



Thomas Kuder

# Stadtmachen – zur stadtplanerischen Einordnung eines aktuellen Fachbegriffs

**„Stadtmachen“ ist das aktuelle Thema der Stunde. Wer etwas auf sich hält und dazugehören möchte, der oder die „macht Stadt“, möchte man meinen – am besten gemeinsam mit anderen Engagierten zusammen im Rahmen einer „koproduktiven“, von allen gesellschaftlichen Kräften gemeinsam getragenen Stadtentwicklung. Was genau meint aber „Stadtmachen“, und warum, so dürfte sich vielleicht der eine oder die andere fragen, macht dieser Begriff heute eine solche Karriere? Schließlich ist der Begriff zwar in der vorliegenden Form noch relativ neu, keinesfalls aber das Thema. Denn schließlich wurde „Stadt“ schon immer „gemacht“.**

„Stadt“ wurde aber nicht nur schon immer „gemacht“, sondern sie wurde schon immer „von allen“ gemacht. Allerdings scheint diese Erkenntnis im hegemonialen Denken der modernen, kommunalen Stadtplanung und -entwicklung der letzten einhundertfünfzig Jahre aus dem Blick geraten zu sein. Vor dem Hintergrund des dominanten, eher hierarchisch verstandenen Begriffsverständnisses hat Klaus Selle vor knapp 15 Jahren nochmals ausdrücklich auf diesen Sachverhalt hingewiesen: „Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen oder kulturellen Entwicklung der Städte mit“ (Selle 2008). Wenn dem aber so ist, wofür steht dann der etwas „überhöhte“ Begriff vom „Stadtmachen“? Worin ordnet er sich ein? Wovon setzt er sich ab? Zur Beantwortung bedarf es eines Seiten- und Rückblicks:

## Rückblick: „die Stadt“ macht „Stadt“

In der Geschichte der modernen Stadtplanung bis zu den 1960er Jahren hat sich, von der reaktiven Anpassungs- und Auffangplanung bis zur aktiv steuernden Entwicklungsplanung, nach und nach ein weitreichendes Verständnis staatlicher Zuständigkeit und Steuerung ausgebildet (Selle 1998). Dem theoretischen Modell der „comprehensive planning“ folgend, wurde Entwicklungsplanung als zentralistisch organisierte Aufgabe kommunaler Verwaltung verstanden. Nach gängiger Auffassung war es allein „die Stadt“, in Gestalt der Kommunalpolitik und Verwaltung, die dafür zuständig war, „Stadt“ zu „machen“. Stadt wurde dem gemäß i. d. R. „top down“ produziert.

Mit den langfristigen Zielsetzungen der Entwicklungsplanung, der Ableitung konkreter Umsetzungsschritte nach Plan und „von oben nach unten“ sowie einer überschneidungsfreien Einbindung aller Belange in Fläche und Raum wollte man den Aufgaben der Stadtentwicklung mit einem Höchstmaß planerischer Vernunft begegnen. Dieses Vorgehen basierte auf einem Verständnis von Planung als einer

technischen Rationalität. Sie wurde als rational erachtet, wenn sie über vollständige Information verfügte, widerspruchsfreie Ziele verfolgte und aus einer „Tabula-rasa-Situation“ heraus agieren konnte (Häußermann/Siebel 1993).

Nach wenigen Jahren war jedoch die Euphorie verfliegen. Vollständige Information sei nicht machbar und nicht wünschbar, so die Kritiker. Das technisch-rationale Vorgehen durch „allgütige, allwissende und allmächtige Planer“ ähnele einem fragwürdigen „Gott-Vater-Modell“. Auch erscheine das Denken in langjährig verbindlichen Programmen zu schematisch für kurzfristig wechselnde Bedarfe in den Kommunen. Entwicklungsplanung sei daher für Betroffene nicht nachvollziehbar, sie werfe Leistungsdefizite, Legitimitätsprobleme und Konflikte auf und sei zum Scheitern verurteilt (Häußermann/Siebel 1993).

