

# 1. Einleitung: Fragen an öffentliches Tun

---

Anforderungen der Stadt- und Regionalentwicklung haben sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland wie auch weltweit grundlegend gewandelt. Womöglich ist die treffendere Formulierung: Sie haben sich weltweit gewandelt – und im Zuge dessen auch in Deutschland.

Denn ursächlich sind Megatrends, die weltweit zu beobachten sind, darunter die digitale Revolution und die Entstehung neuer Öffentlichkeiten.

Neue Öffentlichkeiten bedeuten, wie Jürgen Habermas in breiter historischer Perspektive in »Strukturwandel der Öffentlichkeit«<sup>1</sup> beschrieben hat, immer auch, dass sich Autorisierungs- und Machtverhältnisse neu organisieren. Dass Menschen im Zuge der Herstellung neuer Öffentlichkeiten nach Sichtbarkeit, Wirksamkeit und Mitbestimmung streben, ist dabei per se keinerlei Neuigkeit. Dieser Prozess hatte im europäischen Kulturraum einen frühen zivilisatorischen Höchststand in der Antike. Er setzte sich mit Höhen und Tiefen über viele Jahrhunderte fort und bildete sich ab der frühen Neuzeit besonders markant durch Entstehung der höfischen Öffentlichkeit sowie ab dem 19. Jahrhundert durch Ausbildung einer bürgerlichen Öffentlichkeit ab.

Neu ist allerdings die explosive Kraft, mit welcher sich seit den 1990er-Jahren – also durch die rasante Verbreitung des Internet – neue Öffentlichkeiten ausbreiten. Dieser Schub ist in seiner historischen Dimension wohl nur mit der Erfindung des Buchdrucks vergleichbar und womöglich übertroff er diese noch. Erst 1989 wurde das Internet als hypertextbasierte und browsergestützte Vernetzung zweier militärischer Standorte und deren Intranets geschaffen. Bereits Mitte der 1990er-Jahre hatte es viele zivile Bereiche durchdrungen. Entsprechend weiterreichend, vor allem aber auch rasant sind die Veränderungen, welche Bürger\_innen, Familien, Wirtschafts-

---

<sup>1</sup> Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt/M. 1990, 5. Auflage (zugl. Habil.-Schrift 1961).

akteur\_innen, Wissenschaftler\_innen, Politiker\_innen, Kulturschaffende und alle weiteren Menschen in ihrem täglichen Tun und Denken durchlaufen. Bis heute hat das Internet dominante Stellungen lange gewohnter Meinungsführer obsolet werden lassen, allen voran in der Politik und im Printjournalismus.

Dies hat erdrutschartige Auswirkungen auf alle Lebensbereiche und professionelle Handlungskontexte, darunter auch die Stadt- und Regionalentwicklung. Ihre komplexen Prozesse sind nicht weiter »top-down« steuerbar und durchsetzbar, weil Meinungsführerschaften divers gebrochen sind. Bund, Länder und Kommunen stehen unter Zugzwang. Sie sind angehalten, vielfältige Akteurskreise und ihre Interessen in neuen und komplexeren Governancemodellen abzubilden.

Ein Manko ist diese Entwicklung indes nicht. Sie muss nicht als bedrohlich empfunden werden. Im Gegenteil: Im Prinzip war ja bereits vor der digitalen Revolution – also weit vor den 1990er-Jahren – erkannt, dass öffentliche Prozessgestaltung (»governance«) auf den Schultern von viel mehr Teilhabenden zu lagern ist als ausschließlich auf denjenigen der Handelnden in Politik und Verwaltung, welche im engeren Sinne das hoheitliche »government« einer Gesellschaft bilden.<sup>2</sup> Dieses betrifft vor allem die Identifizierung von Bedarfen, den Wissenstransfer in Konzeptionsphasen, die Entscheidungsfindung und die Entscheidungsauthorisierung. Sie gehen den eigentlichen Implementierungsphasen in Stadt- und Regionalentwicklung – damit also auch den Bauplanungsphasen respektive Leistungsphasen nach HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) – voraus. Eine der frühen, ja beinahe manifestartigen Positionierungen zur Beteiligung neuer Teilhabender in Stadt- und Regionalentwicklung lieferte Sherry Arnstein in ihrem Fachbeitrag »A Ladder of Citizen Participation« im Jahr 1969: »There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process.<sup>3</sup>

Unter Zugzwang gesetzt durch neue digitale Meinungsführerschaften und in jüngerer Zeit nochmals beflügelt durch Nachhaltigkeitsforderungen

---

<sup>2</sup> Zur weiteren Abgrenzung von »governance« und »government« s. Kapitel 2 »Schlüsselbegriffe« und hier »öffentliche Prozessgestaltung«; vgl. weiterhin den Artikel »governance« in: Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020, S. 81.

