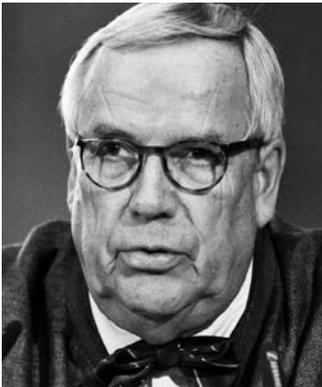


Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Inklusion als Eckpfeiler einer resilienten Stadtgesellschaft

Eine kommunikations- und governancetheoretische Perspektive



Von einer oder der Stadtgesellschaft zu reden, macht eigentlich nur Sinn, wenn damit gesagt werden soll, dass die Stadtgesellschaft besondere Charakteristika aufweist, die sie als ein spezifisches Governancekollektiv ausweisen. Dies scheint auch sinnvoll zu sein, führt man sich die in der Governance-Forschung durchaus gängige Unterscheidung zwischen „local governance“, „metropolitan governance“ und „regional governance“ vor Augen; offenbar soll damit gesagt werden, dass es jede dieser Governanceebenen mit spezifischen Governanceproblemen zu tun hat, die es von den Governanceproblemen anderer Ebenen unterscheidet.

Dieser Beitrag basiert auf dem gleichnamigen Vortrag auf dem vhw-Verbandstag am 13. November 2014 in Berlin.

Unsere Eingangsfrage lautet: Was charakterisiert die Stadtgesellschaft und welches sind ihre spezifischen Governanceprobleme? Die Antwort ist einfach und lautet auf Englisch: „Its diversity“. Wenn sich dies so verhält, dann lautet die nächste Frage: Was heißt eigentlich „diversity“?

Begriff und Erscheinungsformen von diversity

Zunächst eine klarstellende Bemerkung zum Sprachgebrauch: Da „diversity“ ein international gebräuchlicher Begriff ist und inzwischen sogar im rechtswissenschaftlichen Schrifttum Verwendung findet (Lembke 2012), würde ich gerne bei diesem Anglizismus bleiben, auch wenn ich deswegen einer modischen Diversity-Rhetorik (kritisch zur Diversity-Rhetorik Dangschat 2013) geziehen werden sollte und obwohl ich den Begriff des „diversity management“ gänzlich unangebracht finde, weil er den Umgang mit großstädtischer Vielfalt zu einem Managementproblem degradiert. Wenn wir also im Folgenden weiterhin von „diversity“ sprechen, sind zwei Fragen zu klären: erstens die Frage, ob man einem engeren oder weiteren Diversitätsbegriff den Vorzug geben sollte, und zweitens, ob wir den Diversity-Begriff rein analytisch-beschreibend oder normativ verwenden wollen; beide Fragen möchte ich möglichst eindeutig beantworten.

Meines Erachtens ist ein weiter Begriff von diversity vorzuzugewürdigt. Es geht bei der Beschäftigung mit großstädtischer Vielfalt nicht mehr nur um Klasse, Geschlecht, Ethnizität und Religion als den klassischen „Achsen der Ungleichheit“ (Klinger/Knapp 2005), sondern auch um unterschiedliche Lebensstile, unterschiedliche Milieus und unterschiedliche Verhaltensweisen.

Ein solch weiter Diversity-Begriff scheint uns notwendig zu sein, um dem in der Literatur übereinstimmend erhobenen Befund Rechnung zu tragen, dass die Gruppe der Migranten sich zunehmend ausdifferenziert (vgl. dazu Vertovec 2007) und auch das Aufnahmeland selbst Veränderungsprozessen ausgesetzt ist.

Was nun die Frage empirisch-deskriptiv oder auch normativ angeht, so teilen wir die Auffassung von Ulrike Lembke, dass es verfehlt wäre, diversity als rein empirische Größe zu betrachten (Lembke 2012, S. 50). Natürlich muss diversity zunächst empirisch erschlossen werden, und zwar in möglichst differenzierter Weise; aber der für uns im Mittelpunkt stehende „Umgang mit Diversität“ ist nicht nur ein sozialtechnisches Management- oder Governanceproblem, sondern impliziert Vorstellungen von Gerechtigkeit, Fairness und Respekt (ebd. S. 52 f.). Insofern verdient es durchaus Zustimmung, wenn Andreas Rödder unlängst von einer Kultur der Inklusion gesprochen hat (Vertovec 2007), ein Begriff, auf den wir gleich noch einmal zurückkommen werden.

