



# MITTELSTÄDTE IM PERIPHERISIERTEN RAUM ZWISCHEN ABKOPPLUNG UND INNOVATION

Ergebnisse eines Experten-Workshops in Günne / Möhnesee am 08. und 09. September 2011



# MITTELSTÄDTE IM PERIPHERISIERTEN RAUM ZWISCHEN ABKOPPLUNG UND INNOVATION

Ergebnisse eines Experten-Workshops in Günne / Möhnesee am 08. und 09. September 2011

<b>1</b>	<b>VORWORT</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>KURZZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>4</b>
3.1	AUSGANGSLAGE	4
3.2	WORKSHOPZIELE UND -STRUKTUR	5
<b>4</b>	<b>ZUR STRATEGISCHEN POSITIONIERUNG VON MITTELSTÄDTEN IN PERIPHERISIERTEN RÄUMEN</b>	<b>6</b>
4.1	IMPULSREFERAT: FORSCHUNGSERKENNTNISSE	7
4.2	KOMMENTARE	10
4.3	AUS DER DISKUSSION	12
<b>5</b>	<b>ZEICHEN DES AUFBRUCHS SETZEN</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>STRATEGIEN IM UMGANG MIT PERIPHERISIERUNG</b>	<b>16</b>
6.1	INTERNE RESSOURCEN ERSCHLIESSEN	17
6.2	EXTERNE RESSOURCEN ERSCHLIESSEN	21
6.3	UMGANG MIT STIGMATISIERUNG	25
6.4	LEITBILD, PROFIL UND STRATEGISCHE PLANUNG	29
<b>7</b>	<b>PERSPEKTIVEN DER STÄDTEBAUFÖRDERUNG FÜR KLEIN- UND MITTELSTÄDTE</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>RESÜMEE / AUSBLICK</b>	<b>35</b>
<b>9</b>	<b>IMPRESSUM</b>	<b>36</b>

# 1 VORWORT

Die Denkwerkstatt der Montag Stiftungen gAG knüpft und pflegt ein für die Stiftungsgruppe relevantes Netzwerk von sachverständigen Menschen, spürt gesellschaftlich bedeutsame Themen auf und führt Veranstaltungen durch, die von Interesse für die Entwicklung der Montag Stiftungen sind. Das von der Denkwerkstatt betriebene Haus Günne in Möhnesee ist ein beliebter Ort zum Nachdenken und Diskutieren.

Nachdem dort im Oktober 2010 ein Workshop über die Probleme der peripheren ländlichen Räume stattgefunden hat (Dokumentation »Mehr Selbstverantwortung – Eine Chance für dünn besiedelte Räume« Montag Stiftungen, April 2011), war der Workshop über »Mittelstädte zwischen Innovation und Abkopplung« von ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturforchung eine willkommene Weiterbehandlung der Thematik der peripheren Räume. Diese sind mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 ins Abseits geraten. Dort lebt aber ein großer Teil der Bevölkerung. Und die kulturell tradierte Raumstruktur mit dörflichen Siedlungen, Klein- und Mittelstädten und Großstädten gehört zu unseren Prägungen.

Die epochalen Umbrüche unserer Zeit, Stichworte sind Demografie und Familie, Klima und Energie, Globalisierung und Mobilität, werden nur dann zukunftsfähige Entwicklungen auslösen, wenn wir bereit sind, Visionen zu erarbeiten und zu diskutieren, daraus Handlungen abzuleiten und diese verantwortungsbewusst zu realisieren. Die Teilnehmer des Workshops über »Mittelstädte zwischen Innovation und Abkopplung« haben sich auf diesen Weg begeben. Dafür danke ich allen!

Sigurd Trommer

Vorstand  
Denkwerkstatt der Montag Stiftungen  
Gemeinnützige Aktiengesellschaft

## 2 KURZZUSAMMENFASSUNG

Im Dialog von Wissenschaft und Praxis wurde in dem zweitägigen Expertenworkshop über die Rahmenbedingungen und die Handlungsoptionen von Mittelstädten in peripherisierten Räumen diskutiert. Ausgangspunkt der Diskussion waren Ergebnisse aus einem dreijährigen Forschungsprojekt, in dem sechs Mittelstädte jenseits der großen Ballungsräume untersucht wurden. Der Begriff der Peripherisierung und der damit verbundene Blick auf die sozio-ökonomischen Prozesse, über die Peripherien entstehen, wurde von den kommunalen Experten weitgehend als zutreffend anerkannt. Peripherie in diesem Sinne kann auch in infrastrukturell gut erschlossenen, zentralen Räumen entstehen, und liegt nicht zwangsläufig am geographischen »Rand«. Offen blieb die Frage, welche treibenden Kräfte in diesem Prozess wirken und ob man überhaupt von aktiven Kräften sprechen kann oder ob Peripherien nicht eher indirekt produziert werden.

Das Bild vom »Strampeln im Morast«, das von Jürgen Aring eingebracht wurde, beschrieb die Ausgangsposition von Kommunen in peripherisierten Räumen gut, und wurde von den kommunalen Vertretern immer wieder zitiert und weiterentwickelt.

Welche Handlungsoptionen bieten sich Kommunen in peripherisierten Regionen? Diese Frage stand am zweiten Workshoptag im Vordergrund. Handlungsspielräume durch interkommunale Kooperation, die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, der Nutzen von strategischen Leitbildern und der Umgang mit Stigmatisierung wurden in Arbeitsgruppen lebhaft diskutiert. In vielen Aspekten bestätigte die Diskussion die zuvor formulierten Ausgangsthesen. Teils wurden die Thesen relativiert. So wurde in der Diskussion etwa ein sehr differenziertes Bild von Stigmatisierung gezeichnet und weniger die überregionalen Medien, als vielmehr der stadtinterne negative Diskurs als problematisch empfunden. Ebenso wurde die bunte Vielfalt von Förderprogrammen von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht als problematisch empfunden. Vielmehr könne man sich so gezielt »bedienen« und die unterschiedlichen Programme

strategisch nutzen. Teils gab es uneinheitliche Meinungen unter den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern. So etwa bei der Einschätzung, wie selektiv oder umfassend externe Fördermittel genutzt werden sollten.

In der Diskussion wurde die Notwendigkeit realistischer Zielvorstellungen betont. Nicht die Umkehr von Peripherisierungsprozessen, sondern die Stabilisierung und aktive Begleitung des Transformationsprozesses kann als Erfolg gelten. Mittelstädte in peripherisierten Räumen bleiben stark von den Ressourcen des Staates (Strukturpolitik, Finanzausgleiche, Fördermittel) abhängig. Der Korridor für ein Gegensteuern auf lokaler Ebene ist schmal, doch die Diskussion verdeutlichte die »Trittsteine« auf dem Weg »aus dem Morast«: Das Potenzial kreativer Köpfe in der Stadtgesellschaft zu nutzen, realistische Zielvorstellungen zu entwickeln und eine tragfähige gemeinsame Idee für die künftige Entwicklung, Kontinuität und langer Atem, um die Herausforderungen zu bearbeiten, Erfolge nach innen und außen gut zu kommunizieren, und Netzwerke und Lernprozesse über die kommunalen Grenzen hinaus zu organisieren.

# 3 EINFÜHRUNG

## 3.1 AUSGANGSLAGE

Die Räume außerhalb der großen Ballungszentren haben sich im Laufe der letzten Jahre in Deutschland sehr unterschiedlich entwickelt. Einige ländliche, ehemals strukturschwache Räume haben neue Zentralität erlangt. Beispiele dafür sind das Emsland, das Westmünsterland oder die Bodenseeregion.<sup>1</sup> Mittelstädte im ländlich geprägten Raum wie Straubing oder Cham haben überdurchschnittlich an Arbeitsplätzen und Bevölkerung gewonnen.<sup>2</sup> Gleichzeitig stehen die lokalen und regionalen Akteure in Regionen, die von lang anhaltender Bevölkerungsabwanderung betroffen sind, vor vielfältigen Problemen bei der Gestaltung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Im Rahmen des Projektes »Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen«, einem Forschungsprojekt in Kooperation von IRS (Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung) und ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung), wurden von 2009 bis 2011 die Entwicklungsverläufe und Handlungsoptionen von sechs Mittelstädten jenseits der großen Ballungsräume untersucht. Der Umgang der Stadtpolitik mit Strukturwandel wurde in den Städten Eschwege und Osterode am Harz (Nordhessen/Süd-niedersachsen), Sangerhausen und Lutherstadt Eisleben (Mansfelder Land) sowie Pirmasens und Völklingen (Westpfalz/Saar) analysiert. Von zentraler Bedeutung war der Begriff der Peripherisierung. Während periphere Räume in den gängigen wissenschaftlichen und politischen Raumkonzepten überwiegend über geographische Merkmale wie Zentrendistanz, Erreichbarkeit und Siedlungsdichte, und somit statisch räumlich definiert werden, betont der Begriff der peripherisierten Räume die ökonomischen, politischen, sozialen und medialen Prozesse, über die Peripherien entstehen. Peripherien können in diesem Sinne auch in infrastrukturell gut erschlossenen, zentralen Räumen liegen, und nicht nur am geographisch abgelegenen »Rand«. Zur empirischen Untersuchung wurde Peripherisierung über Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung erfasst.

Was lässt sich über die Handlungsoptionen und Restriktionen kommunaler Akteure in Mittelstädten in peripherisierten Räumen sagen? Welche Strategien und Lösungsansätze werden angesichts vielschichtiger Problemlagen verfolgt, um mit Strukturbrüchen und Strukturwandel umzugehen? Und inwieweit können andere Städte von der Pionierarbeit und den Lösungsstrategien profitieren, auch wenn sie vom demografischen Wandel und dem wirtschaftlichen Strukturwandel (noch) nicht ähnlich stark betroffen sind. Diese Fragen standen im Vordergrund des hier dokumentierten Expertenworkshops. Die dem Workshop zu Grunde liegende Arbeitsthese lautete: Mittelstädte jenseits der großen Metropolregionen müssen sich angesichts der Prozesse von Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung strategisch positionieren und Lösungsansätze für vielschichtige und differenzierte Problemlagen entwickeln. Von solchen Lösungsansätzen, beziehungsweise der wissenschaftlichen Analyse von Chancen und Risiken der Ansätze, können andere Städte profitieren, auch wenn sie noch nicht ähnlich stark von Peripherisierungsprozessen betroffen sind. Im direkten Erfahrungsaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Stadtpolitik aus den untersuchten Städten, erweitert um externe Expertinnen und Experten aus Kommunalpolitik, Wissenschaft und Ministerien, war es das Ziel des Workshops, die im Forschungsverlauf gewonnenen Erkenntnisse zur Diskussion zu stellen und daraus resultierende Herausforderungen auf kommunaler Ebene und auf den übergeordneten Ebenen im Dialog von Wissenschaft und Praxis zu benennen.

- 1 Köhler, Stefan (Hrsg.) (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Hannover. = ARL Arbeitsmaterial Nr. 335; Danielzyk, Rainer; Wiegandt, Claus-C. (2005): Das Emsland – ein prosperierender ländlicher Raum. In: Geographische Rundschau Heft 3, S. 44–51
- 2 Troeger-Weiß, Gaby et al. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, BMBVS / BBR (Hrsg.), Bonn. = Werkstatt: Praxis Heft 56.

## 3.2 WORKSHOPZIELE UND STRUKTUR

Dem Erfahrungsaustausch und der kritischen Diskussion von Thesen wurde im Rahmen von Plenumsdiskussionen, wie auch in kleineren Arbeitsgruppen ausreichend Zeit eingeräumt. Impulse erhielt die Diskussion während des zweitägigen Workshops durch die folgenden Beiträge:

- ▶ Die Darstellung der Ergebnisse aus der vergleichenden Analyse der im Rahmen des Stadtkarrieren-Projektes untersuchten Mittelstädte (IRS, ILS) und die Reflexion dieser Ergebnisse durch externe Wissenschaftler und Praktiker
- ▶ Impulsreferate von kommunalen Expertinnen und Experten im Rahmen der Arbeitsgruppen
- ▶ Beiträge von externen Fachleuten und Planungspraktikern (REGIONALE 2010 Agentur, BMVBS)

Vertreter der Stadtspitze aller an der Untersuchung beteiligten Kommunen wurden zum Workshop eingeladen, doch konnten nicht aus jeder Kommune entsprechende Vertreterinnen oder Vertreter teilnehmen. Erweitert wurde der Kreis um die Bürgermeister der Kommunen Arnsberg und Altena, die in vergleichbarer Situation aktive Strategien im Umgang mit demografischen Veränderungen, Strukturwandel und rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ergriffen haben und vor diesem Hintergrund die Diskussion ergänzen und reflektieren konnten.

### AM WORKSHOP NAHMEN TEIL:

**Silke Andresen**, *Referat SW 25 – Ländliche Infrastruktur, Kulturlandschaften, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin*

**Prof. Dr. Jürgen Aring**, *FG Stadt- und Regionalplanung, Universität Kassel*

**Jörg Bauer**, *Amt für Stadtplanung, Stadt Pirmasens*

**Sabine Beißwenger**, *ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund*

**Dr. Matthias Bernt**, *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner b. Berlin*

**Dieter Blase**, *Projekte-Konzepte GmbH, Essen*

**Thomas Bürk**, *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner b. Berlin*

**Wolfgang Conrad M.A.**, *Stabsstelle Wirtschaftsförderung, Kreisstadt Eschwege*

**Prof. Dr. Rainer Danielzyk**, *ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund / Leibniz-Universität Hannover*

**Bürgermeister Dr. Andreas Hollstein**, *Stadt Altena (Westf.)*

**Dr. Manfred Kühn**, *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner b. Berlin*

**Dr. Jochen Lang**, *Referat SW 21 – Grundsatzangelegenheiten der Städtebauförderung, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin*

**Dr. Heike Liebmann**, *Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner b. Berlin*

**Dr. Reimar Molitor**, *REGIONALE 2010 Agentur, Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH, Köln*

**Beigeordneter Michael Schieler**, *Finanz- und Baudezernent der Stadt Pirmasens, Stadt Pirmasens*

**Bürgermeister Hans-Josef Vogel**, *Stadt Arnsberg*

**Dr. Sabine Weck**, *ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund*

Der Expertenworkshop wurde von Prof. Dr. Rainer Danielzyk, ILS/Leibniz-Universität Hannover moderiert. Der kleine Kreis von insgesamt 17 Expertinnen und Experten ermöglichte intensive und anregende Diskussionen an den beiden Tagen des Workshops. Die Tagungsstätten der Denkwerkstatt der Montag Stiftungen gAG erwiesen sich dabei als idealer Rahmen für den Dialog von Wissenschaft und Praxis.