<sup>3</sup> Arnstein, Sherry: »A Ladder of Citizen Participation«, in: Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, S. 216–224.

– die im Prinzip nicht neu, nun aber parteilagerübergreifend opportun geworden sind<sup>4</sup> –, haben viele öffentliche Träger erkannt, dass Bau- und Nutzungskonzeptionen des Dialoges mit einer breiten Gruppe von Akteur\_innen bedürfen und dadurch vor allem auch verbesserbar sind. Hierzu gehören Bürger\_innen, Arbeitnehmer\_innen, Konsument\_innen, Investor\_innen und diverse weitere Interessensgruppen.

Gleichzeitig offenbart sich ein Defizit in der staatlichen Handlungsfähigkeit: In Verwaltungen, darunter Ministerien, Landratsämter und Rathäuser, sind geeignete bauliche und räumliche Infrastrukturen sowie Methodenwissen dialogischen Arbeitens längst noch nicht so häufig anzutreffen, wie es zu wünschen ist. Besprechungsräume sind nicht multimedial ausgestattet und ein Internetanschluss oder WLAN fehlen. Arbeitsmaterialien für Kreativtechniken wie zum Beispiel Stifte, Papier, Karteikarten liegen nicht griffbereit. Präsentationsmöbel wie zum Beispiel Whiteboards, Pinnwände oder Leinwände sind nicht vorhanden. Sitz- und Tischmöbel sind nicht flexibel arrangierbar und stehen offenen Gesprächssituationen sowie dynamischen Gruppenprozessen buchstäblich im Weg. Das Wissen von Prozessverantwortlichen zum dezentralen digitalen Informationsmanagements ist nicht hinreichend gegeben. Oder es kann aufgrund von Datenschutzregelungen nicht fruchtbar gemacht werden. Digitale Kommunikationsinstrumente werden nicht genutzt, sind mitunter sogar verpönt. Prozessverantwortliche verstehen sich als »Schreibtischtäter«, sind aber in agiler Moderation und agiler Dokumentation nicht geübt. Junge und entsprechend qualifizierte Arbeitnehmer\_innen können nicht nachrücken, weil der öffentliche Dienst für das langjährige Verharren auf einzelnen Dienststellen auch monetäre Anreize geschaffen hat und Positionswechsel in finanzieller Hinsicht mitunter unattraktiv sind.<sup>5</sup>

Dies sind Beispiele für Defizite traditionellen Regierungs- und Verwaltungshandelns (»government«), welche durch neue Dialogformen und Teilhabemodelle mit Akteur\_innen auch jenseits der institutionellen Regierungs- und Verwaltungsapparate abgefangen und geheilt werden sollen (»governance«). Sie sind in diesem einleitenden Abschnitt möglicherweise pointierter dargelegt, als es ein kurзорischer Einstieg in die Materie erwarten ließe.

---

4 Latour, Bruno: *Où atterir*, Paris 2017.

5 Dies ergibt sich im Rahmen des TVÖD durch Effekte der »erworbenen« Erfahrungsstufen, also der Dauer der Dienstzugehörigkeit auf einer Beschäftigungsstelle, welche einen automatisierten und spürbaren Anteil des Gehaltsniveaus ausmachen; vgl. Abschnitt 8.2 »Verwaltungsrenaissance, oder: Der Marsch durch die Instanzen«.

Doch es ist an der Zeit, konkreter zu werden und wirklichen – nicht bloß proklamierten – Wandel einzufordern! Die Schwachstellen von Regierungs- und Verwaltungshandeln in der heutigen Kommunikationsgesellschaft haben konkrete Ursachen und Ausprägungen, die sich benennen und auch beheben lassen.

