

Kommunikation als Schlüssel für ein gemeinsames Europa

Plädoyer für eine effiziente Kommunikation zwischen der EU und den Kommunen

Die Realisierung der EU als gemeinsamer Lebens- und Wirtschaftsraum gerät immer wieder ins Stocken. Politische Entscheidungen werden auf höchster politischer Ebene getroffen, ohne die Bürger/innen und auch die Kommunen als entscheidende operative Verwaltungsebene zu berücksichtigen. Dabei ist nicht das Treffen von Entscheidungen das Hauptproblem. Vielmehr mangelt es an der richtigen und zielorientierten Kommunikation.

Der Austausch von Informationen und Wissen (Kommunikation) ist eine entscheidende Basis für das Funktionieren von Gesellschaften oder Organisationen. Das gilt umso mehr für ein groß angelegtes und umfangreiches Projekt wie die Gestaltung des gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraumes in Europa (Europäische Union/EU). Der Erfolg von Kommunikation liegt dabei nicht in dem, was gemeint und gewollt wird, sondern darin, was verstanden, akzeptiert und umgesetzt wird.

Das Nein der Niederländer zum EU-Verfassungsvertrag beispielsweise hatte verschiedene Gründe. Einer der Gründe war, dass viele Bürger/innen ein propagandistisches Element in der Regierungskampagne erkannten, das darin bestand, einseitig das Ja zu präferieren. Unter der Hand hatte sich dadurch die Rolle der Bürger/innen gewandelt. An die Stelle einer offenen Entschei-

dung sollte die gelenkte Zustimmung treten. Die Bürger/innen reagierten mit Abwehr. Ihr Nein zum Verfassungsvertrag enthielt Spuren des Misstrauens, das die niederländische Regierungskampagne gesät hatte.

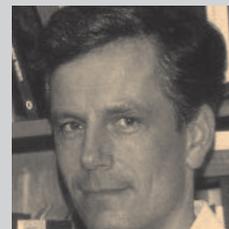
Die Sprache des EU-Verfassungsvertrags ist nicht durchgängig Ausdruck eines demokratisch-partizipativen Selbstverständnisses. In Teilen trägt die EU-Verfassung abstrakte, bürokratische, pseudosakrale und sogar werbesprachliche Stilelemente zur Schau, denen eines gemeinsam ist: der Habitus eines asymmetrischen, hierarchischen, exklusiven und inhaltsleeren Verkündigungsstils. Ein Beispiel dafür liefert bereits die Präambel des EU-Vertrags: „Schöpfend aus dem Erbe ... Europas in der Gewissheit ... dieses große Unterfangen fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann.“



Hans-Josef Vogel
ist Bürgermeister der
Stadt Arnsberg



Dr. Helmut Ebert
ist Professor für Organisations-
kommunikation an der
Rheinischen Friedrich-
Wilhelms-Universität Bonn



Dr. Klaus-Peter Konerding
ist Professor für Linguistik und
Linguistische Kommunikations-
wissenschaft an der Ruprecht-
Karls-Universität Heidelberg

Die mangelnde und nicht strukturierte Kommunikation zeigt sich schon auf der kommunalen Ebene. So ist z. B. die so genannte Regionale ein nordrhein-westfälisches Strukturprogramm, das Regionen Anreize bietet, stärker zu kooperieren und sich zu profilieren. Die erfolgsrelevante Bedeutung von Kommunikation im Zusammenhang mit der Entwicklung von Strategien ist aber bislang noch nicht ausreichend erkannt worden. Methoden strukturierter Verfahren, um den hohen Abstimmungsbedarf zu meistern, kommen offensichtlich nicht zum Einsatz. So berichtet der Geschäftsführer der Regionale 2010 im Raum Köln-Bonn, dass es schwierig sei, aus den Meinungen von insgesamt 2.500 Kommunalpolitikern in einer recht heterogenen Region ein Ganzes zu machen. Zumal wenn man es falsch angeht: Naiv habe man zu Beginn der Bewerbung schlicht alle in der Region aufgerufen, Projektideen einzureichen – und man wurde von Vorschlägen überschwemmt. Aber auch die Vorgabe von Leitthemen wie im Falle der Bewerbung der Region Südwestfalen muss dann als problematisch angesehen werden, wenn diese nicht im Rahmen einer zuvor definierten Gesamtstrategie entwickelt worden sind.

Die Beispiele zeigen: Es herrscht ein Mangel an kommunikativer Bewusstheit und ein Mangel an Methodenwissen, wie man Kommunikation als Steuerungsressource im Rahmen von Strategieentwicklung effizient einsetzen kann. Dieser Mangel muss in Zukunft behoben werden, denn Meinungsmärkte fordern eine individuelle und direkte Kommunikation mit klar definierten Zielgruppen, wobei Ideen, Meinungen, Erfahrungen und Wissen in beide Richtungen fließen müssen.

Neue Politik – neue Kommunikation

Mehrere Fäden laufen bei der Gestaltung der EU zusammen: Die Städte werden sich ihrer historischen Rolle als Keimzelle der Demokratie neu bewusst und sehen ihre einzigartige Stellung und Chance darin, dass sie diejenige Ebene mit der größten Nähe zu den Bürgern/innen

sind. Das wiederzuentdecken ist im Übrigen eine fundamentale Voraussetzung für die Schaffung eines europäischen Sicherheitsraumes, denn „ohne Freiheit ist Sicherheit unmöglich“. Die Größe der zukünftigen Aufgaben wie der Aufbau einer regionalen Ökonomie, die Sicherung der Energieversorgung oder die Vernetzung von Bildungslandschaften machen es zwingend notwendig, das bürgerschaftliche Engagement zu entwickeln und zu fördern.

Städte und Gemeinden rücken ebenfalls zusammen, denn die in Regionalisierungsprozesse eingebettete Suche nach neuen Identitäten ist auch eine Folge der Europäisierung und Globalisierung. Hinzu kommt, dass rund drei Viertel des EU-Rechts nicht von den Nationalstaaten, sondern in Kommunen und Regionen umgesetzt wird. Immer mehr Mittel fließen in Regionen und Kommunen. Die Europäische Union rückt ihrerseits in die Lücke, die dadurch entsteht, dass Nationalstaaten die großen Probleme der Zeit nicht allein lösen können. Zugleich ist die EU bei der Umsetzung ihrer Politik auf die Kommunen angewiesen und hört verstärkt auf die Anregungen aus den Kommunen. Denn um das weltweit einzigartige Projekt „Europäische Union“ erfolgreich weiterzuentwickeln, muss die EU ein Gesicht bekommen, d. h. als Ko-Akteur wahrnehmbar, erfahrbar und ansprechbar für die Menschen werden, die nicht in abstrakten institutionalisierten Räumen, sondern in regionalen lebensweltlichen Bezügen verwurzelt sind. Nur so kann sich ein Bewusstsein für etwas Neues entwickeln, das wir europäische Kommunalität nennen wollen.

Gleichzeitig können durch die Vernetzung von Städten und Gemeinden Kräfte gebündelt, Transaktionskosten gesenkt, Erfahrungen integriert und ganz neue kreative Lösungen entwickelt werden, die heute noch jenseits unseres Wahrnehmungshorizontes liegen. Städte und Gemeinden werden mit ihrem Know-how in Sachen Meinungs- und Identitätsbildung die europäische Ebene in dem Maße stärken, wie sie zu professionellen Gestaltern von Akzeptanzmärkten werden.

