

Manfred Josef Pauli  
Dr.-Ing. Dipl.-Ing. Raumplanung  
Hagenholzstrasse 100  
CH 8050 Zürich  
[mjpauli@swissonline.ch](mailto:mjpauli@swissonline.ch)  
[www.mjpauli.de](http://www.mjpauli.de)

**„Kontextualisierung als Instrument zur Erfüllung des  
Beteiligungsanspruches in der Stadtplanung“  
(Kurzdarstellung meiner systemisch inspirierten Dissertation an der Fakultät  
Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, publiziert 2006, Shaker  
Verlag Aachen)**

[Link](#) zur Publikation

In meiner Dissertation stelle ich mit Kontextualisierung ein Instrument vor, das geeignet erscheint, bestimmte Probleme bei der städtebaulichen Bürgerbeteiligung zu lösen, zumindest aber erheblich zu mildern. Dabei ging es auch darum die stadtplanerische Struktursituation systemisch zu analysieren und mit dem methodischen Ansatz „Kontextualisierung“ einen systemisch inspirierten Ansatz in die stadtplanerische Diskussion einzubringen.

Im folgenden möchte ich zur Erklärung dieses Ansatzes zunächst allgemein auf Bürgerbeteiligung eingehen, dann mich via des eingeführten Begriffes Planungsmilieu den Adressaten für diese Beteiligung widmen, um dann den Ansatz Kontextualisierung selbst vorzustellen und ihn anhand dreier Praxisbeispiele auf seine Tauglichkeit hin zu prüfen.

## **1: Der Begriff Beteiligung**

Der Begriff der Beteiligung unterliegt durch Gebrauch verschiedenen Konnotationen. Bei seiner Verwendung geht es grundsätzlich stets um Fragen der Mitwirkung und Teilhabe an Entscheidungen von überindividueller Struktur und Bedeutung. Dabei werden auch sämtliche Schritte der Entscheidungsvorbereitung miteinbezogen.

In der Stadtplanung wurde durch gesetzliche Verankerung der Bürgerbeteiligung eine besondere Rolle zugewiesen. Pläne werden demnach nur dann gültig, wenn sie tatsächlich durchgeführt wurde. Dabei wurde diese Bürgerbeteiligung nicht nur aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus eingeführt, sondern auch als Instrument, damit die staatlichen Institutionen umfassendere Informationen über Restriktionen und die Interessenlagen in der Stadt erhalten können und damit eigenes Handeln optimieren zu können.

Es verwundert auch aus diesem Grund nicht, dass sich im Gegensatz zu politikwissenschaftlichen Überlegungen zum Thema Beteiligung bei Fragen der Stadtplanung das Forschungsinteresse nicht mehr verstärkt auf den Begründungszusammenhang zwischen demokratischer Ordnung und der Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern am gesellschaftlich relevanten Entscheidungsprozess

konzentriert hat, sondern methodische Aspekte und Fragen der Verfahrensausgestaltung einen breiten Raum einnehmen. Wie also der Prozess von Interessensartikulation und –einbringung stattfinden soll.

Doch unabhängig vom Wie der Organisation stadtplanerischer Bürgerbeteiligung, aufgrund der gesetzlichen Entscheidungsprozeduren bleibt stets ein Grunddilemma: wie lässt sich die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürgern an stadtplanerischen Entscheidungen mitzuwirken sichern, wenn gleichzeitig eine Aussicht auf die Berücksichtigung dieses Engagements nicht gewährleistet ist bzw. diese Berücksichtigung jenseits der inhaltlichen Qualität der eingebrachten Vorschläge liegt?

Aus diesem Dilemma heraus liegt dieser Arbeit der weitergehende Begriff des Beteiligungsanspruches zu Grunde, den es zu erfüllen gilt. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass nicht nur die von den staatlichen Stellen unterbreiteten Beteiligungsangebote die Mitwirkungsbedürfnisse der Bürgerschaft erfüllen können, sondern dass diese um weitere Möglichkeiten der Einflussnahme auf stadtplanerische Entscheidungen zu ergänzen sind, um sowohl den inhaltlichen Aspekten dieser Beteiligungsvorgänge als auch den demokratiepolitischen Erfordernissen einer aufgeklärten Bürgerschaft Rechnung tragen.