Governance of diversity

Mit „diversity“ muss irgendwie umgegangen werden. Dafür bedarf es zweierlei: Es bedarf bestimmter Governancestrukturen¹ wie etwa diversitätsgerechter Verfahren der Bürgerbeteiligung – darauf kommen wir noch zurück – sowie einer diversitätsoffenen Verwaltungsorganisation und eines kommunikationskompetenten Verwaltungspersonals; es bedarf zweitens des Einsatzes bestimmter Governance Modi und Governanceinstrumente (näher dazu Le Galès 2011), was wir

¹ Zu Begriff und Funktion von Governancestrukturen siehe näher Schuppert 2005, S. 371 ff.

unter der Überschrift „Governance durch und als Kommunikation“ noch genauer erläutern werden.

Warum wir aber für die Gestaltungsaufgabe „Umgang mit Diversität“ der Entwicklung und Handhabung geeigneter Governancestrukturen und Governanceinstrumente bedürfen, zeigt uns ein Blick auf das, was man heute gerne als Resilienz bezeichnet. Deshalb möchte ich mit Ihnen jetzt gerne der Frage nachgehen, was man unter einer resilienten Stadtgesellschaft verstehen könnte.

Zum Konzept einer resilienten Stadtgesellschaft

Zunächst zum Begriff der Resilienz. Der Begriff kommt – wenn wir recht sehen – aus den Naturwissenschaften und bezeichnet dort die Fähigkeit der Natur oder eines Ökosystems, aber auch der Gesellschaft, mit tief greifenden Einbrüchen, insbesondere Naturkatastrophen, fertig zu werden und sich wieder zu erholen (vgl. dazu die Beiträge in Felgentreff/Glade 2006); insoweit kann man Resilienz mit Widerstandsfähigkeit übersetzen. Der Begriff findet sich aber auch in der Psychologie, die sich dafür interessiert, ob es in einer Gesellschaft besonders resiliente – zum Beispiel religiöse – Bevölkerungsgruppen gibt² oder wie man die Resilienz von Kindern stärken kann. Es gibt aber auch – wie ich inzwischen gelernt habe – „Resilient Cities“; in dem gleichnamigen Buch geht es – wie der Untertitel „Cities and Adaption to Climate Change“ verrät – vor allem um das Phänomen des Klimawandels und die zu seiner Entschärfung erforderlichen Anpassungsstrategien (Otto-Zimmermann 2010).

Dies alles scheint mit unserem Thema wenig zu tun zu haben, aber das täuscht; wenn wir einen Blick in das Standardwerk mit dem Titel „Naturrisiken und Sozialkatastrophen“ (Felgentreff/Glade 2006) werfen. So sind zwar die meisten Autoren dieses Bandes Geografen und es geht primär um naturwissenschaftliche Risiken. Aber es geht nicht nur um Naturkatastrophen, sondern auch um Sozialkatastrophen, und zwar ganz einfach deshalb, weil Naturkatastrophen in aller Regel Sozialkatastrophen nach sich ziehen – Stichworte sind Fukushima oder Erdbeben in Haiti. Wenn es aber um die Bewältigung von Naturkatastrophen als Sozialkatastrophen geht, kommt – wie ein deus ex machina – plötzlich Bürgerbeteiligung und zivilgesellschaftliches Engagement ins Spiel.

Dies möchte ich mit drei Literaturstellen belegen: Die erste Literaturstelle ist der Beitrag der Soziologin Christina Bollin mit dem Titel „Staatliche Verantwortung und Bürgerbeteiligung – Voraussetzungen für effektive Katastrophenvorsorge“ (Felgentreff/Glade 2006). Die zweite, besonders schöne Belegstelle bietet der 2007 in der Zeitschrift „Continuity and Change“ erschienene Aufsatz von Greg Bankoff mit dem Titel „The Dangers of Going It Alone: Social Capital and the Origins of Community Resilience in the Philippines“ (in: Continuity and

Change 2007): Die These der Autoren ist, dass überall dort, wo nachbarschaftliche Solidarität, religiöse Bindungen und intakte Familienstrukturen vorhanden sind, es der betroffenen Bevölkerung wesentlich leichter fällt, mit den sozialen Konsequenzen von Naturkatastrophen fertig zu werden. Als dritte Literaturstelle habe ich einen Aufsatz meines Bielefelder Kollegen Christoph Gusy mit dem Titel „Resilient Societies“ ausgewählt, dessen Untertitel „Staatliche Katastrophenschutzverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft“ (in: Heckmann et al. 2013) anzeigt, worum es thematisch geht. Auch bei Gusy geht es zwar um den Katastrophenschutz, er öffnet jedoch mit seinen Überlegungen das Fenster zu unserem Problem, der Gewährleistung eines Mindestmaßes an sozialer Kohäsion als unentbehrlichem Kitt jedes Gemeinwesens. Da aber – wie er zutreffend geltend macht – soziale Kohäsion nicht vom Staat hoheitlich hergestellt werden kann, bedürfe es einer funktionsgerechten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

