

Dr. Frank Jost

Bürger, Politik und „die dazwischen“ – unterschätzte Intermediäre?

Bericht vom vhw-Verbandstag am 12. November 2015 in Berlin

Der Veranstaltungsort für den Verbandstag 2015 war für die Thematik über „die dazwischen“ gut gewählt, denn das Areal rund um den Potsdamer Platz – heute ein urbanes Viertel mit buntem Treiben von Einzelhandel, Büros, Kultur und Tourismus – war noch bis Mitte der neunziger Jahre aufgrund der hier quer durchlaufenden Berliner Mauer ein „Zwischenraum“. Dieser jedoch weniger in einer vermittelnden und verbindenden Art und Weise, als vielmehr in einer trennenden Funktion und somit als einer Art „doppelter Randlage“. Trotzdem war der Bogen zum Thema des diesjährigen Verbandstages in der „Berliner Freiheit“ schnell gespannt und das Programm zog in der Folge rund 180 Besucher der Veranstaltung in seinen Bann. Die Moderation übernahm Elke Frauns.

Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister der Stadt Mannheim und Verbandsratsvorsitzender des vhw, begrüßte die Besucher des Verbandstages 2015 und stellte das Thema auch in den Kontext der aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen. „Die Entwicklungen sind manchmal schneller als das Vorausdenken“, stellte er fest und attestierte dem Verband neben Weitsichtigkeit in der Generierung zukunftsrelevanter Themen gleichzeitig eine immense Aktualität. Intermediäre seien zwar schon immer da gewesen, spielten jedoch vor diesem Hintergrund eine immense Rolle bei sich ändernden Gesellschaften und Kommunikationslandschaften. Die „Klassiker“ (Verbände, Parteien, Gewerkschaften) hätten im Kreise der intermediären Akteure Gesellschaft bekommen. Diese „neuen Intermediären“ erschienen manchmal eher randständig, so Dr. Kurz, aber zuweilen übernahmen sie auch die Gestaltung kompletter kommunaler Handlungsfelder, wie dies jüngst an einigen Orten der Fall gewesen ist, wo lokale Initiativen gezeigt haben, wie eine humane und verantwortliche Willkommenskultur für Flüchtlinge aussehen könnte und sollte. Gleichwohl sind mit dem Auftauchen der „neuen Intermediären“ die Grenzen zwischen „Übersetzern“ und „Lobbyisten“ im Kommunikationsfeld von Politik und Bürgern zunehmend unscharf. Auch gebe es zunehmend Schnittstellen zur Wirtschaft, wie das Beispiel „Car-Sharing“ zeige, wo oft nicht eindeutig sei, ob es sich um bürgerschaftliches Engagement oder um ökonomische Interessen handle.

Ganz konkret solle es vor diesem Hintergrund in der Veranstaltung um folgende Fragen gehen:

- Wie ist diese neue politische Vielfalt zu verstehen?
- Kann man die Intermediären als Kommunikationsmittler gewinnen und nutzbringend für demokratische Prozesse einsetzen?
- Würden diese sich überhaupt darauf einlassen?

- Dabei stellen sich weitere Fragen, etwa: Über welche Politikfeldnähe verfügen sie?
- Welche Vernetzung haben sie?
- Welche Reichweite haben sie?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die lokale Demokratie?
- Vor welchen Herausforderungen stehen die „neuen Intermediären“ selbst?

Diese und weitere Aspekte würden auch im sogenannten „vhw-Debattenbuch“ diskutiert, das unter dem Titel „**Mittler, Macher, Protestierer**“ als Entwurf in den Tagungsunterlagen vorliege.

Die Stärkung der lokalen Demokratie und das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Politik

Dieses Thema wurde mit Blick auf die aktuelle Situation zahlreich ankommender Flüchtlinge mit **Ute Kumpf**, ehem. MdB und Landesvorsitzende der Berliner Arbeiterwohlfahrt (AWO), und **Dr. Peter Kurz** diskutiert. Die Flüchtlinge bekämen den Staat ja über Wochen und Monate nicht zu Gesicht, so Dr. Kurz auf die Frage, wie man als OB damit umgehe, steuernd eingreifen zu müssen und damit ggf. Engagierte zu „verschrecken“. Vor diesem Hintergrund sei das Engagement der Zivilgesellschaft nicht hoch genug einzuschätzen. Eine neue Partnerschaft zwischen „amtlich“ und „ehrenamtlich“ sei unerlässlich, um eine verlässliche Steuerung und Koordinierung der Hilfe zu gewährleisten. In Mannheim seien dazu professionelle Strukturen geschaffen worden.

