

# 3/11

ILS – Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung



Autorinnen dieser Ausgabe:

Sabine Beißwenger  
Fon + 49 (0) 231 9051-182  
sabine.beisswenger@ils-forschung.de

Dr. Sabine Weck  
Fon + 49 (0) 231 9051-184  
sabine.weck@ils-forschung.de

# trends

## Zwischen Abkopplung und Erneuerung Umgang mit Peripherisierung in Mittelstädten

**Obwohl weniger häufig im Zentrum der Aufmerksamkeit von Wissenschaft, Politik und Medien als die großen Städte und Metropolen, sind Mittelstädte als Wohnstandorte und Versorgungszentren von hoher Bedeutung: Rund ein Drittel der deutschen Bevölkerung lebt in ihnen.**

Der Begriff Mittelstadt wird international nicht einheitlich definiert und bezeichnet je nach nationalem Kontext unterschiedliche Stadtgrößen. In Deutschland zählen üblicherweise Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern zu Mittelstädten (siehe BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung). 2009 fielen 608 Städte in Deutschland in diese Größenordnung, davon 501 in die Klasse der kleinen Mittelstädte mit unter 50.000 Einwohnern. Mittelstädte entwickeln sich sehr unterschiedlich: Im Umkreis von Großstädten oder Agglomerationsräumen gehören viele immer noch zu den wachsenden Städten mit gesichertem funktionalen Status. Auf der anderen Seite gibt es Mittelstädte, die sich in Regionen mit stark abnehmender Bevölke-

rung befinden und die auch ihre Versorgungsfunktion für das Umland nicht mehr aufrechterhalten können. In den letzten Jahrzehnten standen die Großstädte und Agglomerationsräume im Fokus von Politik und Wissenschaft. So wurde 2006 mit der Verabschiedung der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland die Rolle der Metropolregionen für Wachstum und Innovation betont. Mittlerweile kann aber von einer neuen politischen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit für Mittelstädte außerhalb von Agglomerationsgebieten gesprochen werden. Mittelstädte sind immer wieder Gegenstand von wissenschaftlichen Studien gewesen. Besonders einflussreich waren die Studien zur US-amerikanischen Mittelstadt Middletown von Robert S. Lynd und Helen M. Lynd (1929 und 1937), aber auch im deutschen Kontext die Studie von Maynitz (1958) zu Euskirchen. In letzter Zeit haben sich unterschiedliche Studien mit der Spezifik und der Rolle von Mittelstädten auseinandergesetzt (Adam 2005; Rüdiger 2009; Troeger-Weiß et al. 2008; Baumgart et al. 2011).



Mit wirtschaftlichem Strukturwandel, Abwanderungs- und Schrumpfungsprozessen in Regionen außerhalb der Agglomerationsräume gehen Herausforderungen für die Stadtentwicklung in den betroffenen Mittelstädten einher, die auch auf übergeordneten politischen Ebenen diskutiert und zu denen Lösungen formuliert werden müssen. Der hier vorgestellte Ansatz der Untersuchung von Peripherisierungsprozessen kann dabei hilfreich sein, die Prozesse, die auf die untersuchten Mittelstädte einwirken, und die Prozesse, die in den Städten eigendynamisch ablaufen, einzuordnen und in Relation zueinander zu setzen.

## Hintergrund der Studie

### Methodik und Ablauf der Forschung

Das dreijährige Forschungsvorhaben „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“ (2009 - 2011) wurde gemeinsam vom Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und vom ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung durchgeführt. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde der Umgang mit Peripherisierungsprozessen in sechs Mittelstädten außerhalb größerer Agglomerationsräume untersucht (Bernt et al. 2010). Mit Südniedersachsen/Nordhessen, Saarland/Westpfalz und dem Süden Sachsens-Anhalts wurden drei Untersuchungsgebiete ausgewählt, die jeweils dem Kriterium langfristig hoher Abwanderungsraten entsprechen. Über Gespräche mit regionalen Expertinnen und Experten kam es zur Festlegung von je zwei Fallstudienstädten, die ähnliche strukturelle Rahmenbedingungen, aber einen unterschiedlichen Umgang der Stadtpolitik mit Peripherisierungsprozessen aufweisen. Den Schwerpunkt der Untersuchung bildeten qualitative Experteninterviews, ergänzt um statistische Analysen. In den Städten wurden rund 20 bis 30 Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerschaft und Medien durchgeführt. Die Fallstudien Osterode am Harz in Südniedersachsen, Pirmasens in der Westpfalz und Völklingen im Saarland wurden durch das ILS bearbeitet und stehen in diesem Heft im Vordergrund (zur Lage der Untersu-

chungsstädte siehe Abb. 2). Die Städte Eschwege in Nordhessen, Sangerhausen und Lutherstadt Eisleben in Sachsen-Anhalt wurden durch das IRS untersucht.

## Peripherisierung

Periphere Räume werden in der wissenschaftlichen und politischen Debatte überwiegend über geographische Merkmale wie Zentrendistanz, Erreichbarkeit und Siedlungsdichte definiert. So bildet der Raumordnungsbericht 2005 durch die Überlagerung der beiden Merkmale Zentrenreichweite und Bevölkerungsdichte die Grundtypen Zentralräume, Zwischenräume und Periphereräume (BBR 2005). In Vorbereitung auf den Raumordnungsbericht 2010 wurden städtisch und ländlich geprägte Räume differenzierter betrachtet. Peripher wird hier über Lageindikatoren definiert. Peripherie und Peripherisierung werden darüber hinaus in der deutschen Fachdiskussion überwiegend im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven der ländlichen Räume diskutiert (ARL 2008; Barlösius/Neu 2008).