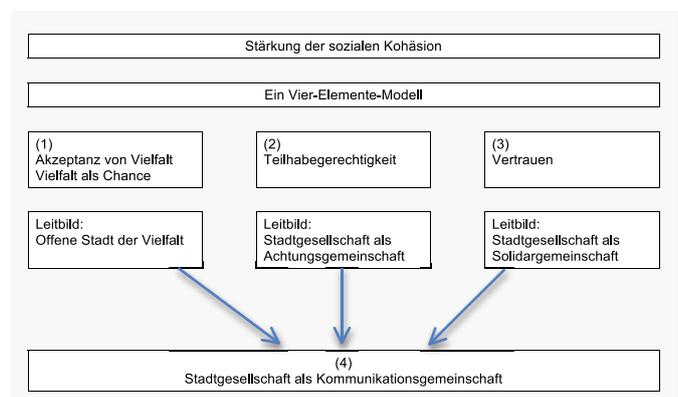


Abb. 1: Vier-Elemente-Modell

Wenn wir jetzt einen Moment innehalten und uns des Ertrages dieser Überlegungen vergewissern wollen, so liegt er im Folgenden: Wir können die Naturkatastrophen jetzt getrost verlassen und konzentrieren uns auf Sozialkatastrophen oder – etwas weniger dramatisch – auf soziale Gefährdungslagen; von einer solchen Gefährdungslage könnte man sicherlich sprechen, wenn der Zusammenhalt in einer Gesellschaft gänzlich erodiert, sie auseinanderfällt und keiner mehr dem anderen traut; wohin dies führt, zeigt etwa ein Blick auf die Zustände in Nairobi (vgl. dazu Zick 2014). Um diese Gefahr nicht eintreten zu lassen, bedarf es einer resilienten Stadtgesellschaft, wobei wir – einer Anregung von Roland Benedikter und Karim P. Fathi folgend (Benedikter/Fathi 2013) – resilient nicht mit widerstandsfähig, sondern mit zukunftsfähig übersetzen. Eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft – so können wir unseren Gedankengang zusammenfassen – bedarf eines Mindestmaßes an sozialer Kohäsion.

Wenn wir selbst aufschreiben oder aufmalen müssten, welche Baelemente wir als Bestandteile sozialer Kohäsion für unverzichtbar halten, so würden wir ein Vier-Elemente-Modell präsentieren (vgl. Abb. 1).

² Vgl. dazu den überaus informativen Überblick in Wikipedia, Resilienz (Psychologie und verwandte Disziplinen), abgerufen am 3. Juli 2014.

Wie die grafische Darstellung in Abb. 1 hervorhebt³, ist das zentrale Bauelement, auf das alles hinausläuft, das der Kommunikation.

Zwei normative Elemente des Inklusionskonzepts

Zum Gleichklang von Vielfalt und Gleichheit

Anerkennung von Vielfalt äußert sich zunächst einmal im Verbot jeder Diskriminierung; insofern ist ein Antidiskriminierungsrecht notwendiger Bestandteil jeder Inklusionspolitik (ausführlich dazu Lembke 2012, S. 68 ff.): Antidiskriminierung ist ein zentraler Aspekt der Anerkennung und Respektierung von Verschiedenheit (Rödter 2014, S. 1).

Den zweiten zentralen Aspekt kann man mit Ulrike Lembke als „Gleichheit ohne Angleichung“ bezeichnen (näher dazu Gerhard 1990); diese uns einleuchtende Formel erläutert sie – und auch diese Argumentation finden wir überzeugend – wie folgt: „Die Forderung nach Gleichheit ohne Angleichung fokussiert auf Identität und Anerkennung. (...) In einem konsistenten Gleichheitskonzept können Freiheit, Gleichheit und Vielfalt nicht unabhängig voneinander gedacht und auch nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Gleichheitssatz hat eine freiheitssichernde Funktion, denn gleiche Anerkennung, gleiche Rechte und gleiche Teilhabe sind kein Selbstzweck, sondern die Basis einer selbst bestimmten Lebensführung für möglichst viele Menschen. Auf Freiheit und Vielfalt zielendes Gleichheitsrecht strebt nicht die Assimilation an, sondern senkt die Opportunitätskosten für Menschen, die von hegemonialen Normen abweichen.“ (Lembke 2012, S. 63) Der zweite Aspekt, der uns besonders am Herzen liegt, ist der der Gerechtigkeit.