# 4 ZUR STRATEGISCHEN POSITIONIERUNG VON MITTELSTÄDTEN IN PERIPHERISIERTEN RÄUMEN

Der Workshop begann mit einem Einführungsstatement von Dr. Heike Liebmann, IRS, und Dr. Sabine Weck, ILS, zu den Ergebnissen im laufenden Forschungsprojekt. Die forschungsleitenden Thesen, die im Forschungsverlauf gesammelten Erkenntnisse zur strategischen Positionierung der untersuchten Mittelstädte, und die sich daraus ergebenden Herausforderungen wurden in der Diskussionsrunde vorgestellt. Prof. Dr. Jürgen Aring, Universität Kassel, und Dieter Blase, Projekte-Konzepte GmbH, waren im Vorfeld gebeten worden, diese Erkenntnisse kritisch zu reflektieren bzw. zu ergänzen. Daran schloss sich eine zweistündige, lebhafteste Diskussion an. Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Diskussion wurden für die vorliegende Dokumentation zu Schwerpunkten verdichtet. Zitate aus der Diskussion illustrieren und pointieren diese Zusammenfassung. Die Zitate wurden teilweise sprachlich leicht überarbeitet, um die Lesbarkeit zu erhöhen, ohne die inhaltliche Aussage zu verändern.

Dr. Reimar Molitor, REGIONALE 2010 Agentur Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH, bereicherte die Diskussion durch eine Dinner Speech zum Thema »Zeichen des Aufbruchs setzen: Kommunikation, Prozessentwicklung und Standortmarketing«. Die Diskussionen und der Erfahrungsaustausch wurden in den Räumlichkeiten der Denkwerkstatt bis in die späten Abendstunden fortgesetzt.



Abb. 1–2: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops verfolgen die Impulsreferate im Foyer der Denkwerkstatt

# 4.1 IMPULSREFERAT: FORSCHUNGSERKENNTNISSE

Die Entwicklungsverläufe oder »Stadtkarrieren« von Mittelstädten in peripherisierten Räumen sind sehr unterschiedlich, auch wenn sich die Rahmenbedingungen und Strukturkontexte der Städte (Abwanderung, Deindustrialisierung) oftmals gleichen.

Das Forschungsprojekt hat das lokale Handeln in sechs Städten (siehe Tabelle 1) untersucht und ist dabei den Fragen nachgegangen, wie die Handlungsoptionen in den Städten durch Rahmenbedingungen und Strukturkontexte geprägt werden, wie

sich die Städte in ihrer Strategiebildung und ihrem Ressourceneinsatz positionieren und wie sich dies wiederum auf die Entwicklungsoptionen der Städte auswirkt.

Während Peripherie üblicherweise über Dichte oder Lage definiert wird, wurde Peripherisierung im Projekt über Prozesse der Abwanderung, der ökonomischen oder politischen Abhängigkeit, der infrastrukturellen oder ökonomischen Abkopplung, und der Zuschreibung von negativen Merkmalen (Stigmatisierung) definiert (siehe Tabelle 2).



## **PIRMASENS**

Stark durch die Schuhindustrie geprägt – ehemalige »Schuhmetropole«; Abzug der amerikanischen Streitkräfte Mitte der 1990er Jahre; verstärkt schleichende Krise in der Schuhindustrie seit den 1970er Jahren; stadtpolitisches Engagement von Unternehmen



## **VÖLKLINGEN**

Stark durch die Montanindustrie geprägt; Krise der Montanindustrie seit den 1970er Jahren; hohe Leerstandsquote in der Innenstadt; Saarstahl AG und Weltkulturerbe »Völklinger Hütte« als bedeutende Akteure



### **ESCHWEGE**

Schrumpfung der Wohnbevölkerung (seit Anfang 1970er); Veränderung der Förderkulisse nach der Wende (Wegfall Zonenrandförderung); Professionalisierung der Verwaltung; starke Handlungsorientierung auf Fördermittel



### **OSTERODE AM HARZ**

Industriell geprägt; Veränderung der Förderkulisse nach der Wende (Wegfall Zonenrandförderung); hohe Abwanderung junger, gut ausgebildeter Bevölkerung (seit 1970er Jahre); Professionalisierung der Verwaltung



### **SANGERHAUSEN**

Bis 1990 prosperierende Entwicklung durch Kupferbergbau; Strukturbruch 1990/91; nach 1990: massive Abwanderung, hohe Arbeitslosigkeit, Wohnungsleerstand etc.; seit 2007 Kreissitz



### **LUTHERSTADT EISLEBEN**

Bis 1990 Sitz des Mansfeldkombinates (Kupferbergbau); 1970er Jahre: einsetzender Bevölkerungsverlust; Strukturbruch 1990/91; nach 1990: massive Abwanderung, hohe Arbeitslosigkeit, Wohnungsleerstand etc.; Profilierung als Lutherstadt

Tabelle 1: Die untersuchten Städte im Projekt »Stadtkarrieren«: Rahmenbedingungen und ausgewählte Charakteristika im Umgang mit Peripherisierung.  
Quelle: Eigene Darstellung

Abwanderung	Abkopplung	Abhängigkeit	Stigmatisierung
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Abwanderung von Arbeitskräften und Personen im Ausbildungsalter</li> <li>◆ Teilw. Schrumpfung der Wohnbevölkerung; Steigender Altersdurchschnitt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ökonomisch: Strukturwandel (teilw. Strukturbruch nach 1990); geringe Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung; fehlender Anschluss an Innovations- und Wissensnetze; keine Standorte von Hochschulen / Fachhochschulen (Ausnahme: Pirmasens)</li> <li>◆ Infrastruktur: teilw. ausbleibende Investitionen im Bereich Kultur-, Einzelhandels- und Tourismusinfrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Politisch: starke Abhängigkeit von externen finanziellen Ressourcen aufgrund von struktureller Haushaltskrise</li> <li>◆ Ökonomisch: starke Abhängigkeit von (ausbleibenden) externen Investitionen; von Unternehmenszentralen außerhalb der Regionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Zuschreibung negativer Charakteristika auf die jeweilige Stadt »Hauptstadt der Arbeitslosen«, »Pleitestadt«, »Armenhaus« durch überörtliche Medien</li> </ul>

Tabelle 2: Peripherisierungsprozesse. Quelle: Eigene Darstellung

In den Schlussfolgerungen aus der Querauswertung wurde auf eine Reihe von Aspekten eingegangen, die in der anschließenden Diskussion und in den Arbeitsgruppen am darauffolgenden Tag vertieft wurden:

- ◆ Die Rolle von »Machern« und lokalen Eliten im Umgang mit Peripherisierung und hier vor allem die Bedeutung von langfristig angelegten strategischen Netzwerken und Strategien der Stadtpolitik gegenüber projektorientierten Arbeitsstrukturen.
- ◆ Die Rolle von strategischen Leitbildern und Leitprojekten sowie der Widerspruch zwischen dem Anspruch an strategische Leitbilder und der Realität in den meisten Kommunen, sich möglichst viele Entwicklungsoptionen offen zu halten und deshalb auch auf profilschärfende Leitbilder zu verzichten.
- ◆ Die strategische Gestaltung der Beziehungen zu übergeordneten Ebenen (Land, Bund, EU). Hier wurde vor allem die Zweischnidigkeit der Einwerbung von Fördermitteln betont, die einerseits dabei helfen, größere Umbau- und Entwicklungsprojekte in den Städten zu finanzieren, die andererseits aber auch lokale Ressourcen binden und die Gefahr der Ausrichtung an wechselnden, und extern vorgegebenen Programmlogiken in sich bergen.

- ◆ Die Rolle der Stadt in der Region zwischen Konkurrenz und Kooperation, und hier vor allem das Forschungsergebnis, dass interkommunale Kooperation nicht als Instrument zur Bewältigung lokaler Problemlagen genutzt wird, sondern sich im Gegenteil in peripherisierten Regionen die Konkurrenz um Funktionen, Infrastrukturen sowie staatliche und private Investitionen verstärkt.

#### ALS FAZIT WURDE BENANNT:

- ◆ Viele peripherisierte Städte können sich in der Realität nur schwer profilieren, weil sie sich viele Entwicklungsoptionen offen halten müssen, angesichts der Diversität oder Ausgedüntheit ihrer Wirtschaftsstrukturen kaum Prioritätensetzungen vornehmen können oder kaum einen Konsens zwischen den Akteuren erreichen können.
- ◆ Angesichts der Ressourcen-Schwäche lokaler Akteure gewinnen überlokale Ressourcenzuweisungen (z.B. über Strukturpolitik, über Fördermittel) an Gewicht; dies verweist auf Grenzen des lokalen Managements von Peripherisierungsprozessen.
- ◆ Handlungsspielräume der Kommunen ergeben sich aus der strategischen Gestaltung und Nutzung des Zusammenspiels von lokaler Strategieentwicklung mit überlokalen Ressourcen.

## 4.2 KOMMENTARE

### JÜRGEN ARING

Prof. Dr. Jürgen Aring stellte in seinem Kommentar vier Aspekte in den Vordergrund: Den Begriff der Peripherisierung, die Methodik der Untersuchung, die Rolle von und die Erwartungen an Mittelstädte im peripherisierten Raum, und schließlich die Handlungsmöglichkeiten der Städte.

Peripherie werde oftmals als Status beschrieben, als ein »am Rande sein«. Das kann räumlich, aber auch funktional gemeint sein. Mit Peripherisierung werde eine Dynamik betont, das »An-den-Rand-gedrängt-werden«. Daraus entsteht die Frage, welche Märkte oder Akteure oder Diskurse dies verursachen. Kritisch bemerkte J. Aring, dass die Empirie auf diese Frage keine Antwort gefunden hat. Durch die Indikatoren der Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung werde ein Prozess beschrieben, der teils sehr weit zurückgehen kann und durch den eine allgemeine Disparitätszunahme beschrieben wurde. Die treibenden Akteure und Diskurse in diesem Prozess werden jedoch nicht deutlich, etwa die Frage, inwieweit Metropolisierungsprozesse einen dynamischen Prozess der Verschlechterung der Rahmenbedingungen für Mittelstädte verursacht haben.

J. Aring plädierte dafür, die Erwartungen, die man an die Mittelstädte haben kann, und die Rolle, die sie einnehmen, zu reflektieren. Was verändert sich an den Rollen der Städte durch die jüngeren Prozesse der Metropolisierung und der Peripherisierung? Bedeutet dies für eine Reihe von Mittelstädten die Bedeutungslosigkeit und das »Klein schrumpfen«? Welche Rolle kommt diesen Städten zu und rechtfertigen die Anstrengungen, den »Anschluss an alles zu halten«?

In seinem abschließenden Punkt zu den Handlungsmöglichkeiten ging J. Aring auf ein Bild ein, auf das im Verlaufe der weiteren Diskussion noch oft Bezug genommen wurde.

*»[...] die Empirie beschreibt [...] ein Strampeln im Morast. Also zum Strampeln im Morast gehört noch, dass man weiß, wo man hin will, dass man raus will, aber dass auch die Möglichkeiten, die man hat, herauszukommen, recht begrenzt sind. Man tritt irgendwo hin und versucht, nicht unterzugehen.«*

Die Frage stelle sich, ob die Kommunen auf dieses »Strampeln« verzichten und einen klaren lokalen Handlungsansatz verfolgen sollten, weil sie auf Jahrzehnte »Provinz« bleiben oder ob die Kommunen das »Strampeln« um den Anschluss optimieren sollten, indem sie sich um qualifizierte Mitarbeiter und externe Fördertöpfe bemühen.

## DIETER BLASE

Dieter Blase betonte in seinem Statement, dass er Deindustrialisierungsprozesse als Ausgangspunkt für die Peripherisierung sehe. Bei Deindustrialisierungsprozessen hätten Städte »unendlich viele Wunden in fast allen Existenzformen und Ausdrucksformen von Stadt zu verzeichnen«, visuell wahrnehmbar in Form von Leerständen im Wohnbereich, im Einzelhandelsbereich, in den Innenstädten, durch Industriebrachen, aber ebenso deutlich im Bildungs- und Arbeitsbereich, wie auch durch Orientierungsprobleme beim langsamen Neuaufbau von Strukturen. Die Erneuerung dauere so lange wie der Niedergang. Deshalb betonte er auch die Notwendigkeit von staatlicher Strukturpolitik.

*»Strukturpolitik ist ganz wichtig, aber sie muss gut organisiert sein auf der Ebene derer, die die Landesmittel verwalten, und eben nicht nur verwalten, sondern aktiv in positive Handlungsfelder und Projekte einbringen.«*

D. Blase sprach sich für eine maßvolle Festlegung von erreichbaren Zielen der Stadtentwicklung aus. Er sehe den Vorteil von Mittelstädten im ländlichen Raum gerade darin, dass eine Heilung der Wunden durch Schrumpfung hier gelingen könne und dass mit einem bescheideneren Niveau von Zentralität und Ausstrahlung »eine normale Mittelstadtexistenz wieder gelebt werden kann, eben geschrumpft.« Diese Stabilisierung auf niedrigem Niveau sei möglich; damit könne auch ein Neuaufbau innovativer tragfähiger Ökonomie einhergehen.

In einer Mittelstadt wie Völklingen stecke enormes Potenzial und Chancen, die aber auch genutzt werden müssen.

*»Und da gilt dann immer noch der Satz, dass die Menschen ihre Geschichte zum großen Teil auch selber machen. Also, die Spielräume, wie sich Prozesse entwickeln, hängen nicht nur von dem ab, was objektiv an Gegebenheiten da ist, sondern es hängt auch davon ab, ob sich Menschen für ihre Ziele einsetzen, wie sie sich organisieren, welche Ressourcen sie bekommen – das ist dann die regionale Ebene.«*

## 4.3 AUS DER DISKUSSION

### DYNAMIKEN DER PERIPHERISIERUNG

In der Diskussion wurde betont, dass es wichtig sei, vom klassischen Peripheriebegriff, »von Peripherie als Schicksal« wegzukommen und die Dynamik in der Entstehung und Verlagerung von Zentren und Peripherien zu fassen.

