

Öffentlicher Raum – Systemische Beratung in Politik und Planung

von Dr. Christoph Ewen¹

Systemische Beratung in der Politik. Das wünschen sich viele Systemiker immer mal wieder, wenn man zusammen sitzt und die Zeitläufte diskutiert. Manchmal ist dabei auch etwas Selbstüberschätzung zu beobachten, aus der Ferne lässt es sich trefflich diskutieren und gute Vorschläge entwickeln. Aber systemische Beratung in der Politik, das gibt es und es funktioniert.

Dr. Christoph Ewen hat vor vielen Jahren als Ingenieur eine systemische Weiterbildung gemacht. Heute berät er in öffentlichen politischen Spannungsfeldern und koordiniert die DGSF-Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“. Er beschreibt die Bedingungen und Erfolgsaussichten systemischer Arbeit in öffentlichen Konfliktfeldern. Dieser Artikel ist der Auftakt, es werden weitere folgen, die diese anspruchsvolle Arbeit darstellen.

¹C. Ewen ist Sprecher der Fachgruppe „Systemische Beratung in Politik und Planung“. Der Artikel wurde in der Fachgruppe und von Fachgruppenmitgliedern kommentiert – herzlichen Dank dafür. Auslöser war die Beschäftigung mit dem Beitrag von Schlippe, 2015.



Aufstellung des politischen Stadtsystems auf dem Luftbild einer neu zu bauenden Straße – Beratung einer Straßenbaubehörde (Fotos team ewen)

Der öffentliche Raum im physischen wie im sozialen Sinn ist der Raum, in dem die Politik verbindliche Regeln für die Gesellschaft festlegt, die Verwaltung diese Regeln anwendet und die Zivilgesellschaft diskutiert und interveniert. Die Medien berichten über diese Prozesse. Wenn es um faktenbasierte Entschei-

dungen geht, stellt die Wissenschaft Entscheidungsgrundlagen bereit.

Die Anwendung systemischen Denkens und Handelns im Kontext von Politik und Planung stellt eine hilfreiche Herangehensweise dar, die in der Literatur jedoch noch kaum reflektiert wird und in der Praxis noch kaum angewendet wird. Ist das

Handwerkszeug für Reflexion und Intervention vergleichbar der systemischen Arbeit in anderen Bereichen, so sind die Rahmenbedingungen und Handlungslogiken der Akteure z.T. in entscheidender Form unterschiedlich.

Der vorliegende Artikel stellt Methoden und Beispiele der systemischen Beratung

in Politik und Planung vor. Dabei bezieht er praktische Erfahrungen vor allem aus dem Bereich der Konflikte um räumliche Planungen und (technische) Anlagen, in denen der Autor tätig ist.³

Beobachtung von Beobachtung

Die in sozialen Systemen häufig konstruiert wirkende Einführung der Beobachtung 2. Ordnung ist im politischen und planerischen Raum Alltagserfahrung. Ein Politiker, der gewählt werden will, muss wahrnehmen, was der Wähler will. Da das Wahlvolk – außer bei direkten Befragungen – nur alle vier Jahre zu

