

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung – Ergebnisse einer explorativen Studie

Franziska Görmar • Christian Höcke

Die Bereitschaft lokaler Entscheidungsträger zu partizipativen Prozessen sowie die Verfügbarkeit von Ressourcen zu deren Umsetzung sind entscheidende Voraussetzungen, um eine aktive Beteiligung der Stadtgesellschaft an Fragen und Themen der Stadtentwicklung im Rahmen einer vielfältigen lokalen Demokratie zu ermöglichen. Dies trifft auch auf kleine und mittlere Städte abseits prosperierender Zentren zu, die oft besonderen Herausforderungen bei der Gestaltung einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung unterliegen.

Zu diesem Ergebnis kommt das Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL) aus Leipzig in einer explorativen Studie, die es in den Jahren 2018-20 im Auftrag des vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. in den vier Städten Rotenburg an der Fulda, Bad Wildungen (beide Hessen), Sondershausen und Rudolstadt (beide Thüringen) durchgeführt hat (Görmar et al. 2020) (1). Dabei stand im Mittelpunkt unserer Untersuchung, welche Akteure sich in den Städten innerhalb und zwischen den repräsentativen und partizipativen Ebenen der lokalen Demokratie für die Stadtentwicklung besonders engagieren, welches Verständnis und welche Erwartungen diese Akteure insbesondere an partizipative Formen lokaler Demokratie haben und wie sich solche Prozesse vor dem Hintergrund von Peripherisierung gestalten lassen. Zudem haben wir gefragt, wie lokale Governance-Arrangements das Engagement der Bürgerinnen und Bürger effektiv unterstützen und trotz schwieriger Rahmenbedingungen diese Unterstützung auch aufrechterhalten können. Um verschiedene Sichtweisen auf die unterschiedlichen Ebenen der lokalen Demokratie zu berücksichtigen, wurden in den Fallstädten qualitative Interviews mit Vertretern aus den Bereichen Kommunalpolitik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Medien sowie Dokumentenanalysen durchgeführt.

Peripherisierung – eine Begriffsbestimmung

Als Peripherisierung werden in der Forschung vielfältige Prozesse bezeichnet, die gemeinhin Regionen und Orte als »abgehängt« erscheinen lassen. Dazu gehören u.a. eine problematische wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung und Geburtendefizite, der demographische Wandel und die Alterung der Bevölkerung sowie Infrastrukturabbau und Funktionsverluste in der Daseinsvorsorge. Insbesondere Klein- und Mittelstädte sind in Deutschland trotz zahlreicher, auf sie zugeschnittener Förderinstrumente und allgemeiner Bemühungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach wie vor von diesem Phänomen betroffen. Damit stehen die lokale Demokratie und insbesondere partizipative Prozesse hier vor sehr spezifischen Herausforderungen, die direkt mit subjektiven Wahrnehmungen des Abgehängtseins und andauernden Verlusterfahrungen in Verbindung gebracht werden können (siehe u.a. Kühn/Weck 2013; Kühn 2015; Lang 2015).

Jede der vier Fallstädte war in den vergangenen Jahren auf unterschiedliche Weise von Prozessen der Peripherisierung betroffen. Die demographische Entwicklung in Form von Alterung und Abwanderung war dabei insbesondere in Bezug auf den Nachwuchsmangel bei Vereinen und Initiativen ein übergreifendes Thema.

Ebenso wurde der Leerstand im Einzelhandel oder von Wohn- und Verwaltungsgebäuden thematisiert. Hinzu kamen, zumindest in einigen der Städte, eine angespannte Haushaltslage sowie die Abhängigkeit von übergeordneten politischen Entscheidungen etwa bei Gebietsreformen oder dem Erhalt öffentlicher Funktionen der Daseinsvorsorge. All diese Prozesse können einen Einfluss auf die Wahrnehmung der eigenen Stadt seitens der Bevölkerung und anderer lokaler Akteure sowie auf die lokalen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume und damit auch die Möglichkeit der Selbstwirksamkeit im Rahmen partizipativer Prozesse ausüben. Im negativen Fall, wie es zum Teil auch in den Fallstädten berichtet wurde, können Frustration und/oder Desinteresse gegenüber der Stadtentwicklung die Folge sein. Im positiven Fall können sie aber auch Möglichkeitsräume eröffnen, um etwas Neues aufzubauen und Freiräume bei entsprechender Unterstützung kreativ zu nutzen (Matthiesen 2013).