Hinter dieser Dynamik stehen keine Akteure, die bewusst handeln, sondern Prozesse wie die Globalisierung, die Deindustrialisierung oder der Bedeutungszuwachs der Wissensökonomie. Gerade die Wirtschaft als »Karrierevoraussetzung« für Kommunen könne nicht hoch genug bewertet werden. Kommunen können sich von wirtschaftlichen Niedergangsprozessen nur schwer abgrenzen oder abkoppeln. Als weiterer prägender Entwicklungsaspekt wurde die Abwanderung der gut qualifizierten 18–24-Jährigen angesprochen. Hier ist es für Klein- und Mittelstädte in Konkurrenz zu Hochschulstandorten schwierig, zu agieren. Duale Studiengänge in der Region wurden aber beispielsweise als eine Antwort auf die Abwanderung von junger und qualifizierter Bevölkerung in die Hochschulstandorte diskutiert.

Neben diesen ökonomischen Prozessen gibt es aber auch eine politische Dimension, die sich in der Abhängigkeit von staatlichen Entscheidungen über Standorte und Förderschwerpunkte zeigt.

In die Diskussion wurde eingebracht, inwieweit man bei der Beschreibung der Prozesse und Ursachen von Peripherisierung auch von einer »Peripherisierung durch Unterlassen« in Folge von fehlender Strukturpolitik in betroffenen Räumen sprechen könnte.

*»Also es gibt auch eine Unterlassung, finde ich. Und das erschwert die Beschreibung solcher Prozesse und deren Ursachen und auch deren Abstammung. Ich glaube schon, dass [...] eine fehlende Strukturpolitik ein Unterlassen darstellt.«*

Dabei wurde kontrovers diskutiert, inwieweit die Unterlassung auf Ineffizienzen von Ausgleichs- oder Kohäsionspolitiken zurückzuführen sei, zum Beispiel durch fehlende Feedback- und Evaluierungssysteme, oder ob man von gesteuerter Unterlassung sprechen könne, weil »Strukturpolitik uns immer mehr abhanden kommt« und für die Revitalisierung städtischer Räume fast kein Geld mehr vorhanden ist.

*»Ich finde es eben nicht unterlassen, sondern ein Stück weit gesteuert, vielleicht nicht bewusst, aber unbewusst, leiden bestimmte Orte darunter.«*

Trotz regionaler Strukturförderung, kommunaler Finanzausgleiche, und sektoraler Förderpolitiken und –programme bilden sich »Peripherien auch innerhalb von Deutschland« heraus.

### DAS BILD VOM TRETEN IM MORAST

Viele Anmerkungen aus der Runde nahmen das Bild des »Strampeln im Morast« oder »Treten im Morast« auf, um kommunalpolitisches Handeln im Umgang mit Peripherisierung zu beschreiben.

*»Ich will mal beim Morast bleiben. Morast hat es ja an sich, dass man strampeln kann und keinen Grund trifft und wild vor sich hin ackert, das ist die eine Möglichkeit. Die andere Möglichkeit ist, dass man in den Morast tritt und irgendwann mal einen festen Punkt erwischt und sich dann weiter nach vorne kämpfen kann oder aus dem Morast raus. Ich sehe eigentlich das Dritte [...], dass wir eine Strategie mit den Bürgern zusammen haben, wie wir aus dem Morast rauskommen. Dann muss ich gucken, wie ich mit Hilfe der Landesförderung, Europaförderung usw. Brücken baue und [...] man muss sehen, dass man verschiedene Wege geht, und auch guckt, welche Wege sich überhaupt in der Zeit anbieten. [...] Und dass das immer so zielgerichtete Prozesse sind [...], das glaube ich nicht. Aber man muss sehen, dass man nicht*

*irgendwie einen Gemischtwarenladen hat, wo von A–Z alles gleichwertig ist, sondern man muss sagen, also Schwerpunkte sind A, B oder C, auch wohl wissend, dass sie vielleicht am Ende nicht dahin führen, wo man hinführen will, nämlich aus dem Sumpf. Und ich glaube, nach der Strategie macht Sumpftreten auch Spaß und es treten dann auch mehr, so dass man dann auch relativ gesehen schneller rauskommt.«*

Ambivalent wurde diskutiert, inwieweit mit dem »Strampeln im Morast« eine langfristige Leitidee oder eine Richtung und ein selektiver Zugriff auf Ressourcen aus Förderprogrammen verbunden sein müssen. Während einige kommunalpolitische Akteure sich dafür aussprachen, viele Projekte und Programme zu nutzen, um Stadtentwicklung und Stadtbau auf kommunaler Ebene zu fördern, sprachen sich andere für eine sehr gezielte Inanspruchnahme aus.

*»Was ist denn in einer Stadt, wo nicht mehr gestrampelt wird? Tot – tot. Das heißt doch, wenn ich in meiner Zielausrichtung keine Förderung von A, B und C kriege, aber für E, F, G, dann mache ich E, F, G, damit weiter gestrampelt werden kann.«*

*»Mittlerweile nehmen wir Förderprogramme nur dann noch in Anspruch, wenn sie genau unseren Strategien und unseren Intentionen für die Entwicklung der Stadt entsprechen. [...] Natürlich müssen wir sehen, dass immer Bewegung ist in der Stadt und immer was Neues passiert, dass die Stadt sich weiter entwickelt. Aber [...] wir nehmen nicht einfach alle Programme in Anspruch, sondern nur vor dem Hintergrund, nützen sie uns was, unterstützen sie uns in unserer Stadtentwicklungspolitik. [...] Denn wir konzentrieren unsere Arbeit auf Projekte, die wir für wichtig halten und nicht, weil es da Geld gibt.«*

## VON DER PERIPHERISIERUNG ZUR NEU-POSITIONIERUNG

Inwieweit kann es einen Gegenprozess zur Peripherisierung geben, »eine Ent-Peripherisierung«, und auf welchem Niveau? Aus der Provinz könne keine Metropole werden, hieß es in der Diskussion, sondern Ent-Peripherisierung sei vielmehr als Prozess der Stabilisierung auf neuem Niveau und der Neu-Positionierung zu verstehen. Dabei komme es auf die »Köpfe« und das kreative Potenzial vor Ort an.

*»Wenn man nur ein bisschen kreativ ist, kann man in einer Stadt einiges bewegen.«*

Es sei die Aufgabe von Politik, Ziele zu setzen und dem Strukturwandel eine Richtung zu geben: »Strukturwandel wohin?« Notwendig sei eine Analyse der Potenziale der Stadt und der ausbaufähigen Handlungsfelder – die nicht unbedingt mit Geld ausgestattet sein müssen. Kleinen und mittleren Städten fehlt oftmals die Kraft, oder die Kreativität und der Mut, um sich zu positionieren. Dabei ist es wichtig, dem Strukturwandel eine Richtung zu geben.

*»Ähnlich wie bei der Entwicklung von Unternehmen kommt es auf Köpfe an. [...] Das ist der Bürger, das sind die politischen Mehrheiten, das sind die Macher im Rathaus und sind auch die Connections und Netzwerke, die da drüber liegen. [...] Und das erklärt auch, warum die Kommunen so ungleich sind, auch in unmittelbarer Nachbarschaft. Wenn die Kommunen so leicht lesbar wären, hätten wir schon einen Masterplan für alle Kommunen.«*

# 5 ZEICHEN DES AUFBRUCHS SETZEN

## DR. REIMAR MOLITOR

In seiner Dinner Speech zum Thema »Zeichen des Aufbruchs setzen: Kommunikation, Prozessentwicklung und Standortmarketing« berichtete Referent Dr. Reimar Molitor von seiner langjährigen Erfahrung als Geschäftsführer der REGIONALE 2010 Agentur. Das Hauptaugenmerk richtete er dabei auf die Bedeutung der unterschiedlichen Formen und Ebenen der Raumwahrnehmung und der Kommunikation für die interkommunale Vernetzung. Letztere sei in Zeiten schrumpfender Haushalte und demografischer Veränderungen gerade für kleinere Kommunen unverzichtbar, um durch das Nutzen von Synergieeffekten handlungsfähig zu bleiben:

*»28.2 Grundgesetz heißt, dass ich gewählt bin, um mich um einen territorial abgegrenzten Sprengel zu kümmern. Ich habe keinen Auftrag, mich um die Nachbarkommune zu kümmern. Aber meine These ist, dass das nicht mehr geht und wir Strukturen haben [...], die einfach der Raumdynamik, sowohl in peripheren Räumen, als auch in zentrennahen Räumen und Zentren nicht mehr gerecht werden.«*

Um dem Leuchtturmdenken in der Stadtentwicklungspolitik entgegenzuwirken, sei eine Veränderung der Raumwahrnehmung nötig. Oft gebe es innerhalb der Kommunen kein Bewusstsein für die Situation der Nachbarn und kein Empfinden für die Heterogenität der Region. Besonders die Stärken und Schwächen würden dabei erfahrungsgemäß häufig falsch eingeschätzt. Dementsprechend sei es der erste und wichtigste Schritt in der Regionalentwicklung, die Akteure der Region für regionale Belange zu sensibilisieren.

Die REGIONALEN als Besonderheit des Landes NRW seien sehr gut geeignet, kommunale Wahrnehmungsmuster aufzubrechen, eine neue, regionale Perspektive und einen unverstellten Blick auf die Region zu schaffen. Sie bringen die Gesamtheit der Akteure dazu, sich gemeinsam und über einen längeren Zeitraum

mit den Belangen der Region auseinanderzusetzen, und sie belohnen sie dafür prioritär mit den Mitteln existierender Förderprogramme.

Mit diesem Ansatz sei die REGIONALE im Bezug auf die Entwicklung einer regionalen Identität klassischen Instrumenten der Planung und auch anderen Förderprogrammen überlegen. Letztere scheiterten oftmals daran, der Heterogenität innerhalb einer Region gerecht zu werden. Besonders kleinere Städte seien mit der Inanspruchnahme von Fördermitteln häufig überfordert, insbesondere dann, wenn die Mittel kollektiv, also im Sinne einer regionalen Entwicklung eingesetzt werden sollten. Dieses Defizit sei letztendlich auf die Struktur des deutschen Föderalismus zurückzuführen, der den Kommunen per Grundgesetz vorschreibe, sich auf sich selber und eben nicht auf eine regionale Entwicklung zu konzentrieren. Neben der räumlichen Ebene seien die klassischen Fördermittel auch sektoral zugeschnitten, was besonders bei integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu Enttäuschungssituationen führen könne, wenn aus der Vielzahl der erarbeiteten notwendigen Entwicklungsmaßnahmen wegen der strengen Förderrichtlinien nur einige wenige realisiert werden können.

Eine Umstrukturierung der deutschen Förderkulisse sei wünschenswert, da die Erfahrung der REGIONALE gezeigt habe, dass sowohl eine gemeinschaftliche Inanspruchnahme von Fördermitteln, als auch eine sektorale Arbeitsteilung mehrerer Gebietskörperschaften auch längerfristige positive Effekte für die Entwicklung einer regionalen Sichtweise erzielen könne. Zu Beginn der REGIONALE 2010 sei der Mangel einer eben-solchen regionalen Perspektive das größte Hindernis gewesen. Ein Projektaufruf ergab bei der ersten Rückmeldung rund 230 Projektvorschläge, deren regionaler Mehrwert aber nicht immer klar erkennbar war. Infolgedessen sollte aus der »Strukturförderungsspielwiese« »Mannschaftssport« werden, die »Einzellogik der Figuren« sollte einer »Mannschaftslogik« weichen. Einer der wichtigsten Momente der REGIONALE sei in diesem Sinne die Entscheidung gewesen, alle vorherigen Kriterien für

die Aufnahme von Projekten abzuschaffen und gegen ein einziges Kriterium zu ersetzen: Die Projekte müssen sich der Region selbst erklären im Bezug auf ihre regionale Bedeutung.

Die Einführung dieses Kriteriums habe neben der offensichtlichen Sortierfunktion im Bezug auf Projektvorschläge, vor allem zu einer grundlegenden Mentalitätsänderung in den Köpfen der lokalen Akteure geführt.

*»Daraus hat sich ein unheimlicher Prozess des ›Was läuft eigentlich in der Region‹ ergeben, mit riesigen Aha-Effekten, die viel wichtiger sind, als das Geld, weil es in der Region jetzt einen Blick für Nachbarstädte, für Nachbarkommunen, und für Möglichkeiten gibt. Und auch nach der REGIONALE macht die Projektförderung da weiter.«*

Für die Verstärkung der gebildeten Netzwerke sei eine intensive und transparente Kommunikation von entscheidender Bedeutung gewesen. Es wurde ein E-Mail-Verteiler eingerichtet, zu dem alle regionalen Akteure Zugang hatten und über den zweimal jährlich die neuesten Entwicklungen aus den einzelnen Projekten veröffentlicht wurden. Zusätzlich zum E-Mail-Verteiler zur Kommunikation der Projekte untereinander findet auch eine Inszenierung des regionalen, kooperativen Projektfindungsprozesses statt, der »lange Tag der Region«, an dem 700–1.000 Akteure aus der Region zusammenkommen, was einen weiteren An Schub für die regionale Kooperation bedeute. Nicht nur die Kommunikation der Kommunen untereinander sei wichtig, sondern auch die Kommunikation der Projekte und Prozesse nach innen. Den Bürgern müsse ein deutliches Zeichen gesetzt werden, dass die Stadt bereit sei, Zukunft anzugehen und es keinen Stillstand der Entwicklung gebe. Dafür müssen sich die Projekte den Bürgern selbst erklären und die Bürger müssen über die üblichen partizipatorischen Verfahren hinaus aktiv in den Entwicklungsprozess eingebunden werden, damit »echte, ernsthafte und in Intervallen wiederkehrende Teilhabe«

entstehe. Eine Anfangshürde hierfür sei häufig die Planersprache, die auf viele Bürger abschreckend wirke. Es sei also darauf zu achten, dass Pressemitteilungen über Projekte auch schon in frühen Stadien der Alltagssprache der Bürger entsprächen.

Ähnlich sei das Marketing einer Stadt oder einer Region zu beurteilen. Es könne nicht einfach von außen aufgepflanzt werden, sondern müsse sich als logische Folge der Einzelprojekte von selbst erklären.

Dr. Molitor schloss seinen Vortrag mit dem Wunsch nach besser angepassten Förderprogrammen, die die Strukturierung eines langfristigen Entwicklungsprozesses unterstützten. Nur durch stetige Wiederholung der Prozesse, intensive Nachbetreuung der Projekte und die rechtlich bindende Übernahme von Verantwortung seitens der Kommunen für einen Zeitraum von nicht weniger als fünf Jahren, sei ein Effekt der Identitätsstiftung zu erwarten.