Zum untrennbaren Zusammenhang von Inklusion und Gerechtigkeit

Als wir uns unlängst mit dem Thema Gerechtigkeit und insbesondere mit Gerechtigkeitsdiskursen als Gesellschaftskritik beschäftigt haben⁴, ist uns eindrücklich klar geworden, dass man gut daran tut, mehrere Arten von Gerechtigkeit und Gerechtigkeitsvorstellungen zu unterscheiden. Es geht eben nicht immer nur um Verteilungsgerechtigkeit und die Frage, nach welchen Kriterien knappe Güter verteilt werden sollen, sondern es geht vielen Menschen und Gruppen von Menschen um Anerkennungsgerechtigkeit, um Teilhabegerechtigkeit oder auch um Wiedergutmachungsgerechtigkeit. Genau darum – um Anerkennung und gleichberechtigte Teilhabe – geht es auch beim Thema Inklusion: Inklusionspolitik ist insofern immer auch Gerechtigkeitspolitik. Deswegen ist es auch vollkommen zutreffend, wenn der von Daniel Schraad-Tisch-

ler und Christian Kroll erstellte Report über „Social Justice in the EU“ (Schraad-Tischler/Kroll 2013) neben der Armutsbekämpfung, den gleichen Bildungschancen, dem Zugang zum Arbeitsmarkt, der Gesundheitsvorsorge und der „intergenerational justice“ auch den Bereich „social cohesion and non-discrimination“ behandelt.

In der „Charta der Vielfalt“ deutscher Unternehmen⁵ sind wir – was immer man von der Motivation dieser Charta halten mag (kritisch Lembke 2012 S. 73) – auf eine etwas altmodische Formulierung gestoßen, die das, was mit Anerkennung und Teilhabemöglichkeit gemeint ist, ziemlich gut erfasst: Ich meine den Begriff der „Wertschätzung“: „Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ – so heißt es dort – „sollen Wertschätzung erfahren – unabhängig von Geschlecht, Nationalität, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung“.

Dass es vielen Menschen und insbesondere Gruppen von Menschen mit Benachteiligungserfahrungen darum geht, wertgeschätzt zu werden, wird durch in den USA durchgeführte empirische Untersuchungen bestätigt, in denen die Teilnehmer von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren übereinstimmend geäußert haben, es ginge ihnen nicht primär um das Verfahrensergebnis, sondern darum, dass sie sich als fair und respektvoll behandelt fühlten (näher dazu Tyler/Lind 1990). Nur so übrigens – und hier schlagen wir eine Brücke zu einem weiteren, in unserem Vier-Elemente-Modell enthaltenen Begriff – kann Vertrauen entstehen, insbesondere das für das Funktionieren komplexer Gesellschaften unentbehrliche Institutionenvertrauen. So weit zu den normativen Kernelementen von Inklusion und Inklusionspolitik. Jetzt müssen wir noch klären, was dies alles mit Kommunikation zu tun hat.

Inklusion als kommunikative Praxis

Zum Schlüsselbegriff Kommunikation

Dass Kommunikation für moderne Gesellschaften im Informationszeitalter von essenzieller Bedeutung ist, bedarf an sich keines Beleges oder gar Beweises: Es wird – wie die Nutzung des Internets und von Handys aller Güteklassen zeigt – unentwegt kommuniziert; darum geht es hier aber eigentlich nicht. Vielmehr möchten wir vier andere Aspekte kurz ansprechen:

- Vor drei Wochen habe ich an einem Symposium zum Thema „Demokratie und Selbstverwaltung“ (2014) teilgenommen; eines der Referate beschäftigte sich mit dem „Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts“. Der Referent – Christoph Möllers – ging in diesem Zusammenhang der Frage nach, was das Gericht eigentlich unter dem für die demokratische Legitimation zentralen Begriff des Volkes verstehe und kam zu dem Ergebnis, dass das Legitimationssubjekt „Volk“ vor allem als Kommunikationsge-

³ Die sich als ein Geschenk an den Forschungsreferenten des vhw – Bernd Hallenberg – versteht, der stets darum bemüht ist, auch die komplexesten Vorhaben des Verbandes grafisch darzustellen.

⁴ Gerechtigkeitsdiskurse als Gesellschaftskritik, erscheint in: Sascha Kneip et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Merkel, 2015.

⁵ Verein Charta der Vielfalt – Unternehmensinitiative für Diversity und Diversity Management, www.charta-der-vielfalt.de/de/diversity/diversity-management.html.

meinschaft verstanden würde: Volksgemeinschaft also als Kommunikationsgemeinschaft, die sich allabendlich vor der Tagesschau versammelt, um sich die Welt erzählen zu lassen (Näheres dazu Schuppert 2015); dies ist der erste Aspekt.