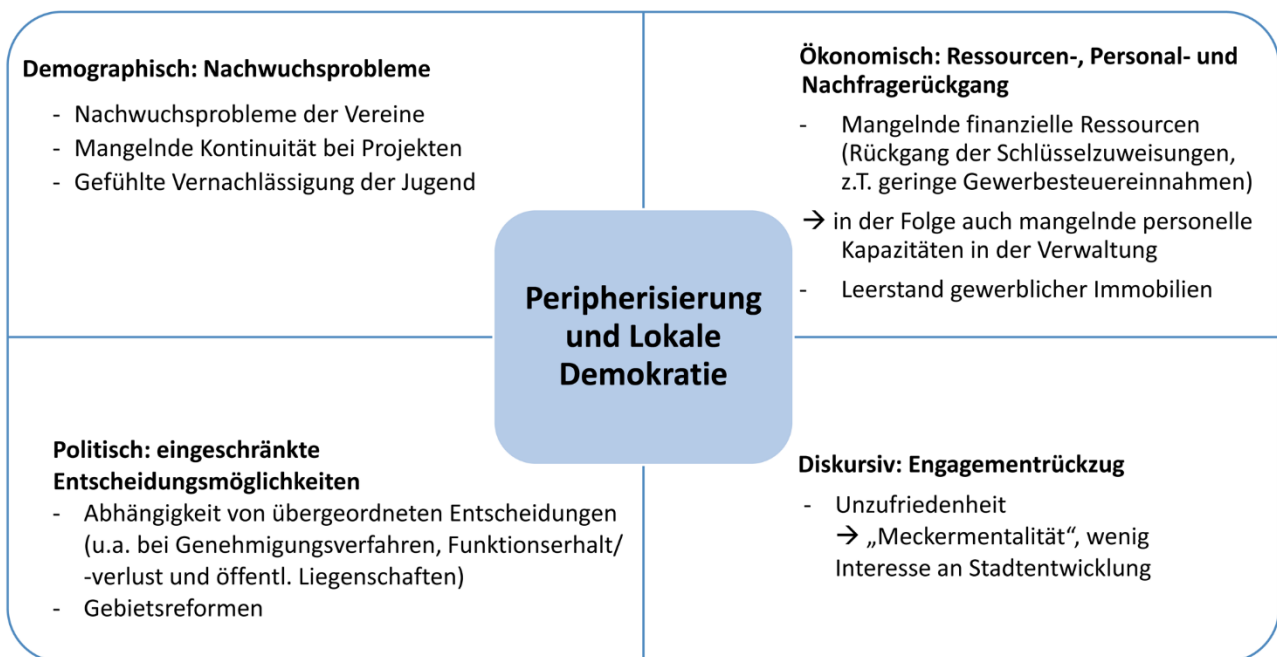


Abbildung 1: Auswirkungen von Peripherisierung auf lokale Demokratie (in Anlehnung an Kühn & Weck 2013)

Akteursnetzwerke und Beteiligungsformate

Trotz oder vielleicht manchmal auch gerade wegen der nicht immer ermutigenden Situation haben wir in allen Städten ein breites aktives Netzwerk stadtentwicklungsrelevanter Akteure identifizieren können. Dazu zählen neben formal-administrativen Akteurinnen und Akteuren aus Stadtpolitik und -verwaltung eine Vielzahl an zivilgesellschaftlich engagierten und wirtschaftlich tätigen Personen und Initiativen. Allerdings sind lokal die einzelnen Beziehungen dieser Netzwerke unterschiedlich intensiv und harmonisch ausgestaltet. Die Einrichtung und Förderung sogenannter kommunikativer Schnittstellen und Netzwerkknoten scheint uns in diesem Zusammenhang für die Bündelung der Kräfte in den Städten von Bedeutung zu sein.