Häufig trifft die Gleichsetzung von ‚peripher‘ mit ‚abgelegen, ländlich‘ und ‚städtisch‘ mit ‚zentral‘ auf beobachtbare Entwicklungen, die sich in diese gewohnten Kategorien nicht einordnen lassen. So können beispielsweise ländliche, ehemals strukturschwache Regionen neue

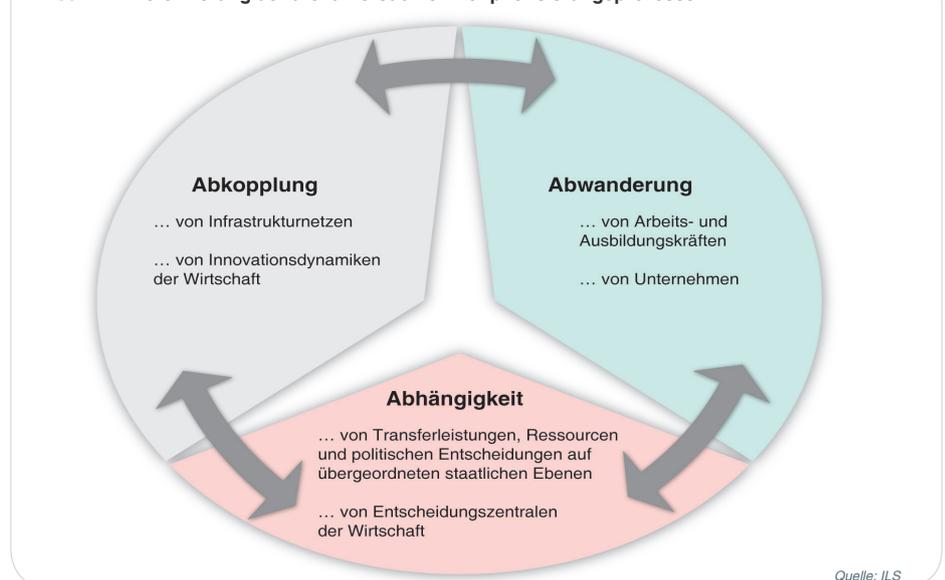
Bedeutung und Zentralität erlangen (Köhler 2007; Danielzyk/Wiegandt 2005), und Grenzregionen sich im Prozess der Europäisierung zu neuen Zentralräumen entwickeln. Dagegen können Teile von Agglomerationsräumen stark an Dynamik verlieren, wie etwa altindustrialisierte Teile des Ruhrgebietes.

Keim (2006) stellt Peripherisierung als „sozial-räumlichen Prozessbegriff“ in einen ursächlichen Zusammenhang mit Zentralisierung. Folgt man diesem Ansatz, so sind Erklärungen auf anderen Ebenen als den rein quantitativen Kennzahlen zu suchen. Lokale Netzwerke und Akteurskonstellationen sowie der Umgang mit vorhandenen Potenzialen rücken dann in den Fokus. Zur empirischen Untersuchung wird Peripherisierung im Folgenden mit den Teilprozessen Abwanderung, Abkopplung und Abhängigkeit erfasst (siehe Abb. 1).

### Abwanderung

Die Wanderungsbilanz spiegelt die Summe der individuellen Entscheidungen über den Zuzug in bzw. den Abzug aus einer Region wieder. Abb. 2 zeigt die Wanderungsbilanz der erwerbsfähigen Bevölkerung für Wanderungen über 80 km in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands im Zeitraum von 1991 bis 2009. Lang anhaltende Wanderungsverluste sind in ostdeutschen, zentrenfernen Regionen, Teilen von Nordbayern, in der Region um Kassel und Göttingen, im Saarland und in der Westpfalz so-

Abb. 1 Differenzierung der drei untersuchten Peripherisierungsprozesse



wie in Teilen von Nordrhein-Westfalen zu erkennen. Zu den langjährigen Wanderungsgewinnern zählen die süddeutschen Regionen und teils die ländlichen Räume um Ballungszentren. Hier wird deutlich, dass es sowohl in ländlichen Räumen als auch in Agglomerationsräumen wachsende als auch abwanderungsgeprägte Regionen gibt. Zusätzlich kann der Karte die Bevölkerungsentwicklung für die deutschen Mittelstädte im Zeitraum 2002 - 2008 entnommen werden. Hieraus ergeben sich erste Hinweise, in welchen Regionen es Mittelstädten trotz regionaler Abwanderungstendenzen gelingt, weiterhin als Zentren Bewohner anzuziehen bzw. zu halten und in welchen sie sich mit dem Trend entwickeln und Bevölkerung verlieren.

Aus anhaltender Abwanderung resultiert oftmals ein Fachkräftemangel für die lokalen Wirtschaftsunternehmen. Die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung nimmt durch den selektiven Wegzug der Bildungs- oder jüngeren Arbeitsplatzwanderer eine stärkere Dynamik an als in

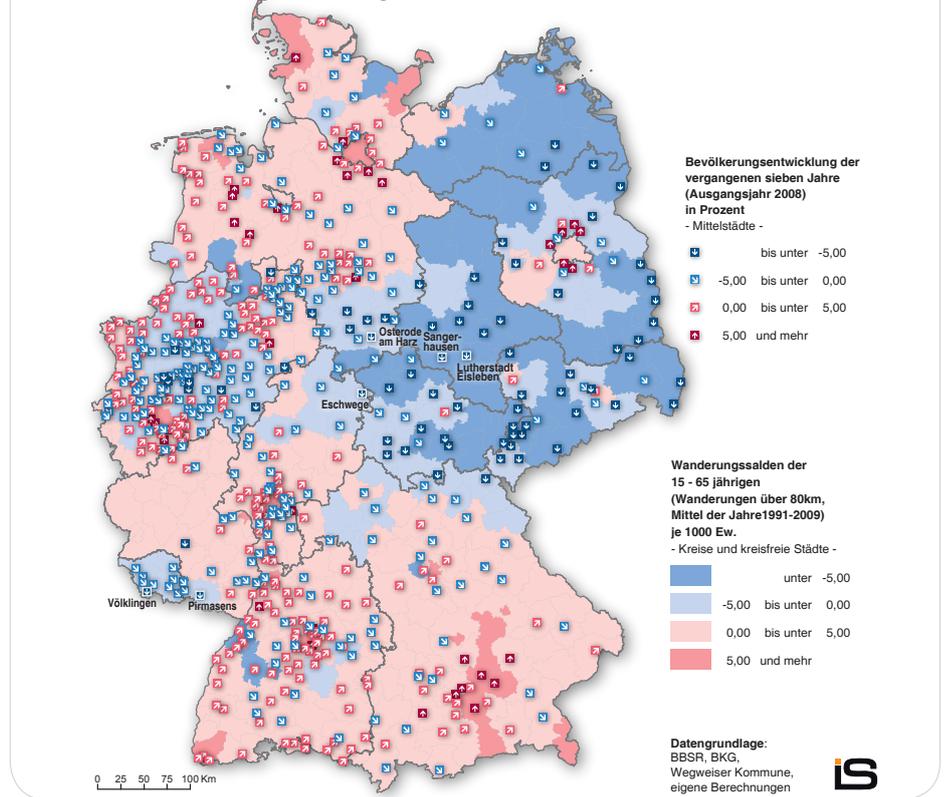
„Ich selber habe fünf Kinder und keins ist mehr hier. Eins studiert noch und ob es jemals zurück kommt, weiß ich nicht. Und das erleben viele Eltern und viele Jahrgänge, das ist das Problem was wir haben.“ *Experteninterview mit bürgerschaftlichem Akteur, Osterode am Harz*

