

Zusammenfassung

Städte und Regionen in Deutschland entwickeln sich trotz zahlreicher Förderprogramme zunehmend unterschiedlich: wenigen prosperierenden Zentren steht eine wachsende Zahl sogenannter peripherisierter Räume gegenüber. Letztere stehen häufig vor schwierigen wirtschaftlichen Herausforderungen und sind von selektiver Abwanderung, verbunden mit Überalterung, sowie von Infrastrukturabbau und Funktionsverlusten in der Daseinsvorsorge betroffen. Dieses soziodemografische und ökonomische Auseinanderdriften von Regionen und Städten ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus von Wissenschaft und Öffentlichkeit gerückt.

Vor diesem Hintergrund hat das Leibniz-Institut für Länderkunde im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Prozesse lokaler Demokratie in Klein- und Mittelstädten untersucht sowie Governance- und Beteiligungsstrukturen analysiert, die diese Prozesse ermöglichen oder auch einschränken. Dabei bewegte sich das Forschungsprojekt im Spannungsfeld, dass Peripherisierungsprozesse einerseits „Möglichkeitenräume“ (Matthiesen 2013) offenlegen können, andererseits aber auch die Grenzen bürgerschaftlicher Beteiligung nicht aus dem Blick verloren werden sollten.

Im Fokus der vier im Projekt durchgeführten Fallstudien in Thüringen (Rudolstadt, Sondershausen) und Hessen (Rotenburg a. d. Fulda, Bad Wildungen) standen eine Bestandsaufnahme der an Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure, ihrer Interessen und ihres Verständnisses von Beteiligung. Zudem wurden die Charakteristika lokaler Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse analysiert und die Auswirkungen von Peripherisierung auf die lokale Demokratie, Beteiligungspotenziale und -strukturen beleuchtet. Nicht zuletzt war damit auch die Frage verbunden, welche Stadtentwicklungspotenziale der Kommunen vor diesem Hintergrund befördert werden können. Um verschiedene Sichtweisen auf die lokale Demokratie zu berücksichtigen, wurden in den Fallstädten qualitative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Bereichen Kommunalpolitik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Medien sowie Dokumentenanalysen durchgeführt.

Die Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen auf, dass es in allen Städten ein breites Netzwerk stadtentwicklungsrelevanter Akteure gibt. Dies sind zum einen formal-administrative Akteure (Stadtpolitik und -verwaltung) und zum anderen Akteurinnen der weiteren Stadtgesellschaft (Zivilgesellschaft und Wirtschaft). Allerdings sind die einzelnen Beziehungen dieser Netzwerke unterschiedlich intensiv und harmonisch ausgestaltet. Die Einrichtung und Förderung kommunikativer Schnittstellen scheint hier für die Bündelung der Kräfte im gesamtstädtischen Netzwerk von entscheidender Bedeutung zu sein. Alle Fallkommunen wenden zudem unterschiedliche Beteiligungsformate an, von formal-obligatorischen und dabei eher informierenden bis zu eher informellen und dialogischen Formaten. Allerdings hängt die konkrete Ausgestaltung dieser Formate zentral von personellen Kapazitäten und Kompetenzen, aber auch von finanziellen Ressourcen ab. Diese Ressourcen sind in von Peripherisierungsprozessen betroffenen Klein- und Mittelstädten typischerweise knapp bemessen. Allerdings können personelle Verstärkung und die pro-

aktive Nutzung von Förderprogrammen auch zur Herausbildung neuer Beteiligungsmaßnahmen führen. Die Falluntersuchungen machen zudem deutlich, dass das Verständnis von Beteiligung durchaus unterschiedlich ist. Legen Akteure der Verwaltung (berechtigterweise) nach wie vor großen Wert auf traditionelle, formale Formate, wünschen sich zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt eher informelle, dialogische Prozesse. Allerdings kommt es auch vor, dass Aktive der Zivilgesellschaft zunächst eigenständig Projekte initiieren, diese aufgrund begrenzter Kapazitäten (hier häufig personeller Art aufgrund des Nachwuchsmangels) aber nicht weiterführen können, sodass diese entweder beendet oder von den Kommunalverwaltungen aufgefangen werden müssen.

An den untersuchten Beispielen zeigt sich, dass Peripherisierungsprozesse lokale Demokratie und Beteiligung auf vielfältige Weise beeinflussen, befördern und einschränken. Besondere Herausforderungen sind der Nachwuchsmangel aufgrund des demographischen Wandels, fehlende finanzielle und personelle Kapazitäten und vereinzelt auch ein Gefühl des Abgehängteins, das durch den sichtbaren Leerstand in weiten Teilen der betrachteten Städte häufig verstärkt wird und Frustration und/oder Desinteresse gegenüber Fragen der Stadtentwicklung nach sich ziehen kann.