Ebenso gilt aber auch: Methodenwissen und Prozesskompetenz, dazu entsprechend ertüchtigte Arbeitsräume für integrierte Prozesssteuerungen und »governance« sind durch Pilot- und Förderprogramme inzwischen aufgebaut und vielerorts implementiert. Die »Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt«, welche von 27 Staaten der Europäischen Union im Jahr 2007 gezeichnet wurde, hat wichtige Impulse gegeben. In Deutschland bündelt unter anderem die Nationale Stadtentwicklungspolitik, getragen vom Bundesministerium des Innern und für Heimat, wegweisende Programme und trägt zum Kompetenzaufbau in Stadt- und Regionalentwicklung bei. Zugleich verharren diese Projekte als Drittmittelprojekte häufig außerhalb der verstetigten Haushaltsstrukturen und so gesehen auch außerhalb der etablierten Verwaltungsstrukturen. Es ließe sich sagen: Schade um die vielen Fördergelder, wenn es hier nicht bald weitergeht!

Der hier formulierte Bedarf besserer Prozesskompetenz ist aber nicht ausschließlich Verwaltungs- und politischer Praxis vorbehalten. Auch die wissenschaftliche Reflexion von Prozessen offenbart Defizite. Es gibt gute Gründe, dieses auch in akademischen und disziplinären Traditionen begründet zu sehen, wie in dem Abschnitt »Wissensläufe« dieser Untersuchung weiter ausgeführt sein soll. Der je eigene Zugriff von Soziologie und Wirtschaftswissenschaften auf intersektorale Prozesse scheint mit der Geschichte und dem Selbstverständnis der Fächer verbunden zu sein: Während die Soziologie sich vor allem abstrakter Gesellschaftstheorie widmet, ist die Wirtschaftswissenschaft deutlich fallbezogener orientiert, was aber zugleich eine eher funktionale Betrachtung von Prozessen bedeutet. Etwa wenn betriebswirtschaftliche Forschungen auf Aspekte von Effizienzsteigerung oder Innovationskraft abgestellt sind. Eine konkrete Beschreibung der Akteur\_innen, des sie verbindenden Tuns und der sie einenden Energien hingegen – im Fall dieser Untersuchung einer Vision und ihrer Erzählungen – findet sich in Forschungen nur selten abgebildet. An Nachdruck und Deutlichkeit hierzu lässt es der Stadtplaner und Stadtforscher Klaus Selle im Resümee zu »Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe« (2018) nicht fehlen: »Was heißt das für die Forschung? Mit der letzten Feststellung ist auch schon eine Hauptaufgabe für die Stadtforschung umrissen: Überhaupt erstmal erfassen und

abbilden, was der Fall ist. Denn daran fehlt es. Es gibt unseres Wissens keine Darstellung von Stadtentwicklungsprozessen aus der Governanceperspektive, mit denen möglichst alle Akteure in den Blick genommen und – im ›feinen Korn‹ kommunikativer Interdependenzgestaltung – beschrieben wird, wie Handlungsfähigkeit entsteht, wer mit wem, wie die Planungs- und Entwicklungsprozesse gestaltet etc. Diese Aufgabe klingt trivial. Sie ist es aber nicht.<sup>6</sup>

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass es nicht nur an einer hinreichend praktizierten Kommunikationskultur aller heute (potenziell) relevanten Teilhabenden in Stadt- und Regionalentwicklung fehlt. Sondern es mangelt auch an wissenschaftlichen Instrumentarien, um diese Kommunikationskultur zu reflektieren, abzubilden und zu modulieren.

Ressourcen und breite Identifikationsmöglichkeiten von Teilhabenden sehr unterschiedlicher Herkunft bleiben dabei auf der Strecke. Es wird überdies Vorschub geleistet für intransparente, einseitige Interessenstrukturen. Sie können genutzt, womöglich sogar gezielt hergestellt werden, um einzelne Akteur\_innen nicht zum Zuge kommen zu lassen, um innovative Dialoge und Diskurse grundsätzlich zu behindern und zu unterbinden. Mancherorts wird die Zeit nicht bloß verschlafen, sondern es handelt sich um bloße Interessenspolitik etablierter Entscheider\_innen, um Türen nicht zu öffnen, Räume nicht neu zu organisieren und das Rampenlicht, das sie zur Erhaltung ihrer Machtposition benötigen, nicht zu gefährden. Die Krise der repräsentativen Demokratie, welche in den Zynismen einzelner politischer Gruppierungen peinlich und schmerzvoll gipfelt, lässt sich auch als Ausdruck dieser immer noch verbesserungswürdigen Dialogkultur zwischen etablierten Politik- und Verwaltungsstrukturen auf der einen Seite und politisch engagierten Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite lesen.