Aus der gesetzlichen Verankerung der stadtplanerischen Bürgerbeteiligung lässt sich jedoch noch etwas anderes wichtiges herauslesen: Es stehen sich in der städtebaulichen Praxis stets drei Gruppen von Mitgliedern der Gesellschaft gegenüber und interagieren miteinander: die politischen Entscheidungsgremien, hier vor allem der Gemeinderat mit seinen Unterorganisationen, die Verwaltung als Vorbereiterin und Ausführerin von politischen Entscheidungen bei gleichzeitiger Weisungsgebundenheit durch das politische System und drittens eine nicht näher definierte Bürgerschaft, die letztlich jede Bürgerin und jeden Bürger innerhalb eines räumlich abgegrenzten Gebiet meint.

## **2: Planungsmilieu**

Grundsätzlich richtet sich Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung an alle im Geltungsbereich befindlichen Bürgerinnen und Bürger. Dies sowohl laut Gesetz als auch als Gebot für die Durchführung von Beteiligungsangeboten, was bedeutet, dass Rechenschaft darüber abzugeben ist, ob alle Angesprochenen die gleichen Chancen haben, Kenntnis über diese Angebote zu erlangen.

Die Praxis aber zeigt, dass es in jeder Gemeinde unterschiedliche Begabungen und Motivationen in der Bürgerschaft gibt, sich mit den Fragen der Stadtplanung auseinanderzusetzen und diese Angebote tatsächlich anzunehmen. Selbst dort wo begleitend zu Beteiligungsangeboten auch Aktivierungsmassnahmen durchgeführt werden, wie vor allem bei Stadtteilmassnahmen und Wohnumfeldverbesserungen, zeigt sich immer wieder, dass es jeweils nur eine begrenzte Anzahl der möglichen Adressaten sind, die sich beteiligen wollen.

Dieser Adressatenkreis, dem grundsätzlich ein Interesse an stadtplanerischen Vorgängen unterstellt werden kann, wird hier als Planungsmilieu bezeichnet. Gemäss der Begriffsverwendung von „Milieu“ als Unterscheidungsmöglichkeit

anhand von qualitativen oder quantitativen Zuschreibungen und Indikatoren, ist hier vor allem die Unterscheidung gemäss Interesse von Relevanz.

Um das Potenzial, das im Planungsmilieu liegt, besser zu nutzen und aktivierend für Engagement zu machen, gilt es daher, dieses vorhandene Interesse stärker zu wecken. Dies kann zum einen durch eine häufigere Behandlung stadtplanerischer Themen liegen, aber auch durch das Zuspitzen dieser Themen auf Kontroverse, Streit und Dissens. Eine weitere Chance, dieses Interesse zu wecken liegt hingegen auf die Darstellung stadtplanerischer Themen entlang von Knappheiten.

Knappheiten bestehen grundsätzlich stets in der Zeit-, Sach- und Sozialdimension. Welche davon bei den Sachverhalten in allfälligen Planungssituationen jeweils angemessen erscheinen, lässt sich jedoch nicht immer klar vorab entscheiden, es hängt hier also auch vom Geschick und günstigen Umständen ab. Beispiele für solche Umformulierung von Sachverhalten wären, wenn öffentliche Mittel in Grossprojekte fliessen und dadurch Regelaufgaben nicht erfüllt werden. Wenn die Flächenausweisung für private Investitionen so bemessen ist, dass nur noch eine geringe Anzahl von Menschen diese realisieren können. Oder wenn sich durch unzureichende Verkehrsinfrastruktur die Wegezeit unbotmässig erhöht.

Die Umformulierung von Knappheiten erzielt ihren Effekt vor allem dadurch, dass knappe Ressourcen als Mangel angesehen werden, den es zu beheben gilt. Was ausreichend oder gar im Überfluss vorhanden ist, weckt selten Interesse diese Ressource noch zu steigern. Jedoch stehen sich auch bei Knappheitsbeschrieben oftmals unterschiedliche Auffassungen gegenüber. So gelten Flächenausweisungen im sogenannten Freiraum den einen als schlechter Umgang mit der knappen Ressource Boden, den anderen als Chance, die Probleme der knappen Ressource Bauland zu lindern.

