

# BÖSARTIGE PROBLEME ERFORDERN PARTIZIPATION

Lukas Kueng

Planungsprobleme sind nicht objektivierbare Probleme. Problem und Lösung verquicken sich zu einem schwer differenzierbaren Ganzen. Dieser Komplex lässt sich nur durch partizipative Vorgehensweisen bewältigen – mit geklärten Begriffen, kollektiver Intelligenz und dem Mut, etablierte Muster zu hinterfragen.

Die folgenden Überlegungen beschäftigen sich mit dem Kern der Planungs- und Städtebaudebatte: Den Planungsproblemen. Im weitesten Sinn handelt es sich dabei um die planerischen Herausforderungen, die aus gegenwärtigen Missständen resultieren. Solche Probleme haben eine Reihe spezifischer Eigenschaften, die im ersten Teil erläutert werden. Es wird erklärt, mit welchen Schwierigkeiten und Unsicherheiten dieser Problemtyp behaftet ist und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Im zweiten Teil folgt ein Plädoyer für Partizipation im Umgang mit Planungsproblemen. Anhand von drei Argumenten wird aufgezeigt, weshalb die Beteiligung und Einbindung unterschiedlichster Akteure in Planungsprozessen von essentieller Bedeutung ist.

## PLANUNGSPROBLEME SIND BÖSARTIGE PROBLEME

Als Pionier auf dem Gebiet der Erforschung von Planungs- und Entwurfsproblemen gilt der deutsch-amerikanische Planungstheoretiker Horst Rittel.<sup>1</sup> Rittel war selber nicht Planer. Er hatte Mathematik und theoretische Physik studiert, war also im Kontext der klassischen Wissenschaften ausgebildet worden. Aufgrund seiner Faszination für die Interaktion von Gesellschaft und gebauter Umwelt, hatte er sich in den 1970er Jahren Planungs- und Entwurfsproblemen zugewandt mit dem Ziel, die Vorgänge beim Planen und Entwerfen zu studieren. Er machte stets ein übergeordnetes Interesse an der Planung geltend, hat also nicht selber Planungsprobleme bearbeitet, sondern sie zum Ge-

genstand einer wissenschaftlichen Betrachtung gemacht. Rittel wollte verstehen, wie sich die Vorgehensweisen von Planern und Wissenschaftlern unterscheiden. Eine der wichtigsten Erkenntnisse seiner Überlegungen war, dass es beim Planen und Entwerfen keine Objektivität geben kann, weil sich die Fragestellungen immer im Spannungsfeld divergierender Interessen situieren. Es sei unmöglich, etwas zu planen ohne eine eigene Vorstellung vom Sollzustand der Realität einzubringen – und eine solche sei nie nur objektiv oder rational. Dass diese mit anderen Vorstellungen kollidiert und zu Kontroversen, Spannungen und Konflikten in Planungs- und Entwurfsprozessen führt, sei nichts anderes als die logische Konsequenz des Gegenstandes: Planung ist Bestandteil von Politik.

Rittels Überlegungen setzten bei der Frage an, warum sich die Prinzipien wissenschaftlichen Arbeitens nicht auf die Planung übertragen lassen. Er beantwortete diese Frage am Beispiel des Rationalitätsbegriffs. Versteht man rationales Vorgehen als den Versuch, die Konsequenzen der beabsichtigten Handlungen abzuwägen, führt dies in das Dilemma unendlicher Wirkungsketten möglicher Massnahmen und Konsequenzen, an deren Ende eine rationale Entscheidung erst recht nicht mehr möglich ist. Versucht der Planer also rational zu handeln, ergeben sich daraus unvermeidbare Widersprüche. Mit der Menge des Wissens über ein Problem und der möglichen Massnahmen zu dessen Beseitigung steigt nämlich auch die Schwierigkeit, über-

haupt eine Entscheidung treffen zu können. Zudem müssten, um dem Anspruch an Objektivität zu genügen, auch die Konsequenzen des Nichtstuns und die Konsequenzen des Abwägens von Konsequenzen betrachtet werden, was überhaupt nicht möglich ist. Rittel kam zum Schluss, dass beim Planen bereits der Versuch rational vorzugehen scheitert, und führte diesen Umstand auf das Wesen von Planungsproblemen zurück. Diese entstehen in der Gesellschaft, im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen, Betroffenheiten und Präferenzen. Es gibt viele mögliche Erklärungen für solche Probleme, die immer vom Verständnis und den Absichten der Involvierten geprägt sind. Die Haltungen, Positionen und die Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Akteure beeinflussen jeden Planungsprozess ab der ersten Minute. Horst Rittel erarbeitete ein präzises Profil dieses Problemtyps, dem er einen unmissverständlichen Namen gab: Das bösartige Problem.