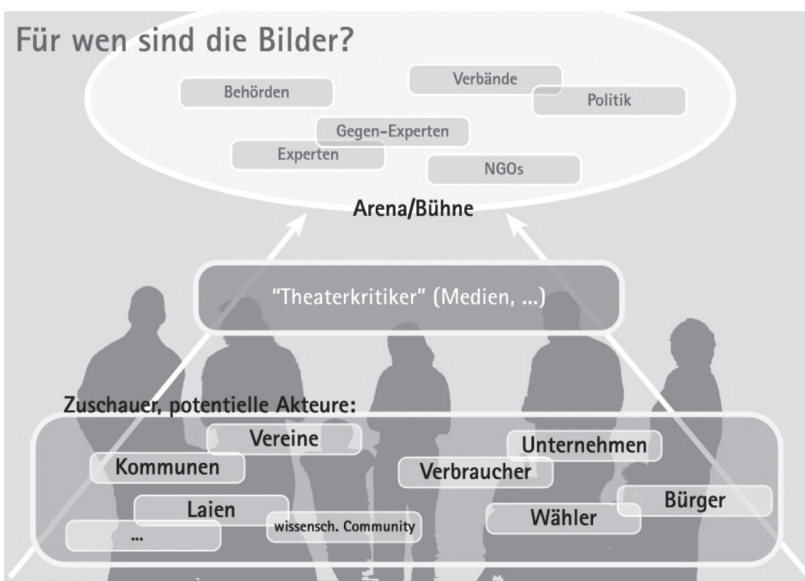
Wort kommen, bekommen die Medien eine besondere Relevanz. Die Presse beobachtet Konflikte im politischen Raum und berichtet darüber. Politiker beobachten die Beobachtung durch die Presse, wenn sie allmorgendlich die Presseclippings durchschauen, um zu erfahren, was das Wahlvolk über sie, ihre Themen und ihre Konkurrenten denkt. Dies führt dazu, dass politische Aktivitäten immer einen doppelten Sinn haben: Zum einen geht es darum, etwas im engeren Politiksystem zu erreichen. Zum anderen geht es darum, über die Medien die potenziellen Wähler und die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen.

Umgang mit Komplexität

Will man in komplexen Situationen handlungsfähig bleiben oder werden, bedarf es eines Umgangs mit der Komplexität. Die Antwort ist häufig „Reduktion der Komplexität“ – und häufig in einer unangemessenen Form, die die Handlungsspielräume einengt. Geschieht dies im therapeutischen Kontext über die Bezeichnung von psychischen Krankheiten (als Beispiel Depression), so findet im politischen Rahmen ähnliches mit als dysfunktional wahrgenommenen Verhaltensweisen statt („Wutbürger“, „Lobbyisten“, „korrupte Politiker“, „Profit-Geier“). Wer in seinen eigenen Deutungsmustern derartige Erklärungen verankert, muss (und kann) die Komplexität des Geschehens nicht mehr durchdringen. Gegenseitige Zuschreibungen bedingen sich gegenseitig und tragen zur Eskalation bei. So führt eine Konstruktion der Kompetenz und Motivation von Experten in Richtung „sogenannte Experten“ oder „bezahlte Experten“ dazu, dass man sich mit deren Sachargumenten nicht auseinander setzen muss. Dem gegenüber steht ein sorgfältiger Umgang mit und eine Strukturierung von Komplexität, etwa mit Hilfe von Strukturaufstellungen oder zirkulären Fragen.

Self-fulfilling prophecies

Erzählungen können Wirklichkeit konstruieren. „Ohne dass sie sich dessen bewusst sind, stellen die Kontrahenten mit ihren Beschreibungen die Bedingungen dafür her, dass der jeweils andere so



³ In der Fachgruppe SysPoP geht es außerdem auch um die Steuerung und Weiterentwicklung der kommunalen Verwaltung

„wird“, wie man ihn sich beschreibt.“ (v. Schlippe 2013, S. 213). Eigentlich sollte man meinen, konstruierte Wirklichkeit beschränkt sich auf den sozialen Raum – naturwissenschaftlich-technisch-ökonomische Kontexte im öffentlichen Raum erlaubten dagegen die Beschreibung objektiver Wirklichkeiten. Doch die Beobachtungen etwa im Konflikt um Windenergieanlagen sprechen eine andere Sprache. Bürgerinitiativen wehren sich gegen derartige Anlagen u.a. mit den Argumenten, der Lärm werde die Gesundheit schädigen und die Immobilienwerte würden fallen. Ein Blick in die Lärmwirkungsforschung zeigt: die Ausprägung physischer und psychischer Veränderungen im menschlichen Körper „sowie die aus den akuten Lärmsitua-