## „Mehr Demokratie wagen“

Anfang der 1970er Jahre, getragen von Forderungen nach gesellschaftlicher Demokratisierung, einer Politik des „Mehr Demokratie wagen“ von Bundeskanzler Willy Brandt sowie wachsender Widerstände gegen „autoritäre, hoheitlich verfügte Planungsakte“, wurde Bürgerbeteiligung in der Planung, und damit der Einstieg in die kooperative Planung, erstmals gesetzlich festgeschrieben (Schönig/Hoffmann 2007). Einhergehend mit dem konstatierten Verlust des Modernisierungsglaubens in der Gesellschaft (Assmann 2013), gewann die Rückbesinnung auf das eigene Kulturerbe mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 immer mehr an Bedeutung und wurde mit Etablierung des UNESCO-Welterbes fest verankert. Einen konkreten Niederschlag fand diese Entwicklung auch im Wandel stadtplanerischer Zielvorstellungen hin zur behutsamen Stadterneuerung. Und auch die hoheitlich gesteuerten Planungs- und Beteiligungsprozesse entwickelten sich Schritt für Schritt hin zu neuartigen kooperativen Verfahren.

Die Stadtentwicklung hatte sich nach den gewaltigen Aufgaben des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg und der anfangs brachialen, später dann behutsamen Stadt-



erneuerung verstärkt der kleinteiligen Optimierung von Stadt im Zuge einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung zugewandt. So wurden altindustrielle oder altmilitärische Konversionsflächen saniert und für neue Zwecke verfügbar gemacht, schrumpfende Städte stabilisiert und ggf. rückgebaut, innere Flächenpotenziale erschlossen sowie Baulücken aktiviert und neuen Nutzungen zugeführt. Um diese Hinwendung zur kleinteiligen Feinjustierung „im Bestand“ zu ermöglichen, war aufgrund der dispersen Sozial- und Baustrukturen der Städte eine Öffnung für „Betroffene“ sowie bürger- und zivilgesellschaftliche Akteure unverzichtbar.

Diese Öffnung gegenüber anderen Akteuren brachte in den folgenden Jahrzehnten viele neue Konstellationen in der Stadtentwicklung hervor. Nach und nach begannen sich in den verschiedenen Kooperationsformen die klassischen Rollen von Stadtpolitikern und Planern als Planungsobjekte auf der einen, Markt, Zivilgesellschaft und Bürgerschaft als Planungsobjekte auf der anderen Seite, aufzulösen und anzugleichen. Nach Mayntz (2004) handelt es sich dabei um typische Kennzeichen des Übergangs vom „Government“ zur „Governance“.

Neben vertraglich geregelten Großprojekten und meist projektbezogenen Kooperationen zwischen „Staat“ und „Markt“, wurden auch in den Förderprogrammen von Bund, Ländern und Kommunen, z. B. im Programm „Soziale Stadt“ der Städtebauförderung, neue Möglichkeiten für die kreative Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft und Zivilgesellschaft etabliert. Auftrieb erhielten zudem Projekte, die von bürger- oder zivilgesellschaftlichen Akteuren initiiert und, abhängig von Fördermitteln, der Kooperation mit und der Genehmigung von kommunalen Behörden, selbständig getragen wurden (Schönig/Hoffmann 2007).

Die geschilderte Entwicklung hin zur kooperativen Stadtentwicklung findet sich in konzeptioneller Nähe zum englischsprachigen, meist im Original verwendeten „Placemaking“. Der Begriff „Placemaking“ steht in erster Linie für die physische Gestaltung von Orten. Einzug in die europäischen Planungsdiskurse hielt er u. a. mit den Studien zur „Collaborative Planning“ (Healey 1997) und der Akzentverschiebung vom „Regieren“ (Government) hin zu einer von vielfältigen Akteurskonstellationen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft oder Bürgerschaft getragenen „Steuerung“ im Sinne von „Governance“ (Mayntz 2004).

„Placemaking“ wird, so Bürkner (2005), mehrheitlich verstanden als ein Weg zur Definition von Orten und Bedeutungszuweisungen. Der Begriff bezeichne einerseits die strategische Komponente von Prozessen der aktiven Raumgestaltung und -inszenierung, andererseits bezeichne er die alltäglichen sozialen Konstruktionsprozesse von Orten und Räumen (Bürkner 2005). Das proaktive „Placemaking“ beruht dabei, wie auch das „Stadtmachen“,

auf dem kooperativen, gestaltenden Zusammenspiel verschiedener Akteure und – nicht zwingend, aber sehr oft – auf Eigeninitiative und Engagement bürger- oder zivilgesellschaftlicher Kräfte. Ein Seitenblick auf die Zivilgesellschaft mag die gesellschaftlichen Entwicklungstrends weiter verdeutlichen:

