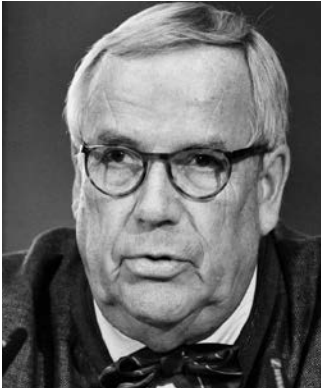


Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Governance by Communication

Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit



Die Veranstalter unseres kommunikativen Zusammenseins haben den Referenten ein eher knappes Zeitbudget zugemessen. Daher versuche ich, aus der Not eine Tugend zu machen und trage Ihnen mit beherztem Zugriff einfach einige Thesen vor, die Sie dazu animieren sollen, sich mit ihnen kommunikativ auseinanderzusetzen. Diese sieben Thesen beschäftigen sich mit den Schlagworten „communication matters“, „governance by and as communication“, „Orte oder Plätze von Kommunikation“, „Kommunikationsprozesse sind Interaktionsprozesse“, „communication needs translation“, „Kommunikationsmittler an Schnittstellen“ sowie „Kommunen als Intermediäre“.

Erste These

Die erste meiner insgesamt sieben Thesen lautet: **„communication matters“**. Da diese These auf allgemeine Zustimmung rechnen darf, kann ihre Unterfütterung schmal ausfallen, so dass zwei Stichworte genügen. Das erste Stichwort heißt Globalisierung. Wenn Globalisierung nach allgemeiner Auffassung durch den Prozess von „time and space compression“ gekennzeichnet ist, dann kann und muss die Geschichte der Globalisierung als Kommunikationsgeschichte geschrieben werden – von der Erfindung des Buchdrucks bis zum Internet. Das zweite Stichwort verdanken wir der Weitsicht der Veranstalter, die den Referenten – gewissermaßen zur Einstimmung – einen Beitrag von Herrn Nassehi aus dem von ihm herausgegebenen Kursbuch mit dem Titel „Krisen lieben“ zugeschickt haben; ich nehme diese Steilvorlage gerne auf und füge dem Wort „Krisen“ das Wort „Kommunikation“ hinzu, so dass wir es nunmehr mit dem Begriff „Krisenkommunikation“ zu tun haben. Und in der Tat ist Krisenkommunikation von zentraler Bedeutung; zahlreiche Krisen – man denke an Finanzkrisen, die Euro-Krise, die vielbeschworene Erosion des Vertrauens in Institutionen und sogenannte Funktionseliten, sind entweder kommunikativ erzeugte oder zumindest kommunikativ flankierte Krisen. Bei Armin Nassehi können wir dazu Folgendes nachlesen: „Die Moderne hat sich große Erzählungen gegeben, um mit ihren eigenen Erfahrung des Disparaten, des Krisenhaften, der Selbstverunsicherung klarzukommen. Die großen Narrative der Moderne waren stets Krisenbearbeitungsnarrative.“ Aber es geht auch eine Nummer kleiner: Im selbst so ausgeflaggten Reformkompass der Bertelsmannstiftung (Dräger/Tillmann/Frick 2014) wird Kommunikation ausdrücklich zum Erfolgskriterium politischer Reformen erklärt und von einem „kommunikativen Scheitern der Hartz-Reformen“ gesprochen.

Zweite These

Wenn dies alles richtig ist, dann müssen auch Steuerung und Governance eine zentrale kommunikative Dimension aufweisen. Meine zweite These formuliert sich daher ganz von selbst; sie lautet: **„Governance“** ist unter den Bedingungen moderner, ausdifferenzierter Gesellschaft immer auch, wenn nicht in erster Linie **„governance by and as communication“**. Auch hier mag es als Beleg genügen, zwei Stichwortgeber in den Zeugenstand zu bitten. Der erste Stichwortgeber ist Claus Offe, der in einem Discussion Paper mit dem Titel „Signals and Information as a Resource of Public Policy“ Folgendes geltend gemacht hat: „Signals are suggestions from the government. They encourage or recommend certain choices [...] and discourage others. With signals, in contrast to regulations, there is no enforcement and no compulsory compliance [...]. Public policies of this type operate by installing motivating beliefs in diffuse audiences with the expectations that causes of action will as a result be modified in the intended ways.“