- Dazu passt der zweite Aspekt, nämlich die naheliegende Zusammenfassung der wohl wichtigsten Grundrechte des Grundgesetzes unter dem Oberbegriff der Kommunikationsgrundrechte (vgl. dazu Schuppert 1985). Darunter fällt nicht nur die für Demokratie konstitutive Meinungsfreiheit, sondern auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und natürlich die Rundfunk- und Pressefreiheit. Sie alle bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für „Legitimation durch Kommunikation“ (Sarcinelli 2011). Eine einzige Lesefrucht soll hier noch hinzugefügt werden; sie stammt aus dem Einleitungsbeitrag von Frank Nullmeier zu dem wichtigen Sammelband über „Prekäre Legitimitäten“ und lautet wie folgt: „Statt der fraglosen Hinnahme von Entscheidungen aufgrund von Verfahren verbinden wir heute mit dem Begriff der Legitimität ein stetes Ringen um Rechtfertigungen für politische Herrschaftsordnungen. Legitimität ist diskursiv geworden.“ (Nullmeier/Geis/Daase 2012)
- Auch die Entstehung einer transnationalen Welt (Iriye 2013), von der schon im Zusammenhang mit der Situation von Migranten die Rede war, ist – wie die gesamte sogenannte Globalisierung – ein kommunikationsgetriebener Prozess: Globalisierung kann und muss vor allem als Kommunikationsgeschichte geschrieben werden (Schuppert 2015), denn es sind die sich revolutionär entwickelnden Kommunikationstechnologien – von der Telegrafie bis zum Internet –, die die eine Welt zu einem „global village“ haben werden lassen. Dass die großen Städte, die seit jeher herausgehobene Globalisierungsorte waren – sei es als Hafenstädte, als Finanzplätze, als kulturelle und politische Kristallisationspunkte – davon in besonders intensiver Weise betroffen sind, braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden (vgl. dazu Osterhammel 2009).
- Schließlich wird auch Governance zunehmend diskursiv. Governance funktioniert mehr denn je als „governance by and as communication“ (Schuppert 2007). An die Stelle hierarchischer Steuerung treten zunehmend konsensuale Steuerungstechniken (vgl. dazu Scharpf 1998) und Politikvermittlung ist – darin sind sich alle Beobachter des Zeitgeschehens einig – immer mehr vor allem ein Kommunikationsproblem (siehe dazu die Beiträge in Kersten/Schuppert 2012). Vor allem transnationales Regieren ist – wie das Phänomen von „Network Governance“ eindrücklich belegt – kommunikationsintensives Regieren par excellence; so hat die Autorin des berühmten Werkes „A New World Order“ – Anne-Marie Slaughter – auf die Frage, was in Netzwerken eigentlich passiert, kurz und bündig geantwortet „Their members talk a lot.“ (Slaughter 2004)

Nach dieser Vergewisserung über den zentralen Stellenwert von Kommunikation für die Funktionsfähigkeit moderner

Gesellschaften wollen wir uns zum Abschluss der Frage zuwenden, wie man sich eine auf Inklusion abzielende „urban governance“ als kommunikative Praxis vorstellen könnte.

Urban Governance als kommunikative Praxis

Prämisse der nachfolgenden, nur holzschnittartig darstellbaren Überlegungen ist, die Stadt als Kommunikationsraum und die Stadtgesellschaft als Kommunikationsgesellschaft zu verstehen, wobei die Stadt als Kommunikationsraum sich wiederum aus kleinteiligen Kommunikationsräumen zusammensetzt – wie etwa dem jeweiligen Stadtteil, dem Kiez oder auch einem bestimmten Milieu. Was nun „urban governance“ als kommunikative Praxis angeht, so müssen wir uns hier aus Zeitgründen auf drei Stichworte beschränken.



Abb. 2: Prof. Schuppert während seines Vortrags auf dem vhw-Verbandstag am 13. November 2014 in Berlin

Das erste Stichwort heißt **„Bürgerbeteiligung als Kommunikation“**. Wir hatten schon vor Längerem vorgeschlagen, die klassische Partizipationsperspektive – Beteiligung an etwas – durch die Kommunikationsperspektive – Kommunikation über etwas – zu ersetzen (Schuppert 2011) und als Leitbild das einer „kommunikativen lokalen Demokratie“ propagiert (Schuppert 2013). Dieser Perspektivenwechsel bedeutet dreierlei:

- Er bedeutet erstens, dass der Zeitpunkt, an dem die Bürgerbeteiligung einsetzen soll, früher liegen muss als bei der klassischen Partizipation an etwas, das schon feste Konturen hat. Kommunikation über ein Vorhaben bedeutet – wenn möglich – Kommunikation von Anfang an.
- Es bedeutet zweitens, dass es entscheidend darauf ankommt, möglichst viele Bürger an diesem Kommunikationsprozess zu beteiligen, das heißt, sie müssen überhaupt erreicht werden. Dies wird nur gelingen, wenn sie in einer Form und einer Sprache eingeladen werden, die sie verstehen und von ihnen als diskriminierungsfrei empfunden wird.
- Da viele städtische Vorhaben – besonders im Infrastrukturbereich – tendenziell konfliktträchtig sind, ist dem Problem der Bürgerbeteiligung mit dem Habermas’schen Ideal einer machtfreien Deliberation allein nicht beizukommen.