## Seitenblick: Zivilgesellschaft

Der Ursprung des Begriffs zivil stammt aus dem lateinischen *civilis* und dem französischen *civil* und steht für bürgerlich und gemeinnützig. Zivilgesellschaft steht somit für eine bürgerschaftlich getragene Gesellschaft mit Gemeinwohlorientierung jenseits von Einzelinteressen. Je nach Perspektive steht Zivilgesellschaft für den gesellschaftlichen Teilbereich außerhalb von oder zwischen dem staatlichen, wirtschaftlichen und privaten Sektor. Es handelt sich i. d. R. um eine freiwillige, auf demokratischen Grundwerten basierende gesellschaftliche Selbstorganisationen im ganzen Spektrum bürgerschaftlichen Engagements von Vereinen, Verbänden, Initiativen und sozialen Bewegungen. Sie umfassen u. a. ehrenamtliche, sozial-karitative Tätigkeiten, soziale Dienstleistungen und Protestbewegungen. Anerkennung der Menschenrechte und der gesellschaftlichen Grundwerte, Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols und Gewaltlosigkeit gehören zu ihren normativen Tugenden.

Der Gedanke der Zivilgesellschaft, so Münkler (2006), basiert auf der Annahme, dass Staat und Markt nicht alle gesellschaftlichen Probleme in den Griff bekommen können. Zivilgesellschaft formiert sich daher i. d. R. entlang gesellschaftlicher Herausforderungen und Konfliktlinien, die sie aufgreift, kondensiert, institutionalisiert und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleitet, um Diskurse im Sinne ihrer Ziele zu beeinflussen. Sie ist in der Lage, „kommunikative Macht“ zu entfalten, mit der selbst die Wirkung sozialer Macht gebrochen werden kann (Habermas 1990; Cohen/Arato 1997; Grande/Hutter 2020).

Zivilgesellschaft ist, so argumentiert Münkler weiter, eine „Kompensationsinstanz“ gegenüber externalisierten Marktproblemen und eine Chance gegenüber einem überhandnehmenden Staatswesen. Er urteilt, dass Demokratien ohne zivilgesellschaftlichen Unterbau ein gefährliches Defizit aufwiesen, verbunden mit der Gefahr ihres Scheiterns. Bestand hätten nur Demokratien, deren Bewegungsrichtung und -intensität dauerhaft durch die Zivilgesellschaft austariert würden (Münkler 2006). Herausgefordert wird diese These heute offensichtlich durch jene autoritären Demokratien, die mit allen nicht legitimen Mitteln die Herausbildung und Existenz einer funktionierenden Zivilgesellschaft zu unterbinden versuchen. Beim zivilgesellschaftlichen Engagement dieser Lesart gehe es, wie Deppe u.a. argumentieren, aber nicht darum, den Staatsapparat zu erobern, sondern ihn dauerhaft zu belagern sowie die emanzipatorischen Potenziale



der Gesellschaft zu bündeln und zu stärken, die „vom kapitalistischen Geist noch nicht erfasst sind“ (Deppe u. a. 1990).



Abb. 1: Ohne Engagierte geht nichts (Foto: Kuder)

Einer anderen Sichtweise zufolge steht Zivilgesellschaft nicht – wie bei einer Belagerung – „außerhalb“ der bekannten gesellschaftlichen Kräfte, sondern nimmt als „Intermediäre“ eine vermittlungsorientierte Rolle in einer intermediären Sphäre zwischen den gesellschaftlichen Kräften Staat, Markt und Individuen ein. Beck und Schnur unterscheiden hierbei als Kerntypen „Traditionelle Intermediäre“, „Neo-Intermediäre“ und „Para-Intermediäre“ (Beck/Schnur 2016). Dabei gilt es nicht nur, zwischen verschiedenen Interessen und Wertvorstellungen zu vermitteln, sondern auch, verschiedene Funktionsprinzipien von Staat, Markt und Privatheit zu bändigen, die in der intermediären Sphäre Wirkung entfalten (Schmals/Heinelt 1997).

Die Unterscheidung sowie die gegenseitige Komplementarität von beiden, spiegelt sich auch in der zivilgesellschaftlichen Praxis wider. So wird z. B. von der UN-Klimakonferenz 2009 berichtet, dass Teile der Zivilgesellschaft versuchten, als Intermediäre diplomatische Erfolge in der Konferenz zu erzielen, während andere Teile den politischen Protest außerhalb gewählt hätten. Dies böte die Chance, einen politischen Mehrwert für eigene Ziele zu generieren (Unmüßig 2015). Ähnlich dürfte es sich heute verhalten, wenn z. B. Akteure von „Fridays for Future“ als Referierende vor der UN auftreten, während auf den Straßen Klimastreiks stattfinden.