tionen resultierende erlebte Lärmbelästigung hängen [unter anderem auch von den] Einstellungen zur Lärmquelle und zu den als verantwortlich für die Lärmminde- rung wahrgenommenen Institutionen und Personen [sowie] von der Medienbericht- erstattung (soziale Faktoren)“ ab (Schrecken- berg e.a., 2015, S. 107). Das heißt letztlich, dass die Sensibilisierung der Menschen gegenüber zu erwartendem Lärm aus den Windenergieanlagen sowie eine kritische Haltung gegenüber deren Betreibern die gesundheitlichen Effekte verstärken können. Ähnliches kann man im Bereich der Immobilienpreise vermuten: Je mehr über die negativen Wir- kungen von Windenergieanlagen gespro- chen wird, desto eher wirken sie sich auf die Preise aus. Und umgekehrt: wenn sich

die Aufregung nach Bau der Windräder gelegt hat, steigen sie wieder.

Rolle von Fakten

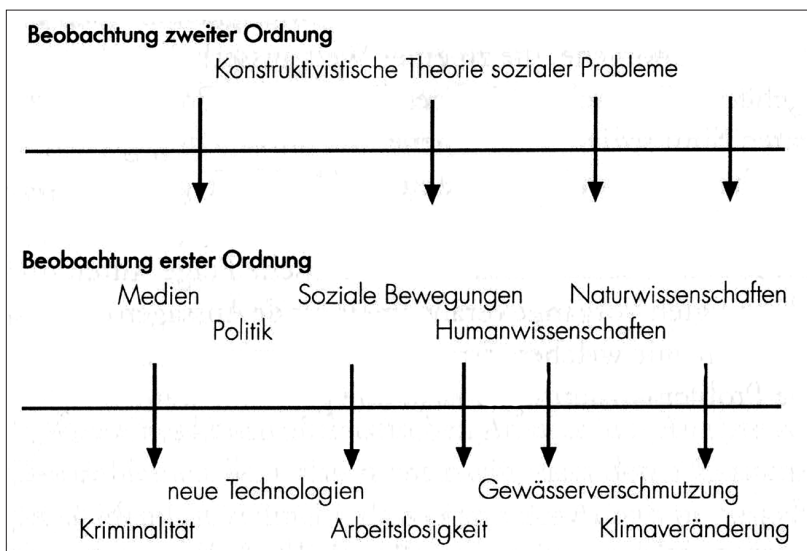
Das nebenstehende Beispiel zeigt, dass gerade bei Umweltthemen, wo eigentlich die Natur- bzw. Ingenieurwissenschaften definieren können sollten, was die relevanten Themen sind, sind es in Wirklichkeit andere Faktoren. „... heute (müssen) wohl alle Versuche als gescheitert angesehen werden ..., die gesellschaftliche Problematisierung eines Phänomens aus dessen 'objektiven' Schweregrad abzuleiten.“ (Eisner et al. 2003, S. 20).

Haltung des Beraters

Flüchtlingswohnheime, Windräder, Fracking oder Freizeitparks – hier hat die politisch interessierte Beraterin / der gesellschaftlich engagierte Berater häufig eine dezidierte eigene Meinung. Auch wenn es schwer fällt – wer hier konfliktäre Systeme beraten will, muss seine eigene Meinung für die Zeit der Beratung reflektieren und zurückstellen. Empathie auch für Bürger, die sich vor Flüchtlingen fürchten, oder auch für einen Freizeitpark, der sich in ein Naturschutzgebiet ausdehnen will – ohne eine solche Grundhaltung ist eine hilfreiche Unterstützung des Systems kaum möglich.