Diese Identität sei trotz eventuellen Niedergangs- oder Transformationsprozessen immer im genetischen Code der jeweiligen Stadt oder Region zu suchen. Für den Impuls, sich gemeinsam über die Zukunft Gedanken zu machen, sei es letztlich irrelevant, ob man sich im Zentrum oder der Peripherie befinde.



Abb. 3: Dr. Reimar Molitor

# 6 STRATEGIEN IM UMGANG MIT PERIPHERISIERUNG

Am zweiten Tag des Workshops wurde die Diskussion in vier Arbeitsgruppen fortgeführt. Dabei stand der Erfahrungsaustausch zu kommunalen Strategien und Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit Peripherisierung im Vordergrund. Im Vorfeld des Expertenworkshops wurden von IRS und ILS auf der Grundlage der Forschungserkenntnisse Thesen als Input für die Diskussion formuliert, die in zwei Arbeitsgruppen durch Impulsreferate von kommunalen Experten ergänzt wurden. In den Arbeitsgruppen wurden die folgenden Aspekte vertieft diskutiert:

- 1. Wie gelingt es, Akteure aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in die Stadtentwicklung einzubinden und langfristige und verlässliche Netzwerke aufzubauen? Michael Schieler, Finanz- und Baudezernent der Stadt Pirmasens, nahm zu den Thesen Stellung und ergänzte aus der Sicht der Stadt Pirmasens die Rahmenbedingungen und Faktoren für die gelingende Einbindung und Netzwerkarbeit.**
- 2. Über interkommunale Kooperation, regionale Netzwerke und die Einwerbung von Fördermitteln können sich Kommunen Ressourcen von außen erschließen. Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken wurden in einer zweiten Arbeitsgruppe diskutiert. Wolfgang Conrad M.A., Stabsstelle Wirtschaftsförderung der Kreisstadt Eschwege, bezog Stellung zu den Thesen und verdeutlichte vor dem Hintergrund seiner Arbeitserfahrungen die Chancen von Vernetzungen auf interkommunaler, regionaler und nationaler Ebene.**

- 3. Negative Medienberichte und Stigmatisierungen haben Einfluss auf die Wahrnehmung eines Ortes und wirken nach innen wie nach außen. In der Diskussion der dritten Arbeitsgruppe wurde ein differenziertes Bild der medialen Stigmatisierung und der sich für Kommunen daraus ergebenden Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten gezeichnet.**
- 4. Strategische Leitbilder und Visionen können für kommunale Akteure eine langfristige Orientierung bieten, können aber auch als einengend empfunden werden. In der vierten Arbeitsgruppe wurden die Notwendigkeiten, Chancen und Grenzen strategischen Handelns diskutiert.**

Im Folgenden finden sich die wichtigsten Erkenntnisse aus den Arbeitsgruppen, ergänzt durch Zitate aus der Diskussion.

# 6.1 INTERNE RESSOURCEN ERSCHLIESSEN: EINBINDUNG VON WIRTSCHAFT UND BÜRGERSCHAFTLICHEM ENGAGEMENT

## AUSGANGSTHESEN

**1.** Für die Handlungsspielräume peripherisierter Städte sind Rahmenbedingungen entscheidend, die von Bundes- und Landespolitik gesetzt werden. Gute Ansätze vor Ort können deshalb nur so weit gehen, wie sie von übergeordneten Ebenen mitgetragen und unterstützt werden. Die Kehrseite dieser Abhängigkeit ist der Zwang zur Orientierung an einer immer komplexer werdenden Förderlandschaft. Dadurch werden zwar einerseits vor Ort Entwicklungen angestoßen, die ohne Ressourcen von außen nicht möglich gewesen wären (z. B. IBA Lutherstadtumbau in Eisleben) – andererseits erzwingen wechselnde Förderphilosophien, Programmschnitte und Richtlinien aber auch eine ständige Neuorientierung lokaler Ansätze, was vor Ort erhebliche Kosten aufwirft und das Verfolgen langfristiger Entwicklungsansätze erschwert.

**2.** In vielen Städten haben sich Netzwerke etabliert, in denen öffentliche und private Akteure gemeinsam versuchen, Ressourcen für ihre Projekte vor Ort zu erschließen. Als besonders erfolgreich erweisen sich dabei Kommunen, in denen es gelungen ist, langfristige, verlässliche und auf Vertrauen basierende Kooperationsstrukturen zwischen verschiedenen Entscheidungsträgern herauszubilden. Gleichwohl erweist sich die Entwicklung tragfähiger Akteursstrukturen vor Ort regelmäßig als »störanfällig«: Partnerschaftliche Strukturen entwickeln sich vor allem im Zusammenhang mit Programmen der Bundes- und Landespolitik; sie hängen damit vom Vorhandensein von Ressourcen ab, mit denen Kooperation »belohnt« werden kann. Sie können außerdem durch den Parteienwettbewerb erschwert werden und sind in der Regel auf eine sehr überschaubare Anzahl von Führungspersonlichkeiten beschränkt.

**3.** Die Einbindung lokaler wirtschaftlicher Akteure in die Stadtentwicklung ist wichtig – angesichts der in vielen Kommunen vorhandenen Wirtschaftsschwäche und der Globalisierung ökonomischer Entscheidungsprozesse in der Praxis aber mit

vielfachen Schwierigkeiten belastet. Hierbei ist eine erhebliche Bandbreite von Arrangements zu beobachten: langfristig stabile Partnerschaften zwischen lokalen Unternehmern und Kommunen (Pirmasens) stehen hierbei Situationen gegenüber, in denen wirtschaftliche Akteure vor Ort zu schwach sind, um sich einzubringen (Sangerhausen, Eisleben), Entscheidungszentralen außerhalb der Region sitzen (Eschwege, Eisleben) oder vorhandene Unternehmen nur in geringem Maße Interesse an Kooperation mit der Stadt zeigen (Völklingen). Vor diesem Hintergrund können öffentlich-private Strukturen der Zusammenarbeit zwar Ressourcen für die Bewältigung von Problemen vor Ort erschließen, die Orientierung an ihnen kann aber häufig nur begrenzt erfolgreich sein.

**4.** Die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die Stadtentwicklung kann helfen, die Qualität kommunaler Entwicklungsprojekte zu erhöhen, die lokalen Potenziale besser zu nutzen, Verfahren zu beschleunigen, Zufriedenheit zu erhöhen und die Legitimation staatlicher Entscheidungen zu verbessern. Gleichwohl ist die erfolgreiche Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in peripherisierten Mittelstädten vor besondere Probleme gestellt. Das liegt zum einen an der Schwäche der vor Ort vorhandenen Zivilgesellschaft. Die Abwanderung Aktiver trägt hierbei immer wieder zu einer Erosion der Basis bei, aus der heraus Engagement entstehen kann. Angesichts der »Überschaubarkeit« lokalpolitischer Zusammenhänge finden sich Aktive zudem häufig schnell in Doppelfunktionen wieder und diffundieren in das kommunale politisch-administrative System. In der Folge sind bürgerschaftliche Initiativen selbst oft klein und stehen, wo sie erfolgreich sind, häufig bereits in enger Verbindung zu kommunalpolitischen Entscheidungsträgern. Zum Zweiten führt die Abhängigkeit kommunaler Entwicklungsprojekte von externen Finanzzuweisungen und den damit verbundenen Förderbedingungen zu einem engen Möglichkeitskorridor, in dem »zu viel« Partizipation Risiken für das Gelingen der mit der Ressourcenakquise notwendig verbundenen

Entscheidungsprozesse und Zeitlinien beinhaltet. In der Folge wird Bürgerbeteiligung von kommunalen Entscheidungsträgern dort »eingeladen«, wo man sie braucht und außen vor gehalten, wo sie sensible Entscheidungsprozesse gefährdet.

5. Im Gegensatz zu Konzepten, die den erweiterten Spielraum für »Experimente« in strukturschwachen Regionen betonen (z.B. W. Kil: »Luxus der Leere«), überwiegen nach unserer Einschätzung die Restriktionen, denen die Einbindung von Wirtschaft und bürgerschaftlichem Engagement in peripherisierten Städten gegenüber steht. Innovative Ansätze können sich daher kaum im Selbstlauf verbreitern. Soll die Einbindung bürgerschaftlicher und privatunternehmerischer Ressourcen vom Einzelfall zum »Serienmodell« entwickelt werden, bedarf es daher besonderer Unterstützung durch Politik, Verwaltung und Fördermittelgeber.



Abb. 4: Arbeitsgruppe 1 (von vorne rechts im Uhrzeigersinn): Jochen Lang, Matthias Bernt, Jürgen Aring, Heike Liebmann, Andreas Hollstein, Michael Schieler, Sabine Beißwenger.

## AUS DER DISKUSSION

Einen breiten Raum in der Diskussion nahmen Fragen der Netzwerkbildung innerhalb der Kommunen – also die Einbindung von Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in Prozesse der Stadtentwicklung – ein. Einen interessanten Ausgangspunkt bildete dabei die Schilderung von Erfahrungen aus der Stadt Pirmasens in Rheinland-Pfalz, wo sich seit einigen Jahren ein starkes Netzwerk von Akteuren aus dem Bereich der Wirtschaft in die Stadtentwicklung »einmischt«.

*»Dieser Stadtmarketingverein – gegründet von Akteuren aus der Wirtschaft der Stadt – hat erkannt, dass man zusammenhalten muss, um die Probleme der Stadt gemeinsam zu lösen. Diese Initiativen aus der Wirtschaft, die sich im Stadtmarketingverein organisiert haben, waren der Nukleus für die komplette Stadtentwicklung. Hinter dem Stadtmarketing stehen 30 Unternehmen aus der Wirtschaft, kleine und große, mit ihren Beschäftigten, die sich da ganz intensiv einbringen.«*

Der Stadtmarketingverein in Pirmasens ist im Laufe der Zeit gewachsen, ausgehend von einer kleinen Gruppe von Initiatoren.

*»Das sind am Anfang zwei, drei, vier Köpfe gewesen, die sich getroffen und gesagt haben, das kann so nicht mehr weitergehen, wir vermissen die Orientierung in der Politik und sehen auf der anderen Seite Riesenprobleme. Wir leben hier schon viele Jahre, wir haben unser Unternehmen hier, wir profitieren von dem Image der Stadt, wir sehen aber, dass die Innenentwicklung und das Empfinden der Bürger immer weiter nach unten geht. Wir haben unter Umständen Probleme, Arbeitskräfte von außen zu generieren, weil entweder das Umfeld oder die Infrastrukturvoraussetzungen nicht vorhanden sind. Also, das war der Auslöser, drei, vier, fünf Köpfe, die gesagt haben, wir müssen etwas unternehmen und die dann auch tatsächlich etwas unternommen haben.«*

Gerade mit Blick auf Ostdeutschland wurde in der Diskussion allerdings durchaus deutlich, dass die Rahmenbedingungen für die Einbindung von Akteuren aus dem Bereich der Wirtschaft von Ort zu Ort unterschiedlich sind und stark von der lokalen Verankerung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen abhängen.

Bürgerschaftliches Engagement demgegenüber ist gerade in kleineren und strukturschwächeren Kommunen eine wichtige Ressource, die in noch größerem Maße erschlossen und genutzt werden muss.

*»Also ich glaube, dass das heute und zukünftig nicht anders gehen wird, als die Menschen mitzunehmen. Und nicht mitzunehmen, indem man Planungsprozesse öffentlich kommuniziert und eine Pseudoeinbindung macht [...], sondern Bürger mit zu beteiligen.«*

In der Diskussion wurde eine Reihe von Kriterien genannt, die dazu beitragen können, Engagement einzuwerben. Ein Diskussteilnehmer fasste diese wie folgt zusammen:

*»Sie haben gesagt, es bedürfe Not oder Dringlichkeit in der Sache, dass man sich nicht mehr auf etwas anderes verlässt, sondern selber aktiv wird. Dann haben Sie gesagt, die Überschaubarkeit der politisch-administrativen Prozesse sei hilfreich, also es geht in einer kleinen Stadt besser, als in einer ganz großen, wo man ein kleines Rädchen im Getriebe ist. Weiterhin sind kurze Wege zur Politik wichtig und Erfolg steckt an, also man muss die Menschen machen lassen und wenn es erstmal geklappt hat, dann geht das auch.«*

Trotzdem sollte man vor Ort genau abwägen, welche Projekte sich besonders eignen, um Bürger mitzunehmen und einzubinden. Bürgerschaftliches Engagement darf nicht allein zum Lückenbüßer für fehlende finanzielle Ressourcen werden. Notwendig ist allerdings ein Mentalitätswandel, da sich das Bild des allumfassend für den Bürger sorgenden Staates der 1970er und 1980er Jahre längst überholt hat. Dabei geht es auch um das unmittelbare Engagement des Einzelnen.

*»Wir reden über eine Rückbesinnung, die an das Mäzenatentum anknüpfen kann. Dies war eine Zeit lang unerwünscht, weil die Menschen sich dann heraushoben. Was habe ich als Stadt dagegen, wenn ein Bürger sagt, ich möchte, dass eine Sache, die in meiner Stadt entsteht, mit meinem Namen verknüpft ist? Das kann mir doch nur recht sein. [...] Also, insofern glaube ich, dass viele Sachen in der Gesellschaft da sind, die wir nur neu lernen müssen.«*

Über die lokale Ebene hinaus haben Netzwerke in Richtung der Landespolitik eine hohe Bedeutung, um gerade in strukturschwachen Kommunen Ressourcen von außen zu generieren.

*»Diese Netzwerke und diese Kontakte zu den Fördergeldgebern sind unheimlich wichtig. Das ist auch oft eine Frage des Vertrauens, das über Jahre aufgebaut wird, das darf man nicht unterschätzen.«*

Doch die besten Netzwerke werden nur dann mit Leben erfüllt, wenn sie auf klar formulierten Strategien der Kommunen aufbauen können. Insbesondere wenn es um die Einwerbung von Fördermitteln geht, ist daher ein strategischer Rahmen, an den Einzelmaßnahmen und Projekte andocken können, wichtig. In diesem Zusammenhang haben in den letzten Jahren integrierte Stadtentwicklungskonzepte – zunehmend auch als Fördervoraussetzung vonseiten der Länderministerien eingefordert – eine besondere Bedeutung erlangt.