Ganz in diesem Sinne von „ruling by signals“ argumentiert auch der norwegische, in Oxford lehrende Politikwissenschaftler Stein Ringen, der in einem inspirierenden Discussion Paper „The Powerlessness of Powerful Government“ Folgendes konstatiert: Zu beobachten sei – und darin stimme ich ihm voll zu – ein Trend von „power“ zu „authority“, ein Trend, der sich als einfache Je-desto-Formel formulieren lasse: Je weniger Regieren sich allein auf „power“ stützen kann, umso wichtiger wird „authority as a resource of public policy“. Im Original hört sich dies wie folgt an: „Power explains a governments ability to get decisions made. [...] For this, it does not help governments to be able to give orders, at least not very much: they need to be able to **persuade**. Persuasiveness is not contained in the weight of power; it depends on the strength of authority.“

Zusammenfassend können wir festhalten: Moderne Steuerung ist Steuerung durch **autoritätsbasierte Kommunikation**, wobei diese Autorität in erster Linie epistemische Autorität ist, gestützt auf Expertise, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit.

Dritte These

Nun vollziehen sich Kommunikationsprozesse weder subjektlos noch ortlos: Kommunizieren muss man immer **irgendwo**, vorzugsweise im Wiener Caféhaus als dem Prototyp einer kulturell sublimierten Kommunikationsstätte. Es ist daher unumgänglich – und dies ist unsere dritte These – **Orte oder Plätze von Kommunikation so zu konzeptualisieren, dass die Gefahr vermieden wird, in die Falle eines die Welt containerhaft verengenden Raumbegriffs zu tappen**. Der vhw will dieser Gefahr durch die Verwendung des Begriffs der Kommunikationslandschaften entgegen, einem Begriff der zwar einladend und nahezu anheimelnd klingt, aber den Punkt, auf den es ankommt, verfehlt, nämlich **kommunikative Verflechtungen** als Basis sozialer Kohäsion erfassen zu können.

Diese raumtranszendierenden kommunikativen Verflechtungen kommen hingegen in den Blick, wenn man zwei auf dasselbe hinauslaufende Begriffe der soziologischen Theoriebildung bemüht, nämlich die von Georg Simmel apostrophierten **Kreuzungen sozialer Kreise**, beziehungsweise die von Norbert Elias in den Mittelpunkt seiner Figurationssoziologie gestellten „Figurationen interdependenter Individuen“, also Figurationen wie Familie, Vereine, Religionsgemeinschaften, aber auch die Gemeinde, die Region oder letztlich der Staat. Ich würde daher vorschlagen, im Folgenden von **kommunikativen Figurationen** zu sprechen, wozu etwa die für die Arbeit des Verbandes so wichtigen **Sozialmilieus** rechnen würden.

Wenn man wissen will, wie man sich kommunikative Figurationen vorzustellen hat, empfiehlt es sich, einen Blick in die überaus lesenswerte Biographie Max Webers aus der Feder von Jürgen Kaube zu werfen. Unter der Überschrift „Das Weltdorf Heidelberg und sein geselliges Geistesleben“ behandelt er dort die kommunikativen Figurationen des für die Universitätsstadt Heidelberg so dominanten akademischen Mikrokosmos. Er identifiziert zwei solcher Figurationen: **Schulen** und **Kreise**. Beispiele für Schulen wären etwa die „Göttinger religionsgeschichtliche Schule“, oder die „Marburger Schule des Neukantianismus“, Beispiele für Kreise sind etwa der um die Zeitschrift „Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik“ oder die in der „Deutschen Gesellschaft für Soziologie“ zusammengeschlossenen sozialwissenschaftlich orientierten Professoren. Heute würde man von raumübergreifenden Netzwerken sprechen, die aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive in der Tat zentrale institutionelle Arrangements darstellen; um ihre Funktion zu beschreiben, schreibt Anne-Marie Slaughter in ihrem berühmten Buch „A New World Order“ kurz und bündig: „Their members talk a lot“ und Tanja Börzel in ihrer governancetheoretischen Analyse von Netzwerken schreibt ihnen die Aufgabe zu, „to organize Babylon“.