Neue öffentliche Kommunikation

Vor diesem Hintergrund müssen wir über die Rolle der öffentlichen Kommunikation neu nachdenken, wobei wir uns im Klaren darüber sind, dass der Begriff „Öffentlichkeit“ relativ ist. Er ist jeweils einer sozialen Gruppe, einer sozialen Aggregation von Menschen zugeordnet, deren Gemeinschaft auf einem Interesse beruht, das sie in ihr und durch sie verfolgen. Es gibt vier Möglichkeiten, Kommunikation und Politik aufeinander zu beziehen. Die ersten beiden Modelle dominierten in der Vergangenheit und bestimmen bis heute das Bewusstsein vieler Politiker. Kommunikation wird hier klar der Politik nachgeordnet. Sie soll über Politik informieren (Pressearbeit), und sie soll als Politikumsetzung dienen (Aufklärungskampagnen). Diese Funktionen werden nicht überflüssig, aber es kommt in der Zukunft darauf an, Kommunikation für Politik nutzbar zu machen (interaktive Entwicklung von Politik) und Kommunikation in der Politik als Optimierungs- und Steuerungsressource zu nutzen.

Kommunikation ist von Anfang an Teil des politischen Entscheidungsprozesses. Das Grundmodell demokratischer Kommunikation ist das Gespräch als ein Mittel kommunikativen Austausches und freier und differenzierter Erörterung. Nur im Gespräch vieler bzw. nur mit qualitativen Methoden der Komplexitätsreduktion und im Wissen darüber, welchen sozialen Gesetzmäßigkeiten Konsensbildung in Kommunitäten unterliegt, kann das Wissen der Beteiligten integriert werden. Unter Wissen verstehen wir Erfahrungen, Einstellungen, Wertvorstellungen, Wahrnehmungsmuster, Deutungs- und Bewertungsmuster.

Als Optimierungsressource oder Qualitätsstandard in der Dienstleistungs- und Verwaltungskommunikation eingesetzt, hilft kommunikatives Know-how, Gesetze und Regeln zielgerichtet, zweckmäßig und verständlich zu formulieren und umzusetzen. Im Falle der zu entwickelnden Kommunikation zwischen Städten/Gemeinden und der EU

muss daneben Kommunikation als Steuerungsressource für strukturierte Dialoge und interaktive Politikgestaltung begriffen werden. Gerade in Entscheidungssituationen mit hohem Abstimmungsbedarf kommt es darauf an, dass die beteiligten Akteure zumindest partiell kompatible Wirklichkeitsvorstellungen erzeugen. Das wird mittels Kommunikation erreicht, denn Kommunikation reduziert Komplexität und produziert Sinn und Orientierung. Wir kennen dies aus dem Bereich der Marken- und Identitätsbildung (Sachbezug von Kommunikation). Kommunikation ermöglicht ferner teilbare (gemeinsame) Wirklichkeitsvorstellungen. Gemeinsame Interessen können überhaupt nur dadurch sichtbar gemacht werden, dass man Wirklichkeitsvorstellungen teilt. Benötigt werden stabile Beziehungen, die auch vertraglich geregelt werden können. Wir kennen dies aus dem Bereich so genannter Entwicklungspartnerschaften zwischen Unternehmen und Lieferanten (Sozialbezug von Kommunikation). Schließlich schafft Kommunikation Wahrnehmungsvorsprünge und ermöglicht ein Denken jenseits des Horizonts. Wenn eine Organisation in der Lage ist, ständig Informationen mit ihren Stakeholdern auszutauschen, kann sie kritische Entwicklungen antizipieren, aber auch Chancen wahrnehmen. Bevor sich strategische Fehler zu Krisen entwickeln, kann Kommunikation als Frühwarn-System genutzt werden (Zeitbezug von Kommunikation).

Erfolgsbedingungen für eine kommunikative Demokratie

Vor dem Hintergrund der dargestellten Überlegungen ist zu fragen, welche Erfolgsbedingungen für die Kommunikation zwischen der EU und Städten/Gemeinden beachtet werden müssen. Dazu gehören vordringlich:

- eine gemeinsame Problemdefinition aller Beteiligten (Priorisierung von Issues/Themen) und ein motivierendes, ehrgeiziges Ziel mit spürbarem Mehrwert für klar definierte Zielgruppen (Vision, Begeisterung)

