



Siw Foge

Zwischen Begrenzung und Gestaltungskraft: Wie Kleinstädte ihre Handlungsspielräume nutzen

Kleinstädte haben eine enorme Bandbreite kommunaler Aufgaben zu erfüllen. Sie organisieren das Zusammenleben vor Ort, betreiben Schulen und Kitas, erhalten und entwickeln Infrastruktur, setzen veränderte Mobilitätsanforderungen um, halten kulturelle Angebote vor, tragen Verantwortung für soziale Teilhabe und vieles mehr. Darüber hinaus verändert sich das Umfeld, in dem Kommunen handeln, sodass sich kleine Kommunen mehr und mehr mit Handlungsbedarfen konfrontiert sehen, die außerhalb ihrer eigentlichen Aufgaben liegen, aber maßgeblich für das Zusammenleben und die Lebensqualität vor Ort sind: Marktakteure ziehen sich aus bestimmten Bereichen zurück oder können die Versorgung nicht mehr flächendeckend sicherstellen. In der Folge übernehmen Städte und Gemeinden zunehmend selbst Verantwortung, auch in Feldern, die bisher privatwirtschaftlich organisiert waren.

Gerade Kleinstädte stellt das vor enorme Herausforderungen. Aufgrund ihrer überschaubaren Strukturen und der unmittelbaren Auswirkungen auf das Leben vor Ort sind sie oft gezwungen, dort aktiv zu werden, wo andere Akteure nicht (mehr) handeln. Sie kaufen leer stehende Immobilien an, um für diese neue Nutzungsperspektiven schaffen zu können – vom ehemaligen Kaufhaus in prominenter Innenstadtlage bis hin zum riesigen früheren Kasernenareal. Sie schaffen Wohnangebote, die den sich verändernden Bedarfen in ihrer Bürgerschaft Rechnung tragen, etwa für eine älter werdende Bevölkerung oder sich wandelnde Ansprüche junger Menschen. Sie sichern medizinische Versorgung, wenn sich keine Nachfolge für Arztpraxen findet. Und sie gestalten die Energie- und Wärmewende vor Ort, beispielsweise durch den Aufbau kommunaler Wärmenetze.

Keine Frage: Auch größere Städte stehen vor ähnlichen Aufgaben. Doch Kleinstädte begegnen ihnen unter anderen Voraussetzungen: mit kleineren Verwaltungen, begrenzteren finanziellen Spielräumen und oft ohne spezialisierte Strukturen. Sie müssen deshalb eigene Wege finden, um handlungsfähig zu bleiben. Dabei entstehen vielfältige und häufig innovative Lösungen und zugleich werden spezifische Stärken sichtbar, die Kleinstädte gezielt nutzen können.

Im Rahmen verschiedener Formate der Kleinstadt Akademie – zum Beispiel unserer aufsuchenden Erfahrungsaustauschreihe „Kleinstadt Akademie auf Tour“ oder der gemeinsam mit dem vhw veranstalteten „Kleinstadt Web-Talks“ – sprechen wir mit Kleinstädten und unter Kleinstädten über ebendiese erfolgreich beschrittenen Wege. Dabei werden immer wieder gewisse Beschränkungen und spezifische Stärken von Kleinstädten und verschiedene Handlungsmuster offenbar, mit denen kleine Kommunen ihre Handlungsspielräume aktiv nutzen.

Begrenzungen: viele Aufgaben, knappe Ressourcen

Die Ausgangsbedingungen, unter denen Kleinstädte handeln, unterscheiden sich deutlich von denen größerer Städte. Zwar sind die Aufgaben teilweise vergleichbar, die zur Verfügung stehenden Ressourcen jedoch nicht. Ein wesentlicher Faktor ist die personelle Ausstattung. Verwaltungen in Kleinstädten sind naturgemäß deutlich kleiner. Wo in größeren Kommunen jeweils Experten für einzelne Themen beschäftigt werden können, müssen in Kleinstädten einzelne Mitarbeitende mehrere Themenbereiche gleichzeitig bearbeiten. Spezialisierung ist nur begrenzt möglich, stattdessen ist ein hohes Maß an Überblick und Flexibilität gefragt. Diese Struktur bringt spezifische Herausforderungen mit sich. Projekte konkurrieren um Aufmerksamkeit und Kapazitäten, Priorisierungen sind notwendig und die gleichzeitige Bearbeitung unterschiedlicher Transformationsaufgaben erfordert eine hohe organisatorische Leistungsfähigkeit.