Vielmehr geht es um Konfliktverarbeitung durch Kommunikation. Daher erscheint es hier hilfreich – orientiert an Erfahrungen aus Mediationsverfahren (vgl. dazu die Beiträge in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann 1990) – hier Konfliktmittler einzusetzen, die als Kommunikations- und Verfahrensmittler fungieren.

- Viertens schließlich bedeutet der Perspektivenwechsel von Partizipation zu Kommunikation, dass Bürgerbeteiligung mehr sein muss als Bürgeranhörung. Kommunikation mit dem Bürger kann nicht als Einbahnstraße konstruiert werden. Dies bedeutet, dass die Stadt – Verwaltung und Gemeinderat – verpflichtet wird, zu den Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens Stellung zu nehmen. Ohne dem Gemeinderat dadurch seine rechtliche Entscheidungskompetenz zu beschneiden, würde von ihm – entlehnt aus dem Bereich von Corporate Governance⁶ – verlangt werden „to comply or to explain“. Dieser Schritt zu einer kommunalen Compliance wäre ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung einer kommunikativen lokalen Demokratie.

Das zweite durch die heutige Tagesordnung vorgegebene Stichwort heißt **„Zur Rolle sogenannter Intermediärer“**; hier wird man deutlich differenzieren müssen:

Wenn unter solchen Intermediären nur die etablierten Akteure wie die politischen Parteien, die organisierten Interessen (Verbände), die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen verstanden werden (vgl. Beck 2014), so ist schwer vorstellbar, warum und wie diese klassischen Akteure der politischen Interessenvermittlung (siehe dazu Rucht 2007) plötzlich zu Stars von entstehenden blühenden Kommunikationslandschaften mutieren sollten. Etwas anders sieht die Sache aus, wenn als Intermediäre vor allem solche Akteure apostrophiert werden, die von ihrer Funktionslogik her als intermediäre Institutionen fungieren wie etwa Vereine, Wohlfahrtsverbände und NGOs verschiedenster Provenienz (ausführlich dazu Schuppert 1995). Diese Akteure fungieren als organisatorische Verfestigungen der von Norbert Elias so genannten Figurationen bzw. der von Georg Simmel behandelten sozialen Kreise⁷ und bilden die Knotenpunkte einer als Netzwerk verstandenen Zivilgesellschaft; durch Überschneidung solcher sozialen Kreise und Milieus entstehen am ehesten Effekte sozialer Kohäsion (siehe dazu Nollert 2010 sowie Willems 2010) und bilden sich – wie Andreas Hepp und Uwe Hasebrink es ausgeführt haben – kommunikative Figurationen (Hepp/Hasebrink 2013).

Das dritte Stichwort heißt **„lokale Öffentlichkeit“**. Kommunikationsräume – so wird man es etwas vereinfachend formulieren können – sind nicht irgendwie da, sondern werden erst kommunikativ erzeugt, wie das Beispiel der Entstehung einer überregionalen Presse als Flankierung des Prozesses der Ent-

stehung des deutschen Nationalstaates zeigt. Eine kommunikative lokale Demokratie bedarf also einer lokalen Öffentlichkeit; wie man von Medienwissenschaftlern immer wieder hört (Jarren 1987), ist es damit nicht gut bestellt, da die lokale Presse diese Aufgabe nur sehr unvollkommen erfüllt. Es ist deswegen meines Erachtens unverzichtbar, dass die Kommunen es als ihre eigene Aufgabe ansehen, mit eigenen Kommunikationsplattformen zu experimentieren und dabei die Möglichkeiten des Internets und sozialer Netzwerke zu nutzen (vgl. dazu Habel 2014 sowie Albers/Höffken 2014).

Das vierte Stichwort heißt **„Inklusionspolitik als Bildungspolitik“**. Eine kommunikative lokale Demokratie setzt kommunikationsfähige Bürger voraus. Da man davon ausgehen kann, dass Kommunikationsfähigkeit und Bildungsstand positiv miteinander korrelieren, gehört eine am Leitbild der Inklusion orientierte Bildungspolitik zu den Eckpfeilern einer kommunikativen lokalen Demokratie – ein Eckpfeiler, der allerdings in der Praxis äußerst schwierig umzusetzen ist, wie jeder Leser der Berliner Tagespresse und der Bücher von Heinz Buschkowsky weiß. Mit diesen Stichworten muss es hier sein Bewenden haben; aber ein letzter Punkt liegt mir noch am Herzen.