„Wir haben drei Kinder und die sind auch alle aus dem Haus. Die studieren alle und die werden wahrscheinlich auch hier keinen Arbeitsplatz finden. Die sind in Berlin und Köln [...]“ *Interviewpartner aus der Politik, Osterode am Harz*

„Also ich habe ja auch einen Sohn, der ist 35, und aus seiner Abiklasse ist nur noch einer hier.“ *Interviewpartner aus der Stadtverwaltung, Osterode am Harz*

„Also was wir deutlich spüren ist ein Rückgang junger gut ausgebildeter Mitbürger. Das ist ganz klar zu sehen. Die gute Schulbildung haben, gehen weg.“ *Experteninterview mit bürgerschaftlichem Akteur, Osterode am Harz*

Abb. 2 **Wanderung erwerbsfähiger Bevölkerung in Kreisen und kreisfreien Städten und Bevölkerungsentwicklung der Mittelstädte**



anderen Regionen (siehe dazu auch die Textbox mit Interviewzitat aus Osterode). In der Folge kann die städtische Infrastruktur unterausgelastet sein und die an die Einwohnerzahl gebundenen finanziellen Zuweisungen nehmen ab. Der funktionale Status der Stadt kann geschwächt werden und damit Anlass zu Abbau unterschiedlichster städtischer Infrastrukturen und Dienstleistungen sein, die den Bevölkerungsrückgang über Abwanderung weiter verstärken. Die Abwanderung führt zu Leerständen in Wohn- und Gewerbeimmobilien und in der Folge zu einem Miet- und Preisverfall.

Ein zweiter Aspekt sind die Abwanderung von Unternehmen und damit verbundene Arbeitsplatzverluste. Auch für überlokal tätige Investoren (Hotel-, Einzelhandels- oder Discounterketten) geraten Städte unterhalb einer bestimmten Einwohnerzahl unter die Rentabilitätsgrenze. Es gibt Beispiele dafür, dass es mit kommunaler Unterstützung gelang, neue Mieter für zentrale Einzelhandelsimmobilien zu finden (z. B. in der Kreisstadt Eschwege). In der Regel gestaltet sich eine Erhaltung bzw. eine Wiederbelebung geschlossener Warenhäuser, so etwa in Osterode am Harz und Völklingen, sehr schwierig. Eine deutliche

Verbindung zum Prozess der Abkopplung wird hier deutlich.

### Abkopplung

Oft wird Abkopplung in der Literatur mit Bezug auf die überregionale Straßen- und Schienennetzinfrastruktur diskutiert (Neu 2006). Dieser Aspekt wird in den von uns untersuchten Städten kaum problematisiert. Vielfach handelt es sich nicht um eine aktive Abkopplung von vormals besser eingebundenen Städten, sondern um eine dauerhaft im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Anbindung. In einigen Fällen konnte die Einbindung der Untersuchungsstädte in die überregionale Straßen- und Schienennetzinfrastruktur sogar in den letzten Jahren verbessert werden.

Als bedeutsamer für die weitere Entwicklung der Städte hat sich die Einbindung in bzw. die Abkopplung von immateriellen und materiellen Strukturen der Wissensökonomie erwiesen. Hier ist an erster Stelle der Anschluss an Innovations- und Wissensnetze zu nennen, wie sie über Hochschul- und Forschungseinrichtungsstandorte gegeben oder an einem hohen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter abzulesen sind. Gerade in Kommunen, die

wie Osterode am Harz, Pirmasens oder Völklingen mit einem oder mehreren Industrieunternehmen auf Weltmarktniveau ausgestattet sind, wird die lokale bzw. regionale wissensbasierte Infrastruktur zum bedeutenden Standortfaktor. Innovationsorientierte Firmen profitieren von einem solchen lokalen Wissensmilieu, suchen aber auch gezielt ein entsprechendes Umfeld. Zentrale Einrichtungen eines solchen lokalen Wissensmilieus bilden oft Universitäten, Fachhochschulen oder Forschungseinrichtungen (Kunzmann 2004), die jedoch hauptsächlich in den Metropolregionen verortet sind. Pirmasens hat als einzige der Untersuchungsstädte einen Hochschulstandort, einen Zweig der FH Kaiserslautern, der sich auch entsprechend an den Belangen der ansässigen Industrieunternehmen orientiert. Zudem wird in der Stadt Pirmasens, deren wirtschaftliche Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts eng mit der Schuhproduktion verbunden ist, ein international ausgerichtetes, forschungs- und entwicklungsorientiertes Schuhkompetenzcluster gestärkt.

In Städten wie Osterode wird unter anderem mit einem regionalen Netzwerk des Lernens, oder mit einem regionalen Unternehmensnetzwerk (MEKOM) die Infrastruktur zu verbessern versucht.

Tabelle 1 verdeutlicht für einzelne Indikatoren die multiplen Problemlagen, die in den untersuchten Städten bearbeitet werden müssen. Generell weisen kleine Mittelstädte gegenüber Großstädten einen niedrigeren Anteil an Hochqualifizierten und einen negativen Saldo bei der Bildungswanderung junger Menschen zwischen 18 und 24 Jahren auf. Während kleine Mittelstädte jedoch gegenüber Großstädten im Durchschnitt positivere Entwicklungen hinsichtlich Familienwanderung, Kinderarmut und Arbeitslosigkeit aufweisen können, sind für die Untersuchungsstädte hier Wettbewerbsvorteile offensichtlich schwerer zu erreichen.