Bösartige Probleme lassen sich nicht abschliessend formulieren, weil dafür sämtliche dazu existierenden Informationen zur Verfügung stehen müssten. Je länger man sich mit einem solchen Problem auseinandersetzt, desto mehr Wissen entsteht darüber und die Problemsicht verändert sich ständig. Ob das Problem richtig erkannt wurde, ist nie gewiss, denn jedes bösartige Problem ist einzigartig. Auch wenn es auf den ersten Blick eine grosse Verwandtschaft zu bereits bekannten Problemen hat, kann ein wesentliches Merkmal den entscheidenden Unterschied ausmachen. Eine verfrühte Entscheidung aufgrund von Erfahrung mit vermeintlich ähnlichen Problemen ist deshalb gefährlich.

Was zum Zeitpunkt der Planung als adäquat beurteilt wurde, kann sich in der Zukunft als ungenügend oder sogar falsch herausstellen. Die Diskrepanzen zwischen früheren Absichten und zukünftigen Auswirkungen werden dann oft als «Planungsfehler» bezeichnet, obwohl es zum damaligen Zeitpunkt gar keine Hinweise auf ein späteres Versagen gab. Jeder planerische Eingriff hat Folgen und hinterlässt irreversible Spuren in sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Gefügen, die nicht einfach durch die Revision einer Hypothese beseitigt werden können. Hinzu kommt, dass bösartige Probleme meist nur Teile ganzer Problemkomplexe sind, andere Probleme beeinflussen oder nur Symptome übergeordneter Probleme darstellen. Das Kurieren von Symptomen anstelle der Beseitigung der eigentlichen Ursachen ist ein Phänomen, das immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt: Wurde das Problem richtig erkannt? Wenn nein, warum nicht? Welche Informationen haben gefehlt? Wurden aus Bequemlichkeit oder Überforderung unzureichende Massnahmen beschlossen? Wurden dadurch sogar neue Probleme geschaffen?

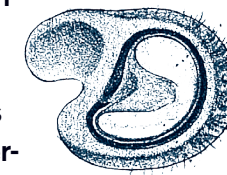
#### WARUM PARTIZIPATION?

Die einleitenden Überlegungen zur Bösartigkeit von Planungsproblemen machen deutlich, dass solche Fragen in Planungsprozessen unausweichlich sind und die erwähnten Unsicherheiten als fester Bestandteil des Planens und Entwerfens akzeptiert werden müssen. Anstatt diese Situationen krampfhaft vermeiden zu wollen, stellt sich damit vielmehr die Frage, wie planerische und städtebauliche Herausforderungen trotz oder gerade mit diesen Schwierigkeiten produktiv angegangen und lösungsorientiert bearbeitet werden können. Wenn Rationalität und Objektivität als handlungsleitende Prinzipien versagen, muss dies nicht heissen, dass es keine alternativen Vorgehensweisen und Entscheidungskriterien gibt. Horst Rittel entwickelte ein Modell, welches Planung als argumentativen Prozess begreift, «[...] in dessen Verlauf allmählich bei den Beteiligten eine Vorstellung vom Problem und der Lösung entsteht, und zwar als Produkt ununterbrochenen Urteilens, das wiederum kritischer Argumentation unterworfen wird». <sup>2</sup> Indem er einen direkten Zusammenhang zwischen den Problemen und ihren Lösungen herstellt, macht Rittel deutlich, wie zentral der Austausch von Informationen bereits bei der Problemdefinition ist.