Wir haben uns auch angeschaut, welche, zum Teil recht unterschiedlichen Beteiligungsformate und Instrumente in den Kommunen genutzt werden. Hier reicht das Spektrum von formal-obligatorischen und dabei eher informierenden (Öffentliche Bekanntmachungen im Amtsblatt, Auslegung von Bebauungsplänen, etc.) bis zu informellen und dialogischen Formaten und Instrumenten (wie z. B. Stadtteilrundgängen, Runde Tische,

Workshops, Facebook-Umfragen, Bürgerhaushalt, Quartiersmanagement). Die konkrete Ausgestaltung hängt allerdings oft zentral sowohl von personellen Kapazitäten und Kompetenzen sowie von finanziellen Ressourcen ab. Diese Ressourcen sind in von Peripherisierungsprozessen betroffenen Klein- und Mittelstädten typischerweise knapp bemessen.

Dabei muss allerdings auch festgehalten werden, dass das Verständnis von Beteiligung bei den Akteurinnen und Akteuren durchaus unterschiedlich ist. Legen Mitglieder der Verwaltung (berechtigterweise) nach wie vor großen Wert auf traditionelle, formale Formate wünschen sich zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure verstärkt eher informelle, dialogische Prozesse. Aufgrund begrenzter Kapazitäten etwa durch Nachwuchsmangel konnte aber auch beobachtet werden, dass zivilgesellschaftliche Initiativen zunächst eigenständig Projekte ins Rollen bringen, diese aber nicht weiterführen können, so dass sie entweder beendet oder von den Kommunalverwaltungen aufgefangen werden müssen. Dies resultiert bisweilen in einer skeptischen Haltung gegenüber der Ausweitung partizipativer und koproduktiver Stadtentwicklungsprozesse.

Spannungsfelder lokaler Demokratie

Stadtentwicklung und Beteiligung im Kontext von Peripherisierung sind in besonderem Maße von strukturellen Rahmenbedingungen und von den Akteurinnen und Akteuren vor Ort abhängig. Dabei bewegen sie sich in unterschiedlichen Spannungsfeldern mit spezifischen Herausforderungen, aber auch Handlungsspielräumen. Der Umgang damit beeinflusst maßgeblich, wie die lokale Demokratie mit Leben erfüllt wird. Ausgehend von den vier Fallstudien konnten von uns fünf Spannungsfelder identifiziert werden:

- (1) das Verhältnis zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft;
- (2) das Spannungsfeld zwischen Engagementbedarf und Engagementrückzug;
- (3) das Spannungsfeld zwischen Ansprüchen an Beteiligung und lokale Demokratie und den zur Verfügung stehenden Kapazitäten;
- (4) das Verhältnis zwischen aktueller wettbewerblicher Fördermittelpolitik und dem Bedarf einer kontinuierlichen Finanzierung; und
- (5) der Handlungsbedarf für Kooperation bei gleichzeitig verteilten Zuständigkeiten auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen.

Vor dem Hintergrund einer überschaubaren Zahl aktiver Personen für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten ist es von großer Bedeutung, dass die beteiligten Akteure ein Vertrauensverhältnis zueinander aufbauen und gut zusammenarbeiten können (Spannungsfeld 1). Eine Bündelung der Kräfte und Erzeugung von Synergien ist umso relevanter, je weniger Ressourcen (finanziell, aber auch personell) zur Verfügung stehen. Dies wurde von unseren Interviewpartnern in allen Städten angesprochen. Fehlt der Wille zur Kooperation etwa zwischen Stadtverwaltung und Lokalpolitik oder zwischen weiteren Akteuren kann dies dazu führen, dass Ressourcen und Kräfte unnötigerweise in Konflikten gebunden werden und Handlungsblockaden entstehen. Gelingt es allerdings, dass die Akteure gemeinsam agieren und auf dem Wissen der Menschen vor Ort aufbauen, können neue Impulse für die lokale Entwicklung gesetzt werden (s.a. Böcher et al. 2008).

Dies trifft umso mehr zu, als angesichts knapper Budgets in der Vergangenheit vor allem freiwillige Aufgaben der Kommunen eingeschränkt oder zum Teil in ehrenamtliche Hände übergeben worden sind. Der Bedarf an

ehrenamtlichem Engagement scheint daher zu wachsen und wird zunehmend auch vorausgesetzt (Spannungsfeld 2).

Dies birgt allerdings die Gefahr einer Überbeanspruchung von bürgerschaftlichem Engagement (s.a. Elbe/Müller 2015). Das äußert sich zum Teil darin, dass kurzfristige Projekte zwar initiiert und durchgeführt werden, die nachhaltige Pflege von Einrichtungen wie Spielplätzen oder Grünflächen und langfristig angelegte Projekte oft nicht mehr möglich sind und entweder eingestellt oder wieder an die Kommune übertragen werden müssen. Beispiele dafür waren etwa die Anlage eines Weinbergs in der Rudolstädter Innenstadt, dessen Pflege im Projektzeitraum in Frage stand, oder die Pflege eines Spielplatzes in Rotenburg, die mangels engagierter Bürger nicht weitergeführt wurde und mit dem Abbau des Spielplatzes endete. Dies kann dann zu einer gewissen Zurückhaltung der Kommune gegenüber bürgerschaftlichen Aktivitäten führen, was wiederum auf Seiten der Bürgerschaft Frustration über einen wahrgenommenen Mangel an Unterstützung erzeugt und damit Engagementpotenziale ausbremst. Eine stärkere bürgerschaftliche Beteiligung kann demgegenüber das Potenzial bergen, Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und eine stärkere Bindung der Menschen mit ihrem Ort und damit auch mehr Engagement zu erzeugen.

Eine konsequente und kontinuierliche Aushandlung unterschiedlicher Interessen im Bereich Stadtentwicklung erscheint in diesem Kontext unabdingbar. In unserer Studie wurde der Wunsch dazu sowohl auf Seiten der Zivilgesellschaft als auch durch die Verwaltung signalisiert (Spannungsfeld 3). Allerdings verfügt die kommunale Seite oft über beschränkte personelle und finanzielle Ressourcen, um entsprechende Prozesse adäquat umsetzen zu können. Hier könnte eine explizite Verankerung von Beteiligung im Aufgabenprofil bestimmter Funktionen/Stellen helfen, wie dies u.a. in Rotenburg an der Fulda mit der Einrichtung einer Stadtmarketinggesellschaft sichtbar wurde. Eine andere Möglichkeit sind Beteiligungsprozesse, die durch zivilgesellschaftliche Initiativen ins Leben gerufen werden, wie der Runde Tisch in Rudolstadt oder auch die Kampagne »Wünsch dir was für Rudolstadt« anlässlich der letzten Bürgermeisterwahl. Allerdings bedürfen auch diese der Unterstützung der Kommunalverwaltung und -politik, um langfristig wirksam sein zu können.

Personelle Kapazitäten sind auch für den Erfolg von Fördermittelanträgen von großer Bedeutung. Auf diese sind Klein- und Mittelstädte unter Bedingungen von Peripherisierung insbesondere für Investitionen stark angewiesen (Spannungsfeld 4). Beispiele hierfür sind etwa das neue Sportstadion oder die *Cruciskirche* in Sondershausen. Ist eine Verwaltung jedoch mit dem Alltagsgeschäft vollkommen ausgelastet, fehlt häufig die Zeit, gut durchdachte Anträge zu entwickeln. Die Erfolgsaussichten sind daher oft unsicher und zusätzlich davon abhängig, wieviel Geld zur Verfügung steht und wie groß das Bewerberfeld ist. Hinzu kommt, dass die Finanzierung immer nur für den Projektzeitraum gesichert ist, während gerade bei personalintensiven Projekten (wie z.B. einem Quartiers- oder Citymanagement u.a. in Rudolstadt) eine langfristige Finanzierung notwendig wäre.

Aufgrund der oft beschränkten finanziellen Mittel erscheint der Handlungsspielraum für die aktive Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen gerade in von Peripherisierung betroffenen Kommunen zum Teil recht eingeschränkt. Hinzu kommt, dass wichtige die Stadt betreffende Entscheidungen oft an anderer Stelle getroffen werden, wie im Fall von Bad Wildungen, wo das Land Hessen sich von seinen Kureinrichtungen trennte und die Kommune diese auffangen musste. Verwaltung und Bürgerschaft haben dann nicht selten den Eindruck, nur einen Zustand des Mangels zu verwalten – statt aktiv zu gestalten (Spannungsfeld 5). Dabei können brachliegende Orte und Flächen vielfältige Ansatzpunkte und Nutzungsperspektiven abseits kommerziellen

Verwertungsdrucks bieten, die Akteure aus Zivilgesellschaft, Lokalpolitik aber auch Wirtschaft gemeinsam entwickeln – und diese in Ko-Produktion in die Tat umsetzen – können (vgl. Schlappa 2017).

Fazit

Trotz der nicht unerheblichen Herausforderungen besteht in jeder der Fallstädte eine große Bereitschaft aller in der Studie Befragten aus Verwaltung, Lokalpolitik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die Stadt aktiv weiterzuentwickeln und zu gestalten. Prozesse, die im Rahmen von Fördermittelprogrammen vorgeschrieben sind, können hier einen Anfang bilden, um ins Gespräch zu kommen, im Gespräch zu bleiben und schließlich verstetigt zu werden. Gegenseitiges Zuhören, realistische Zukunftserwartungen und der Wille, gemeinsam die eigene Stadt voranzubringen, sind wichtige Grundlagen dafür, dass sich eine echte Beteiligungskultur entwickeln kann. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Bereitschaft von Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft, sich in unterschiedlichen Prozessen lokaler Demokratie zu engagieren. Es bedarf allerdings auch auf übergeordneten staatlichen Ebenen vom Landkreis bis zum Bund aktiver Personen und unterstützender Strukturen, um das Engagement lokaler Akteure zu stärken, Hilfestellungen zu geben und gemeinsam lokale Demokratie zu gestalten.

Hinweis

Der Beitrag basiert auf dem Abschlussbericht des Projekts »Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung«, der hier heruntergeladen werden kann: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr.18.pdf

Das Projekt wurde vom Leibniz-Institut für Länderkunde (Leipzig) im Auftrag des vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. durchgeführt. Weitere Informationen dazu finden Sie auf der Website des [vhw-Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.](#) und des [Leibniz-Instituts für Länderkunde](#).

Anmerkungen

(1) Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf dem Abschlussbericht des Projekts »Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung«. Dieser ist als Görmar et al. 2020 im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Literatur

Böcher, M./Krott, M./Tränkner, S. (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. In: Böcher, M., Krott, M. & Tränkner, S. [Hrsg.]: Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben »Regionen Aktiv«. Wiesbaden, 11-22.

Elbe, S./Müller, R. (2015): Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2015, 57-69.

Görmar, F./Graffenberger, M./Haunstein, S./Lang, T. (2020): Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung. Abschlussbericht. vhw Schriftenreihe. Abrufbar unter:

https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungs-band/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._18.pdf (Letzter Zugriff: 08.02.2021)

Kühn, M. (2015): Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. In: European Planning Studies 23, 367-378.

Kühn, M./Weck, S. (2013): Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. In: Bernt, M. & Liebmann, H. [Hrsg.]: Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 24-46.

Lang, T. (2015): Socio-economic and political responses to regional polarisation and socio-spatial peripheralisation in Central and Eastern Europe: a research agenda. In: Hungarian Geographical Bulletin 64, 171-185.

Matthiesen, U. (2013): Raumpioniere und ihre Möglichkeitsräume. In: Faber, K. & Oswald, P. [Hrsg.]: Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Dessau, 153-160 (= Edition Bauhaus 35)

Schlappa, H. (2017): Co-producing the cities of tomorrow: Fostering collaborative action to tackle decline in Europe's shrinking cities. In: European Urban and Regional Studies 24(2), 162-174.

Autorin und Autor

Franziska Görmar ist Kultur- und Übersetzungswissenschaftlerin und seit 2013 beim Leibniz-Institut für Länderkunde als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektmanagerin tätig. Sie arbeitet hier zu Themen der Stadt- und Regionalentwicklung insbesondere in agglomerationsfernen und alt-industriellen Regionen. Aktuell promoviert sie zur Bedeutung von Narrativen und Imaginationen in Prozessen des Wandels in alt-industriellen Städten. Weitere Interessen umfassen Governance- und Stadtentwicklungsprozesse in Klein- und Mittelstädten sowie die Bedeutung lokaler Initiativen und sozialer Innovationen.

E-Mail: f_goermar@leibniz-ifl.de

Christian Höcke ist Geograph und seit 2015 beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. im Bereich Forschung als wissenschaftlicher Mitarbeiter beschäftigt. Er leitet und betreut dort Kooperationsprojekte mit Kommunen zu integrierten und partizipativen Stadtentwicklungsprozessen sowie wissenschaftliche Forschungsprojekte und Drittmittelvergaben des vhw. Er arbeitet zu verschiedenen Themen im Bereich Governance, soziale Kohäsion und nachhaltige Stadtentwicklung.

E-Mail: choecke@vhw.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de