Diese Widersprüchlichkeiten stehen zusätzlich als Hindernis für die Interessensweckung der Mitglieder des Planungsmilieus im Raum. Denn es ist kaum zu erwarten, dass sich Menschen dort engagieren, wo ihnen eine Knappheit nicht plausibel erscheint.

Für eine Gesamtstrategie zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches ist daher die Weckung von Interesse durch Knappheitsbeschriebe allein nicht ausreichend.

### **3: Kontextualisierung**

Der Kontextualisierungsansatz erscheint in seiner langfristigen Verwendung geeignet, eine solche Gesamtstrategie unterstützen zu können.

Zunächst gilt es jedoch, den Begriff Kontext hier noch etwas genauer anzusehen, da es für ihn durch Gebrauch keine eindeutige und abschliessend anerkannte Definition gibt.

Für den Kontextualisierungsansatz erscheint der Definitionsansatz aus der Informationsverarbeitung besonders hilfreich. Zusammengefasst wird hier das als

Kontext aufgefasst, was an Informationen einer Person innerhalb bestimmter Kommunikationsvorgänge zu bestimmten Gelegenheiten zur Verfügung hat.

Damit gilt für den Kontext, dass er alle die Informationen mit den Geltungsansprüchen, die zu dieser Information gehören, je nach Situation und Person, umfasst.

Aus diesem Verständnis des Kontextes geht es beim Ansatz der Kontextualisierung in der Stadtplanung im Kern um eine gesellschaftlich relevante Aufklärung über Informationen zu stadtplanerischen Vorgängen und den von den verschiedenen dabei involvierten Akteuren herrschenden Geltungsansprüchen.

Wesentlich für den Einsatz von Kontextualisierung sind vier Verfahren: Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses, Niederschrift des Diskurses und seine Streuung, Erstellung und Management von Expertisen und die Legitimierung von Positionen.

In dem Verfahrensschritt „Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses“ geht es darum die Dichte gesellschaftlicher Kommunikation zu erhöhen. Sei es durch Podiumsdiskussionen, Workshops, Arbeitsgruppen und dergleichen mehr. Dabei gilt zusätzlich, dass dafür gesorgt werden soll, dass Akteure zusammenkommen, die so bislang nicht zusammengekommen sind.

Mit diesem Verfahrensschritt werden die unterschiedlichen Auffassungen über den planerischen Gegenstand deutlicher, die verschiedenen Geltungsansprüche der vorliegenden Informationen aufgeheilt und bestehende Differenzen über die Wirkungen planerischer Entscheidungen deutlicher.

Die daran beteiligten Akteure können somit ihre eigenen Geltungsansprüche überprüfen, sie verstärken oder sich den neuen anschließen. Und damit ihre Haltung zu einem planerischen Gegenstand verändern. Gleichzeitig können sie dadurch erkennen, wer ihre eigenen Geltungsansprüche teilt, was bei einer möglichen Allianzbildung von Relevanz sein kann.

Zusätzlich wird damit, gerade auch für eher ungeübte Beteiligte, eine Basis geschaffen, sich eine eigene Meinung zum Vorhaben zu machen, also die eigene Interessengenerierung zu befördern. Oder auch durch die Übernahme von Argumentationen und das Akzeptieren geäußelter Geltungsansprüche die eigene Interessenartikulation zu verbessern.

Das Verknüpfen bisher unverknüpfter Akteure soll sowohl die Vielfaltigkeit existierender Geltungsansprüche darstellen, aber auch der Differenz- und Relevanzbildung Vorschub leisten und somit bei der Meinungsbildung neue Aspekte zu Tage befördern bzw. eigene Meinungen zu verändern.

Die zwei Verfahrensschritte „Niederschrift des Diskurses und seine Streuung“ erzeugen unterschiedliche Wirkungen. Ihr Sinn besteht zunächst darin, dass mündliche Kommunikationen durch Niederschrift in eine dauerhaftere Fassung gebracht werden. Und in einem zweiten, dass diese Niederschrift einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden kann.