Ute Kumpf betonte, dass Berlin ja auch schon ohne die Flüchtlinge in letzter Zeit ein großes Bevölkerungswachstum verkraften müsse, was die Verwaltung, insbesondere die Bürgerämter, überfordert hat. Dazu kämen nun noch die Flüchtlinge, die

zu einem Großteil von der Zivilgesellschaft „empfangen“ würden. Die AWO stellt in Berlin rund 30.000 Unterkünfte, davon 17.000 Notunterkünfte, bereit. Die AWO-Mitglieder sind nach wie vor bereit zu unterstützen, bräuchten jedoch verlässliche und nachhaltige Unterstützung aus der Zivilgesellschaft über die spontane Kleiderspende hinaus. Im Verhältnis vom Dreieck zwischen Staat – Bürger – Märkte sei zudem das Instrument des „runden Tisches“ wieder zurück, an dem sich regelmäßig die Wohlfahrtsverbände und alle Verantwortlichen zum weiteren Vorgehen abstimmen.



Abb. 1: Eröffnung des Verbandstages 2015 durch Dr. Peter Kurz

Dr. Peter Kurz unterstrich das große Engagement auch gerade neuer Akteure in Mannheim über das der bekannten wohlfahrtlichen Verbände hinaus. Das „praktische Tun“ überlagere dabei die Haltung des „Fordern“. Ute Kumpf identifizierte in erster Linie junge Leute, die ihr Engagement in praktische und unterstützende Projekte lenken. Ein längerfristiges Einbinden dieses Engagements in die Stadtgesellschaft sei anzustreben, war man sich einig. Gleichzeitig, so Dr. Kurz, müsse man Divergenzen zwischen öffentlicher Hand und einigen engagierten Gruppen prüfen und Konflikte, die derzeit noch von der Dringlichkeit überdeckt werden, offenlegen.

Politische Kommunikation in einer „vielfältigen Demokratie“

Prof. Dr. Angelika Vetter von der Universität Stuttgart stellte in ihrem Beitrag eingangs klar, dass die Unterscheidung zwischen „oben“ und „unten“ eigentlich nicht mehr zeitgemäß sein. Ein Links-rechts-Schema böte sich viel mehr an, insbesondere im Rahmen der repräsentativen Demokratie, die nach wie vor den Kern der Stadtgesellschaft ausmache, jedoch durch mehr Partizipation profitieren könne. „Wir wählen nicht nur, um zu legitimieren, sondern auch um zu kontrollieren“, unterstrich Angelika Vetter zur Funktionsweise der repräsentativen Demokratie. Jedoch sei die Transformation der vielfältigen zivilgesellschaftlichen Bedarfe in politische Mehrheitsentscheidungen und deren Vermittlung wieder zurück in die Stadtgesellschaft in Form von für alle gültigen Regeln eine der großen Herausforderungen, zu denen es u.a. auch der

Intermediären bedürfe. Die Kommunikationsleistungen der Intermediären stehen vor diesem Hintergrund im Fokus der Vermittlungsleistungen zwischen Politik und Bürgern.



Abb. 2: Diskussion zu Flüchtlingsfragen mit Dr. Peter Kurz, Ute Kumpf und Elke Frauns (v.l.n.r.)

Zusammenfassend schloss sie ihren Vortrag mit fünf Thesen. Erstens: „Qualität der Gesetzgebung steigt durch intermediäre Kommunikation.“ Hier könne das Fachwissen der intermediären Akteure in die Gesetzgebung einfließen. Zweitens: „Intermediäre Kommunikation erfolgt zunehmend weniger repräsentativ.“ Als Beispiel sei der Mitgliederschwund der Parteien und anderer klassischer Organisationen genannt. Drittens: „Intermediäre Kommunikation ist selektiv.“ Nicht alle Interessen lassen sich organisieren und es gebe eine Dominanz ressourcenstarker Interessen. Viertens: „Intermediäre Kommunikation wird zunehmend dominiert von Partikularinteressen.“ Hier sei etwa an die Streiks von „Cockpit“, „UFO“ oder „GdL“ erinnert. Fünftens: „Teile intermediärer Kommunikation erfolgen ‚im Dunkeln‘.“ Hier erfolge Lobbying oft ohne Transparenz.

Intermediäre als „Übersetzer“ oder „Lobbyisten“ für die Zivilgesellschaft?

Prof. Dr. Roland Roth von der Hochschule Magdeburg-Stendal begann seinen Vortrag mit der These, dass wir uns auf dem Weg in eine vielfältige Demokratie befänden. Hier führte er fünf Formen von Teilhabemöglichkeiten an Entscheidungen in der Stadtgesellschaft an. Die **repräsentative Demokratie** habe vor diesem Hintergrund zumindest keinen Alleinvertretungsanspruch mehr. Während die repräsentative Demokratie für die Wählerschaft nur die Möglichkeit einer diffusen Unterstützung von Personen und Parteien vorsieht, gehe es bei **direkt-demokratischen Verfahren** vor allem um Sachvoten. Verbindliche Entscheidungen seien das Ziel von Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden, aber auch bei jenen Versionen des Bürgerhaushalts, wo die Bürgerschaft direkt über Budgets bzw. von Teilen davon bestimmen kann.