Systemgrenzen und Systemzugehörigkeit

Ein zentraler Aspekt der systemischen Beratung ist die Abgrenzung des zu



Beobachtung erster und zweiter Ordnung (Eisner e.a., 2003, S. 21)

betrachtenden bzw. zu beratenden Systems. Systeme im politischen Raum haben keine fest definierte Grenze. Wer immer sich berufen fühlt, zu einer geplanten neuen Straßenbahnlinie Stellung nehmen zu wollen, oder wer sich von der Arbeit einer Denkmalschutzbeauftragten oder eines Stadtplanungsamtes betroffen fühlt, mischt sich in das Konfliktsystem ein und wird Teil davon. Die Grenzen sind amorph und fluktuierend. Sorgfältige Umfeldanalysen⁴ sind daher Voraussetzung einer Beratung. Daraus folgt, dass man mit dem System als Ganzem nur schwer arbeiten kann. Das ist zum einen ein quantitatives Problem: Man benötigt Repräsentanten, da oft einfach zu viele Personen dazugehören. Zudem ist es eine Frage der Qualität: Wer selbst entscheidet, ob er Teil des Systems ist, kann die Entscheidung am Prozess der Beratung teilzunehmen auch im Verlaufe der Zeit mehrfach revidieren – und damit Verantwortlichkeiten annehmen oder ablehnen.

Auftrag

Meine Tochter funktioniert nicht, sie macht Probleme. Dieser zu Beginn einer Beratung formulierte Satz lässt sich ohne Probleme übertragen: Die Bürgerinitia-

⁴ Dies hat auch der Verein Deutscher Ingenieure eingesehen, der in seiner Richtlinie VDI 7001 (Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure) eben dieses Instrument propagiert.

tive XY wiegelt die Region auf, ich brauche Akzeptanz für das geplante Vorhaben. In beiden Fällen hilft zu Beginn eine Neudefinition des Auftrags. Die Familie will klären, was sie anders machen kann, damit sich die Essstörungen der Tochter geben. Und in beiden Fällen könnten alte Traumata die Lösung blockieren. So wehrt sich ein Ortsteil gegen den in seiner Nähe geplanten Windpark. Die Dynamik des Konflikts aber versteht man erst, wenn man weiß, dass dieser Ortsteil seit seiner Eingemeindung vor 30 Jahren unzufrieden ist. Im Ortsteil ist man sich sicher, dass man eigenständig besser da stehen würde. Die Stadt, zu der der Ortsteil inzwischen gehört, sieht den immer wieder nervenden Ortsteil, der alleine schon lange zahlungsunfähig wäre. Vor diesem Hintergrund ist die Ausweisung von Vorranggebieten für Windräder in diesem Ortsteil (und nur in diesem Ortsteil) auch eine Bestätigung alter Konflikte. Die Besonderheit bei öffentlichen Systemen: Der Auftrag kann nicht einfach in gegenseitigem Einvernehmen modifiziert werden. Im öffentlichen Raum ist ein förmliches Vergabeverfahren vorausgegangen, in dessen Rahmen eine Leistung definiert, kalkuliert und vertraglich vereinbart wurde. Kreative Verwaltungen finden hier Lösungen, allerdings muss dafür das Auftraggebersystem „mitspielen“.

Auftraggeber

Im öffentlichen Raum nennt sich der Kunde oder Klient in der Regel „Auftraggeber“ – und oft ist er überzeugt davon, dass er nicht Teil des Problems