Auch die finanziellen Rahmenbedingungen schränken die Handlungsfähigkeit deutlich ein. Investitionen in Infrastruktur, Gebäude oder neue Angebote sind kostenintensiv. Förderprogramme bieten wichtige Unterstützung, sind jedoch häufig an Eigenanteile gebunden. Für viele Kommunen bedeutet dies, dass Projekte nur durch die Kombination verschiedener Finanzierungsquellen realisiert werden können. Komplexe Antrags- und Abrechnungsverfahren binden so jedoch weitere der knappen personellen Ressourcen. Hinzu kommen rechtliche und organisatorische Anforderungen. Fragen der Vergabe, des Eigentums, der Trägerschaft oder der interkommunalen Abstimmung erhöhen die Komplexität von Vorhaben. Sich ändernde Rahmenbedingungen im Verlauf von Projekten, etwa durch neue Förderkulissen, gesetzliche Rahmenbedingungen oder rechtliche Ausein-



andersetzungen, sorgen dafür, dass Planungen regelmäßig angepasst werden müssen. Kleinstädte handeln damit in einem Umfeld, das durch hohe Anforderungen und begrenzte Ressourcen geprägt ist. Diese Begrenzungen sind Teil ihrer Realität und zugleich Ausgangspunkt für neue Lösungansätze.

Gestaltungskraft: die spezifischen Stärken von Kleinstädten

Gerade im Umgang mit diesen Rahmenbedingungen zeigen sich die besonderen Qualitäten von Kleinstädten. Sie liegen weniger in einzelnen Instrumenten als vielmehr in der Art und Weise, wie Prozesse gestaltet werden. Ein zentraler Aspekt ist die Nähe zwischen den handelnden Akteuren. Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stehen in engem Austausch. Entscheidungswege sind kurz, Abstimmungen können direkt erfolgen und Rückmeldungen aus der Bevölkerung fließen schnell in Prozesse ein. In der Praxis zeigt sich dies etwa in der direkten Ansprache und Einbindung relevanter Akteure. In Dörentrup beispielsweise wurde die Sicherung der Gesundheitsversorgung maßgeblich durch den engen Austausch zwischen Kommune, Ärzteschaft und weiteren Gesundheitsakteuren vorangetrieben. Unterstützt durch die Kommune, entstand ein informelles Gesundheitsnetzwerk, in dem sich alle Beteiligten regelmäßig austauschen und im Sinne einer zukunftsfähigen Versorgungsstruktur zusammenarbeiten – mit wahrnehmbaren positiven Effekten für die Versorgung der Patientinnen und Patienten.



Abb. 1: Die Veranstaltungen der Reihe „Kleinstadt Akademie auf Tour“ gestalten kollegialen Erfahrungsaustausch unter Kleinstädten zu wechselnden Themen, hier in Brunsbüttel (Foto: Kleinstadt Akademie)

Ein weiterer Faktor ist die politische Verbindlichkeit. Entscheidungen zu Schlüsselprojekten werden häufig auf breiter Basis getroffen und langfristig getragen. Dies schafft Stabilität für Vorhaben, die über mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte angelegt sind. In Brunsbüttel etwa wurden zentrale Weichenstellungen für die Wärmeplanung einstimmig beschlossen – ein wichtiger Baustein für die Umsetzung

eines langfristigen Infrastrukturprojekts. So wird dort aktuell ein klimaneutrales Wärmenetz realisiert, das unter anderem Industrieabwärme sowie verschiedene weitere nachhaltige Wärmequellen nutzt, um einen Teil der Stadt zu versorgen.

Auch die Vernetzung vor Ort spielt eine zentrale Rolle. Kooperationen entstehen im konkreten Miteinander und verbinden unterschiedliche Perspektiven. Bei der Aktivierung von Leerständen, etwa in Freyung oder Zwiesel, arbeiten Kommunen, Initiativen sowie Eigentümerinnen und Eigentümer eng zusammen. Diese Netzwerke ermöglichen es, gemeinsam Ideen zu entwickeln, Ressourcen zu bündeln und Projekte umzusetzen. Hinzu kommt eine ausgeprägte Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen. Kleinstädte greifen aktiv in Entwicklungsprozesse ein und beschränken sich nicht auf moderierende Rollen. In Schwarzenborn und Marienmünster wurden kommunale medizinische Versorgungszentren aufgebaut, um die ärztliche Versorgung in die eigene Hand zu nehmen, weil andernfalls der komplette Wegfall gedroht hätte. In Gudensberg entstand durch die Umnutzung eines ehemaligen Supermarkts ein multifunktionales Begegnungszentrum. In Ebern wurde ein großes Kasernenareal durch die Stadt angekauft und über Jahre zu einem Gewerbestandort mit mehr als 40 Unternehmen und über 300 Arbeitsplätzen entwickelt.

Dies sind nur wenige unter vielen möglichen Beispielen, die verdeutlichen: Kleinstädte verfügen über eine erhebliche Gestaltungskraft, die aus ihren spezifischen Stärken, wie Nähe, Verbindlichkeit, Vernetzung und pragmatischem Handeln, entsteht.