Unter welchen Voraussetzungen können Projekte der Stadt- und Regionalentwicklung, die stattdessen auf soziale Innovation und Befähigung setzen, die grundsätzlich auch die Stärkung einer demokratischen Gesellschaft anstreben, ihre Ziele erreichen, resilient sein und eine verbesserte »governance« befördern? Dieser Frage soll diese Untersuchung im weitesten Sinne nachgehen. Doch freilich müssen Blickwinkel und Frageansatz dazu spezifiziert werden. Es ist notwendig, eine in Umfang und Methodik beherrschbare

---

6 Selle, Klaus: Stadt entwickeln. Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Texte aus Forschung und Praxis, Lemgo 2018, S. 434.

Perspektive zu wählen, unter welcher der Themenkomplex beleuchtet und befragt werden kann.

Der hier gewählte Fokus ist die Kommunikation und das Erzählen von Geschichten, häufig auch als »storytelling« bezeichnet. Eine starke, gemeinsame Geschichte (»story«) ist der Kitt, welcher diverse Akteursgruppen zusammenführen kann und zusammenhält. Starke Geschichten in der Stadt- und Regionalentwicklung nehmen ihren Ausgangspunkt bei Visionen. Der Prozess zur Umsetzung dieser Vision wird als das Erzählen (»telling«) der Geschichte begriffen.

Starke Visionen, häufig auch mit Innovationen gekoppelt, führen in Stadt- und Regionalentwicklung Akteur\_innen zusammen, welche so divers wie das Leben selbst sind: Politiker\_innen, Verwaltungsfachleute, Ökonom\_innen, Händler\_innen, Ingenieur\_innen, Ökolog\_innen, Agrarbeiter\_innen, Kommunikationsexpert\_innen, Künstler\_innen, Denkmalpfleger\_innen, Gastronom\_innen und viele mehr. Um diese Vielfalt anzuzeigen, ist in dieser Untersuchung von »intersektoralen« Prozessen die Rede. Zur Realisierung einer Vision formieren sich Akteur\_innen mit unterschiedlichen Expertisen und Mandaten in häufig intersektoralen, nicht institutionalisierten Umgebungen. Mitunter ist es auch so, dass sich zunächst Gruppierungen bilden, ohne dass eine konkrete Vision vorliegt, sehr wohl aber eine bereits treibende und verbindende gemeinsame Ahnung und Vorstellung, dass »irgendetwas doch passieren muss«.

Jenseits der ausgetretenen Pfade bieten solch intersektorale Gruppen, gerade weil sie sich zwischen oder außerhalb etablierter Institutionen formieren, häufig den Raum, um Visionen zuzulassen und wachsen zu lassen. Doch diese diversen Akteursgruppen und »Spinner« sind in ihrem Zusammenhalt auch im hohen Maße verletzlich: Sie bilden das Gegenteil institutionell und auch formaljuristisch definierbarer Handlungsumgebungen – zum Beispiel eines Landesministeriums für Infrastruktur oder eines städtischen Bauamtes –, welche kraft ihrer gesetzlichen Verankerung, Dienstordnungen, Organigramme, Stellenbeschreibungen und Tarifwerke nicht aus der Bahn zu werfen sind.

Fragen zur Untersuchung von visionsgetriebenen, intersektoralen Prozessen der Stadt- und Regionalentwicklung werden daher sein: Wer sind die Teilhabenden in intersektoralen Prozessen? Welche Aufträge erhandeln sie sich und füllen sie aus? An welchen Orten verdichtet sich Kommunikation? Wie gewinnen diese Gruppen Momentum und schließlich politisches Standing? Wie werden sie zu Playern, möglicherweise sogar selbstständig ge-

schäftsfähig? Ebenso aber: An welchen Punkten erweisen sich Dialogprozesse als anfällig oder als ungeeignet? Wo bilden sich möglicherweise konkurrierende Ort mit unterschiedlichen Erzählungen? Und schließlich: Welche Dynamiken sind in den Erzählungen der einzelnen Geschichten zu beobachten? Welche Akteurstypen treiben diese Geschichten voran und können ebenso auch ihr Scheitern bewirken? Von welchen Akteurskonstellationen erweist sich dieser Pfad als erfolgsabhängig?