### Abhängigkeit

Die Abhängigkeit von den Entscheidungs-zentralen der produzierenden Wirtschaft und der großen Einzelhandelskonzerne wird in allen Untersuchungsstädten

Tab. 1 **Ausgewählte Indikatoren des Peripherisierungsprozesses Abkopplung**

	Anteil der Hochqualifizierten am Arbeitsort (in Prozent)	Bildungswanderung (Personen je 1000 Ew.)	Familienwanderung (Personen je 1000 Ew.)	Arbeitslosenanteil gesamt (in Prozent)	Kinderarmut (in Prozent)
Kleine Mittelstädte (20 - 50.000 Ew.)	7,51	- 12,68	1,52	10,02	15,12
Große Mittelstädte (50 - 100.000 Ew.)	8,81	10,74	- 0,88	11,59	18,76
Großstädte (über 100.000 Ew.)	12,36	49,20	- 4,59	13,13	22,57
Durchschnitt der 6 Untersuchungsstädte (kleine Mittelstädte)	6,10	- 25,06	- 5,00	19,68	28,62

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Bertelsmann Stiftung - Wegweiser Kommune

deutlich, wenngleich sich die Problemlagen innerhalb dieser Städte unterscheiden: Pirmasens war vor allem mit der Verlagerung der Produktion von lokalen Firmen der dominierenden Schuhindustrie ins Ausland konfrontiert. Diese erfolgte schleichend seit den 1960er Jahren und führte zur Schließung von Produktionsstätten, aber auch zum Verlust von Heim-arbeitsmöglichkeiten.

In Osterode waren bis in die 1970er Jahre viele der ansässigen Industrieunternehmen noch in Familienbesitz, öffneten sich danach aber für auswärtige Investoren, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Dadurch gingen nicht nur lokale Arbeitsplätze verloren, auch die Einbindung und Verantwortung der Unternehmen für lokale Belange nahm ab. In Völklingen prägte hingegen der Rückbau und schließlich der Konkurs des einen lokal dominanten Unternehmens, der Saarstahl AG, die Entwicklung.

Der Leerstand von großen, häufig stadt-bildprägenden, innerstädtischen Immobilien wie auch die fehlende Nutzung oder Freigabe von firmeneigenen Brachflächen, die für die Produktion nicht mehr benötigt werden, werden in diesem Zusammenhang von Kommunalvertretern als Abhängigkeiten von Entscheidungen privater Unternehmen beschrieben. Damit wird zum einen das Stadtbild als abgewertet und wenig attraktiv für mögliche Investoren und Kunden empfunden. Zum anderen können Flächen für Neuentwicklungen nicht in gewünschtem Maße genutzt werden und mögliche Entwicklungsoptionen bleiben den Städten so verschlossen oder sind schwieriger zu realisieren.

Eine weitere Ausprägung von Abhängigkeit ist diejenige von übergeordneten politischen Entscheidungen auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene. Ähnlich wie bei

Standortentscheidungen von Unternehmen können auch für staatliche Einrichtungen für die Städte nachteilige Entscheidungen getroffen werden. So hat etwa in Osterode am Harz die Verlagerung von Einrichtungen wie dem Staatshochbau-

„In den 60er Jahren, ich hab es ja erwähnt, diese Abwanderung der Schuhindustrie, was einen riesen Bruch für die Stadt bedeutet hat. Dann war Pirmasens eine große Garnisonsstadt mit einer amerikanischen Liegenschaft mit fast 100 ha Garnisonsfläche und 1989 sind große Teile davon zurückgegeben worden als Konversionsliegenschaft. Der Standort ist wesentlich verkleinert worden, das hat [...] bedeutet, dass wir dann auch [...] Kaufkraft verloren haben, dadurch, dass rund 15.000 Amerikaner, Soldaten mit ihren Familien [...] von heute auf morgen nicht mehr in der Stadt waren.“ *Interviewpartner aus der Politik, Pirmasens*

„Das heißt, in den letzten 20 Jahren sind hier viele Behörden, Institutionen und Einrichtungen abgezogen worden [...], die Landeszentralbank, der Zoll, letztlich auch der Bundeswehrstandort [...]. Das alles hat die Stadt Osterode nicht zu verantworten, das ist einfach geschehen. Die Rolle als Kreisstadt ist dadurch [...] erheblich geschwächt worden.“ *Interviewpartner aus der Wirtschaft, Osterode am Harz*

„Ja, ohne die Fördermittel würden wir das alles nicht machen können. Stadtbau-West, Soziale Stadt, [...] Mittel [...] des Bundes, der EU, des Landes, das hätte Völklingen nie und nimmer mit eigenen Mitteln leisten können [...]“ *Interviewpartner aus der Politik, Völklingen*

amt, Forstamt, Zweigstellen der Landeszentralbank und dem Zoll seit Beginn der 1990er Jahre zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und zu einer geminderten funktionalen Zentralität geführt. Aber auch die aktuell diskutierte Neuordnung von Landkreisen kann die funktionale Stellung und damit einhergehend auch Finanzzuweisungen, Arbeitsplätze und nicht zuletzt Bevölkerungsentwicklung beeinflussen.

Darüber hinaus haben politische Entwicklungen und Entscheidungen unmittelbaren Einfluss auf die Stadtentwicklung, wenn beispielsweise Militärstandorte aufgegeben werden (wie in Pirmasens oder Osterode am Harz, siehe dazu auch die Textbox mit Interviewzitat zu den unterschiedlichen Facetten der Abhängigkeit) oder unterschiedliche Förderkulissen zwischen benachbarten Bundesländern bestehen. Angesichts der kommunalen Haushaltssituation ist die Steuerungsfähigkeit in den Untersuchungsstädten so stark vermindert, dass staatliche Transferleistungen und die aktive Erschließung von externen Fördermitteln notwendig sind, um größere Entwicklungs- oder Umbauprojekte realisieren zu können.

