

Systemtheorie in der stadtplanerischen Bürgerbeteiligung

In nur wenigen gesellschaftlichen Funktionsbereichen ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern so explizit geregelt wie in der Stadtplanung. Es erstaunt daher, dass weder die politische Partizipationsforschung noch Systemtheoretikerinnen und –theoretiker sich dieses Bereiches bisher wirklich umfassend gewidmet haben. Es erstaunt aber im Falle der Systemtheorie auch, dass nach den systemischen Euphoriejahren der frühen siebziger des 20. Jahrhunderts auch innerhalb der planerischen Disziplinen die Systemtheorie kaum zur Erklärung vorherrschender Phänomene oder als Basis zur Entwicklung neuerer Methoden und Verfahren herangezogen wird.

Vielfach ist es sogar eher so, dass der systemtheoretische Ansatz als „veraltet“, „zu kompliziert“ oder realitätsfremd“ abgetan wird. Einzig in der Regionalplanung hat angeregt durch die steuerungstheoretischen Erkenntnisse der Systemtheorie, ein gewisser Eingang dieser Gesellschaftsbetrachtung stattgefunden.

In meiner Dissertation „Kontextualisierung als Instrument zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches in der Stadtplanung“ (2001-2004, publiziert 2006, Shaker Verlag Aachen) habe ich einen Versuch unternommen, sowohl die stadtplanerische Struktursituation systemisch zu analysieren, als auch mit dem methodischen Ansatz „Kontextualisierung“ einen systemisch inspirierten Ansatz in die stadtplanerische Diskussion einzubringen.

Ausgangspunkt der zu machenden Überlegungen und Schlussfolgerungen war dabei, dass Beteiligungsprobleme als ein Kommunikationsproblem aufzufassen sind, bei der die Frage, ob überhaupt Kommunikationspartner vorhanden sind ebenso zu betrachten ist wie die Art und Weise, wie die stattfindenden Kommunikationen zu beurteilen sind. Aus der systemischen Betrachtung dieses Kommunikationsproblems konnten folgende Kernaussagen getroffen werden:

- Das Problem der „Erfüllung des Beteiligungsanspruches“ in der Stadtplanung kann mit hoher Wahrscheinlichkeit als „Kommunikationsproblem“ definiert und mittels der Systemtheorie der komplexen modernen Gesellschaften analysiert werden.
- „Systemisch“ betrachtet stehen sich vor einer „funktionierenden“ Beteiligung ein stark ausdifferenziertes System „Stadtplanung“ einerseits und andererseits ein breites Kollektiv von gemäss Beteiligungsanspruch zu beteiligenden („beteiligungswürdige“) Bürger und Bürgerinnen gegenüber.
- In einer solchen Konstellation ist es äußerst schwierig, eine befriedigende Erfüllung des Beteiligungsanspruches zu bewerkstelligen. Das Fehlen gemeinsamer diskursiver Bezugsrahmen unter den „Beteiligungswürdigen“, fehlende Ressourcen für die Diskursgestaltung und ein allgemein mangelndes Interesse aus fehlendem Verständnis heraus machen die Entfaltung eines Willens zur Partizipation fast unmöglich. Die in der modernen Gesellschaft typische, fortschreitende Fragmentierung der Ansichten, der Erwartungen, der Werte und der Sprachen machen es auch für das „System Stadtplanung“ äußerst schwierig, mit diesen „Beteiligungswürdigen“ in kommunikativen Austausch zu treten.
- Diese Analyse der Ausgangslage verdeutlicht auch die Grenzen der bisherigen Beteiligungsforschung, denn weder Veränderungen der politischen Prozesse, noch der Mechanismen der Verwaltung (politische Beteiligungsforschung), noch soziologische Analysen, noch ad-hoc eingesetzte partizipative Instrumente scheinen allein oder im

Verbund geeignet, die systemischen Grundkonstellationen zu überwinden, die der Erfüllung des Beteiligungsanspruches im Wege stehen.