Wie Kleinstädte mit den Herausforderungen umgehen

Diese Stärken – ob bewusst oder unbewusst eingesetzt – eröffnen Kleinstädten eigene Handlungsspielräume, die viele von ihnen geschickt nutzen, um den zahlreichen Herausforderungen in der Stadtentwicklung zu begegnen. So lassen sich über die diversen Beispiele hinweg, die uns begegnet sind, wiederkehrende Handlungsmuster erkennen. Eine unvollständige Auswahl davon wollen wir im Folgenden kurz anreißen:

Aktiv werden und neue Rollen übernehmen

Kleinstädte beschränken sich nicht auf klassische Verwaltungsaufgaben. Kommunen übernehmen zunehmend Verantwortung, wenn andere Akteure fehlen oder sich zurückziehen. Statt zuzusehen und abzuwarten, werden sie selbst aktiv, initiieren Projekte, gründen Gesellschaften und übernehmen neue Rollen. So werden sie „nebenbei“ zu Betreibern medizinischer Versorgungszentren, zu Käufern und Entwicklern von Immobilien oder Flächen, zu Anbietern von bezahlbarem Wohnraum oder zu Gestaltern der Energie-



und Wärmewende. Aus der bewussten Verantwortung für die Lebensqualität der Menschen heraus werden für solche Extrameilen viel persönliches Engagement und Einfallsreichtum mobilisiert. Oft ohne Blaupausen, nach denen man sich richten könnte, betreten Kleinstädte dabei mutig Neuland.

Interkommunal kooperieren

Viele Herausforderungen lassen sich besser im Verbund bewältigen. Interkommunale Kooperationen ermöglichen es, Ressourcen zu bündeln, Kompetenzen zu teilen und gemeinsam neue Strukturen aufzubauen. In Ostwestfalen-Lippe arbeiten mehrere Kommunen daran, eine gemeinsame Entwicklungsgesellschaft für Wohnraum und Stadtentwicklung zu etablieren.¹ In Schleswig-Holstein haben die vier Stadtwerke aus Brunsbüttel, Glückstadt, Itzehoe und Wilster Personal und Know-how in einer gemeinsamen Servicegesellschaft zusammengeführt, aus der sie jeweils nach Bedarf Dienstleistungen abrufen können. Solche Kooperationen erweitern die Handlungsspielräume, ohne die lokale Entscheidungsfähigkeit aufzugeben.

Bürgerschaftliches Potenzial nutzen

Zivilgesellschaftliches Engagement ist in vielen Kleinstädten ein zentraler Faktor für erfolgreiche Projekte. Ehrenamtliche Initiativen, Vereine und engagierte Einzelpersonen tragen wesentlich zur Entwicklung und Umsetzung bei. In Freyung wurde durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern eine Genossenschaft gegründet, mithilfe derer die lokale Brauerei gerettet werden konnte. So wurde der Produktionsstandort vor Ort gesichert und ein starker lokaler Identifikationsanker erhalten. Solche Modelle stärken die Identifikation mit Projekten, mobilisieren zusätzliche Ressourcen und ermöglichen eine breite Verankerung in der Stadtgesellschaft.



Abb. 2: Freyung in Bayern konnte eine örtliche Brauerei mithilfe einer breit getragenen Bürgergenossenschaft erhalten

Ressourcen kreativ kombinieren

Die Umsetzung vieler Projekte basiert auf der Kombination unterschiedlicher Finanzierungsquellen. Förderpro-

¹ Vgl. zu diesem Thema auch den Beitrag von Bernhard Fallner in diesem Heft.

gramme werden miteinander verknüpft, kommunale Mittel gezielt eingesetzt und ergänzende Modelle entwickelt. In Gudensberg wurde der Umbau eines ehemaligen Supermarkts zu einem Begegnungszentrum durch verschiedene Programme sowie Eigenmittel ermöglicht. Auch in anderen Städten zeigt sich, dass Projekte häufig nur dann realisiert werden können, wenn es gelingt, unterschiedliche Finanzierungsbausteine strategisch zu kombinieren.

Nähe, Netzwerke und persönliche Beziehungen nutzen

Die enge Verbindung zwischen den Akteuren vor Ort wird aktiv genutzt. Direkte Ansprache, informelle Abstimmungen und persönliche Beziehungen erleichtern die Zusammenarbeit und beschleunigen Entscheidungsprozesse. Gleichzeitig schaffen sie Vertrauen, das für langfristige Projekte entscheidend ist. Insbesondere der Person des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin kommt dabei eine große Bedeutung zu. Die direkte Ansprache von Akteuren durch das Stadtoberhaupt vermittelt Wertschätzung und Priorität. Als Kommunikator in Richtung Bevölkerung werden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zum Motor von Beteiligungsprozessen – und in die eigene Verwaltung hinein lassen sich Vorgänge vielfach beschleunigen, indem Schlüsselprojekte zur Chefsache erklärt werden.