Wobei sich die Diskussionsteilnehmer einig waren, dass es nicht allein um »Papierkonzepte« geht, sondern vielmehr der dahinter liegende Prozess mit reflektiert werden muss.

*»Ein partizipatorisch entwickeltes Handlungs- und Entwicklungskonzept geht nie an der Sache vorbei, wenn die Leute vor Ort darüber reden und die Fachleute richtig fordern [...], dass die nicht mit den üblichen Blaupausen kommen können. [...] Also, ich glaube, wenn man das richtig und zeitgemäß macht, hat das ohnehin schon einen qualitativen Selbstwert.«*

Da strategische Konzepte immer von Menschen entwickelt werden, ergab sich an dieser Stelle auch eine Diskussion um die Rolle von Führungspersönlichkeiten.

*»Wer Politik betreibt und keine Strategie kann, der ist fehl am Platze und da gehören auch Menschen, Plural, dazu und nicht immer nur die Spitzen.«*

*»Sie brauchen irgendwo an der Spitze eine charismatische Persönlichkeit, die sowohl bei Land und Bund Fördermittelgeber überzeugen kann, als auch die Bevölkerung mitnehmen kann. Die muss überzeugend sein, die muss glaubhaft sein. Man kriegt schnell mit, wenn jemand viele Luftballone steigen lässt, die, wenn sie in die Nähe der Sonne kommen, zerplatzen und dann leidet die Glaubwürdigkeit. Sie brauchen diese Persönlichkeit, aber sie brauchen auch den Unterbau, denn der macht es nicht alleine.«*

Abschließend kann man die Diskussion in folgendem Satz zusammenfassen.

*»Es gibt Städte, die werden stärker durch Menschen, die sie prägen und Teams, die sie prägen. Das ist meistens nicht nur einer, denn der weckt ja andere oder andere wecken ihn.«*

## 6.2 EXTERNE RESSOURCEN IM UMGANG MIT PERIPHERISIERUNG ERSCHLIESSEN: VERNETZUNGEN AUF INTERKOMMUNALER, REGIONALER UND NATIONALER EBENE

### AUSGANGSTHESEN

- 1.** Städte in peripherisierten Regionen stehen im zunehmenden Wettbewerb der Kommunen um Einwohner, Standort- und Investitionsentscheidungen vor besonderen Herausforderungen. In der Literatur wird auf die zunehmende Notwendigkeit für städtische Akteure, sich in diesem Wettbewerb aktiv zu »positionieren« verwiesen. Damit ist verbunden, die eigene Position und das Profil der Stadt zu analysieren und mit Blick auf die kommunalen »Mitspieler« Chancen und Potenziale auszuloten, Alleinstellungsmerkmale zu definieren und aktive Stadtpolitik zu betreiben. Der Prozess der Positionierung kann stärker von Kooperation oder von Konkurrenz geprägt sein.
- 2.** Wo es nichts zu verteilen gibt, sondern im Gegenteil Entscheidungen über den Rückbau und die Zusammenlegung von Infrastruktureinrichtungen (Krankenhäuser, Schulen, soziale Einrichtungen) getroffen werden müssen, verschärft sich die interkommunale Konkurrenz. In den untersuchten Städten finden sich eine Reihe von informellen und unverbindlichen Kooperationsansätzen (z.B. Kooperation Nordhausen-Sangerhausen; grenzüberschreitende INTERREG-Kooperation in Pirmasens), aber wenige, durch die Schrumpfungsprozesse aktiv gestaltet oder überregionale Sichtbarkeit gesteigert werden. Modellvorhaben oder Programme auf Bundes- und Länderebene setzen externe Impulse zur Kooperation zwischen Kommunen (z.B. Stadt-Umland-Kooperation in der Region Eschwege über Förderprogramm Stadtumbau in Hessen). Interkommunale Kooperationen brauchen gerade in peripherisierten Regionen starke Anreize.
- 3.** Metropolregionen werden von Städten in peripherisierten Regionen verstärkt als Wachstums- und Innovationsmotoren wahrgenommen, deren Zentralisierungseffekte indirekt zu einer Verschlechterung der eigenen Position im Wettbewerb um Infrastruktur, Arbeitskräfte und Innovationspotenzial führen. Allerdings sind Metropolregionen weder per se Wachstums-

regionen, noch werden sie durch staatliche Förderprogramme unterstützt. Städte in peripherisierten Regionen sollten sich stärker auf die eigenen Kräfte und Potenziale besinnen. Das Prinzip und die Funktionsweise von Metropolregionen (Positionsbestimmung und Bündelung von endogenen Potenzialen; Vernetzungs- und Austauschforum; thematische Kooperationen) können sich auch Regionen fernab der Metropolregionen zu Nutze machen und regionale Kooperationen stärken (siehe Beispiel der »Westpfalzstrategie«).

- 4.** Alle untersuchten Städte werben aktiv staatliche Fördermittel (Land, Bund, EU) ein, auch wenn sich hier eine große Spannweite zwischen selektiver und breiter Einwerbung zeigt. Die aktive Einwerbung von Fördermitteln ermöglicht teils erst größere Umbau-, Profilierungs- und Entwicklungsprojekte. Damit geht aber auch die Gefahr einher, die lokale Politikgestaltung und -umsetzung an wechselnde und extern definierte Programmlogiken anzupassen. Abgesehen von der Nutzung von Förderprogrammen zeigen sich in den untersuchten Städten wenige pro-aktive Ansätze zu Netzbildungen mit Akteuren und Institutionen auf Bundes- oder EU-Ebene. Aus allen untersuchten Städten wird von einem starken Rückhalt durch die Landesebene für die Bewältigung von Problemen vor Ort berichtet. Die entsprechenden Mittelzuflüsse in Infrastrukturen, aber auch die Dezentralisierungspolitiken (z.B. (Fach-) Hochschuldezentralisierungspolitik in Rheinland-Pfalz), Förderprogramme und Politikinitiativen (z.B. kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Konversionspolitik Rheinland-Pfalz, IBA Sachsen-Anhalt, Lutherregion Sachsen-Anhalt) auf Landesebene beeinflussen Chancen im Umgang mit Peripherisierung in starkem Maße.

5. Eine Umkehr von Peripherisierungsprozessen ist den Städten aus eigener Kraft nicht möglich, sondern ist immer abhängig davon, inwieweit Kommunen Ressourcen von außen – materielle wie immaterielle – erschließen können. Die höchsten Potenziale im Umgang mit Peripherisierung zeigen sich dort, wo die örtliche Prioritätensetzung auf der Grundlage einer strategischen Vision über den Zugriff auf externe Ressourcen entscheidet, und nicht umgekehrt lokale Projekte an (wechselnde) überörtliche Programmlogiken angepasst werden.

#### AUS DER DISKUSSION

**Interkommunale Kooperation:** Üblicherweise, so die Statements aus der Runde, gibt es ohne Anreiz oder Zwang von außen keine interkommunale Kooperation. Allerdings fördern die bestehenden Programme oftmals nicht die Kooperation als Prozess an sich, sondern nur die gemeinsame Realisierung von wenigen (städtebaulichen) und oft punktuellen Projekten.

*»Jedem brennt es unter den Nägeln, keiner hat mehr Geld, um bestehende Bauten zu erhalten [...]«*



Abb. 5: Arbeitsgruppe 2 (von links im Uhrzeigersinn): Manfred Kühn, Dieter Blase, Hans-Josef Vogel, Thomas Bürk, Wolfgang Conrad, Silke Andresen, Jörg Bauer, Rainer Danielzyk, Sabine Weck.

*»Ohne den Zwang wäre eine Kooperation nicht zustande gekommen. [...] Als das Eis dann mal aufgebrochen war, haben wir gemerkt, wir müssten doch eigentlich kooperieren, in Führungszeichen: Notlage, uns geht das Geld aus. Wir könnten doch ein gemeinsames Standesamt machen. Was könnt ihr für uns machen? Die Kindergärten können wir nicht mehr halten – wir schicken die Kinder zu euch. Wir können die Stadtkasse gemeinsam machen. Also, gingen wir plötzlich in eine Verwaltungskooperation, unabhängig vom Programm. [...] Wir haben jetzt Arbeitskreise, in denen wir diese Felder mit den Kommunen abarbeiten – wo können wir Bauhöfe zusammenlegen usw. Also der Anstoß kam aus der Zwangsmaßnahme, das war gut. Das Programm selber hat nicht unbedingt weiter geholfen [weil nicht die Kooperation als Prozess an sich gefördert wurde, A. d. R.], aber in der Sache sind wir vorangekommen.«*

»Notlagen befördern Bewegung« hieß es in der Diskussion, und die kommunale Haushaltsnot kann Impulse zur interkommunalen Kooperation geben. In der Realität kommen Verwaltungskooperationen (Zusammenlegung von Standesämtern, Bauhöfen, Kindergärten etc.) trotzdem oft nicht zu Stande oder es kommt sogar zu konkurrierenden Politiken und Standortentscheidungen (Kindergärten, Schulen, Wirtschaftsförderung) bei benachbarten Kommunen mit gleichen Problemlagen oder zwischen Stadt und umliegendem Landkreis.

Fördermittel können einen Impuls geben, um interkommunale Kooperation zu unterstützen, aber eine gelingende Kooperation benötigt eine entsprechende Vertrauensbasis. Es stellt sich allerdings auch die Frage nach institutionellen Neuregelungen, die kooperatives Handeln befördern, bis hin zu Verwaltungsreformen, über die Kreise und Kommunen zusammengelegt werden, um Schrumpfungsprozesse leistungsfähiger zu organisieren.

»Es muss erst einmal eine enorme Vertrauensbasis geschaffen werden. Es gibt Verluste auf allen Seiten und deshalb besteht für mich die Frage: Warum setzt man nicht am bestehenden Regime an? [...] Indem man Kreisen Vorgaben macht, Prozesse mit den Nachbarkreisen abzustimmen. Das könnte man relativ einfach über die Verfassung regeln [...], um einen leichten Zwang auszuüben.«

»Ich finde, da sollte man manchmal auch härter auftreten und bestimmte Fördermittel nur noch mit regionaler Kooperation vergeben und wenn es mit der Kooperation nicht klappt, auch Verwaltungsreformen oder Gebietsreformen machen, weil größere Verwaltungen eben leistungsfähiger sind.«

Zudem wurde betont, wie wichtig es ist, zivilgesellschaftliche und private Akteure in interkommunale oder regionale Kooperationsprozesse einzubinden. Der Fachkräftemangel führt in verschiedenen deutschen Regionen derzeit dazu, dass sich Unternehmen zusammenschließen und beispielsweise Berufsakademien aufbauen, um den Bestand an Fachkräften zu sichern. Dies ist ein Bereich, in dem kommunale Akteure und private Wirtschaftsakteure mit gegenseitigem Nutzen zusammenarbeiten können. Allerdings fehlen oftmals gerade in peripherisierten Räumen tragfähige, wirtschaftliche Akteure, die sich an öffentlich-privaten Netzwerken beteiligen.

»Bei uns ist das ganz frappant und es trifft wohl auch auf viele andere peripherisierte Räume zu: Ich treffe nicht mehr viel Wirtschaft an.«

»Und das ist der große Unterschied. Ich habe in diesen peripherisierten Räumen nicht mehr genügend Einzelunternehmer oder Geschäftsführer von Unternehmen, die sich beteiligen und sagen: ›Okay, unsere Region, unsere Stadt‹ [...]. Und das ist der große Unterschied, warum wir auch nichts auf die

Beine stellen, sondern Politik unter sich ist und verzweifelt mal hier und mal da was macht.«

**Mehrebenenverflechtung:** Netzwerke und Kooperationen, die Stärkung der regionalen Kommunikation und kooperatives Handeln, wie dies etwa über das Instrument der REGIONALEN in NRW gefördert wird, so die Diskussion, sind in peripherisierten Regionen stärker zu unterstützen. Ohne öffentliche Mittel gelingt eine Stabilisierung allerdings nicht, weil sich die Anpassungsprozesse und die Heilung der auch städtebaulichen »Wunden der De-Industrialisierung« ohne externe Unterstützung nicht organisieren lassen. Hierzu ist die kreative Bündelung von Fördermitteln aus verschiedenen Programmen notwendig.

Bei der Inanspruchnahme von externen Fördermitteln ist es wichtig, so die Diskussion, zuerst eine Strategie zu entwickeln, und darauf aufbauend Umsetzungsinstrumente – Programme und Projekte – zu definieren. Eine tragfähige lokale Strategie und eine gemeinsame Leitidee sind für den Projekterfolg bei wettbewerbsorientierten Förderprogrammen, wie auch für die Nachhaltigkeit der Investitionen wichtig.

»Also, eigentlich können wir uns davon verabschieden, im Stadtumbau das zu erreichen, was wir wollen, weil unsere Mittel ausgehen. Wenn wir uns momentan in irgendeine Richtung bewegen wollen [...], dann geht das ohne externe Fördermittel leider nicht. Sonst sind wir wirklich brachgelegt. Dann können wir noch nicht mal den Level halten [...] und den Transformationsprozess ordentlich begleiten.«

»Wenn die Förderung ausläuft – Städtebau ist ja absehbar – braucht man eine ziehende, gute, gemeinsame Idee, damit die Kooperation auf freiwilliger Basis gut weiterläuft.«

Neben einer lokalen Strategie wurde für ein Austauschsystem plädiert, um Erfahrungen zwischen den Städten auszutauschen.

*»Also, wie entwickeln wir eigentlich diese Projekte und dieses Förderinstrumentarium? Wie kann ich von anderen lernen, ohne diese Lernprozesse selber zu machen? Gerade diejenigen, die am Anfang die Lernprozesse machen, zahlen ja auch Lehr-geld. [...] Warum sollen wir da auch nochmal Geld versenken? Und [diese Lernprozesse] müsste man über Städteringe organisieren, die auch außerhalb der Region liegen.«*

**Metropolregionen:** Metropolregionen sind keine »Angstgegner« hieß es in der Diskussion. Wichtig ist es, die eigenen Kräfte zu konzentrieren. Man kann auch über weite Entfernungen mit Kommunen zusammenarbeiten, um regionale Potenziale zu bündeln und Wertschöpfungsketten auszubauen. Beispielsweise kooperieren die Städte Würzburg und Bayreuth in der Forschung, auch wenn sie über 100 km auseinanderliegen. Die Bündelung von endogenen Potenzialen ist im regionalen Maßstab möglich und notwendig.