Vierte These

Mit dem Begriff der Kommunikationslandschaften wird auch nicht hinreichend erfasst, dass **Kommunikationsprozesse** – und dies ist meine vierte These – **Interaktionsprozesse sind**, und zwar Interaktionsprozesse mit einer tendenziell unbegrenzten Zahl von Kommunikationspartnern, mit denen – und dies ist das zweite Charakteristikum – Informationen und Meinungen gleichzeitig ausgetauscht werden. Um diesem, das einfache Sender-Empfänger-Modell überwindenden Charakter moderner interaktiver Kommunikation gerecht werden zu können, schlage ich vor, von **kommunikativen Arenen** zu sprechen, wobei ich von Friedhelm Neidhardt gelernt habe, dass eine Arena zumindest aus drei miteinander kommunizierenden Teilen besteht, nämlich der Bühne selbst, der sogenannten „backstage“ und der Galerie, auf der die Zuschauer sitzen und das Geschehen kommentierend begleiten.

Diese durch veränderte Kommunikationstechnologien bewirkten Veränderungen der Kommunikationsformen und des Kommunikationsstils – vom klassischen Briefwechsel hin zu Twitter – ergreifen alle Bereiche. Sie ergreifen den persönlichen Bereich – Stichwort: Entstehung persönlicher Öffentlichkeiten – ,den politischen Bereich – Berufspolitiker sind ständig „auf Sendung“ – und auch den wissenschaftlichen Bereich, was selbst an mir als in diesem Punkte extrem altmodischen Menschen nicht spurlos vorübergeht: Ich schreibe neuerdings im sogenannten „Verfassungsblog“, übrigens über ein kommunikationstheoretisch interessantes, wenn auch meines Erachtens zu Unrecht hochgejubeltes Thema, nämlich das sogenannte „nudging“ als einer Form des libertären Paternalismus und platziere Aufsätze in einer digitalen Reihe des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte. Dort kann ich mitverfolgen, wie oft mein jeweiliger Beitrag heruntergeladen wurde. Wenn dies alles so ist, dann kann davon auch die kommunale Öffentlichkeitsarbeit nicht unberührt bleiben; darauf ist noch zu rekurrieren.

Fünfte These

Kommunikationsprozesse sind – und dies ist meine fünfte These – unter den Bedingungen von durch Diversität gekennzeichneten Stadtgesellschaften immer auch Übersetzungsprozesse: „communication needs translation“. Wie – so muss man sich fragen – kommunizieren eigentlich verschiedene Milieus miteinander? Wie erreicht man – mit dem Ziel einer besseren Bürgerbeteiligung – bildungs- und partizipationsferne Bevölkerungskreise? Wie könnte es gelingen, die Mitglieder sogenannter „Parallelgesellschaften“ kommunikativ zu integrieren?

Dies ist ganz offenbar nicht wirklich einfach, denn nach allem, was man weiß, funktionieren kommunikative Austauschprozesse durch die Benutzung gemeinsamer „codes“, das heißt von sprachlichen Codierungen, die den Angehörigen bestimmter sozialer Kreise, bestimmter Milieus, bestimmter Altersgruppen, oder was auch immer, vertraut sind und mit

deren Hilfe die Welt verstehbar und kommunizierbar ist. Diese kommunikativen „codes“, die häufig sogenannte „institutional languages“ sind, bedürfen der wechselseitigen Entschlüsselung, da die Kommunikation im diversifizierten Babylon moderner Gesellschaft ohnedies nicht gelingen kann.