- eine bilaterale Kommunikation (Kommunikation als Zweibahnstraße)
- ein kombiniertes Top-down- und Bottom-up-Verfahren bei der Identifizierung von strategischen Zielen, divergenten Interessen, Erfahrungen, Relevanzsetzungen und Vorstellungen über die Wege zur Zielerreichung
- eine verständliche, präzise und anschauliche Sprache
- ein integrativer Kommunikationsstil, getragen von Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Kooperationswerten (Verlässlichkeit, Wertschätzung, Konsultation) und emotionaler Kompetenz. Überwindung der Angst, in öffentlicher Kommunikation am gegenseitigen Missverstehen existenzielle Probleme der Gesellschaft aufbrechen zu lassen
- die Entwicklung und Nutzung legitimer Formen kommunikationsbasierter Kooperation
- Transparenz der Kooperationslogik (Spielräume, Zeiträume, Kulturräume, Ressourcen, Freiwilligkeit etc.)
- Anschlussfähigkeit der Kommunikationen an die lebensweltliche Praxis
- bei allen Informationen müssen die Kontexte, die zum Verstehen notwendig sind, mitgeliefert werden
- das richtige Timing der Kommunikation

Entwicklung von Modellen strukturierter Dialoge

Es wird für die Entwicklung der Kommunikation zwischen der EU und den Städten/Gemeinden darauf ankommen, aus konkreten Beispielen strukturierter Dialoge Modelle zu (re)konstruieren und herauszufinden, welche Verfahren sich zur Lösung welcher Probleme am besten eignen. Schließlich geht es darum, das Wissen von Menschen aus unterschiedlichen Tätigkeits- und Erfahrungsbereichen zusammen- und einer gemeinsamen Lösung zuzuführen. Es geht z. B. darum, Leitbilder zu entwickeln, Arbeitsabläufe zu verbessern, Identitäten aufzubauen oder neue Formen hocheffizienter Kooperation zu finden. Erfolgversprechend hierfür sind u. a. mehrstufige

partizipative Top-down-Bottom-up-Verfahren, die sprach-, kommunikations- und sozialwissenschaftliche Methoden kombinieren. Diese Verfahren zeichnen sich dadurch aus, dass alle betroffenen Personen und Institutionen mehr oder weniger aktiv in den Prozess der kommunikativ zu verhandelnden Veränderungen eingebunden werden, wodurch Verantwortungs- und Identifikationsbereitschaft, Akzeptanz, Motivation und Engagement der Betroffenen gesichert und mit Synergiegewinn für das Ganze zusammengeführt werden können. Damit erhält das Moment der geleiteten Selbstorganisation ein besonderes Gewicht: Die Beteiligten erfahren sich selbst als mitgestaltende Subjekte des organisatorischen Wandels. Diese allen gemeinsame Erfahrung ist eine wichtige treibende Kraft, die einen nachhaltigen Konsens ermöglicht.

Eine demokratische Kommunikationskultur

Kommunikation, richtig verstanden und eingesetzt, ist ein entscheidender Faktor für erfolgreiche Kooperationen zwischen der EU und Städten/Gemeinden. Wir sehen in der hier skizzierten „kommunikativen Demokratie“ einen wichtigen Weg für die Gestaltung europäischer Städtenetzwerke (Kommunitäten). Jedermann profitiert von direkter, prälegislativer Konsultation und konsequenter Anwendung des Prinzips der Subsidiarität. Die Kommunikation (Märkte und Meinungsmärkte) wird in Zukunft individueller und direkter sein, die zu entwickelnde demokratische Kommunikationskultur muss hier Schritt halten. Unsere Vision: Es macht die Einzigartigkeit Europas aus: Vielfalt des Wissens wird erst durch Kommunikation nutzbar und durch Konsens sozial – das ist Europas große Chance.

Weitere Informationen zu diesem Thema erhalten Sie bei **Hans-Josef Vogel, E-Mail: buergermeisteramt@arnsberg.de**, **Dr. Helmut Ebert, E-Mail: mail@helmutEBERT.de**, oder **Dr. Klaus-Peter Konerding, E-Mail: konerding@gs-uni-heidelberg.de**.