*»Mich interessieren die Metropolregionen eigentlich nicht. [...] Für uns als Stadt muss ich überlegen: Wie kommen wir voran? Ich nehme die Lage im Raum wie sie ist und muss selektieren: Wo brauche ich Unterstützung? [...] Wir müssen kooperieren, um eine gewisse Stärke zu etablieren, aber nicht gegen andere Metropolregionen.«*

### **Eine Umkehr von Peripherisierungsprozessen? Ziele und**

**Orientierungen:** Die Frage, ob eine Umkehr von Peripherisierungsprozessen möglich ist, wurde kontrovers diskutiert. Beispielregionen wie das Emsland, das Westmünsterland oder der Kreis Steinfurt zeigen, dass sich Regionen nach Phasen des Niedergangs wieder zu wirtschaftsstarken Regionen entwickeln können. Allerdings ist noch zu klären, inwieweit dabei politische Strategien eine Rolle gespielt haben und man von diesen Entwick-

lungen lernen kann, oder die Erfolgsfaktoren regional spezifisch und nicht übertragbar sind.

Wichtig ist die Einsicht, dass es nichts mehr zu verteilen gibt, kein Mehr an Einwohnern, Investoren, Status oder staatlichen Fördermitteln und dass man entsprechend realistische Ziele für die künftige Entwicklung setzt.

*»Wir haben in Deutschland knapp 100 relevante Investitionsentscheidungen, die Standortentscheidungen sind. Darum bemühen sich 14.000 Kommunen, die relevant sind. Wir müssen bei den Zielen deutlich handhabbare Ziele setzen, sonst organisieren wir interkommunale Zusammenarbeit und Beteiligung an Ohnmacht.«*

*»Bei der Frage nach der Umkehr solcher Prozesse bin ich ungeheuer skeptisch. Ich sehe diese Perspektive nicht. Ich sehe eher, dass sich die Gräben hier vertiefen und dass die Probleme wachsen werden und dass das Verfassungsver-sprechen der Kompensation und des Ausgleichs der Lebensbedingungen nicht eingehalten wird. Da muss man nicht den Prophet spielen: Wenn man die globalen Prozesse sieht, dann kommen wir nicht mehr an den Punkt. Da bleiben wir bei Reparatur und da ist Stabilisierung schon ein positiver Begriff.«*

## 6.3 STIGMATISIERUNG VON STÄDTEN: NEGATIVE MEDIENBERICHTE UND LOKALE IDENTITÄTSDISKURSE

### AUSGANGSTHESEN

1. Stigmatisierung basiert auf Zuschreibungen negativer Merkmale durch Stigmata. Raumbezogene Stigmatisierungen umfassen das schlechte Reden und / oder Schreiben über einen Ort (Städte, Regionen oder Stadtteile). Wichtige »Stigmatisierer« sind Medien auf der nationalen Ebene, die über Zeitungsartikel und Fernsehberichte einzelne Orte in öffentlichen Diskursen negativ darstellen. In unseren Fallstädten fanden wir etwa Stigmata wie »Hauptstadt der Arbeitslosen« (Sangerhausen), »Pleitestadt« (Pirmasens) oder »Altersheim Deutschlands« (Osterode).
2. Die stigmatisierende Macht von überregionalen Mediendiskursen besteht in der oftmals vereinfachenden Darstellung einzelner Merkmale, welche zu lokalen Charakteristika erklärt werden und die Image-Bildung von Orten beeinflussen. Die Skandalisierung soll die Aufmerksamkeit für mediale Produkte erzeugen und Lesernachfrage nach Sensationen befriedigen.
3. Stigmadiskurse sind Ausdruck ungleicher sozialer Beziehungen zwischen Zentren und Peripherien. Peripherisierte Orte haben im Verhältnis zu großen überregionalen Medien eine schwächere Position und können diesem kommunikatorischen Machtgefälle nur bedingt etwas entgegensetzen. Stigmatisiert werden meist die sozial schwachen Verlierer in einem Strukturwandel (z.B. arbeitslose Bergarbeiter, »bildungsferne« Schichten).
4. Der lokale Umgang mit Stigmatisierung schwankt zwischen Anpassung, Abwehr und Leugnung der lokal zugeschriebenen Attribute. Während die Anpassung oftmals gleichgültig die normativen Vorgaben zu erfüllen versucht, umfasst Stigmaabwehr sowohl externalisierende Formen der zornigen Zurückweisung, als auch der Betroffenheit und Empörung. Die Leugnung von Stigmatisierung erfolgt zumeist aus einer ironischen Distanz gegenüber den Stigmatisierern und den Stigmatisierten gleichermaßen.
5. Unterschiedliche Positionen in der Stadt, sei es in der Verwaltung, öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen oder Vereinen, reagieren unterschiedlich auf schlechte Medienöffentlichkeit. Stigmatisierungen haben somit einen Einfluss auf die Wahrnehmung des Ortes und damit auch auf die identitären Konzepte und Deutungsangebote der lokalen Politik. Stigmatisierungsprozesse können lähmend, neutral, aber auch anregend für lokale Identitätskonstruktionen wirken.
6. Die Möglichkeiten der offensiven Bewältigung von stigmatisierenden Diskursen durch die Stadtöffentlichkeit hängen von der Art der negativen Zuschreibungen und den davon betroffenen Akteuren ab. Beispielsweise gibt es viele Interventionsmöglichkeiten auf der lokalen Ebene, um etwa gegen den Ruf einer rechtsradikal geprägten Stadt vorzugehen. In Bezug auf hohe Arbeitslosenraten oder andere strukturelle Schwächen sind lokale Optionen hingegen eingeschränkter. Stigmaabwehr sollte nicht in der lokalen Verdrängung und Tabuisierung (»Nestbeschmutzung«) der etwa aus Sensationsgier, Bagatellisierung etc. aufgegriffenen Themen agieren. Offene Debatten über lokale Problemlagen und deren differenzierte Betrachtungsweise stärken eine Stadtgesellschaft und machen sie weniger anfällig, etwa für die populistische Ausgrenzung mutmaßlicher interner Sündenböcke (beispielsweise Zuwanderer) oder externer Übeltäter (Medien, Auswärtige).

## AUS DER DISKUSSION

Stigmatisierung wurde von den Diskussionsteilnehmern dieser Arbeitsgruppe als verfestigte Erzählung und Abschluss eines länger anhaltenden Niedergangsprozesses aufgefasst. Damit wurde zwischen Stigmatisierung und einem kurzfristigeren und oberflächlicher wirkenden negativen Image unterschieden. Stigmatisierung wurde vielmehr als das Ergebnis eines Verfestigungsprozesses eines schlechten »Images« der Stadt angesehen. Sowohl innerhalb der Stadtgesellschaft, als auch nach außen, kann diese Verfestigung wirksam werden. Hierbei wurde die Teilung in eine schlechte Außensicht und eine schlechte Innensicht vorgenommen und letztere als die eindeutig bedeutendere für die Stadtentwicklung bewertet. Eine schlechte Innensicht und ein schlechtes Reden der eigenen Bevölkerung über die Stadt wurde als Indiz für eine bereits eingetretene Abwärtsspirale gesehen, aus der es schwer, aber unbedingt nötig ist, zu entkommen. Ist diese Verfestigung eingetreten, wird ihr eine lange Haltbarkeit und schwierige Bearbeitung zugeschrieben. In diesem Stadium werden negative Berichte von der Bevölkerung nicht mehr hinterfragt, Erzählungen verselbständigen sich innerhalb der lokalen Bevölkerung, indem sie



Abb. 6: Arbeitsgruppe 3 (von vorne links im Uhrzeigersinn): Matthias Bernt, Sabine Beißwenger, Thomas Bürk, Wolfgang Conrad, Andreas Hollstein, Michael Schieler.

sich von Fakten lösen und dadurch nur noch schwer einzugrenzen sind.

*»Dass die eigenen Bürger nicht mehr an die Stadt glauben, das ist das wirkliche Problem und da raus zu kommen, das ist eine Kunst.«*

*»Da raus zu kommen, das kriegt man nicht mit Kampagnen, da raus zu kommen heißt, diesen Trend, bevor er dazu geführt hat, dass das Stigma sich entwickeln konnte, dass die eigene Bevölkerung verzweifelt, im Inneren wieder aufzubrechen und den Menschen deutlich zu machen: Da sind Erfolgsgeschichten.«*

Als Verursacher von Stigmatisierung wurden in der Diskussion, entgegen den Annahmen in der Literatur, nicht schwerpunktmäßig die überregionalen Medien gesehen. Vielmehr wurde ein sehr differenziertes Bild der medialen Stigmatisierung gezeichnet. Als besonders problematisch und schädigend kann eine destruktive lokale Berichterstattung gelten. Insbesondere wenn es keine Konkurrenz auf dem lokalen Medienmarkt und vor Ort nur ein einziges lokales Presseorgan gibt, lassen sich nachweisbare negative Effekte auf die – vor allem wirtschaftliche – Entwicklung der Städte aufzeigen. Eine solche Wirkung wird für die Berichterstattung der überlokalen Medien zwar auch benannt, aber auch relativiert, aufgrund der nicht eindeutig nachzuweisenden Zusammenhänge zwischen Medienberichten und beispielsweise Investorenentscheidungen. Auch zwischen einzelnen überlokalen Medien und zwischen öffentlich rechtlichen Fernsehsendern, denen ein höherer Einfluss zugeschrieben wird, und privaten Fernsehsendern wird unterschieden.

Als problematisch empfunden wird die Situation, dass häufig dadurch, dass ein Missstand vonseiten der Stadtverwaltung öffentlich gemacht und besonders aktiv gegen diesen Missstand vorgegangen wird, die Aufmerksamkeit auf eben diese

Problemlage gelenkt und damit eine Berichterstattung befördert wird. Die Stadt wird dadurch mit eben dieser Problemlage assoziiert, ohne dass auf die aktiven Maßnahmen der Stadt hingewiesen würde. Dies führt zu einer Situation, in der das Verschweigen eher belohnt wird, als eine proaktive Problemlösung. Die Städte stehen zudem vor dem Dilemma, einerseits die Probleme kommunizieren zu müssen, um beispielsweise Fördermittel zur Behebung der Defizite zu erhalten, andererseits damit aber auch eben diese Probleme in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken.

Handlungsmöglichkeiten gegen stigmatisierend wirkende lokale Berichterstattung sind dort gegeben, wo Konkurrenz auf dem lokalen Medienmarkt besteht und es Einflussmöglichkeiten der städtischen Akteure gibt, z. B. bei der gezielten Informationsweitergabe an solche lokale Medienorgane, die sachlich berichten. Auch ein kohärentes Vorgehen der lokalen Wirtschaft, beispielsweise durch den Rückzug von Anzeigen in Medien, deren Berichterstattung als unsachgemäß eingeschätzt wird, kann wirkungsvoll sein. Hierzu bedarf es jedoch einer Kommunikationsplattform, innerhalb welcher ein solches Vorgehen koordiniert werden kann.

Für den Umgang mit überregionaler Berichterstattung wurde in der Diskussion ein Lernprozess der Städte nachgezeichnet. Von Versuchen, sich mit der negativen Berichterstattung sachlich auseinander zu setzen und dagegen Einspruch zu erheben, hat die Mehrheit der Teilnehmer sich verabschiedet, entweder als individuelle Entscheidung als Repräsentant der Stadt oder als strategische Entscheidung innerhalb eines größeren Akteurskreises. Vielmehr wird die Lage so eingeschätzt, dass es eine Entkopplung von lokalen Problemlagen bzw. den von den Vertretern der Stadt bereit gestellten Informationen und der Berichterstattung gibt. Die Medienberichte werden als einem von den Städten nicht zu beeinflussenden Konjunkturzyklus unterliegend empfunden, der nach zeitlich abgrenzbaren Moden verlaufe und derzeit Negativberichterstattung bevorzuge.

Ansätze, hier Abhilfe zu schaffen, bestehen in der Bereitstellung von professionell vorformulierten Beiträgen für Journalisten, die den Blick auf die Bereiche der Stadt lenken, in denen sie eine Vorreiterposition einnimmt und in einer gezielten Absprache der städtischen Kommunikationsstrategie innerhalb der städtischen Hauptakteure, mit einer einheitlichen Haltung gegenüber den Anfragen von überlokalen Medien.

*»Wenn überregionale Medien anfragen, bin ich mittlerweile so weit, dass ich frage: ›Braucht ihr Ansprechpartner?‹. Dann gebe ich denen so acht, neun, zehn Ansprechpartner, die rufe ich alle vorher an und wir sprechen uns insofern ab, dass wir nur das und das sagen, weil die nur das und das wollen, und das klappt manchmal.«*

Abgesehen davon hat sich die Strategie des Ignorierens von negativen überlokalen Medienberichten, in einer Art passiver Opferhaltung, weitgehend durchgesetzt. Das Auflehnen gegen eine sich eigenständig reproduzierende »Parallelwelt« der überregionalen Medien wird als aussichtslos angesehen. Den überregionalen Medien werden von der lokalen Situation unabhängige Interessenslagen und Berichterstattungsstile zugeschrieben, die als nicht beeinflussbar aufgefasst werden. Auch das Angebot von frühzeitigen Hintergrundgesprächen an die überregionalen Medien wird nur als bedingt hilfreich empfunden.

*»Dagegen zu halten schaffen schon die Großen nicht und die geben Millionen dafür aus.«*

*»Wir müssen einfach mit Parallelwelten leben, und die eine Parallelwelt interessiert uns nicht, die andere interessiert uns, da müssen wir genau unterscheiden.«*

Vielmehr wird die Notwendigkeit einer klaren eigenen Positionierung unabhängig von einem überregional kreierten Bild betont. Hierzu zählt die sehr selektive Ansprache von Personengruppen, denen man aufgrund ihrer Interessen und den in der Stadt vorhandenen Potenzialen ein positives Bild vermitteln kann. Benannt wird etwa die Strategie, spezielle Sport- oder Musikveranstaltungen, Museen oder ähnliches aufzubauen und sehr selektiv Zielgruppen anzusprechen, die dann als Multiplikatoren eines positiven Bildes dienen können.

Als wesentlichster Punkt wird die aktive und kommunikative Bearbeitung eines negativen stadtinternen Diskurses zur eigenen Stadt hervorgehoben. Hier wird die notwendige Langfristigkeit dieser Bemühungen betont und auf Kontinuität, mit der dies durchgeführt werden muss, hingewiesen. Eine starke lokale Aufnahmebereitschaft für Stigmatisierung wird als ein Selbstbewusstseinsproblem in der lokalen Bevölkerung interpretiert, an welchem es anzusetzen gilt.