ist. Ein typischer Auftrag, der mündlich dem schriftlichen Auftrag (Dialogprozess) beigelegt wird: „Sie müssen dafür sorgen, dass die Menschen die Windräder akzeptieren.“ Im Rahmen der Auftragsklärung geht es daher auch um die Teilhabe des Auftraggebers am zu beratenden System, um seine Perspektive auf das Beratungs- und Moderationsgeschehen und um seine (und die anderer beteiligter Akteure) Interessen an einer bestimmten Art von Ergebnis. Im öffentlichen Raum kommt erschwerend hinzu, dass es in der Regel ein komplexes Auftraggebersystem gibt. Grundsätzlich agieren im öffentlichen Bereich Politik und Verwaltung im gekoppelten Kontext: Die Politik stellt fest, dass ein Problem besteht, bei dem Unterstützung notwendig ist. Und die Verwaltung beauftragt den Berater. Sind die Rollen und die Verantwortlichkeiten klar, ist dies ein Setting, mit dem man arbeiten kann. Davon kann man jedoch häufig nicht ausgehen. Die Komplexität des Auftraggebersystems erschwert dessen Beratung. Ein Minister, ein Landrat oder Bürgermeister initiiert einen Auftrag. Er wird sich aber selbst in der Regel nicht mit in einen Klärungsprozess begeben, was genau dieser Auftrag erreichen soll bzw. was er anders machen könnte, um das Problem zu lösen. Die Exekutive agiert im Auftrag der Legislative, so dass man u.U. die gewählten Repräsentanten in den Klärungsprozess einbeziehen muss. Dass dies meist nicht geschieht führt dazu, dass letztere im Rahmen derartiger Dialogprozesse häufig „fremdeln“. Sie sind sich ihrer Rolle nicht sicher und schwanken zwischen Ablehnung („wozu braucht

man diesen Dialog, wir sind doch die eigentlichen Volksvertreter?“) und Resignation („wenn man unsere Entscheidung nicht will, dann sollen doch einfach die Bürger gemeinsam eine Lösung suchen“). Nicht selten werden Dialogprozesse gezielt eingesetzt, um in dem Spiel zwischen öffentlicher Meinung, Verwaltung und Parlament Zeit zu gewinnen oder Verantwortung zu verschieben.

Ökologie der Politik

Systemisch agieren heißt auch, die Ökologie des zu beratenden Systems beachten und respektieren. Das fängt an mit dem Setting. Sicherlich ist ein Stuhlkreis eher für schwierige Gespräche besser geeignet, als eine U-Form oder eine parlamentarische Bestuhlung, bei der Jeder und Jede einen Tisch vor sich hat. Allerdings bedeuten der Tisch und die darauf liegenden Akten Sicherheit – man wird in der ersten Sitzung diese Sicherheit nicht gleich außer Kraft setzen.

Ein ungleich wichtigeres Element der Ökologie von Politik sind die regelmäßigen Wahlen: Im Gegensatz zu den meisten anderen gesellschaftlichen Teilsystemen muss Politik sich regelmäßig die Legitimation durch Wahlen beschaffen. Im direkten Vorfeld von Wahlen sind die üblichen Regeln außer Kraft gesetzt. Während Konflikte von vielen Menschen als Störung angesehen werden, sind sie in der Politik konstituierendes Element. Konflikte müssen sein, damit sich die Wähler zwischen den Positionen entscheiden können.

Ziele einer Intervention

Was ist das Ziel einer systemischen Intervention in politischen oder planerischen Systemen? Ähnlich wie im sozialen Bereich passt auch hier das Bild des Systems als Mobilé, das sich verhakt hat. Es geht darum, das Mobilé wieder ins Schwingen zu bringen. Dabei ist das System hier wie oben beschrieben groß, komplex und ohne definierte Grenzen.

Systeme im politischen Raum können schwingen, wenn es alternative und gleichgültige Deutungen für als problematisch empfundene Aspekte gibt. Gelingt es einer Konfliktpartei, die Deutungshoheit zu gewinnen und alternative Deutungen als abwegig oder interessengeleitet zu diskreditieren, ist der Konflikt kaum noch lösbar. Es muss daher darum gehen, Bewusstheit bzw. Sensitivität für Ambivalenz zu entwickeln: Es können auch unterschiedliche Sichtweisen jeweils richtig sein, oder zumindest können sie jeweils richtige Aspekte haben. Im politischen Raum kann das auf unterschiedlichen Ebenen gelingen:

– Es kann sein, dass das System wieder frei schwingt, wenn die Konfliktlinien geklärt sind und der Kampf um Meinungen und Stimmen auf die relevanten Aspekte fokussiert ist. Dann kann im demokratischen Wettstreit eine Entscheidung gefunden werden. Dies war die Erfahrung der Mediation zur Zukunft des Frankfurter Flughafens Ende der Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts. Die nächtlichen Ruhe-

störungen und die Wachstumszwänge eines internationalen Flugverkehrsknotens zeigten sich als zentrale Aspekte.