Dies beginnt schon mit dem Bemühen, sich einfach und klar auszudrücken. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat mir auf unserem gemeinsamen Osterspaziergang erzählt, dass BVerfG habe für teuer Geld ein darauf spezialisiertes Unternehmen damit beauftragt, die Homepage des Gerichts unter Vermeidung aller juristischen Fachausdrücke in „plain language“ zu verfassen. Dies geht weiter mit der notwendigen Übersetzung der Beiträge von Expertenanhörungen, was in US-amerikanischen Mediationsverfahren praktiziert wird und von Heiner Geißler mit beachtlichem Erfolg bei „Stuttgart 21“ vorgeführt worden ist. Da die Zeit knapp ist, muss jeder hier selber weiterdenken.

Sechste These

Wenn meine bisherigen Thesen auch nur halbwegs plausibel sein sollten, dann müsste dies Konsequenzen dafür haben, wie man sich eine gelingende Kommunikation in einer diversifizierten Stadtgesellschaft vorstellen könnte. Wenn wir an die letzten beiden meiner Thesen denken – Kommunikation als Interaktion und Kommunikation als Übersetzung – so müsste, erstens, das Augenmerk auf Kommunikationsformen an den **Schnittstellen und Überschneidungsbereichen verschiedener sozialer Kreise** gerichtet sein und bedürfte es, zweitens, einer bestimmten Spezies von Kommunikationsakteuren, die wir als **Kommunikationsmittler** bezeichnen wollen. Dies ist meine sechste These.

Was zunächst den ersten Punkt, die Schnittstellenkommunikation, angeht, so sind mir dazu zwei Beispiele eingefallen. Das erste Beispiel führt mich zurück in mein in grauer Vorzeit absolviertes Studium an der London School of Economics and Political Science (LSE), wo ich regelmäßig ein beim „Department of Government“ angesiedeltes Seminar besuchte, in dem „Mandarines of Whitehall“ zu einem sogenannten Kammingespräch kamen und dort einen Blick in die Funktionslogik des politischen Räderwerks erlaubten. „The world of politics“ – so könnte man es formulieren – traf „the world of academia“. Die LSE fungierte insoweit als intermediäre Organisation, ähnlich wie es jetzt die Hertie School of Governance zu tun versucht. Das zweite Beispiel ist die christliche Missionsarbeit, wie sie von den Jesuiten betrieben wurde: Diese erlernten die jeweilige Landessprache, tauchten tief in den kulturellen Kontext des jeweiligen Ziellandes und transportierten so die „Frohe Botschaft“, übersetzt aus dem institutionellen Vokabular der katholischen Kirche in „plain language“.

Damit sind wir schon bei den Kommunikationsakteuren, den von mir so bezeichneten **Kommunikationsmittlern**, also den „go betweens“ innerhalb und zwischen kommunikativen

Figurationen. Der vhw verspricht sich hier einen besonderen Beitrag durch sogenannte **Intermediäre**. Eine Expertengruppe, zu der auch ich gehöre, ist ihnen auf der Spur und es soll gar ein Debattenhandbuch dazu veröffentlicht werden. Bisher jedoch erscheinen mir – wenn ich dies an dieser Stelle kritisch anmerken darf – die sogenannten Intermediären eher schemenhafte Wesen zu sein, deren Wert auch möglicherweise darin besteht, dass man raunend von ihnen erzählen kann.

Was also zu tun ist, ist, sich klar zu werden, was Intermediäre denn sein könnten. Die klassischen Intermediären als Akteure der politischen Interessenvermittlung – politische Parteien und Verbände – einfach in kommunikative Intermediäre umzutauften, kann dafür nicht ausreichen. Vielmehr ist Ausschau zu halten nach solchen Institutionen oder institutionellen Arrangements, deren **institutionelle Kompetenz** gerade in ihrer **kommunikativen Kompetenz** besteht.

Wenn wir dies als Kompass für unsere weitere Suche nehmen, dann kommen vor allem solche Akteure in den Blick, die **„agenda setting“** betreiben, also Themen auf die kommunikative Tagesordnung setzen, die als **„advocacy coalitions“** fungieren, sich also für vernachlässigte Randgruppen und Minderheiten engagieren, die sich als **Wächter und Hüter des Gemeinwohls** verstehen und so weiter. Dies sind etwa NGOs, gemeinwohlorientierte Vereine, auch Bürgerinitiativen und Netzwerke verschiedener Provenienz; ihnen allen ist beim näheren Hinsehen gemein, dass sie über eine hohe **kommunikative Kompetenz** verfügen und dafür auch die modernen Kommunikationsmittel souverän zu nutzen verstehen. Es geht also einmal um Institutionen der sogenannten Zivilgesellschaft, aber auch um Akteure aus der „world of religion“ und auch um Think Tanks und Netzwerke, die von den klassischen interessenvermittelnden Intermediären unterhalten, beziehungsweise geknüpft werden. Sie alle sind, wie übrigens auch der vhw ganz dezidiert selbst, aktive oder potenzielle Intermediäre, die ihrer jeweiligen, eigenen, spezifischen Handlungslogik folgen: Man kann sie also weder als Intermediäre „bestellen“ noch in Dienst nehmen. Damit stellt sich – und dies ist mein letzter Punkt – die spannende Frage, wie sich eigentlich die jeweiligen Staats- beziehungsweise Kommunalverwaltungen in diesem Babylon positionieren sollten.

Siebte These

Mit meiner siebten und letzten These möchte ich – als Pointe gewissermaßen – vorschlagen, sich von der Zuschauertribüne, von der aus man das Treiben der Intermediären betrachtet – zu verabschieden und darüber nachzudenken, ob sich **Kommunalverwaltungen nicht selbst als intermediäre Institutionen** verstehen sollten. Philipp Genschel und Bernhard Zangl haben in ihrem schönen Aufsatz über „Metamorphosen von Staatlichkeit“ beschrieben, wie sich der Staat vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager gewandelt habe; Gräfin Schlieffen hat von einem Wandel vom „command and control“-Staat zum Mediationsstaat gesprochen

und wir selbst könnten versuchen, moderne Staatlichkeit als intermediäre Staatlichkeit zu konzeptualisieren.

Der Staat, also Bund, Länder und Kommunen, sind mehr denn je darauf angewiesen, ihre Politik nicht nur kommunikativ zu erzeugen – Stichwort: Gesetzgebung als Kommunikationsprozess – sondern auch kommunikativ zu vermitteln. Soll dies – insbesondere auf der kommunalen Ebene – gelingen, so werden sie nicht umhin können, sich selbst als Kommunikationsakteure zu begreifen und zwar nicht als Kommunikationsakteure im Sender-Empfänger-Modell, sondern als Teilnehmer kommunikativer Figuren, als Netzwerkteilnehmer und – noch aktiver – als Netzwerkknüpfer; mit anderen Worten: als Intermediäre. Einem solchen Selbstverständnis müsste eine Kommunikationspolitik entsprechen, die sie selbst zum Blogger werden lässt und Plattformen für spezifische Aspekte der Kommunalpolitik einrichtet und betreibt. Ob dies funktionieren wird, werden wir spätestens besprechen, wenn es um die Abschiedsfeier für Herrn Aring geht.

Schließen möchte ich mit einem herzlichen Dank an Peter Rohland. Es war stets eine ungetrübte und mich bereichernde Freude, mit Ihnen zu kommunizieren. Glück auf!

Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Rule of Law Center, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

Quellen:

Börzel, Tanja (1998): Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks, in: Public Administration 76, S. 253-273.

Dräger, Jörg/Tillmann, Christina/Frick, Frank (2014): Wie politische Ideen Wirklichkeit werden. Der Reformkompass, Baden-Baden.

Elias, Norbert (1986): Art. Figuration, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.): Grundbegriffe der Soziologie, 2. Aufl., Opladen, S. 88-91.

Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2008): Metamorphosen des Staates – Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: Leviathan, Jg. 36, S. 430-454.

Kaube, Jürgen (2014): Max Weber. Ein Leben zwischen den Epochen, Berlin.

Nassehi, Armin (2012): Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität als Krise, in: Krisen lieben, Kursbuch 170, S. 34-49.

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Ders. (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Opladen, S. 7-41.

Offe, Claus (2012): Signals and Information as a Resource of Public Policy (unveröffentlichtes Manuskript).

Ringen, Stein (2008): The Powerlessness of Powerful Government, in: Sven Eliason (Hrsg.): Building Civil Society and Democracy in „New“ Europe, Cambridge, S. 176-211.

Schlieffen, Katharina Gräfin von (2008): Der Mediationsstaat, in: Dieter Gosewinkel/G. F. Schuppert (Hrsg.): Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, WZB Jahrbuch 2007, Berlin.

Schuppert, Gunnar Folke (2015): Wege in die moderne Welt. Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte. Frankfurt a. M./New York.

Simmel, Georg (1908/1992): Die Kreuzung sozialer Kreise, in: Ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (Gesamtausgabe, Band 11), Frankfurt a. M., S. 456-511.

Slaughter, Anne-Marie (2004): A New World Order, Princeton University Press.

vhw-Seminar

Kommunale Kosten-Nutzen-Rechnungen in der Stadtentwicklung: Harte und weiche Faktoren auf dem Prüfstand

Mittwoch, 22. Juli 2015 in Nürnberg

Die wirtschaftlichen Langzeitauswirkungen (Kosten und Nutzen) von Stadtentwicklungsvorhaben rücken für Kommunen zunehmend in den Fokus. Die Diskussion um die Folgen ist nicht nur in Groß-Projekten wie z.B. der Neuerrichtung von Stadtquartieren emotional besetzt; auch kleinere Wohn- und Gewerbeflächenentwicklungen geraten zunehmend in die Diskussion in Politik und Öffentlichkeit. Sind bestehende Kapazitäten sozialer Infrastruktur ausreichend? Stehen Folgekosten und (schwer zu beziffernder) Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander?

Wirtschaftliche Auswirkungen von Entscheidungen der Stadt- und Regionalplanung für die öffentlichen Kassen können in Modellrechnungen erfasst werden. Doch die Individualität der Vorhaben, die Vielfalt der Einflussfaktoren und die Komplexität der Zusammenhänge führen schnell zu Fragen: Wann sollte eine Kosten-Nutzen-Rechnung erfolgen? Welche Basisdaten werden benötigt? Vor- und Nachteile verschiedener Modelle? Wie können auch „weiche“ Faktoren in Zahlen erfasst werden? **Die Teilnehmerzahl im Seminar ist auf 25 Gäste begrenzt.**

Ihr Referent:

Dr.-Ing. Kai Steffens, seit 1996 Geschäftsführer der BDO Technik- und Umweltconsulting GmbH, eines Joint-Ventures der BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, und der Ingenieurbürogruppe Weyer; bearbeitet seit ca. 10 Jahren Kommunalnutzenanalysen. Im Umfeld der Wirtschaftsprüfung zählen Analysen, Bewertungen und Moderationen im Flächenmanagement, in der Altlastensanierung und in der Immobilien- und Stadtentwicklung zu seinen Arbeitsschwerpunkten; er ist zugelassener DGNB Auditor und Consultant (Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen) für den Neubau gemischter Stadtquartiere.

Veranstaltungsorte:

Novotel Nürnberg am Messezentrum
Münchener Straße 340, 90471 Nürnberg
Telefon: 0911/81260

Beginn: 10:00 Uhr, **Ende:** 16:30 Uhr

Teilnahmegebühren:

395,00 Euro für Mitglieder des vhw
495,00 Euro für Nichtmitglieder

Weitere Informationen:

Telefon: 089/291639-30, E-Mail: gst-by@vhw.de
oder www.vhw.de