Klarer, als in der Literatur und auch in den vorangegangenen Untersuchungen in den Fallstudienstädten formuliert, wurde eine Teilung in Maßnahmen zur Außensichtverbesserung und in Maßnahmen zur Innensichtverbesserung vorgenommen. Für die Außen- aber hauptsächlich auch für die Innenwirkung – die von den Teilnehmern als die »authentischere« aufgefasst wird – wird es als wichtig erachtet, Ziele zu formulieren, welche Entwicklung die Stadt in der Zukunft nehmen soll. Dabei ist darauf zu achten, dass die Ziele die lokale Bevölkerung, aber auch die lokale Wirtschaft ansprechen. Eine schlechte Sicht von letzteren Akteuren mit drohender Abwanderung wird auch als wichtiger Auslöser für das Einsetzen von Maßnahmen zur Innenbildverbesserung benannt.

Konkrete Instrumente werden darin gesehen, positive Entwicklungen zu kommunizieren und möglichst breite Bevölkerungskreise zu erreichen. Hierfür wurden eigene, kostenlos verteilte Stadtzeitungen und die Einrichtung von städtischen facebook-Portalen diskutiert, die als Plattformen für eine Darstellung positiver Entwicklungen dienen. Aber auch Bürgerfeste und die

Präsentation der Leistungen lokaler Wirtschaftsunternehmen wurden als identitätsstiftende Instrumente benannt.

*»Sie müssen permanent und stetig weitere, immer wieder weitere Erfolge dazu bringen und diese auch kommunizieren, bis in die Stuben hinein.«*

*»Nimm doch die Leute dort mit, wo sie emotional mitnehmbar sind.«*

Langfristig wird in den nach innen gerichteten Maßnahmen auch Potenzial gesehen, die sich daraus ergebenden positiven Entwicklungen nach außen besser darzustellen. Allerdings muss hier in langen Zeiträumen gedacht werden und eine positive Wende belegbar sein, da kleinen Erfolgsmeldungen in den überregionalen Medien keine Chance eingeräumt wird, sich nachhaltig positiv auf die Stadtentwicklung auszuwirken. Nicht zuletzt wurde von den Teilnehmern darauf hingewiesen, auch von wissenschaftlicher Seite mit dem Begriff des Stigmas in Bezug auf einzelne Städte vorsichtig zu agieren, um nicht selbst zu einer Stigmatisierung von Städten beizutragen.

# 6.4 LEITBILDPROZESSE, PROFILBILDUNG UND STRATEGISCHE PLANUNG

## AUSGANGSTHESEN

**1.** Viele peripherisierte Mittelstädte können die Imperative, sich im Standortwettbewerb wie Unternehmen strategisch zu profilieren, zu positionieren und Alleinstellungsmerkmale zu definieren, nicht erfüllen. Folgende Bedingungen sprechen dagegen: 1. Nach einem wirtschaftlichen Strukturbruch der Deindustrialisierung versucht die Stadtpolitik möglichst alle Entwicklungsoptionen offenzuhalten (z.B. Sangerhausen und Eisleben). 2. Die Diversität der lokalen Wirtschaftsstruktur erschwert eine Prioritätensetzung der Stadtpolitik (z.B. Eschwege: »Ihr seid von allem ein bisschen«). 3. Eine starke Fragmentierung zwischen verschiedenen Akteuren in der Stadt verhindert den lokalen Konsens (z.B. Völklingen: Saarstahl, Weltkulturerbe, Kliniken). Als Ergebnis weisen fünf der sechs Fallstädte keine Stadtentwicklungs-Leitbilder auf und bieten damit keine längerfristige Orientierung für die Akteure (siehe Tabelle 3).

**2.** Eine Sonderrolle im Hinblick auf eine längerfristige strategische Orientierung hat die Stadt Pirmasens. In der durch den Niedergang einer früheren Monostruktur geprägten »Schuhmetropole« Pirmasens wurde auf der Basis eines Stadtmarketingprozesses ein Leitbild entwickelt (»Pirmasens 2010«), dem die Akteure bis heute eine hohe Orientierungsfunktion zuschreiben. Am Leitbildprozess beteiligte sich eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen, bürgerschaftlichen und politisch-administrativen Akteuren. Deren Kreativität und Wissen wurde genutzt, um lokale Spezifika, Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten in unterschiedlichen thematischen Bereichen zu analysieren. Das Leitbild hat eine strategische Orientierungs-Funktion und legt zugleich Maßnahmen für die Umsetzung fest.

**3.** In allen sechs Mittelstädten setzen strategische Projekte auf den Tourismus als Entwicklungsfaktor (Sangerhausen: Rosarium, Eisleben: Luther-Tourismus, Eschwege: Werratalsee, Osterode: Harzer-Hexen-Stieg, Völklingen: Weltkulturerbe

Völklinger Hütte, Pirmasens: Science Center]. Der Tourismus wird als Entwicklungsperspektive von den Akteuren deutlich überschätzt, da in peripherisierten Städten für touristische Projekte die Nachfrage oft schwach ist, Investoren fehlen und andere Städte und Regionen konkurrenzfähiger sind.

**4.** Aufgrund der kommunalen Finanznot setzen Strategien in peripherisierten Städten stark auf exogene Ressourcen. Neben dem Werben um Investoren und Touristen, zählt dazu die Orientierung auf staatliche Fördermittel. Diese »goldenen Zügel« haben für die Strategiebildung in Mittelstädten eine ambivalente Wirkung. Auf der einen Seite eröffnen Fördermittel neue Handlungsoptionen, indem die Erarbeitung strategischer Entwicklungskonzepte angeregt und die Realisierung größerer Projekte ermöglicht werden. Auf der anderen Seite erhöht die Kurzfristigkeit und Vielzahl staatlicher Förderprogramme und Wettbewerbe die Gefahr einer lokalen Verzettelung (»Projektitis«) und erhöht die Abhängigkeit der Städte von überlokalen Entscheidungszentren.



Abb. 7: Arbeitsgruppe 4 (von vorne rechts im Uhrzeigersinn): Jochen Lang, Silke Andresen, Jörg Bauer, Rainer Danielzyk, Sabine Weck, Manfred Kühn, Dieter Blase, Heike Liebmann, Jürgen Aring.

## AUS DER DISKUSSION

**Notwendigkeit von Strategien:** Die generelle Notwendigkeit für Städte, Strategien zu entwickeln, wurde in der Diskussion deutlich unterstrichen. Es stelle sich nicht die Frage, ob Städte strategisch handeln sollen, sondern wie gute Strategien entwickelt werden können. Dabei wurde eine Übertragbarkeit der Strategiebildung aus dem Unternehmens-Management zurückgewiesen. Städte sind als politische Gemeinwesen in vielen Punkten nicht mit privaten Unternehmen zu vergleichen. So sind die Möglichkeiten der Stadtpolitik, sich auf bestimmte Funktionen oder Stärken zu spezialisieren, durch die vielseitigen Aufgaben von Kommunen begrenzt. Strategiebildung sollte heute weniger als »großer Plan«, denn als ein strategischer Prozess begriffen werden. Ein wesentliches Element von Strategiebildung wurde in der Langfristigkeit des stadtpolitischen Handelns identifiziert. Erst eine gewisse Kontinuität und ein »langer Atem« schaffen die Voraussetzung für erfolgreiche Strategien.

**Strategische Leitbilder:** Eine Möglichkeit, längerfristige Visionen und Ziele zu formulieren, stellen in der Praxis Leitbilder der Stadtentwicklung dar. Über die Notwendigkeit von Leitbildern wurde jedoch kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wurde betont, dass Leitbilder eine gute Gelegenheit für Beteiligungsprozesse privater Akteure darstellen und Leitbilder-Ergebnisse eine wichtige Orientierungshilfe für die Akteure liefern können. Auf der anderen Seite wurden Leitbilder als einengend empfunden. Anstelle eines Leitbildes, das einen gewünschten zukünftigen Zustand darstellt, sollte eher die Richtung der Stadtentwicklung bestimmt werden. Im Fall von Pirmasens unterstrichen Vertreter der Stadt die Bedeutung von Leitbildern. Hier wurde ein Leitbildprozess in den 1990er Jahren aus der Not heraus geboren. Zu dieser Zeit befand sich nicht nur die Schuhindustrie der Stadt in einem sicht- und spürbaren Niedergang, sondern gleichzeitig entstanden durch die Schließung von Kasernen große Konversionsflächen. In dieser

Krisensituation bildete ein breit angelegter Leitbildprozess im Rahmen des Stadtmarketings den Einstieg in den späteren Stadtumbau und in die Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes.

*»Ich glaube, dass Kommunen strategisch handeln müssen. Die Frage ist nur wie? Bei einer Orientierung auf Unternehmen liegt man aber total falsch. Städte sind ganz anders als Unternehmen. Sie sind am Ort gebunden. Sie sind ein Gemischtwarenladen, weil sie unterschiedlichste Aufgaben haben, um die sie sich kümmern müssen. Sie können sich nicht auf eine Richtung spezialisieren. Es geht eher um eine gewisse Kontinuität beim Bearbeiten von Problemen und dass man einen langen Atem hat. Dort hat es oft erfolgreiche Entwicklungen gegeben.«*

*»Das Leitbild Pirmasens 2010 war für uns der Einstieg in den Stadtumbau. Es war aus der Not geboren, weil der Niedergang der Schuhindustrie vorprogrammiert war und große Konversionsflächen auf der Husterhöhe frei wurden. Da musste man sich zusammensetzen. [...] Und am Ende stand das integrierte Stadtentwicklungskonzept, das durch den Stadtumbau West gefördert worden ist. Seitdem arbeiten wir an dem Konzept ganz konsequent. Es ist ein Überbau, um es auch längerfristig erhalten zu können. [...] Dazu gab es runde Tische, an denen alle Interessierten teilnehmen konnten.«*

**Strategische Projekte:** Es wurde darauf hingewiesen, dass strategische Visionen, Leitbilder oder Ziele nur Papier bleiben, wenn sie nicht umgesetzt und in Projekten realisiert werden. Stadtentwicklungs-Projekte sind für die Bürger sichtbare Zeichen, dass sich in der Stadt etwas bewegt. Als ein Beispiel für ein strategisches Projekt gilt in Pirmasens der »Rheinberger«. Hier wurde die ehemals größte Schuhfabrik Europas mit Hilfe der Städtebauförderung seit 2006 in einen modernen Bürokomplex einschließlich des Science Centers »Dynamikum«

umgewandelt. Die kritische These, dass viele strategische Projekte in peripherisierten Mittelstädten auf den Tourismus setzen und diesen als Entwicklungsfaktor damit überschätzen, wurde zumindest zum Teil bestätigt. Insbesondere wurde auf die jahrzehntelangen Rückstände in der Modernisierung touristischer Angebote in den westdeutschen Mittelgebirgsregionen verwiesen. Demgegenüber erweisen sich viele neue Angebote in den ostdeutschen Bundesländern, die in den letzten zwei Jahrzehnten entstanden sind, als konkurrenzfähiger. Dieser Befund wurde auch durch das Forschungsprojekt durch den Vergleich zwischen dem West- und Ostharz bestätigt.

*»Der Tourismus in den Mittelgebirgen ist in Westdeutschland ein großes Problem, weil er strukturell auf dem Niveau der 1950er Jahre hängen geblieben ist. Während in den neuen Bundesländern durch die Struktur- und Förderpolitik erhebliche Chancen wahrgenommen worden sind. Zum Beispiel ist der Lutherweg in Sachsen-Anhalt zu einer richtigen Marke geworden, der die beteiligten Städte in der Welt bekannt macht. Bei der Außenwirkung ist über den Tourismus nicht allzu viel zu holen. Tourismus hat jedoch auch eine Binnenwirkung. In den peripherisierten und altindustrialisierten Regionen gibt es oft ein physisch schlechtes Erscheinungsbild, das durch touristische Maßnahmen verbessert wird.«*

*»Wer hat in der Kommune die Deutungshoheit über die Strategie der Stadt? Wer hat die Macht, den jeweiligen Prozess federführend zu organisieren? Und da konkurrieren die Wirtschaftsförderer und die Planer und die Stabstellenleiter beim Bürgermeister. Dass es hier einen Wettbewerb gibt, ist normal.«*

**Rolle staatlicher Fördermittel und Wettbewerbe:** Die wichtige Rolle staatlicher Fördermittel und Wettbewerbe für den strategischen Umgang der Mittelstädte mit Prozessen der Peripherisierung wurde in der Diskussion betont. Die Vertreter des

Bundes betonten dabei, dass den Bundesländern für den strategischen Einsatz der Mittel eine entscheidende Rolle zukommt. Fördermittel eröffnen dabei neue Handlungsoptionen gerade für finanzschwache Kommunen. Durch Fördermittel wird die Realisierung größerer Projekte erst möglich und die Erarbeitung strategischer Entwicklungskonzepte angeregt. Die besondere Rolle der Städtebauförderung und insbesondere der Stadumbauprogramme West und Ost wurden betont. Die Kurzfristigkeit staatlicher Förderprogramme und Vielzahl der Wettbewerbe wurden dagegen weniger als ein Problem thematisiert. Mehrfach wurden, auch unter Bezug auf die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen, die positiven Effekte von Wettbewerben und zeitliche Befristungen für die kommunale Strategiefähigkeit betont.