Inklusionspolitik als Angebotspolitik

Mein verehrter Lehrer in Sachen „gelebte Verfassung“ – Bundesverfassungsrichter Helmut Simon – pflegte das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als Angebotsverfassung zu bezeichnen. Damit ist gemeint, dass das Grundgesetz ein reiches Angebot an Grundrechten, vor allem auch Kommunikationsgrundrechten und politischen Beteiligungsrechten bereithält, es aber an den Bürgern selbst liegt, ob und in welchem Umfang sie von ihm Gebrauch machen; der kontinuierliche Rückgang der Wahlbeteiligung ist insoweit leider kein ermutigendes Zeichen.

Dieser Angebotscharakter, der nicht nur für das Grundgesetz, sondern auch für jegliche Inklusionspolitik charakteristisch ist, bringt zwei hinreichend bekannte Probleme mit sich:

- Erstens wird von Kommunikationsangeboten – und dieser Befund dürfte unstrittig sein – in sozial selektiver Weise Gebrauch gemacht. Es melden sich die Kommunikationsfähigen zu Wort und diejenigen, die es gewohnt sind, ihre Interessen und Bedürfnisse zu artikulieren; die anderen – und dies sind die meisten – sind von Johanna Klatt und Franz Walter anschaulich als die „Entbehrlichen der Bürgergesellschaft“ bezeichnet worden (Klatt/Walter 2011). Dieses strukturelle Problem kann man lindern, lösen kann man es aber wohl nicht.
- Zweitens gibt es Gruppen der Stadtgesellschaft, die sich einer Kommunikation gezielt verweigern. Dies betrifft etwa diejenigen Gruppen von Migranten, die aus vielerlei Gründen dazu neigen, ihr Leben als Mitglieder einer Parallelord-

⁶ Vgl. nunmehr zum Deutschen Corporate Governance Kodex im allgemeineren Kontext privater Normsetzung Engert 2014.

⁷ Siehe dazu die informative Darstellung bei Rosa/Strecker/Kottmann 2013.

nung zu organisieren und sich damit bewusst vom Rest der Stadtgesellschaft abzugrenzen, indem sie sich einer eigenen Normenordnung verpflichtet fühlen und diese auch in institutionellen Arrangements jenseits der staatlichen Justiz durchzusetzen suchen (siehe dazu Wagner 2011); dies sind ernste Probleme, die in den Veröffentlichungen von Heinz Buschkowsky mit der gebotenen Deutlichkeit angesprochen worden sind.

Es ist also ein weiter Weg zu einer funktionsfähigen kommunikativen lokalen Demokratie und es sind viele kommunikative Anstrengungen erforderlich, um hierbei Fortschritte zu erzielen.

Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert
Rule of Law Center, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

Quellen:

- Albers, Hans-Hermann/Höffken, Stefan (2014): Vernetztes Stadtmachen – Die Bürger kommen. Über neue Kommunikationslandschaften und digitale Sphären, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/2014, 239 ff.
- Beck, Sebastian (2014): Intermediäre: der Schlüssel für die Kommunikation in der Netzwerkgesellschaft?, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/2014, S. 244–248.
- Benedikter, Roland/P. Fathi, Karim (2013): Was ist eine resiliente Gesellschaft?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, S. 156–159.
- Continuity and Change (2007), Vol. 22, pp. 327–355.
- Dangschat, Jens S. (2013): Von der Integration der Zugewanderten zur „offenen Stadt der Vielfalt“, in: Informationen zur Raumentwicklung, S. 453–461.
- Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie, 25. Bad Iburger Gespräch, 24. Oktober 2014.
- Engert, Andreas (2014): Private Normsetzungsmacht: die Standardisierung von Regelungen im Markt als Form der Fremdbestimmung, in: Rechtswissenschaft, S. 301–340.
- Felgentreff, Carsten/Glade, Thomas (Hrsg.) (2006): Naturrisiken und Sozialkatastrophen, Berlin/Heidelberg 2006.
- G. F. Schuppert (1985): Grundrechte und Demokratie, in: Europäische Grundrechtzeitschrift, S. 525 ff.
- Gerhard, Ute (1990): Gleichheit ohne Angleichung, München 1990.
- Habbel, Franz-Reinhard (2014) Die Stadt ist das Medium, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/2014, S. 235 ff.
- Heckmann, Dirk et al. (Hrsg.) (2013): Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, S. 995–1010.
- Hepp, Andreas/Hasebrink, Uwe (2013): Kommunikative Figurationen – ein Ansatz zur Analyse der Transformation mediatisierter Gesellschaften und Kulturen, in: DGPK. Tagungsband 213, S. 1–17.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Abmann, Eberhard (Hrsg.) (1990): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. I/II, Baden-Baden.
- Iriye, Akira (2013): Die Entstehung einer transnationalen Welt, in: Akira Iriye (Hrsg.), 1945 bis heute. Die globalisierte Welt, München, S. 671–826.
- Jarren, Otfried (1987): Kommunikationsraumanalyse – Ein Beitrag zur empirischen Kommunikationsforschung?, in: M. Bobrowski/W. R. Langenbucher (Hrsg.), Wege zur Kommunikationsgeschichte, S. 560–588.
- Kersten, Jens/Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2012): Politikwechsel als Governanceproblem, Baden-Baden.
- Klatt, Johanna/Walter, Franz (2011): Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld.
- Klinger, Cornelia/Knapp, Gudrun-Axeli (2005): Achsen der Ungleichheit – Achsen der Differenz. Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, „Rasse“/Ethnizität, in: Transit – Europäische Revue, Heft Nr. 29.
- Kneip, Sascha et al. (Hrsg.) (2015): Festschrift für Wolfgang Merkel, 2015.
- Le Galès, Patrick (2011): Policy Instruments and Governance, in: Mark Bevir (Hrsg.), The Sage Handbook of Governance, Sage Publications 2011, S. 142–159.
- Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hrsg.) (2012): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, S. 387–416.
- Lembcke, Ulrike (2012): Diversity als Rechtsbegriff. Eine Einführung, in: Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung, S. 46–76.
- Nollert, Michael (2010): Kreuzung sozialer Kreise: Auswirkungen und Wirkungsgeschichte sowie Herbert Willems, Figurationssoziologie und Netzwerkansätze, beide in: Christian Stegbauer/Roger Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden 2010, S. 157 ff., 255 ff.
- Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (2012): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Leviathan-Sonderband 27/2012, S. 24.
- Osterhammel, Jürgen (2009): Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München, S. 356 ff.
- Otto-Zimmermann, Konrad (Hrsg.) (2010): Resilient Cities. Cities and Adaption to Climate Change. Proceedings of the Global Forum 2010, Springer 2011.
- Rödter, Andreas (2014): Wohin führt die Kultur der Inklusion?, in: FAZ vom 6.7.2014.
- Rosa, Hartmut/Strecker, David/Kottmann, Andrea (2013): Soziologische Theorien, 2. Auflage, Konstanz, S. 92 ff., 202 ff.
- Rucht, Dieter (2007): Das intermediäre System politischer Interessenvermittlung, in: Otfried Jarren et al. (Hrsg.), Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung, Baden-Baden, S. 19–32.
- Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in der Bürgergesellschaft, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2011, S. 321 ff.
- Scharpf, Fritz W. (1998): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, S. 63 ff.
- Schraad-Tischler, Daniel/Kroll, Christian (2013): Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison. Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report.
- Schuppert, G. F. (1995): Zur Anatomie und Analyse des Dritten Sektors, in: Die Verwaltung, 28. Band, S. 137–200.
- Schuppert, G. F. (2005): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: ders. (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 371 ff.
- Schuppert, G. F. (2007): Governance as Communication. Das Beispiel von European Governance, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Entgrenzte Demokratie?, Baden-Baden, S. 287 ff.
- Schuppert, G. F. (2011): Bürgerdialog, lokale Demokratie und Urban Governance aus kommunikationstheoretischer Perspektive, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, S. 43 ff.
- Schuppert, G. F. (2013): Zum Leitbild einer kommunikativen lokalen Demokratie, in: Andrea Römmele/Henrik Schober (Hrsg.), The Governance of Large-Scale Projects. Linking Citizens and the State, Baden-Baden, S. 45–64.
- Schuppert, G. F. (2015): Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte, Frankfurt/New York (Campus), Frühjahr 2015.
- Slaughter, Anne-Marie (2004): A New World Order, Princeton University Press, S. 152 f.
- Tyler, Tom R./Lind, Allan E. (1990): Intrinsic versus Community-based Justice Models: When does Group Membership Matter?, in: Journal of Social Issues, Vol. 46, S. 83–94.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: Ethnic and Racial Studies, Vol. 30, pp. 1024–1054.
- Vertovec, Steven (2010): Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity, in: International Social Science Journal 61, pp. 83–95.
- Wagner, Joachim (2011): Richter ohne Gesetz. Islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat, Berlin.
- Zick, Tobias (2014): Sicher wäre es schön. In Kenias Hauptstadt Nairobi lebt jeder in ständiger Angst vor jedem. Weil der Staat aufgehört hat zu funktionieren – und die Menschen keinen Grund haben, an ein Morgen zu glauben, Süddeutsche Zeitung Nr. 76 vom 1. April 2014, S. 3.