– Es kann sein, dass die Protagonisten der Auseinandersetzung am Ende unverändert in ihrer Haltung sind, aber die vielen „Zuschauer“, das heißt die öffentliche Meinung, sich in ihrer Haltung verändert haben. Die Evaluation eines Runden Tisches um das geplante Pumpspeicherkraftwerk Atdorf zeigte in ihrem Ergebnis: Nicht nur bei den Protagonisten am Runden Tisch, auch bei den zuschauenden Bürgerinnen und Bürgern hatte sich die Polarisierung nicht verändert. Nach wie vor waren nach Beendigung des Runden Tisches die meisten Menschen in der Region entweder entschieden dafür oder entschieden dagegen. Was sich aber geändert hat, ist die Ambivalenz: Man erkennt an, dass die Personen mit der entgegengesetzten Meinung auch gute Argumente haben. Das Deutungsmuster ist nicht mehr „gut gegen böse“ oder „richtig gegen falsch“, sondern „Position A gegen Position B“ oder „Interesse A gegen Interesse B“. Die geänderte Sinnwelt betrifft dabei weniger die eigene Meinung, als vielmehr die Positionierung der eigenen Meinung im Kontext des Gesamtsystems.

Aufgrund der Größe der Systeme reichen hier häufig direkte Beratungssequenzen nicht aus. Wenn es darum geht, Perspektivwechsel zu ermöglichen und große Systeme zu irritieren und dem Denken neue Wege zu eröffnen muss das auch

über Plakate, Internetseiten oder Infobriefe geschehen.

Abschließend ist festzuhalten: Die systemische Intervention ersetzt nicht das politische oder administrative Procedere, sondern es erleichtert Verwaltung und Politik die Arbeit. Wenn Abwertung und Dogmatismus weniger geworden sind, fällt es der Politik und der Verwaltung leichter, Konflikte durch die jeweils zur Verfügung stehenden Instrumentarien (Wahl, Genehmigung, Festsetzung) zu klären und dabei sachrationale Entscheidungen zu treffen.

Literatur

Eisner, M.; Graf, N.; Moser, P.: Risikodiskurse – Die Dynamik öffentlicher Debatten über Umwelt- und Risikoprobleme in der Schweiz, SeismoVerlag Zürich 2003

Milbert, A.: Region als System – Theorien und Ansätze für die Regionalentwicklung; IZR Heft 1/2013, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2013/1/Inhalt/1_Einfuehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Fund am 4. Mai 2016

Schjold, K.; Neff, P.: Raum für Konflikte – Wenn bei der Nutzung des öffentlichen Raums verschiedene Logiken aufeinander treffen, Zeitschrift Organisations-Entwicklung 2/2015, S. 35-42

Schreckenberg, D.; Eikmann, T.; Guskj, R.; e.a.: NORAH (Noise-Related Annoyance, Cognition and Health) – Konzept einer Studie zur Wirkung von Verkehrslärm bei Anwohnern von Fluglärm; Lärmbekämpfung Bd. 6 (2012) Nr. 3, S. 107-113

von Schlippe, A.: Die Konstruktion von Feindbildern – eine paradoxe >>Anleitung<<, Konfliktodynamik, 2. Jg., Heft 3/2013

von Schlippe, A.: Systemisches Denken und Handeln im Wandel, Kontexte 46,1; S. 6-26, 2015