Grande weist allerdings auch darauf hin, dass zuletzt vielfältige zivilgesellschaftliche Hybride entstanden seien, z. B. zwischen gemeinwohl- und partikularorientiertem Engagement oder zivilgesellschaftlichem und politischem Engagement. Es gebe zudem ganz neue politische Mobili-

sierungslandschaften, die verschiedene Organisations- und Handlungsformen kombinierten. Daraus entstünden, einhergehend mit der Politisierung der Zivilgesellschaft, neue politische Protestbewegungen, bei denen es gelte, auf deren normative Orientierungen, innere Strukturen und die Einbettung in gesellschaftliche Konfliktlinien zu achten (Grande 2018).

## Auf dem Weg zur kooperativen Planung

Zurück zur Stadtentwicklung. Die rasante Entwicklung der letzten Jahrzehnte von der hoheitlichen hin zur kooperativen Planung mündete zuletzt auch darin, dass die Koproduktion von Stadt in den europäischen Leitgedanken, wie in der neuen Leipzig-Charta 2020, nicht nur Erwähnung findet, sondern eine prominente Rolle einnimmt. Bereits in der Leipzig-Charta aus dem Jahr 2007 waren die europäischen Staaten von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern dazu aufgefordert worden, geeignete Governance-Strukturen für eine Integrierte Stadtentwicklung zu schaffen, womit bereits die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung und das konstruktive Zusammenwirken mit kommunalen Akteuren hervorgehoben wurde.

In der nachfolgenden Leipzig-Charta aus dem Jahr 2020 wird die Einbeziehung aller Akteure, vor allem einer breiten Öffentlichkeit, in die Stadtentwicklungsprozesse der Kommunen als ein zentraler Baustein europäischer Stadtentwicklungspolitik postuliert. Allerdings wird die neue Charta an dieser Stelle wesentlich konkreter als ihre Vorgängerin: Sie betont, es gelte auch, neue Beteiligungsformen zur Koproduktion, d. h. zur gemeinsamen Entwicklung und Gestaltung von Stadt mit allen Akteuren zu erproben und zu etablieren (Leipzig-Charta 2020). Unter der Überschrift „Beteiligung und Koproduktion“ heißt es u. a. dazu: „Es gilt, neue Formen der Beteiligung zu unterstützen und zu verbessern. Dazu zählen die Koproduktion sowie gemeinsame Gestaltungsprozesse in Zusammenarbeit mit den Einwohnerinnen und Einwohnern, zivilgesellschaftlichen Netzwerken, Organisationen und Privatunternehmen. Durch das Erproben von neuen Formen der Beteiligung können Städte besser mit gegensätzlichen Interessen umgehen, Verantwortung teilen und neue Lösungen erarbeiten. Gleichzeitig kann dies zur Umgestaltung und Unterhaltung des städtischen Raums beitragen und fördert die Bereitschaft dazu, neue Bündnisse für dessen integrierte Weiterentwicklung einzugehen. Öffentliche Beteiligungsprozesse sind eine grundlegende Voraussetzung für eine hohe Qualität der gebauten Umwelt“ (Leipzig-Charta 2020).

Der Begriff vom „Stadtmachen“ dürfte somit vor allem für eine sprachlich hervorgehobene Abgrenzung einer gemeinschaftlichen, kooperativen Planung unter Beteiligung oder gar in Eigeninitiative von Zivilgesellschaft und Bürgerschaft



gegenüber aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen und Problemlagen einerseits sowie der klassischen, kommunalpolitisch und administrativ dominierten Planung andererseits stehen. Den gesellschaftlichen Herausforderungen und unbewältigten Problemen sowie dem Verständnis eines hoheitlich initiierten planerischen Handelns in den Kommunen möchte man bewusst, so der Eindruck, das eigeninitiierte, gemeinwohlangagierte und kooperative „Stadtmachen“ gegenüberstellen.

Allerdings sollte man dabei berücksichtigen, dass sich „Stadtmachen“ nicht für kommunale Ziele strategisch einvernehmen lässt oder dafür zuständig ist, sich städtischer Probleme anzunehmen. „Stadtmachen“ ist ein anspruchsvolles Engagement, das viele Herausforderungen zu bewältigen hat. Es erfolgt i. d. R. eigeninitiiert, aus freiwilligem Antrieb und projektbezogen, das heißt, nicht dauerhaft. Zudem stehen die initiierten Projekte meist finanziell auf dünnem Eis und müssen mit viel sozialem Kapital um knappe Fördermittel kämpfen.