Durch die Streuung und damit der Erweiterung des Adressatenkreises erfolgt quasi im Nachgang zur mündlichen Kommunikation eine Aufklärung über die von den

Akteuren geäußerten Informationen und ihrer Geltungsansprüche. Dies kann zu weiterem Kommunikationsbedarf, zu neuen Klärungsversuchen, aber auch zu prospektiven Vermutungen über die Akzeptanz planerischer Entscheidungen führen. In den Verfahrensschritten „Erstellung und Management von Expertisen“, geht es darum, dass zu Planungsfragen ein komplexeres Argumentationsgerüst aufgebaut und verwaltet wird. Dies sind sicherlich die schwierigsten Verfahrensschritte im Rahmen der Kontextualisierung. Ihre Wirkungen sind aber, wie die Praxis zeigt, mit am erfolgreichsten. Geht es bei den ersten beiden Verfahrensschritten häufig um Meinungen, allgemeine Einschätzungen und Werthaltungen, so benötigt eine wirkungserzielende Expertise genauere Analysen und klarere Begründungen für die Einschätzungen über den Planungsgegenstand.

Kann eine Expertise noch von einer einzelnen Person erstellt werden, so benötigt der anschließende Schritt des Expertisenmanagements ausgefeilte Techniken. Hierbei geht es im Kern darum, dass die Anfangsexpertise durch Veröffentlichung von anderen weiterbearbeitet werden kann, um so den Gehalt der Argumentationen und Begründungen stärker zu fundieren.

Die besondere Wirkung der Expertisen besteht in der Hilfestellung, die es anderen Akteuren ermöglicht, eigene Haltungen kontrastierend zur Expertise genauer zu begründen bzw. durch Übernahme der Expertiseargumente die eigene Haltung relevanter und wirksamer zu machen.

Im vierten Verfahrensschritt „Legitimierung von Positionen“ geht es darum, Diskursbestandteile oder Expertisen verbindlich zu machen. Es ist also ein Schritt, der erst im Anschluss an die anderen Schritte getätigt werden kann. Es sollen damit Festlegungen getroffen werden, die spätere Diskurse, Expertisen, vor allem aber Entscheidungen bindend zu diesen legitimierten Positionen machen.

Die besondere Wirkung entfaltet dieser Schritt dahingehend, dass er mögliche Optionen bei zukünftigen planerischen Vorhaben einschränkt und dadurch den einmal geäußerten Willen zum Massstab zukünftiger Entwicklungen und Entscheidungen machen kann.

Dies führt zur entscheidenden Wirkung von Kontextualisierung:  
All diese Schritte haben für die Erfüllung des Beteiligungsanspruches vor allem darin ihre Wirkung, dass sie auf den Optionenschatz in der Stadtplanung verknappend Einfluss nehmen. Dies bedeutet, dass durch das Anwachsen von öffentlich geäußerten Meinungen, Haltungen und Argumentationsgerüsten die letztentscheidenden Gremien in einen besonderen Begründungszwang gedrängt werden, warum sie sich so oder so zu entscheiden gedenken.

Diese Wirkung kann Kontextualisierung jedoch nur dann entfalten, wenn es tatsächlich gelingt, die in diesen Verfahren erzeugten Haltungen dringlich für die Letztentscheidenden Gremien zu machen, dass es also gelingt durch Geschick und Intensität in die Bestandssicherheit dieser Sozialen Systeme zumindest Zweifel oder Befürchtungen zu bringen.

Denn nach wie vor bestehen zwischen den verschiedenen Akteuren Machtasymmetrien, dies vor allem zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und zu Gunsten der abwägenden und vor allem der letztentscheidenden Gremien.

Um dieses strukturelle Ungleichgewicht zu lindern, erweist es sich als nützlich, dass Kontextualisierung nicht wie heute durchaus üblich, ad-hoc einzusetzen, sondern im Rahmen eines organisierten Kollektivs, einem sozialen System also.

Dieses Soziale System sollte demnach in erster Linie als Zweck die Realisierung der vier Verfahren der Kontextualisierung verfolgen. Da diese in erster Linie der Interessengenerierung und –artikulation förderlich sind, darf davon auszugehen sein, dass es anfänglich nur eine zögerliche Teilnahme und Mitwirkung an diesem Sozialen System geben wird. Ein solches System könnte aber Ausgangspunkt für weitere Organisationsbildung sein, die sich entweder der Interessendurchsetzung widmen oder die konkurrierend zum bestehenden System andere Schwerpunkte bei der inhaltlichen Auswahl ihrer Kontextualisierungen setzen.