In den Untersuchungsstädten zeigt sich eine generell überdurchschnittliche Nutzung von Förderprogrammen (siehe Abb. 3), wengleich sich dies für die untersuchten Städte sehr unterschiedlich darstellt, was teils auf unterschiedliche Haushalts- und Verschuldungslagen, aber auch auf politische Prioritätensetzungen zurückzuführen ist. Osterode am Harz sticht als die Stadt heraus, die am wenigsten in städtebauliche Förderprogramme involviert ist. Die übrigen untersuchten Städte hingegen akquirieren aktiver und seit längerer Zeit Fördergelder, um Stadtentwicklungsprojekte voran zu treiben.

## Umgang mit Peripherisierung

Trotz der relativ ähnlichen Problemlagen, mit denen die untersuchten Mittelstädte konfrontiert sind, sind deutliche Unterschiede in der strategischen Ausrichtung und damit in der Gestaltung der Stadtentwicklung zu erkennen.

Im Folgenden werden drei ausgewählte Handlungsfelder der Städte näher betrachtet:

- Umgestaltung der stadtinternen Akteurskonstellationen und der Governance-Formen;
- Vernetzung der Stadt mit anderen Städten und mit übergeordneten Ebenen;
- Steuerung der städtebaulichen Entwicklung unter dem Aspekt der Reurbanisierung.

### Anpassung der stadtinternen Akteurskonstellationen

In dem Forschungsvorhaben wurde näher betrachtet, inwieweit lokale Akteure den durch Peripherisierung verursachten Problemen durch neue Partnerschaften oder veränderte Governance-Formen begegnen. Dabei wird unter Governance-Formen die Art und Weise verstanden, wie „die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen“ (Zürn 2008: 554), strukturiert wird. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich wenige Hinweise, welche Umgestaltungen lokale Governance-Formen unter dem Einfluss von Peripherisierungsprozessen durchlaufen. DiGaetano/Storm (2003: 370) sehen einen generellen Wandel von lokalen Steuerungsformen, die stärker auf Bürokratie und autoritärer Entscheidungsfindung beruhen, hin zu eher konsensorientierten Steuerungsformen.

Gerade in altindustrialisierten Räumen bleiben allerdings oft Elemente der erstgenannten Steuerungsform stärker erhalten (ebd.: 374). Für beide Thesen lassen sich in unseren Fallstudien Beispiele finden: So zeigt sich vor allem in Pirmasens der Wandel von einer vormals starken Steuerung durch die Verwaltungsspitze zu einer breiteren Einbindung von Wirtschafts- und Zivilgesellschaftsakteuren über ein neu geschaffenes Gremium des Stadtmarketings. Dadurch ist es möglich, die in der Stadt vorhandenen endogenen Potenziale besser für die Stadtentwicklung zu erschließen. In Völklingen dagegen, welches durch die lange dominante Stellung des Stahlunternehmens und der Verwaltungsspitze gekennzeichnet war, bleibt die

Stadt zentraler Akteur der Stadtentwicklung, auch weil sich mittlerweile die ehemals lokal dominanten Wirtschaftsakteure aus der Steuerung lokaler Sachverhalte zurückgezogen haben.

### Horizontale & vertikale Vernetzung

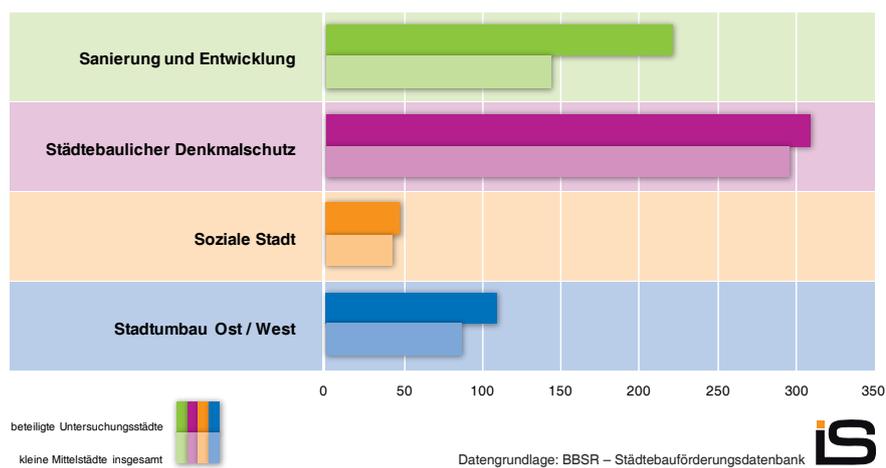
Vernetzungen – in der wissenschaftlichen Literatur auch unter den Begriffen ‚multi-level governance‘ oder ‚Mehrebenenverflechtung‘ diskutiert (vgl. Scharpf 1978) – können für Städte in peripherisierten Räumen Möglichkeiten eröffnen, Handlungsfähigkeit wieder herzustellen oder zu verbessern.

Unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Vernetzung von städtischen Akteuren mit Akteuren auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene wird in der Zusammenschau der untersuchten Städte deutlich, wie wichtig die Einwerbung externer Ressourcen von übergeordneten Politikebenen ist, um lokale Prioritäten der Stadtentwicklung bearbeiten zu können. Dazu gehören beispielsweise Projekte zur Anpassung an den demographischen Wandel (Osterode am Harz) oder zur Umnutzung von Konversionsflächen oder Fabrikgebäuden (Pirmasens). Die materielle wie immaterielle Förderung und Unterstützung durch die Landesebene wird in allen Untersuchungsstädten positiv hervorgehoben. Die Finanzierung von Infrastruktur, aber auch Dezentralisierungspolitiken, Förderprogramme und Politikinitiativen (z. B. kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, Konversionspolitik Rheinland-Pfalz) tragen dazu bei.