Partizipation erweist sich damit als zentrales Instrument, mit der Bösartigkeit von Planungsproblemen umzugehen. Die zahlreichen Formen des Diskurses, die unter dem Begriff der Partizipation zusammengefasst werden, bilden eine wichtige Grundlage für den Austausch von Argumenten in Planungsprozessen. Der Austausch von unterschiedlichen «[...] Meinungen, Überzeugungen, Mutmassungen, Forderungen, Anregungen, Vorschlägen, Hoffnungen und Plänen, die von zahlreichen Parteien, Gruppierungen und Einzelpersonen vertreten werden [...]» <sup>3</sup>, bilden die Grundlage für ein differenziertes Verständnis von Planungsproblemen und mögliche Lösungen. Im Folgenden sollen drei Argumente für Partizipation in Planungsprozessen hervorgehoben werden: ein semiotisches, ein epistemologisches und ein subversives.

#### SEMIOTISCHES ARGUMENT: KLÄREN VON BEGRIFFEN

Das semiotische Argument für Partizipation in Planungsprozessen gilt der Klärung der verwendeten Begriffe. Grundlage für konstruktive Dialoge sind gemeinsame und von allen Beteiligten geteilte Begrifflichkeiten mit den dazugehörigen Bedeutungen. Obwohl als selbstverständlich erachtet, ist diese Bedingung im Rahmen von Planungsprozessen oft nicht oder nur teilweise erfüllt. Dies hängt mit den zahlreichen abstrakten Begriffen in der Planungssprache zusammen, welche zu Unklarheiten und Missverständnissen führen können. Was ist eine Region? Was bedeutet Stadt? Was ist Urbanität? Welches sind die Aufgaben der Planung? – Solche Fragen, von denen mancher meint, sie einfach beantworten zu können, lassen sich im konkreten Fall sehr unterschiedlich auslegen, weil die verwendeten Begriffe je nach Situation andere Bedeutungen haben. So kann zum Beispiel der Begriff «urban» in verschiedenen Zusammenhängen etwas anderes bedeuten, «nachhaltig» kann sich auf unterschiedliche Aspekte in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt beziehen und «planen» kann die verschiedensten Aktivitäten und Fachgebiete involvieren. Der Grund für diese Mehrdeutigkeiten liegt in der Natur vieler Planungsbegriffe. Diese bezeichnen keine Gegenstände, sondern gedankliche Konstrukte, die nicht starr sind, sondern sich durch Um- und Neudefinition ständig verändern. Der Begriff «urban» eignet sich, um dies zu veranschaulichen: Während manch einer dicht zusammengebaute Häuser und grosse Menschenmassen als urban bezeichnet, versteht ein anderer unter dem gleichen Begriff einen modernen Lebensstil, der sich vom traditionellen, ländlichen und durch Selbstversorgung geprägten unterscheidet. Die Bedeutung der Begriffe verändern sich also mit den gedanklichen Konstrukten, die durch individuelle Erfahrungen und spezifische Kontexte geprägt sind – vielfach ohne dass sich die Beteiligten dessen bewusst sind. Manche der angesprochenen Konstrukte erscheinen so klar, dass sie kaum reflektiert und als unmissverständlich vorausgesetzt werden. «Die Folge: Wenn nicht klar ist, ob der Bearbeitungsgegenstand ein Gedanke oder ein materieller Gegenstand ist, sind Komplikationen für den weiteren Verlauf der Planung und deren Umsetzung vorprogrammiert.» <sup>4</sup> Geklärte Begrifflichkeiten und Bedeutungen bilden die Basis für ein gemeinsames Verständnis einer Sachlage und ermöglichen eine transparente Kommunikation und einen zielorientierten Problemlösungs- und Entscheidungsprozess.



#### EPISTEMOLOGISCHES ARGUMENT: DIE AKTIVIERUNG KOLLEKTIVER INTELLIGENZ

Planerische Herausforderungen sind von derart hoher sozialer und technischer Komplexität, dass sie nur durch die Aktivierung kollektiver Intelligenz bewältigt werden können. Unter kollektiver Intelligenz soll hier das Einbinden eines möglichst breiten Spektrums an Wissen zu einem bestimmten Thema verstanden werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um explizite oder um implizite Informationen handelt. Planungsprobleme haben sowohl eine politische als auch eine fachliche Dimension. Während für die fachlichen Aspekte das Know-how qualifizierter Raumplaner, Städtebauer, Architekten, Ingenieure und weiterer Spezialisten unabdingbar ist, garantiert in der politischen Debatte fachliche Kompetenz nicht unbedingt auch für bessere Entscheidungen. Weil Massnahmen und Eingriffe nie für alle Bedürfnisse gleich nützlich sind, ist – einem demokratischen Verständnis folgend – auch niemand aufgrund eines Titels oder Status besser geeignet zu entscheiden, welches das dringlichste Problem oder die beste Lösung ist. Horst Rittel nannte diesen Zustand «Symmetrie der Ignoranz», d.h. dass prinzipiell alle legitimiert sind, sich zu einem Problem zu äussern und zu dessen

Lösung beizutragen. Daraus ergibt sich das zweite, epistemologische Argument für Partizipation in Planungsprozessen. Sowohl Expertenwissen als auch Alltagserfahrungen können gleich nützlich sein, wenn Probleme definiert, Lösungen gesucht, Entscheidungen getroffen und Massnahmen beschlossen werden müssen. Der Ausschluss bestimmter Akteure oder Gruppierungen kann auch den Ausschluss potentiell nützlichen Wissens bedeuten. Gerade die Erfahrungen der ortskundigen Bevölkerung oder anderer direkt von einem Plan oder einem Projekt betroffener Gruppen ist von grossem Wert, sowohl für das Verständnis einer spezifischen Situation als auch bei der Suche nach realisierbaren und politisch tragbaren Lösungen. Es ist klar, dass es in solchen Aushandlungsprozessen meistens zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beteiligten und ihren verschiedenen Haltungen und Bedürfnissen kommt. Genau diese Konflikte sind aber für den Prozess wertvoll. «Es ist besser, Konflikte und die wechselseitigen Zweifel an den Positionen der Konfliktpartner systematisch zu stimulieren, als sie zu leugnen und zu unterdrücken; sie würden im Nachhinein, wenn der Plan realisiert ist, wieder aufkommen, ohne dass eine spätere Einsicht oder ein Kompromiss noch Konsequenzen haben könnte.» <sup>5</sup> Das Offenlegen von Kontroversen leistet einen wichtigen Beitrag zu einem gemeinsamen Verständnis von Planungsproblemen, denn die Entscheidungsfindung in Planungsprozessen wird oft gerade durch das Fehlen einer solchen gemeinsamen Problemsicht erheblich erschwert. Indem Wissen aus unterschiedlichen Quellen in Planungsprozesse eingebunden wird, Kontroversen debattiert, Probleme erkannt und die möglichen Lösungen transparent und für alle Beteiligten und Betroffenen nachvollziehbar

dargestellt werden, lassen sich auch Akzeptanz und politische Tragbarkeit planerischer Massnahmen und Eingriffe fördern. Über ein gemeinsam erarbeitetes Verständnis und eine gemeinsame Lösungsfindung lassen sich Verantwortung und Identifikation der Beteiligten mit den getroffenen Entscheidungen erzeugen.

#### SUBVERSIVES ARGUMENT:

#### DAS DURCHBRECHEN REKURSIVER STRUKTUREN

Zeitgenössische räumliche Entwicklungen überschreiten territoriale Grenzen, die demographischen, wirtschaftlichen und räumlichen Herausforderungen der Gegenwart entwickeln sich schnell und verändern sich laufend. Damit wandeln sich auch die Anforderungen an die Planung und die damit betrauten menschlichen Institutionen. Planen bedeutet, weit in die Zukunft zu denken, sich mit unsicheren sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen auseinanderzusetzen und schnell darauf zu reagieren – meist ohne den Erfolg verlässlich abschätzen zu können. Insbesondere hierarchisch organisierte und territorial gebundene Institutionen wie Nationalstaaten oder Stellen der öffentlichen Verwaltung bekunden Mühe, mit diesen Anforderungen umzugehen. Vielfach wird diese Krise auf die unterschiedliche Skalierung legislativer Zyklen und langfristiger Zeithorizonte in Planungsangelegenheiten zurückgeführt. Oft geht dabei vergessen, dass etwa die öffentliche Verwaltung von politischen Kurswechseln nur indirekt betroffen ist und in den meisten Fällen mit recht hoher Kontinuität arbeiten kann. Es existiert also ein weiterer Grund für die erwähnten Defizite: menschliche Institutionen entwickeln Routinen, d.h. sie geben sich selber Regeln, die sie im eigenen Handeln laufend reproduzieren. In solchen Routinen werden Institutionen gefestigt und deren Handeln habitualisiert. Der englische Soziologe Anthony Giddens

hat diesen Mechanismus als die Dualität von Struktur und Handeln bezeichnet. «Routinen sind konstitutiv, sowohl für die kontinuierliche Reproduktion der Akteure in ihrem Alltagshandeln wie auch für die sozialen Institutionen; Institutionen sind solche nämlich nur kraft ihrer fortwährenden Reproduktion.»<sup>6</sup> Insbesondere im Umgang mit Komplexität lässt sich dieses Phänomen immer wieder beobachten. Entscheidungen werden in etablierten Routinen gefällt und über Sachzwänge legitimiert. Was zu einem früheren Zeitpunkt funktioniert hat, wird über stillschweigende Prämissen wiederholt, selbst wenn sich die Umstände und die Anforderungen verändert haben. Gerade in Situationen der Unsicherheit ist es meistens einfacher und zeitsparender, bereits Erprobtes anzuwenden, anstatt Neues auszuprobieren. Dies ist bedauerlich, denn eigentlich sind der Phantasie in der Planung kaum Grenzen gesetzt. Rittel sprach von einer «Ehrfurcht einflössenden epistemischen Freiheit beim Planen [...]»: Es gibt keine – logische oder andere – Notwendigkeit, etwas Bestimmtes als Antwort auf eine strittige Planungsfrage zu wollen oder zu tun. Nichts muss sein oder bleiben, wie es ist oder zu sein scheint, es gibt keine Grenzen des Denkbaren.»<sup>7</sup>

Daraus folgt das dritte, subversive Argument für Partizipation in Planungsprozessen. Beteiligung und Einbindung externer Akteure aus anderen gesellschaftlichen Bereichen hilft, die rekursiven Strukturen institutioneller Prozesse zu durchbrechen. Subversion soll in diesem Zusammenhang nicht im destruktiven Sinn verstanden werden, sondern als Werkzeug zur ständigen Überprüfung und Erweiterung des Machbaren. Neben der Aktivierung potentiell nützlichen Wissens ermöglicht Partizipation also auch das Hinterfragen etablierter und eingespielter Vorgehensweisen, denn oft sind etablierte Strukturen und Routinen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik selber ein Teil des Problems.

**Lukas Kueng, geb. 1977**  
Studium der Architektur an der ETH Zürich, Diplom 2004. Seit 2005 Assistent am Lehrstuhl von Prof. Marc Angélil am Netzwerk Stadt und Landschaft. Seit 2007 eigenes Architekturbüro in Zürich ([www.slik.ch](http://www.slik.ch)).

- 1 Horst W. J. Rittel (\* 14. Juli 1930 in Berlin, † 9. Juli 1990 in Heidelberg) war Mathematiker, Physiker und Planungstheoretiker. Er unterrichtete als Dozent für Design-Methodologie, Wissenstheorie und Theorien der Kommunikation an der Hochschule für Gestaltung ULM (1958-1963), als Professor of the Science of Design an der University of California Berkeley, College for Environmental Design, Department of Architecture and Department of City and Regional Planning (1963-1990) und war Direktor und Professor am Institut für Grundlagen der Planung an der Universität Stuttgart, Fakultät für Architektur und Stadtplanung (1973-1990).
- 2 Rittel, Horst; Webber, Melvin: Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung, 1976, in: Reuter, Wolf D. (Hrsg.): Planen Entwerfen Design, Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, Stuttgart, 1992, S.23
- 3 Rittel, Horst: Zur Planungskrise: Systemanalyse der ersten und zweiten Generation, 1976, in: Reuter, Wolf D. (Hrsg.): Planen Entwerfen Design, Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, Stuttgart, 1992, S.60
- 4 Schönwandt, Walter: Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung, Stuttgart, 2002, S.62
- 5 Reuter, Wolf D.: Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses, in: Selle, Klaus (Hrsg.): Planung neu denken Bd1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse, Dortmund, 2006, S.220
- 6 Giddens, Anthony, Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie, Frankfurt a.M./New York, 1988, S.111f.
- 7 Rittel, Horst: Die Denkweise von Planern und Entwerfern, 1988, in: Reuter, Wolf D. (Hrsg.): Horst Rittel, Planen Entwerfen Design, Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, Stuttgart, 1992, S.142