Den zeitgeistigen Sachverhalt hat Klaus Selle in sein weit gefasstes Verständnis von Stadtentwicklung eingeordnet und vor geraumer Zeit mit dem Begriff „Stadtandersmachen“ treffend charakterisiert: „Beim ‚Stadtandersmachen‘ könnte es sich um eine Form bürgerschaftlichen Engagements handeln. Hier ergreifen Menschen die Initiative, um ihre Kritik an (den) herrschenden Zuständen in den Städten in Handeln umzusetzen“ (Selle 2020).

## Fazit

Die kooperative, immer öfter koproduktive Stadtentwicklung hat sich über Jahrzehnte hinweg im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung sowie der bürger- und zivilgesellschaftlichen Emanzipationsbestrebungen als Idee und Anspruch herausgebildet und nach und nach auch eine gewisse Anerkennung erfahren. In der europäischen Stadtentwicklungspolitik dürfte sich diese Form der Stadtentwicklung künftig wachsender Zustimmung erfreuen, weil sie die kommunale Stadtentwicklung vor allem in innovativer und kreativer Hinsicht zu beleben und zu ergänzen vermag.

Das „Stadtmachen“ in heutiger Lesart betont diese Entwicklung sowie die eigeninitiierten Stadtentwicklungsprojekte von Bürger- und Zivilgesellschaft ausdrücklich. „Stadtmachen“ unterstützt damit stadtentwicklungspolitisch gewünschte Bestrebungen und leistet im Konkreten dazu einen schätzenswerten Beitrag. Allerdings gilt auch für sie, was für das analytische Verständnis von Zivilgesellschaft für nötig erachtet wird (Grande 2018): sehr viel mehr als früher bei den Projekten auf die normative Orientierung, die inneren Strukturen und die normative Einbettung in die jeweiligen gesellschaftlichen Konfliktstrukturen zu achten.



**Dr. Thomas Kuder**

Seniorwissenschaftler und Clusterkoordinator,  
vhw e. V., Berlin

## Quellen

- Assmann, Aleida (2013): Das neue Unbehagen an der Erinnerungskultur. München.
- Beck, Sebastian/Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung. Berlin.
- Bürkner, H.-J. (2005): Placemaking und Milieuentwicklungen. IRS aktuell, Nr. 46. Erkner.
- Cohen, Jean L./Arato, Andrew (1997): Civil Society and Political Theory. Cambridge.
- Deppe, Rainer/Dubiel, Helmut/Rödel, Ulrich (Hg.) (1990): Demokratischer Umbruch in Osteuropa. Frankfurt a. M.
- Grande, Edgar (2018): Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen. Nr. 31, Ausgabe 1-2. <http://handle.net/10419/200408>.
- Grande, Edgar/Hutter, Swen (2020): Corona und die Zivilgesellschaft, Stellungnahme vom 30.04.2020. <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/corona-und-die-zivilgesellschaft>.
- Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt a. M.
- Häußermann, H./Siebel, W. (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel von Planungsstrategie. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (1993): Jahrbuch Stadterneuerung 1993. Berlin.
- Healey, Patsy (1997): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Houndsmill, London.
- Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt vom 24. Mai 2007.
- Leipzig-Charta zur transformativen Kraft der europäischen Städte, 2020.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. MPlfG Working Paper 04 /1, März 2004.
- Münkler, Herfried (2006): Was bewegt Zivilgesellschaft und wohin führt das? (Vortrag bei der VW-Stiftung vom 21.03.2006).
- Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hg.) (1997): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale. Opladen.
- Schönig, B./Hoffmann, H. (2007): Zivilgesellschaft als Hoffnungsträger in Stadt- und Regionalentwicklung? In: Altröck, U./Schönig, B./Hoffmann, H. (Hg.) (2007): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Berlin.
- Selle, K. (1998): Alte und neue Planungskulturen. In: Harlander, T. (Hg.) (1998): Stadt im Wandel – Stadt im Umbruch. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. In: PND online (2008), Ausgabe II.
- Selle, Klaus (2020): Selbst gemachte Stadt. Fragezeichen. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung Heft 3/2020. Berlin.
- Unmüßig, Barbara (2015): Zivilgesellschaft und Klimawandel. Eingeschränkte Handlungsspielräume, Protest und Kooptation. Stuttgart.