Die Tatsache, dass Fragen der Kommunikation zum Zentrum des Untersuchungsinteresses erklärt sind, erklärt sich aus einer gängigen Definition von »Öffentlichkeit«, wie sie unter anderem Habermas beschrieben hat: Öffentlichkeiten sind hinreichend große Kommunikationsräume. Dialoge einer hinreichend großen Anzahl von Menschen lassen Öffentlichkeiten entstehen. Sie sind, wie Habermas unter Verweis auf die römische Antike darlegt, »streng von der Sphäre des Oikos getrennt, die jedem einzeln zu eigen ist (idem).«<sup>7</sup>

Unbenommen der hier gewählten Perspektive auf öffentliches Tun mit dem Schwerpunkt der Frage nach Kommunikationsprozessen und dem Erzählen von Geschichten ist es so, dass Stadt- und Regionalplanung nicht ohne Investitions- und Betriebskostenrechnung, nicht ohne einen Markt von Ressourcen, nicht ohne demografische Erhebungen, nicht ohne Verkehrskonzepte, nicht ohne Umweltverträglichkeitsprüfungen, nicht ohne baufachliche Betrachtungen auskommen. Doch wenn die gemeinsame Dialogkultur fehlt, die ein Projektbettet, und wenn es an einer transparenten und agilen »governance« mangelt, welche heutiger Anspruch einer pluralistischen Gesellschaft ist, dann ist ein nachhaltiges Projektmanagement bereits in seinen Anfängen zum Scheitern verurteilt. Dialogkulturen und die sich in ihnen ausbildenden Narrative und Geschichten mit ihren Identifikationsangeboten spielen eine wesentliche Rolle. Sie sind wie der Schlussstein eines Kuppelbaus: die Kräfte führen durch sie hindurch und werden dabei im doppelten Wortsinn aufgehoben. Sie sind das A&o des Tuns.

Die Untersuchung unterteilt sich in acht Abschnitte. In dem nun folgenden zweiten Abschnitt werden Schlüsselbegriffe der Untersuchung möglichst kurz und knapp vorgestellt. Hierbei handelt es sich um begriffliche Setzungen, die in den beiden folgenden Abschnitten des »Forschungsdesigns« und

---

7 Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt/M. 1990, 5. Auflage (zugl. Habil.-Schrift 1961), S. 56.

der »Wissensläufe« kontextualisiert und unterstellt werden. Der dritte Abschnitt ist dem Forschungsdesign gewidmet. Er wird das Instrumentarium der »dichten Beschreibung«, wie es Clifford Geertz geprägt hat<sup>8</sup>, und Techniken der qualitativen Netzwerkforschung, im weitesten Sinne durch Max Webers »verstehende Soziologie« vorgeformt<sup>9</sup>, in den Mittelpunkt rücken. Eine Erörterung zur Auswahl der Untersuchungsbeispiele ist dem Kapitel eingeschlossen. Im vierten Abschnitt werden relevante Wissensläufe der akademischen Forschung und aus Praxisprojekten vertiefend dargelegt. Danach – und dies nun in der für empirische Forschung gebotenen Ausführlichkeit und Offenheit – geht es in die Betrachtung und Analyse von fünf Fallbeispielen im Hinblick auf die Implementierung von Visionen kraft des gemeinsamen Festhaltens und Ringens um die erzählten Geschichten durch die beteiligten Akteur\_innen. Diese Fallbetrachtungen und Analysen sind in zwei Kapitel unterteilt: drei Fallbeispiele entstammen der Internationalen Bauausstellung Thüringen (Kapitel 5), zwei weitere dem Quartier de l'innovation in Montréal (Kapitel 6). Schließlich werden die Untersuchungsergebnisse zu einem Analyseinstrument zur Nutzung und Gestaltung intersektoraler Prozesse von Stadt- und Regionalentwicklung moduliert. Akteurstypen werden in ihrem Verhältnis zu den Erfolgspfaden von storytellinggetriebenen Projekten der Stadt- und Regionalentwicklung betrachtet. Dieser siebte Abschnitt ist im besonderen Maße auch visuell aufbereitet. Das Modell kann als eine Folie dienen, um Erfolge, Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten auch anderweitiger intersektoraler Projekte in Stadt- und Regionalentwicklungen auf ihre Zusammenhänge mit Akteurskonstellationen zu betrachten.

- 
- 8 Geertz, Clifford: »Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture«, in: *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, New York 1973, S. 3–30.
- 9 Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage 1972 (1. Auflage 1921), Tübingen; zur »verstehenden Soziologie« und zu »interpretativer Sozialforschung« vgl.: Akremi, Leila/Baur, Nina/Knoblauch, Hubert/Traue, Boris: »Was heißt ‚interpretativ forschen‘«, in: dies. (Hrsg.): *Handbuch Interpretativ forschen*, Weinheim 2018, S. 9–16.