#### **4: Praxisbeispiele**

Es erstaunt, dass im Bereich der Stadtplanung kaum Organisationen existieren, abgesehen von Bürgerinitiativen und Lobbygruppen, deren Hauptschwerpunkt jedoch selten allgemein auf stadtplanerischen Fragen liegt, sondern als Ein-Punkt-Initiativen die Beförderung oder Abwehr eines bestimmten Vorhabens als Ziel verfolgen.

Neben der ältesten noch existierenden Organisation, dem Münchner Forum, wurden für die Untersuchung noch das Stadtplanungsforum Stuttgart, als ebenfalls aus der Bürgerschaft heraus gegründeter Verein ausgewählt und das Stadtforum Berlin, das als vom Berliner Senat eingesetztes Beratungsgremium erhebliche Unterschiede zu den beiden anderen Organisationen aufweist.

Auch wenn alle drei keine explizit am Kontextualisierungsansatz konzipierte Organisationen sind, so hilft dieser Ansatz jedoch, die theoretischen Überlegungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Deswegen möchte ich an dieser Stelle nicht mehr genau auf die jeweiligen Unterschiede der Strukturen dieser drei Organisationen eingehen, sondern eben die speziellen Kontextualisierungsleistungen und ihre Wirksamkeiten auf die Erfüllung des Beteiligungsanspruches darlegen.

Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses:

Dieser Verfahrensschritt ist gemeinsames Kennzeichen aller drei Organisationen. Hierbei geht es vor allem darum, als wichtig und notwendig erachtete Themen überhaupt einer öffentlichen Diskussion zuzuführen. Das Prinzip des Verknüpfens bisher unverknüpfter Akteure kommt ebenfalls in allen dreien zum Einsatz.

Bei der Auswahl, welche Themen dem gesellschaftlichen Diskurs zuzuführen sind, haben alle drei Organisationen Subsysteme etabliert, wobei die Lenkungsgruppe des Berliner Stadtforums hier am wirkmächtigsten eingeschätzt werden kann. Das Münchner Forum wählte für diese Selektion ein personell grösser besetztes Gremium, den Programmausschuss, der allerdings überwiegend für die Setzung von Schwerpunktthemen massgeblich ist, für alle anderen Themen sind die Mitglieder und die Geschäftsstelle frei in ihrer Arbeit. Das Stadtplanungsforum Stuttgart wird

derzeit noch fast ausschliesslich durch seinen Vorstand bei der Auswahl gelenkt, hat aber satzungsrechtlich keinerlei Einschränkungen, falls einzelne Mitglieder eigenaktiv werden wollen. Hier findet sich jedoch im Gegensatz zu den beiden anderen eine grundsätzliche Einschränkung dahin gehend, dass das Stadtplanungsforum keinerlei eigene Haltung zu einem planerischen Vorgehen einnehmen darf, sofern nicht der Verdacht besteht, dass es durch unzureichende Bürgerbeteiligung zu stande kam oder kommen wird.

In den Methoden, diesen gesellschaftlichen Diskurs zu verbreitern, weicht lediglich das Stadtforum Berlin von den beiden anderen erheblich ab, da sich hier fast immer eine feste Gruppe von Personen traf, die entlang eines festen Regulariums miteinander auf ihren Sitzungen zu kommunizieren hatten. Ein öffentlicher Diskurs war hier nur mittelbar das Ziel dieser Organisation.

Niederschrift des Diskurses und ihre Streuung:

Auch hier findet sich dieser Verfahrensschritt bei allen drei Organisationen wieder. Beim Münchner Forum und dem Stadtplanungsforum sind Niederschriften öffentlicher Veranstaltungen auch öffentlich zugänglich, beim Stadtforum Berlin galt dies grundsätzlich nur für dessen Mitglieder und der Stadtverwaltung.

