 119)

Mit diesem Diktum gegen die Anmaßungen aristokratischer oder elitärer Demokratiemodelle ist für die normative Orientierung jeder Sozialen Politik eine paradigmatische Wegmarke gesetzt: Schon aus demokratietheoreti-

schen Gründen steht sie im Dienst und hat ihr Maß zu nehmen an einer „Staatsbürgerqualifikationspolitik“, deren gesellschaftspolitisches bzw. wohlfahrtsstaatliches Instrumentarium solche essentiellen Kompetenzen fördert, „die den staatsbürgerlichen Status konstituieren und als Voraussetzung dafür angesehen werden, dass die Staatsbürger auch aktiv an der Gestaltung des Gemeinwesens teilhaben und zu seinem Reichtum beitragen“ (Preuß 1990, S. 124). In diesem Sinne wird auch das Sozialstaatsgebot der deutschen Verfassung interpretiert (Schulte 2000): Über die Sicherung eines menschenwürdigen Dasein sowie der besonderen Unterstützung der Schwächeren ist es Aufgabe des Staates und seiner Sozialpolitik, jeder Bürgerin und jedem Bürger gleiche Entfaltungsmöglichkeiten und Beteiligungschancen am öffentlichen Leben zu eröffnen und eine angemessene Teilhabe am wirtschaftlichen wie kulturellen Wohlstand zu sichern.

Damit greift das Sozialstaatsgebot weit über die Sicherung elementarer Daseinsgrundfunktionen wie Nahrung, Wohnung, Krankheitsversorgung usw. hinaus und gibt sich für Soziale Politik und Arbeit normativ anspruchsvoll: Es zielt auf die Förderung solcher Kompetenzen, die für ein selbstbestimmtes Leben auch und gerade im Modus eigenständiger Bewältigung persönlich und/oder gemeinschaftlich prekärer Lebenslagen unverzichtbar sind. Diese Eigenressourcen sind keinesfalls auf individuelle Fähigkeiten und Fertigkeiten beschränkt. Zu ihnen zählen beispielsweise auch *solidarische* Netzwerke und Vergemeinschaftungsformen, mit und in denen gemeinsam ein würdevolles Leben realisiert werden kann. Sozialstaatlichkeit gewinnt hier einen besonderen Sinn: nämlich die Erzeugung und Verstärkung sozialer Nähen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft. Diese sozialen Nähen sind die Bindungskräfte zwischen den Angehörigen von Familien, Nachbarschaften, Genossenschaften oder auch Selbsthilfegruppen, die für jeden einzelnen wie für die Gruppe insgesamt handlungsermächtigend sind und damit in einem emphatischen Sinn *Lebensführung* ermöglichen. Sie sind die ‚leibhaft gefühlten‘ Nährböden wie die realen Vollzugsräume für jene zivilen Solidaritäten zwischen den Gesellschaftsmitgliedern, die über die formalrechtliche Anerkennung als Gleichberechtigte hinaus soziale Wertschätzung, wechselseitig fürsorgende Verantwortung sowie existentiell bedeutsame Anerkennungserfahrungen generieren und darüber zur „selbstorganisierten Bewältigung des guten Lebens in Gemeinschaft“ (Frankenberg 1994, S. 220) befähigen. Es ist offensichtlich, dass diese normative Grundlinie eine Soziale Politik nicht nur in ihren Inhalten, sondern auch in ihren Institutionen und vor allem in ihren Gestaltungsprozessen bestimmt.