Die Bundes- und EU-Ebene spielt insbesondere als Quelle für Fördermittel einerseits und Plattform für Diskussion und Inspiration für die lokale Politik andererseits eine Rolle. Abb. 3 belegt, dass von den Untersuchungsstädten in relevanten Städtebauförderprogrammen durchschnittlich mehr Mittel eingeworben werden als vom Durchschnitt der kleinen Mittelstädte, was aufgrund der lokalen Problemlagen auch im Sinne der Fördermittelgeber sein dürfte. Allerdings zeigt sich bei vertiefter Betrachtung in einigen untersuchten Kommunen auch die Gefahr, dass unter der zunehmenden Einwerbung von externen Fördermitteln die lokale Profilbildung

Abb. 3 Fördermitteleinsatz in Mittelstädten

Durchschnittliche Förderung durch Städtebauförderprogramme pro Kopf in Euro - Programmbeginn bis einschließlich 2009



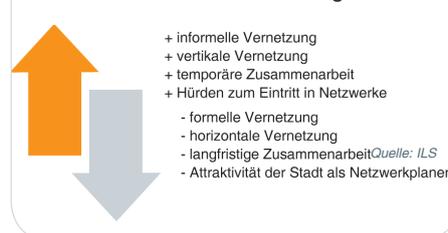
und die langfristige strategische Orientierung leiden.

Unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Vernetzung wird hier vor allem die interkommunale Kooperation betrachtet. Horizontale Politikverflechtungen werden in den letzten Jahren verstärkt unter dem Blickwinkel von ‚Coopetition‘, das heißt, der Dualität von Konkurrenz und Kooperation, diskutiert (siehe u. a. Saller 2000). Auf Basis der theoretischen Vorarbeit zur Peripherisierung wurde vor Analyse der Fallbeispiele vermutet, dass interkommunale Kooperation eine vielversprechende Strategie zur Bearbeitung von Peripherisierungsproblemen darstellen kann: Auf diese Weise könnten infrastrukturelle Lasten gemeinsam getragen, Profilierungsprojekte entwickelt und die eigene Sichtbarkeit bzw. die Sichtbarkeit der Region gestärkt werden. In den untersuchten Städten zeigt sich allerdings, dass Peripherisierung das Interesse der Städte stärkt, Machtverluste zu vermeiden. Um eine größere Autonomie zu behalten, werden deshalb Verflechtungen eher in lockeren Netzwerken als in formalisierten Kooperationen etabliert (s. Abb. 4), mit der Konsequenz, dass Durchsetzungskraft und Handlungsfähigkeit des Zusammenschlusses darunter leiden. Einen Impuls für interkommunale Kooperation setzen Förderprogramme, in denen in zunehmendem Maße horizontale Kooperation eine Zugangsvoraussetzung darstellt.

Peripherisierte Mittelstädte versuchen scheinbar, Kooperationen mit Städten mit

gleicher oder größerer Funktionsausstattung im nahen Umfeld zu vermeiden, da andernfalls die Gefahr einer Aufgabenteilung oder -übernahme und damit eines Funktionsverlustes gesehen wird. Erfolgreiche Kooperationen finden sich oftmals eher mit Netzwerkpartnern außerhalb des nahen Umlandes und zum anderen auf stärker informeller Ebene, wie bei Osterode im Netzwerk ‚geniusgöttingen‘.

Abb. 4 Tendenzen der Vernetzung



### Reurbanisierung

Unter dem Begriff Reurbanisierung werden in der wissenschaftlichen und auch in der sich zunehmend diesem Thema widmenden Medien-Diskussion oft sehr unterschiedliche Phänomene beschrieben. Dazu zählt die Bevölkerungs- bzw. die Arbeitsplatzzunahme einzelner Verdichtungsräume im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet (Hannemann/Läpple 2004). Des Weiteren wird darunter oftmals eine Stärkung der Kernstadt gegenüber außen gelegenen Stadtteilen bzw. dem nahen Umland gefasst, oder eine eher gefühlte Renaissance des urbanen Lebensstils. Hier soll der Begriff Reurbanisierung im Sinne eines von städtischen Akteuren strategisch gesteuerten Prozesses der Stärkung zentraler städtischer Gebiete verstanden werden.

Reurbanisierungstendenzen werden bislang vor allem im großstädtischen Kontext und für wirtschaftlich attraktive Städte diskutiert (vgl. Dangschat 2007).

In den untersuchten Mittelstädten finden sich gezielte Ansätze zur Stärkung von Reurbanisierungsprozessen, um Abwanderung und demographischem Wandel mittelfristig zu begegnen. Allerdings werden sie in diesen Städten von anderen Akteuren als in wirtschaftsstarke Großstädten realisiert. In letzteren werden Dienstleistungsunternehmen, die auf Vernetzung und Kommunikation angewiesen sind, sowie an Diversität und postmodernen Werthaltungen und Lebensstilen orientierte Bewohner als (An-)Treiber der Reurbanisierung gesehen. In Osterode am Harz beispielsweise wurde die Entwicklung jedoch zuerst vom größten Wohnungsbauunternehmen eingeleitet, welches sich aktiv für eine Aufwertung der innerstädtischen Wohnlagen entschied und eine weitere Neubau- oder Erneuerungstätigkeit in den äußeren Ortsteilen für die Zukunft ausschließt.

Dieser Haltung folgt mit deutlichem zeitlichen Abstand nun auch die Stadtplanung, die heute ihr Augenmerk auf die Innenentwicklung und auf die erneute Inwertsetzung des großen Fachwerkensembles in der Innenstadt legt, welches zunehmend von Leerständen geprägt ist. Auch in Pirmasens wird Reurbanisierung planerisch gesteuert: So zum Beispiel durch das Primat der Innenentwicklung, Maßnahmen zur Stärkung der Innenstadt und der Attraktivität innerstädtischen Wohnens. Zur Reurbanisierung tragen in Mittelstädten wie Osterode oder Völklingen überdurchschnittlich häufig Personen mit Migrationshintergrund bei, die innerstädtische, oft preisgünstig zu erwerbende, Immobilien kaufen oder mieten.

„Die ganze zentrale Versorgung und Dienstleistung wird sich hier weiter zentralisieren [...] und diese Renaissance einer Mittelstadt, das ist für uns ein Thema [...] das langfristig kommen wird.“

Interviewpartner aus der Stadtverwaltung, Pirmasens

## Fazit

Unter dem Blickwinkel der Peripherisierung wurden Prozesse der Abwanderung, Abkopplung und Abhängigkeit in den einzelnen Städten untersucht. Die Komplexität der gegenseitigen Vernetztheit der Prozesse ist zu erkennen und bietet Anlass für weitere Forschung. Abb. 5 zeigt eine erste Annäherung an die Erstellung eines Peripherisierungsindex.

Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse wurden Daten zur Bildungswanderung, dem Anteil der über 80-Jährigen, dem Anteil der Hochqualifizierten am Arbeitsort, sowie zu den Gewerbesteuererinnahmen und fundierten Schulden je Einwohner berücksichtigt. Die jeweiligen Indexausprägungen sind sowohl für Kreise und kreisfreie Städte als auch für Mittelstädte dargestellt. Ländlich geprägte Regionen von Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordbayern und Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze sind als am stärksten peripherisiert zu bezeichnen. Wie zu erwarten, sind die wirtschaftlich starken Agglomerationsräume und die Zentren der Wissensökonomie am wenigsten von Peripherisierung betroffen. Für einige Räume – wie beispielsweise Mecklenburg Vorpommern – erweisen sich die Mittelstädte mit einem niedrigeren Peripherisierungsgrad als die umgebenden Räume tatsächlich als ‚Anker im Raum‘. Gegenteiliges ist insbesondere für Nordrhein-Westfalen und auch für Niedersachsen aufgrund der gänzlich anderen Siedlungsstruktur zu beobachten, wo die Mittelstädte in der Mehrheit stärker peripherisiert sind als die Kreise und kreisfreien Städte. Die Strategien der Untersuchungsstädte im Umgang mit Peripherisierung wurden in diesem Beitrag exemplarisch in den Handlungsfeldern der Umgestaltung der stadtinternen Akteurskonstellationen, der Vernetzung der Stadt mit anderen Städten und mit übergeordneten Ebenen, sowie der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung unter dem Aspekt der Reurbanisierung nachvollzogen.

Für die Akteurskonstellationen lässt sich festhalten, dass die Krisenerfahrung durch Peripherisierungsprozesse zu neuen Ko-

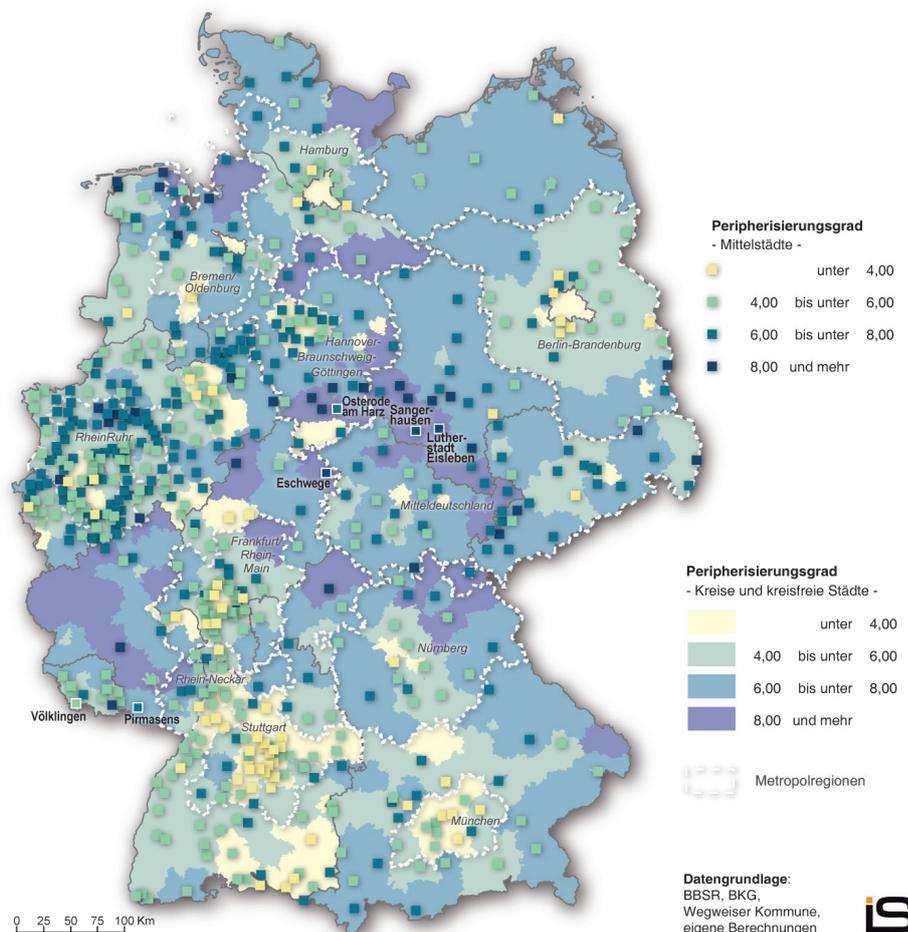
operationsformen beitragen kann (Stadtmarketing Pirmasens und Osterode, Pakt für Pirmasens). Allerdings ist nicht in allen Untersuchungsstädten eine langfristige und von Fördermitteln unabhängige Strategie der Einbindung von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Stadtentwicklung zu erkennen.

In der Vernetzung mit übergeordneten Ebenen zeigt sich unter dem Aspekt der Fördermitteleinwerbung, dass die Programmstrukturen auf übergeordneten Ebenen einerseits eine Kompensationsmöglichkeit für fehlende Mittel auf lokaler Ebene bieten. Andererseits können sie mit ihrer internen Handlungslogik, d. h. durch die Programme vorgegebene Inhalte, auch zu einem Verlust an lokaler Steuerungsfähigkeit und langfristiger strategischer Orientierung führen. In der vergleichenden Betrachtung der horizontalen Vernetzung der Städte zeigt sich, dass interkommunale Kooperation von keiner der untersuchten Städte als ein wesentliches Instrument zur Bewältigung lokaler Problemlagen

genutzt wird. Staatliche Fördermittelvorgaben können in diesem Spannungsfeld zwischen Kooperation und Konkurrenz noch Anreize setzen. Reurbanisierung wird von den westdeutschen Städten zunehmend als Strategie verfolgt, um sich den zukünftig voraussichtlich noch zunehmenden Problemlagen (notwendige Infrastrukturanpassungen bzw. Zentralisierung von Angeboten und Dienstleistungen) zu stellen. Im Gegensatz zu beobachtbaren Reurbanisierungstendenzen in wirtschaftlich starken Großstädten sind es in den Mittelstädten vor allem die Wohnungswirtschaft, Stadtplanung und Immobilienkäufer mit geringerem Investitionskapital, die als Akteure die mittelstädtische Reurbanisierung im Peripherisierungskontext vorantreiben.