Bei **dialogorientierten, deliberativen Beteiligungsformen**, die von der öffentlichen Hand, in kommunalen Ein-



Abb. 3: Prof. Dr. Angelika Vetter von der Universität Stuttgart

richtungen, gelegentlich auch von privaten Vorhabenträgern „von oben“ angeboten werden und in eingeschränkter Form auch – etwa in der Bauleitplanung – rechtlich fixiert sind, gehe es um Anregungen, neue Ideen und Prioritäten in der Entscheidungsvorbereitung. Der Bereich der **Proteste, Bürgerinitiativen und sozialer Bewegungen** sei als der eigentliche Motor auf dem Wege zu einer vielfältigen Demokratie anzusehen. Mit ihrem Widerspruch, ihren Experimenten und Gegenentwürfen fordern sie „von unten“ mehr Beteiligung und Mitsprache ein, setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen. **Bürgerschaftliches Engagement** beteilige sich in vielfältigen Formen an der Gestaltung des Gemeinwesens und nehme dadurch ein demokratisches Mandat wahr. „Im Kleinen etwas gestalten können“, laute der größte gemeinsame Nenner, wenn es um die Motivation und die Ansprüche der Engagierten von heute geht, so Roland Roth. Was heißt das nun für die intermediären Akteure? Vor dem Hintergrund einer vielfältigen Demokratie kämen nun Riesenaufgaben auf die Intermediären zu. Dazu gehören etwa der Ausbau der Vernetzung zum Abgleich unterschiedlicher Interessen im kommunalen Spektrum oder auch die Anerkennung der verschiedenen Arten von Demokratie, wie sie oben skizziert wurden.



Abb. 4: Prof. Dr. Roland Roth von der Hochschule Magdeburg-Stendal

„Die dazwischen“: eine Debatte zu Akteuren und ihrem Verständnis

Die „zweite Halbzeit“ des vhw-Verbandstages wurde eingeleitet von **Prof. Dr. Jürgen Aring**, Vorstand des vhw, der einen Impulsvortrag zur bevorstehenden Diskussionsrunde unter der Überschrift „Welche Debatte?“ leistete. Im Zentrum stand der vom vhw vorgelegte Entwurf eines Debattenbuches zum Thema „Mittler – Macher – Protestierer, Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung“, der einen neuen Impuls für die Debatte zur die Stärkung der lokalen Demokratie auslösen will.

Mit dem Debattenbuch wolle der vhw eine stadtentwicklungspolitische Debatte anstoßen. Es gehe dabei um die, die „dazwischen“ stehen: um die „intermediären“ Akteure zwischen Politik und Verwaltung auf der einen Seite und Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite. Diese Akteure seien selbstverständlicher Bestandteil von Stadtentwicklungsprozessen. Sie würden offiziell – und sehr oft auch informell – einbezogen: als Interessengruppen, Unterstützer, Mittler usw. Sie treten aber häufig auch einfach selbst in die Arena: als Initiatoren, als Macher oder auch als Protestierende. Sie seien ein Element der lokalen Demokratie. Wo aber werde eigentlich über die Chancen und die Herausforderungen diskutiert, die sie für die Stadtentwicklung mit sich bringen?



Abb. 5: Pausengespräche mit Frauke Burgdorff von der Montag Stiftung Urbane Räume, Bonn und Stephan Reiß-Schmidt aus der Landeshauptstadt München

Jürgen Aring stellte als Auftakt für die Diskussionsrunde eine erste Arbeitsdefinition zu dieser Akteursgruppe in den Raum: „*Intermediäre Akteure – oder auch kurz ‚Intermediäre‘ – stehen gleichzeitig für Vermittlungen zwischen Politik/Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, für zivilgesellschaftliche Netzwerke sowie für die Mitwirkung bei der Co-Produktion von Stadt. Sie besitzen kommunikative Kompetenzen als Vermittelnde zwischen der Fachlichkeit von Politik und Verwaltung und den ganz normalen Alltagswelten, Perspektiven, Nöten, Ideen und Wünschen der Zivilgesellschaft. Genauso sind sie aktiv Gestaltende, Initiierende oder partnerschaftliche Co-Produktions-Akteure in Stadtentwicklungsprozessen.*“

Damit stellen die Intermediären nicht nur ein stadtgesellschaftliches kommunikatives Netzwerk dar, sondern auch eine wertvolle Ressource stadtpolitischen Handelns. Momentan sei zu beobachten, dass in diesem Netzwerk zunehmend auch andere als die bisher gewohnten Akteure auf den Plan treten. Es fänden sich neue Intermediäre, die eigenständige Referenzrahmen setzen und sich unabhängig von einer Anbindung an stadtentwicklungspolitische Entscheidungsprozesse organisieren (können).

Der vhw habe sich in Fragen der Stärkung lokaler Demokratie zum Ziel gesetzt, bei den Prozessen und Fragen der Stadtentwicklung alle Gruppen der Stadtgesellschaft – insbesondere der beteiligungsfernen Milieus – mit einzubinden (Stichwort: „Den Stummen eine Stimme geben“). Dabei sei der Verband auf das Feld der Intermediären gestoßen, einfach weil hier potenzielle Brückenbauer vermutet wurden, die ggf. „Türen öffnen“ könnten. Die hier erwarteten Herausforderungen und Chancen hätten sich als vielfältiger erwiesen als vermutet. Vor diesem Hintergrund – und um dieses zu bestellende Feld abstecken zu können – wurde mit einer Expertenkommission das Debattenbuch zu Intermediären initiiert, das nun im Entwurf vorliegt und die Grundlage für die weitere Diskussion bildet.



Abb. 6: Diskussionsrunde „Die dazwischen“: eine Debatte zu Akteuren und ihrem Verständnis

Sind wir alle Intermediäre?

In der folgenden Diskussionsrunde, moderiert von **Jürgen Wiebecke** vom Westdeutschen Rundfunk, unterstrich **Inga Wellmann** von der Kulturbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg ihr Selbstverständnis als „Intermediäre“, zumal sie als Publizistin, Beraterin und Kreative offenbar gezielt vor fünf Jahren für die Hamburger Stadtverwaltung gewonnen wurde und somit „zwei Sprachen spreche“. Im Sinne des vorliegenden Debattenbuchs sei sie als „Neo-Intermediäre“ zu bezeichnen, unterstrich Jürgen Aring bei der Vorstellung der Podiumsrunde. Auch **Sebastian Beck**, Wissenschaftlicher Referent beim vhw, **Stephan Reiß-Schmidt**, Landeshauptstadt München, und **Prof. Dr. Jens S. Dangschat** von der Technischen Universität Wien unterstrichen ihre intermediären Bezüge.



Abb. 7: Inga Wellmann von der Kulturbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg

Sebastian Beck betonte, dass Intermediäre – ob die Kommune es wahrhaben wolle oder nicht – aktiv seien und im Sinne einer bürgerorientierten Stadtentwicklung einer Einbindung oder wenigstens Koordination bedürften. Sollte man sich dem verweigern, bestünde die Gefahr, dass aus Mittlern und Machern Protestierer würden. Prof. Dr. Jens S. Dangschat sah seine Rolle und Aufgabe als Wissenschaftler im intermediären Bereich in der Kommunikation. Er unterstrich vor diesem Hintergrund die große Rolle des Web 2.0 mit einer neuen Art von Öffentlichkeit, die die Kommunen einfach „nicht auf dem Schirm hätten“. Stephan Reiß-Schmidt betonte die inzwischen selbstverständliche Rolle von Intermediären in Prozessen der Stadtentwicklung und erläuterte die drei unterschiedlichen Typen von Intermediären (Traditionelle Intermediäre, Neo-Intermediäre, Para-Intermediäre), die im Rahmen der Erarbeitung des Debattenbuchs identifiziert wurden.

Inga Wellmann vermerkte, dass intermediäre Akteure zu einer regelrechten „Kultur der Intermediären“ führen könnten, die eine vielschichtige und interdisziplinäre Auseinandersetzung mit Themen und Problemen erlaubt. Damit erweitern sie den Horizont sowohl in thematischer wie auch in methodischer und kommunikativer Hinsicht – ohne sie blieben wir nicht abschlussfähig und auch nicht zukunftsfähig. Dr. Peter Kurz stellte die Diskussion abschließend in Bezug zu den herkömmlichen Beteiligungsformaten, zur repräsentativen Demokratie und den kommunikativen Problemen, die sich daraus ergeben (haben). Die Erosion und die Zusammensetzung der Gemeinderäte stehen auf dem Prüfstand – die Intermediären stellen vor diesem Hintergrund ein großes Potenzial und interessante Bündnispartner dar. Die Debatte um intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung geht weiter und kann u.a. auf www.vhw.de verfolgt werden. Auf dem Verbandstag wurde deutlich, dass die Thematik auch in engem Bezug zum aktuellen Flüchtlingsthema diskutiert wird. Um hier eine Brücke zu bauen, hat der vhw eine Positionsbestimmung vorgenommen, die ab der folgenden Seite abgedruckt ist.

Dr. Frank Jost, Wiss. Referent beim vhw e.V., Berlin