Prozesse offen und schrittweise gestalten

Projekte entwickeln sich häufig flexibel im laufenden Prozess – gerade da, wo Kleinstädte Neuland betreten. Sie werden vielfach unter Bürgerbeteiligung entwickelt, situativ weitergedacht und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Dieses iterative Vorgehen ermöglicht es, auch unter Unsicherheit handlungsfähig zu bleiben und auf neue Entwicklungen zu reagieren. Im Falle der Umnutzung der einstigen Bundeswehrkaserne in Ebern zum Gewerbepark waren ursprünglich auf einem erheblichen Teil des Geländes andere Nutzungsszenarien vorgesehen, die aber aufgrund verschiedener Entwicklungen mehrfach umgeplant werden mussten. Beim Aufbau des Wärmenetzes in Brunsbüttel bot sich durch eine Veränderung in der Förderlandschaft der Wechsel des vorgesehenen Förderprogramms an, wodurch ebenfalls Umplanungen am Projekt erforderlich wurden, dessen Wirtschaftlichkeit gesteigert werden konnte.

Handlungsspielräume sichtbar machen und weitertragen

Kleinstädte stehen vor großen Aufgaben – und sie bewältigen diese unter Bedingungen, die ein hohes Maß an Flexibilität, Kreativität und Kooperationsfähigkeit erfordern. Die Beispiele aus der Praxis zeigen, dass sie trotz aller Limitationen aktiv gestalten. Sie entwickeln Lösungen, die auf ihre jeweiligen Kontexte zugeschnitten sind, und nutzen gezielt die Stärken, die sich aus ihren Strukturen ergeben. Dabei



wird deutlich: Handlungsspielräume entstehen nicht allein aus verfügbaren Ressourcen, sondern aus der Fähigkeit, diese Ressourcen wirksam einzusetzen, Akteure zusammenzubringen und Prozesse offen zu gestalten.

Diese Erfahrungen sind von hoher Relevanz – nicht nur für die einzelnen Kommunen selbst, sondern auch für andere Kleinstädte, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Genau hier setzt die Arbeit der Kleinstadt Akademie an. Wir machen solche Erfahrungen sichtbar, bereiten sie auf und tragen sie in andere Städte und Gemeinden. Ziel ist es, den Austausch zu fördern, voneinander zu lernen und erfolgreiche Herangehensweisen in der Breite zugänglich zu machen.

Denn auch wenn aufgrund der sehr individuellen örtlichen Voraussetzungen Lösungen meist nicht eins zu eins auf andere Kleinstädte übertragbar sind, so sind es oft sehr wohl die Prinzipien, die ihnen zugrunde liegen, und die Erfahrungen, die im Laufe des Prozesses gesammelt wurden. Indem diese Erfahrungen sichtbar gemacht und weitergegeben werden, können Kleinstädte noch stärker voneinander profitieren und ihre Handlungsspielräume gemeinschaftlich weiterentwickeln.

Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass es die sich verschärfenden Rahmenbedingungen Kleinstädten zunehmend schwerer machen, weiterhin handlungsfähig zu bleiben. Bei

allem Einfallsreichtum, Pragmatismus und persönlichem Engagement: Bund und Länder sind gefordert, gegenzusteuern, damit sich die Handlungsspielräume der Kommunen nicht noch weiter verengen. Bürokratieabbau bei Fördermitteln, eine angemessene Finanzierung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben, mehr Vertrauen in das Können vor Ort, niedrigere Standards und Vorgaben – Forderungen, die die Städte und Gemeinden schon lange mit Nachdruck wiederholen. Nur, indem die kleinen Städte auch gehört und ihre Anliegen ernst genommen werden, bleiben sie in der Lage, Verantwortung für das Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu übernehmen und ihre spezifischen Stärken tatsächlich auszuspielen. Der Wille und die Ideen sind bei den Kleinstädten in jedem Fall vorhanden.



Siw Foge

Leiterin der Kleinstadt Akademie,
Wittenberge

© Nico Dalchow, Fotografenherz

Kompakte Fact-Sheets mit zusammengefassten Erkenntnissen der Veranstaltungsformate der Kleinstadt Akademie und vertiefende Informationen zu den erwähnten Beispielen finden Sie unter www.kleinstadtakademie.de.

ENTSPANNT NEUES LERNEN

Endlich wieder *Webinar***SOMMER**



Jetzt buchen

vhw-webinarsommer.de



vhw Fortbildung