*»Kann man Förderlogiken und Stadtentwicklungslogiken nicht stärker auseinanderhalten? Oft ist ein Förderprogramm ein guter Anlass, ein Konzept aufzuschreiben. Aber eigentlich ist die Stadtentwicklung und das Stadtentwicklungskonzept eine Daueraufgabe. Und an bestimmten Stellen brauche ich dazu eine Förderung. Ob das Städtebauförderung oder Wirtschaftsförderung ist. Die Fristigkeit von Förderprogrammen schafft deshalb auch gute Gelegenheiten für diejenigen, die soweit sind, zuzugreifen.«*

*»Wettbewerbe und Auszeichnungen sind wichtige Elemente in der Förderpolitik. Sie dienen der Reputation. Man freut sich, dass man ausgezeichnet wurde. Dazu zählen auch Reputationseffekte in der Region. ›Das ist die Stadt, die ein Modellprojekt gekriegt hat.‹ Auch die Frage der Wiederwahl ist ein Reputationseffekt. Der Bürgermeister, der nicht nur die Straße geteert hat, sondern auch die Reputation hat, in der Landeshauptstadt dafür Geld abzuholen.«*

Untersuchungsstadt	Längerfristige Leitbilder (Orientierung)	Kurzfristige Leitprojekte (Umsetzung)	Ressourcen (exogen / endogen)
Eschwege	kein Leitbild, aber viele Entwicklungskonzepte (seit 2004)	Vielzahl von Projekten (u. a. Stadtbahnhof, Werratalsee, Ex-Hertie-Kaufhaus, Alterswohnen, Energetische Stadt)	Vorwiegend exogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Akquisition staatlicher Fördermittel</li> <li>◆ Tourismus</li> </ul>
Osterode	Leitbild »Osterode – ja gern«, durch unspezifische Inhalte ohne Orientierungsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Freizeitbad</li> <li>◆ Stadthalle</li> <li>◆ Kontaktstelle Wirtschaft</li> </ul>	Vorwiegend endogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Vernetzung lokaler Akteure im Stadtmarketingprozess</li> <li>◆ schwache Akquisition staatlicher Fördermittel</li> </ul>
Pirmasens	Leitbild »Pirmasens 2010« mit Orientierungsfunktion seit 1999 und Stadtentwicklungskonzept 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Science Center in ehemaliger Schuhfabrik</li> <li>◆ Konversionsfläche Husterhöhe</li> <li>◆ »Pakt für Pirmasens«</li> <li>◆ Technologiepark und Fachhochschule</li> </ul>	Vorwiegend endogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Vernetzung lokaler Akteure im Stadtmarketingprozess seit 1999</li> <li>◆ Innovation, Bildung und Qualifizierung (endogen und exogen)</li> </ul>
Völklingen	Leitbild »Industriestadt im Grünen« (1980er Jahre) ohne Orientierungsfunktion, – konkurrierende Leitthemen (Stahl, Gesundheit, Tourismus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Völklinger Hütte als Weltkulturerbe</li> <li>◆ Umbau Innenstadt</li> </ul>	Vorwiegend exogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Akquisition staatlicher Fördermittel</li> </ul>
Sangerhausen	Leitbild »für lebenswerte Stadtquartiere« (2010) im Rahmen der IBA ohne Orientierungsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gewerbegebiet</li> <li>◆ Autobahnanschluss</li> <li>◆ Rosarium</li> </ul>	Vorwiegend exogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Akquisition staatlicher Fördermittel (u. a. IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt)</li> <li>◆ Infrastrukturangebote für gewerbliche Investoren</li> <li>◆ Tourismus</li> </ul>
Eisleben	Leitbild »kleiner – klüger – kooperativ« (2010) im Rahmen der IBA ohne Orientierungsfunktion jedoch mit Leitthema »Lutherstadt«	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Gewerbegebiet</li> <li>◆ Autobahnanschluss</li> <li>◆ Lutherstätten</li> </ul>	Vorwiegend exogen: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Akquisition staatlicher Fördermittel (u. a. IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt)</li> <li>◆ Infrastrukturangebote für gewerbliche Investoren</li> <li>◆ Tourismus</li> </ul>

Tabelle 3: Strategische Ansätze in sechs Mittelstädten. Quelle: Eigene Darstellung

# 7 PERSPEKTIVEN DER STÄDTEBAUFÖRDERUNG FÜR KLEIN- UND MITTELSTÄDTE

## DR. JOCHEN LANG

In seinem Vortrag zu den ›Perspektiven der Städtebauförderung für Klein- und Mittelstädte‹, erörterte Dr. Jochen Lang vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) seine Sicht auf die Thematik des Workshops.

Er eröffnete seinen Vortrag mit einer Einschätzung zum aktuellen Stand der Städtebauförderung. Diese habe zwei zentrale Probleme: Zum einen sei es in Zeiten der Haushaltskonsolidierung immer eine große Herausforderung für ein Ressort, Fördermittel gegen Kürzungen zu verteidigen. Zum anderen sei die Städtebauförderung ein medial und politisch vergleichsweise unauffälliges Thema, das neben den großen politischen Konflikten wie z.B. der Eurokrise oder der Gesundheitspolitik weniger Aufmerksamkeit errege.

Trotz dieser Rahmenbedingungen sei die Perspektive der Städtebauförderung grundsätzlich gut, wofür Lang auch wiederum zwei Gründe anführte. Erstens habe die Städtebauförderung viele Freunde und wenige Feinde im Politikbetrieb und zweitens könne sie mit vielen erfolgreichen Projekten überall in der Bundesrepublik aufwarten.

Lang definierte die Dimensionen der Städtebauförderung wie folgt:

*»Was macht die Städtebauförderung oder was macht die Politik, wenn sie Städtebauförderung betreibt? Sie nutzt alle klassischen Steuerungsmedien: Recht, Geld, Wissen; also das Baurecht, die Fördermittel und die Kommunikation von erfolgreichen Strategien, Lösungen und Beispielen.«*

An dieser grundlegenden Struktur habe sich seit dem Beschluss des Städtebauförderungsgesetzes 1971 nichts Elementares verändert und so werde es voraussichtlich auch bleiben. Natürlich hätten sich die Herausforderungen der Städtebauförderung im Laufe der Jahrzehnte verändert, so seien neue Themenbereiche hinzugekommen (aktuell Klimaschutz und Energie) und auch strukturelle Veränderungen wie die Wiedervereinigung

hätten neue Ansätze notwendig gemacht. Das zu Grunde liegende Politikmodell sei dabei jedoch weitestgehend geblieben. Auf diesem Steuerungsmodell fuße dann die Struktur der thematisch gegliederten Städtebauförderungsprogramme.

Lang räumte ein, dass diese thematische Profilierung der einzelnen Programme für die Kommunen auch ein Problem darstellen könne, dies sei sowohl in den Thesenpapieren der einzelnen Arbeitsgruppen als auch in den Diskussionen deutlich geworden. Für die Politik sei es in diesem Zusammenhang wichtig, eine Balance zwischen dem Profil des jeweiligen Programms und der Flexibilität in der Umsetzung zu finden.

Lang benannte als aktuelle Themen der Städtebauförderung:

1. Wie kann die Städtebauförderung stärker auf die Innenentwicklung ausgerichtet werden?
2. Wie können integrierte Stadtentwicklungskonzepte gestärkt werden?
3. Wie können baukulturelle Qualitäten stärker integriert werden?
4. Wie können private Akteure besser eingebunden werden?
5. Wie kann die Bündelung der Programme mit anderen Finanzierungsquellen verbessert werden?
6. Wie können Monitoring und Evaluation der Programme verbessert werden?

Die Inanspruchnahme von Fördergeldern sollte nur als Hilfe im Ausnahmefall verstanden werden und nicht als Regel, so Lang. Grundsätzlich sei Stadtentwicklung natürlich Aufgabe der Kommunen und im Regelfall sei das auch etwas, das die Kommune durch interne Kooperation leisten könne:

*»Stadtentwicklung, also die Entwicklung und Pflege einer Stadtkarriere, um Ihr Bild zu nehmen, das ist die Verantwortung der Stadt. Weder vom Land noch vom Bund und auch nicht von der EU oder externen Beratern. Das ist die Kernaufgabe einer Stadtgesellschaft, ihrer politischen Repräsentation und ihrer Verwaltung.«*

Die Aufgabe von Bund und Ländern könne es lediglich sein, den Kommunen Anreize für die Strategieentwicklung zu geben, ihnen Denkanstöße für die Entwicklung zu geben und finanzielle Unterstützung verfügbar zu machen. Mit dieser Art der Unterstützung habe man schon viele Erfolge erzielt. Damit sei nicht gemeint, dass die Städtebauförderung fehlerfrei funktioniere, ohne Fehler könne man keinen Fortschritt machen, aber es sei so, dass man in jedem Wahlkreis und in sehr vielen Städten erfolgreiche Projekte zu verzeichnen habe.

*»Das ist eine Geschichte des Nutzens dieser Politik, für relativ wenig Geld. Es ist die Geschichte einer lernenden, rationalen, sehr vernünftigen und sehr planmäßig vorgehenden Politik.«*

Lang äußerte sich auch zu den besonderen Herausforderungen der Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten. Grundsätzlich habe er den Eindruck, dass peripherisierte Klein- und Mittelstädte ähnliche Problemkonstellationen aufweisen, wie Städte in Agglomerationen oder auch Großstädte. Zu dieser Einschätzung gebe es aber zwei Ergänzungen: Zum einen stünden Klein- und Mittelstädte besonders im Fokus des BMVBS. Das zeige die Initiative »Ländliche Infrastruktur«, sowie das neue Städtebauförderprogramm speziell für Klein- und Mittelstädte. Zum anderen sei zwar die Problemkonstellation oft nicht außergewöhnlich, allerdings stellten sich die Probleme in abgelegenen und schrumpfenden Städten häufig verschärft dar. Dieser Tatsache müsse auch über die Städtebauförderung Rechnung getragen werden. Ein Ansatz hierfür sei die Förderung und Betonung von interkommunaler Kooperation.



Abb. 8: Dr. Jochen Lang

## 8 RESÜMEE / AUSBLICK

Im Mittelpunkt des Experten-Workshops standen Mittelstädte in peripherisierten Räumen. Der Begriff der »Peripherisierung« ist in der Raumordnung und Stadtentwicklung bisher relativ neu und noch wenig geläufig. Der zugrunde liegende Forschungsansatz wurde von den Experten dennoch als wichtig anerkannt, weil damit Peripherien nicht statisch und schicksalhaft als abgelegene Lage verstanden werden, sondern in ihrer Wandlungsdynamik, welche die Akteure beeinflussen können.

*»Den Begriff der Peripherisierung finde ich mittlerweile ganz gut [...] Begriffe machen ja auch auf etwas aufmerksam.«*

Als Prozesse der Peripherisierung wurden konkret die Abkopplung der Städte und Regionen von der Innovationsdynamik der Wirtschaft und die Abhängigkeit von staatlichen Entscheidungen diskutiert. Insofern war der Titel des Workshops »zwischen Abkopplung und Innovation« treffend. Offen blieb in der Diskussion vor allem die Frage des »Makings« von Peripherien. Welche Akteure tragen zu Peripherisierungsprozessen aktiv bei? Oder entsteht Peripherisierung eher passiv durch die zunehmende Globalisierung und die damit einhergehenden Zentralisierungsprozesse in Global Cities und Metropolen? Auch wurde diskutiert, ob Peripherisierung nicht eher durch ein Unterlassen der staatlichen Struktur- und Ausgleichspolitik entsteht.

Im Mittelpunkt des Workshops standen jedoch die Handlungsspielräume der kommunalen Akteure. Hier wurde im Verlauf des Workshops deutlich, dass die Optionen der Stadtpolitik begrenzt sind und man die Ansprüche an ein Gegensteuern auf lokaler Ebene nicht zu hoch schrauben sollte.

*»Wir müssen bei den Zielen deutlich handhabbare Ziele machen, sonst organisieren wir interkommunale Zusammenarbeit und Beteiligung an Ohnmacht. [...] Und die Beteiligung an Ohnmacht ist das Schlimmste was es gibt. [...] Mehr Einwohner ist ein Ziel, das erreichen wir sowieso nicht. Wenn wir aber sagen, wir wollen diesen Wandel gestalten und wollen Lebens-*

*qualitäten schaffen und wir wollen in bestimmten Bereichen auch Not wenden [...], diese Ziele müssen wir deutlich machen.«*

Da Mittelstädte in peripherisierten Räumen meist wirtschafts- und finanzschwach sind, bleiben sie stark von den Ressourcen des Staates (Strukturpolitik, Finanzausgleiche, Fördermittel) abhängig. In der Praxis sind daher die Möglichkeiten der Kommunen begrenzt, im Rahmen einer strategischen Planung langfristige Ziele mit kurzfristigen Mitteln zu koppeln. Viele Mittelstädte können sich nicht im Standortwettbewerb positionieren und durch Leitbilder profilieren, da sie sich alle Entwicklungsoptionen offen halten müssen.

*»Wir müssen das Beste draus machen. Es geht nicht um das Umkehren [von Peripherisierungsprozessen, A. d. R.]. Wir versuchen, die Stadt auf einem gewissen Level zu stabilisieren.«*

Potenziale zeigten sich in Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der Kommune (Governance), der stärkeren Einbindung bürgerschaftlichen Engagements sowie im Bereich der interkommunalen Kooperationen. Handlungsspielräume der Stadtpolitik ergeben sich besonders dann, wenn lokal entwickelte Strategien mit Ressourcen durch die staatlichen Ebenen von EU, Bund und Ländern umgesetzt werden können.



Abb. 9: Ausklang im Park der Denkwerkstatt

# 9 IMPRESSUM

## HERAUSGEBER

Denkwerkstatt der Montag Stiftungen gAG  
Adenauerallee 127  
53113 Bonn  
Tel: 0228-26 716-221  
s.trommer@montag-stiftungen.de  
www.montag-stiftungen.de

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung  
Brüderweg 22-24  
44135 Dortmund  
Tel: 0231-9051-0  
poststelle@ils-forschung.de  
www.ils-forschung.de

IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und  
Strukturforschung  
Flakenstraße 28-31  
15537 Erkner  
Tel: 03362-793-0  
regional@irs-net.de  
www.irs-net.de

## KONZEPTION DER WERKSTATT UND REDAKTION DER DOKUMENTATION

Dr. Sabine Weck  
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung  
Brüderweg 22-24  
44135 Dortmund  
Tel: 0231-9051-184  
sabine.weck@ils-forschung.de  
www.ils-forschung.de

## AUTORINNEN UND AUTOREN DER BEITRÄGE

AG 1: Matthias Bernt, Heike Liebmann  
AG 2: Sabine Weck  
AG 3: Thomas Bürk, Sabine Beißwenger  
AG 4: Manfred Kühn  
Zusammenfassung der Vorträge R. Molitor und J. Lang:  
Tim Dunkel

## LEKTORAT

Jörn Solbrig

## BILDNACHWEIS

Titelbild Grafik: laborb, Ruhrgebiet, Abb. 1–9 ILS Dortmund,  
Fotos in Tabelle S. 7/8: 1–2, 4 ILS Dortmund, 5, 7–8 IRS Erkner

## SATZ / LAYOUT:

laborb, Ruhrgebiet

## DRUCK

Scholz Druck, Dortmund

Bonn, im August 2012