- Vielmehr gilt es, gemäss den Erkenntnissen der Systemtheorie, einen „evolutiven“ Ansatz zu wählen, der diese hinderliche, fundamentale systemische Konstellation sukzessive überwinden mag. Da die Entstehung und Entwicklung von Systemen in der Gesellschaft mittels Diskursen erfolgt, gilt es auch, auf Diskursebene anzusetzen. Es gilt, „Beteiligungswürdige“ mittels Einflussnahme auf die systemische Konstellation der Stadtplanung sukzessive zu „Beteiligungsfähigen“ zu machen. Es müssen im Umfeld der Stadtplanung Kollektive von Menschen entstehen, die ein Interesse an der Stadtplanung teilen, ein Selbstverständnis als „Beteiligungswillige“ (also ein Interesse) teilen, über eine gemeinsame, für stadtplanerische Reflektion taugliche „Sprache“ verfügen und untereinander vernetzt sein. Dieses „Milieu“ von vernetzten Kollektiven von Beteiligungsfähigen weist viele Merkmale ausdifferenzierter sozialer Systeme auf und ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine sich selbst reproduzierende, evolutiv an Kraft gewinnende Interaktion mit dem System „Stadtplanung“, welche den Beteiligungsanspruch erfüllen mag.
- In dieser Betrachtung ist also das „Problem der Erfüllung des Beteiligungsanspruches“ als „Problem der Entstehung und Evolution des (Stadtplanungs)Milieus“ zu verstehen. Da menschliche Systeme im Diskurs entstehen und sich weiterentwickeln, gilt es, Techniken des Managements von Diskursen anzuwenden. Wegen seiner Merkmale als nicht allzu stark strukturiertes, ausdifferenziertes System stellt das Stadtplanungsmilieu hier besondere Anforderungen und lässt eine begrenzte Anzahl möglicher Instrumente zu. Insbesondere scheint der Ansatz der „Kontextualisierung“ als Instrument besonders geeignet, da er auch in Situationen zur Anwendung kommen kann, in welchen Systemstrukturen wenig ausgeprägt sind und da er flexibel ist und von jedermann initiiert werden kann. Seine Eignung scheint sich zusätzlich zu bestätigen durch seine Anwendung und den daraus mittlerweile gewonnenen Erfahrungen in Umfeldern mit ähnlichen Problemen, wie dem des Regionalmanagements.
- Im Gegensatz zu den bisherigen Ansätzen zur Förderung der Partizipation bietet die „Kontextualisierung“ und die systemische Sicht, auf welche sie sich stützt, die Chance, den Status der Partizipation in einer bestimmten Konstellation der Stadtplanung zu beurteilen, das für jede „Phase“ der Evolution des Milieus und des Partizipationsdiskurses geeignete Instrumentarium zu wählen und einzelne Schritte und Entscheidungen in einer langfristigen Entwicklungsperspektive zu betrachten. Andererseits bestätigen die Erkenntnisse dieser Arbeit, dass die Erfüllung des Beteiligungsanspruches als langfristiger Prozess zu verstehen ist und dass es keine „short cuts“ zur starken und befriedigenden Partizipation gibt.

Aus den Erkenntnissen, dass langfristige Strategien anzuwenden sind und dass es auf die Stabilisierung der Kommunikationspartnerschaften ankommt, ist der Ansatz der Kontextualisierung als hilfreich herausgearbeitet worden. Dabei wird dieser Ansatz methodisch als diskursorientiert angesiedelt, der sich bei Beachtung einiger weniger Prinzipien mit für jedermann/jederfrau zu handhabenden Verfahrenselementen nutzen lässt. Diese Prinzipien sind vor allem:

- Prozessieren von Dissens statt Lobbyieren von Konsens,
- Verknüpfen bisher unverknüpfter Akteure,
- Interessengenerierung kommt vor Interessenartikulation kommt vor
Interessendurchsetzung,
- aus Interpenetration ist Interaktion zu machen.

Die daraus dann abzuleitenden Verfahrensschritte mögen sich zunächst trivial anhören, können aber im langfristigen Verlauf die unterstellten Wirkungen erzielen, es sind dies:

- Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses,
- Niederschrift des Diskurses und ihre Streuung,

- Erstellung und Management von Expertisen,
- Legitimierung von Positionen.

Dabei gilt für alle Verfahrensschritte, dass sie methodisch nicht in ihrer Ausführung zu präjudizieren, sondern den Talenten der Akteure zu überlassen sind.

Die Wirkungen, die vom Einsatz der Kontextualisierung ausgehen können, sind:

- Stabilisierung und Ausweitung des Kreises der Kommunizierenden entlang des Interesses,
- Aufbau von Daten- und Informationsbeständen für aktuelle und zukünftige Ereignisse,
- Erhellung des gesellschaftlichen Konfliktpotenzials, aber auch der Konsensmöglichkeiten,
- Ausweitung des gesellschaftlich möglichen Interaktionsrepertoires,
- Erweiterung des Entscheidungskreises und dadurch eine Reduktion willkürlicher Handlungen.

Darüber hinaus ermöglicht aber der methodische Zugang zu Partizipationsfragen über den Weg der Kontextualisierung auch Analysen bestehender Sozialer Systeme, sowohl auf staatlicher als auch auf bürgerschaftlicher Seite. Als Muster, wie so eine Analyse möglich wird, sind in der Arbeit das Münchner Forum, das Stadtforum Berlin sowie das Stadtplanungsforum Stuttgart untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, dass in diesen Organisationen jeweils dort die größten Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Ziele entstehen, wo entweder die Prinzipien oder die Verfahrensschritte, die mit dem Ansatz der Kontextualisierung ableitbar sind, ungenügend eingehalten werden bzw. wurden.

Es ist aber auch offensichtlich geworden, dass eine Verbesserung der Beteiligungsbedingungen nebst methodischen Hilfestellung nach wie vor strukturell abhängig sind von Einflussfaktoren wie Offenheit bestehender Systeme, Transparenz des Handelns oder Organisationsfähigkeit der Bürgerschaft. Und dass wirksame Beteiligung mit Beeinflussung der Entscheidungen für alle Mitwirkenden einen langen Atem benötigt und kurzfristige Erfolge gern über die weiter bestehenden strukturell bedingten Abhängigkeiten hinwegtäuschen.

Für Interessierte an der Systemtheorie gilt aber auch festzuhalten, dass in der Stadtplanung noch ein weites Feld möglicher Analysen und Erkenntnisgewinne zur Verfügung steht, ebenso wie für die Planungsdisziplinen in der Systemtheorie.