Das Münchner Forum profitiert zusätzlich davon, dass die Münchner Tageszeitungen Mitglieder des Forums sind, und dadurch nicht zwingend Niederschriften, aber zumindest eine Berichterstattung über die angestossenen Debatten erfolgen, was gleichzeitig für ein hohes Mass an Streuung sorgt.

Erstellung und Management von Expertisen:

Zunächst ist festzustellen, dass sich ein durchgängiges Expertisenmanagement in keiner der drei Organisationen findet. Dies mag zum einen mit dem dafür notwendigen Aufwand begründbar sein, aber auch mit der jeweiligen Finalität stadtplanerischer Entscheidungen.

Dagegen wurde und wird das Erstellen von Expertisen unterschiedlich angegangen. Das Berliner Forum hatte in seinem Bänkesystem speziell eine „Werkbank“ freigehalten, auf der für bestimmte Sitzungen Personen geladen wurden, um ihre Expertise zu einem Thema vorzutragen.

Auch das Münchner Forum hat immer wieder die Möglichkeit genutzt, die Erstellung von Expertisen zu befördern. Da wo sich ehrenamtlich keine Person finden liess, wurde dies durch Etatmittel erreicht.

Neben diesen ausgefeilten Expertisen sind jedoch auch die Publikationen zu bestimmten Themen unter diesen Verfahrensschritt zu zählen. So haben alle drei Organisationen themen- und terminbezogene Publikationen herausgebracht, in denen von allgemeinen Themenbeschrieben bis hin zu ausführlicheren Stellungnahmen unterschiedliche Meinungen und Positionen veröffentlicht wurden. Hier sind jedoch die Grenzen zu den beiden anderen Verfahrensschritten nicht immer eindeutig.

Legitimierung von Positionen:

Bei diesem Verfahrensschritt zeigt sich immer noch eine grosse Lücke zwischen theoretischer Überlegung und den Erfahrungen aus der Praxis. Dies hängt jedoch stärker damit zusammen, dass gerade das politische System ungern Positionen aus einem gesellschaftlichen Teilbereich „einfach so“ zu übernehmen bereit ist. Vielmehr werden hier erneut Verfahrensschritte, wie Anhörungen, Ausschusssitzungen und ähnliches zwischengeschaltet, bevor eine Beschlussvorlage zur Entscheidung gelangt.

## **5: Wirkungen auf die Erfüllung des Beteiligungsanspruches**

Es lässt sich sicherlich trefflich darüber streiten, wann genau durch Interessendurchsetzung ein postulierter Beteiligungsanspruch erfüllt ist. Würde dies dadurch realisiert, dass eine einmal geäusserte Interessensbekundung tatsächlich Eingang im Entscheid findet, so dürfte vermutlich jedwede Methode, jedes Verfahren und jedes Beteiligungsangebot als gescheitert erklärt werden müssen.

Vielmehr aber erscheint es ja wichtig, dass sich im Laufe eines Planungsvorganges sowohl die Haltungen der jeweils Beteiligten ändern, als auch die Vielzahl von Details und ihrer Widerspiegelung im Entscheid den verschiedenen Modifikationen unterliegen.

Aus den Erfahrungen dieser drei Organisationen aber erweist sich, dass sich die ursprünglichen Planungsvorstellungen erheblich verändern lassen, dass bestimmte Interessen sich besser einbinden lassen und vor allem, dass bestimmte Themen überhaupt Planungen ausgelöst haben und sich damit der originäre Anspruch auf Mitwirkung tatsächlich besser realisieren lässt.

## **6: Systemischer Zugang zu Beteiligungsfragen in der Stadtplanung**

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.

Ausgangspunkt der zu machenden Überlegungen und Schlussfolgerungen aus systemischer Sicht ist, 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 Beteiligungsanspruchs“ 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 systemisch inspirierte Ansatz der Kontextualisierung als hilfreich herausgearbeitet worden. Dabei wird dieser Ansatz methodisch auch 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 wie oben ausführlich bereits beschrieben:

- Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses,
- Niederschrift des Diskurses und die breite Streuung dieser Niederschrift,
- 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. Die Praxismodelle, wie so eine Analyse möglich wird (Münchner Forum, Stadtforum Berlin und Stadtplanungsforum Stuttgart) haben 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.

Zürich, 20.10.2006

Dr.-Ing. Manfred Josef Pauli