Im Ergebnis wird deutlich, dass Stadtentwicklung und lokale Governance gleichermaßen von strukturellen Rahmenbedingungen wie von den Akteuren vor Ort abhängen. Relevante Themen sind u. a. Verkehr und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum, Leerstand und der Umgang mit öffentlichen Liegenschaften, der demographische Wandel sowie ortsspezifische Handlungsfelder. Trotz der spezifischen Rahmenbedingungen verfügen die Akteure (Verwaltung, Politik, bürgerschaftlich Engagierte, Wirtschaft) über eine Vielfalt an Möglichkeiten, lokale Demokratie kooperativ zu gestalten. Dabei bewegen sie sich in unterschiedlichen Spannungsfeldern mit spezifischen Herausforderungen, aber auch Handlungsspielräumen. Der Umgang damit beeinflusst maßgeblich, wie lokale Demokratie mit Leben erfüllt wird. Ausgehend von den vier Fallstudien lassen sich fünf Spannungsfelder identifizieren: (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 Ebenen.

Summary

Despite several national funding programs, cities and regions in Germany develop with increasing divergence: few prosperous centers are confronted with a growing number of peripheralized spaces. The latter frequently face severe economic obstacles and selective out-migration combined with demographic aging, cutbacks in infrastructure as well as functional losses in public services. In recent years, however, this widening gap between the sociodemographic and economic status of cities and regions became the focus of both public attention and scientific research.

In this respect, the Leibniz Institute for Regional Geography has, on behalf of the vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., started to investigate in the processes of local democracy in small and medium-sized towns. It aimed to analyze governance and participation arrangements that either enable or hinder such processes.

Against this backdrop, the research project was ranging between the notions that processes of peripheralization could reveal "spaces of possibility" on the one hand, while also attempting to point to the limitations of civic participation on the other hand.

The research project was composed of four case studies in two German federal states, Thuringia (Rudolstadt, Sondershausen) and Hesse (Rotenburg/Fulda, Bad Wildungen). It mapped involved actors in the decision-making process and stated the multiple interests and personal perceptions on processes of democratic participation. Further, it aimed to convey characteristics of local negotiation and participation processes in the context of peripheralization and local democracy, looking at participatory structures and potentials. In other words, the research was guided by the following questions:

- Which actors are regularly involved in decision-making processes concerning the development of peripheralized towns and which interests do they represent?
- Where and how do negotiation and participation processes take place?
- What understandings of participation processes do actors have?
- What consequences do peripheralization processes have on local democracy, participation potentials, and structures?
- What development potentials of municipalities can be fostered in this context?

To consider and access multiple perspectives on local democracy the empirical cases included qualitative interviews with representatives of local politics and administration, of civil society, the economy, and the media. In addition, analysis of documents was carried out.

Results of the case studies show that there is a broad network of stakeholders existing among urban development in all cities. On the one hand, these are formal administrative actors (city politics and administration) and on the other hand, actors of the broader urban community (civil society and local economy). Nevertheless, the relations between those particular local networks

differ in intensity and harmony. The implementation and funding of communication interfaces seem to be of particular importance in terms of bundling the diverse forces.

Besides this, all case study municipalities use different modes of participation, ranging from formal-obligatory and, thus, informing to rather informal and dialogic ones. However, the concrete configuration of these formats depends on both personal capacities and competences as well as financial resources. In small and medium sized cities that are affected by peripheralization processes these resources are tight. Yet, personnel recruitment and the application of funding programs can also foster the development of new measures of participation.

Moreover, the case studies illustrate how the actors' perceptions of what participation is, can differ from each other a lot. While stakeholders from administration (legitimately) set great value on traditional, formal formats, actors from civil society require rather informal and dialogic processes. In addition, there are cases where actors of the civil society install projects independently. However, it might occur that these projects fail in the long run due to their initiators' limited resources (for instance of personnel matter in particular due to shortage of recruitment) which leads to the projects' closure or their rescue by the local administration.

The examples examined show that processes of peripheralization affect local democracy and participation in various ways, whether through restriction or encouragement. Major challenges are being posed by the shortage of new active members or employees as a result of demographic change, the lack of financial and personnel capacities. In some cases also the feeling of being left behind can be enumerated which gets amplified by the far reaching vacancy to be found in the case study towns and, finally, could cause frustration and/or disinterest toward issues of urban planning.

The study has shown that urban development and local governance depend on both structural conditions and local actors. Relevant topics are traffic, the quality of public space, structural vacancy (especially of commercial real estates like shops), and the ways how municipalities deal with public real estates, demographic change and locally specific fields of action. Despite the particularly structural conditions the examined towns are confronted with, local actors (from administration, local politics, civil society or economy) dispose of diverse possibilities to realise local democracy in close cooperation. They act in different fields of tension containing both specific challenges but also spaces of possibility. How actors deal with these tensions influences considerably how the claim of local democracy gains substance. Based on our four case studies, we could identify five fields of tension: (1) the relationship between local politics, municipal administration, and civic society, (2) the need for more voluntary engagement vs. its parallel decrease, (3) the requirements for participation and local democracy vs. the available capacities, (4) the current competitive funding policies vs. the need for continuous financing, and (5) the need to cooperate vs. spatially distributed competencies on multiple scales.