Weitere Informationen unter: [www.ilsforschung.de](http://www.ilsforschung.de) und [www.irs-net.de](http://www.irs-net.de). Querschnittsorientierte Auswertungen in Form eines Sammelbandes und weiterer Einzelpublikationen werden Anfang 2012 erscheinen.

Abb. 5 Peripherisierungsgrad in Mittelstädten, Kreisen und kreisfreien Städten



## Literatur

**Adam, Brigitte** (2005): Mittelstädte – eine stadregionale Positionierung. In: Informationen zur Raumentwicklung Jg. 2005, Heft 8, S. 495-523

**ARL** (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 77

**Baumgart, Sabine; Overhageböck, Nina; Rüdiger, Andrea** (Hrsg.) (2011): Eigenart als Chance? Strategische Positionierungen von Mittelstädten. Berlin, Münster 2011

**Barlösius, Eva; Neu, Claudia** (Hrsg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation. Berlin. = Materialien, Nr. 21

**BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn. = Berichte Band 21

**Bernt, Matthias; Bürk, Thomas; Kühn, Manfred; Liebmann, Heike; Sommer, Hanna** (2010): Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen. Erkner. = IRS Working Paper

**Dangschat, Jens S.** (2007): Reurbanisierung – eine Renaissance der (Innen-) Städte? In: Der Bürger im Staat, Heft 3, S. 185-191

**Danielzyk, Rainer; Wiegandt, Claus-C.** (2005): Das Emsland – ein prosperierender ländlicher Raum. In: Geographische Rundschau Heft 3, S. 44-51

**DiGaetano, Alan; Strom, Elizabeth** (2003): Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. – In: Urban Affairs Review, Jg. 38, Heft 3, S. 356-395

**Hannemann, Christine; Läßle, Dieter** (2004): Zwischen Reurbanisierung, Suburbanisierung und Schrumpfung. Ökonomische Perspektiven der Stadtentwicklung in West und Ost. In: Kommune. Forum für Politik, Ökonomie, Kultur. Jg. 22, Heft 5, Beilage „Zukunft der Städte“: S. VI-XI

**Keim, Karl-Dieter** (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2006): Ländlicher Raum. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. = Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 37, S. 3-7

**Kunzmann, Klaus R.** (2004): Wissensstädte: Neue Aufgaben für die Stadtpolitik. In: Matthiesen, Ulf (Hrsg.): Stadtregion und Wissen. Analysen und Plädoyers für eine wissensbasierte Stadtpolitik. Wiesbaden, S. 29-41

**Köhler, Stefan** (Hrsg.) (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Hannover. = ARL Arbeitsmaterial Nr. 335

**Lynd, Robert S.; Lynd, Helen M.** (1929): Middletown: A Study in Contemporary American Culture. New York

**Lynd, Robert S.; Lynd, Helen M.** (1937): Middletown in transition. New York

**Mayntz, Renate** (1958): Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriege- meinde: Eine soziologische Untersuchung der Stadt Euskirchen. Stuttgart. = Schriftenreihe des UNESCO-Institutes für Sozialwissenschaften, Köln, Nr. 6

**Neu, Claudia** (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2006): Ländlicher Raum. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. = Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 37, S. 8-15

**Rüdiger, Andrea** (2009): Der Alltäglichkeit auf der Spur: Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung 10. Hamburg

**Saller, Raymond** (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, S. 211-221

**Scharpf, Fritz W.** (1978) Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leit-faden. In: Hesse, Joachim J. (Hrsg.) Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden, S. 21-31

**Troeger-Weiß, Gabi; Domhardt, Hans-Jörg; Hemesath, Andreas; Kaltenecker, Christina; Scheck, Christoph** (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Bonn. = Werkstatt: Praxis, Nr. 56

**Zürn, Michael** (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. – In: Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael (Hrsg.) Governance in einer sich wandelnden Welt. – Wiesbaden. = Politische Vierteljahresschrift, Heft 41, S. 553-580

## Publikationen



Journal 3/11  
Hrsg.: ILS  
Dortmund, 2011  
entgeltfreies E-Book



**Schichten einer Region**  
Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets  
Hrsg.: Christa Reicher, Klaus R. Kunzmann, Jan Polivka, Frank Roost, Yasemin Utku, Michael Wegener  
Jovis Verlag, 2011  
248 S., zahlreiche Abb., 48 €  
ISBN 978-3-86-859-113-2



**Integrationspotenziale in Kleinsten Städten und Landkreisen – Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts**  
Hrsg.: Schader-Stiftung  
231 Seiten, kostenfrei bestellen unter: [buchbestellung@schader-stiftung.de](mailto:buchbestellung@schader-stiftung.de)



**Remigration und Regionalentwicklung – Der Einfluss hochqualifizierter Remigranten auf die wirtschaftliche Regionalentwicklung in Polen**  
Autorin: Katrin Klein-Hitpaß  
Lit Verlag, Reihe Wirtschaftsgeographie, 2011  
Bd. 49, 280 Seiten, 29,90 €  
ISBN 978-3-643-11133-3

## Impressum

Herausgeber:  
ILS – Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung gGmbH  
Brüderweg 22 - 24, 44135 Dortmund  
Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund  
Fon +49 (0) 231 90 51-0  
Fax +49 (0) 231 90 51-155  
[ils@ils-forschung.de](mailto:ils@ils-forschung.de), [www.ils-forschung.de](http://www.ils-forschung.de)

© ILS 2011

Alle Rechte vorbehalten.

Auflage 3.500, Dortmund, Ausgabe 3/11

Layout/Gestaltung: Sonja Hammel und Jennifer Mangitan, ILS

Kartographie: Jutta Rönsch, ILS

Druck: stolzenberg druck, Iserlohn

Gedruckt auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier

ILS – Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung **ILS**  
Assoziiertes Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft