

**Abschlussbericht**

# Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

**Franziska Görmar, Martin Graffenberger,  
Stefan Haunstein, Thilo Lang**



Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	3
<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>1 Einleitung</b> .....	6
<b>2 Aktueller Forschungsstand Peripherisierung und Governance</b>	
2.1 Peripherisierung von Klein- und Mittelstädten .....	7
2.1.1 Zum Konzept der Peripherisierung .....	7
2.1.2 Dimensionen der Peripherisierung im Kontext der Entwicklung von Klein- und Mittelstädten .....	8
2.1.3 Peripherisierung zwischen Abwärtsspirale und Aufbruch.....	9
2.2 Lokale Governance und lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten.....	10
2.2.1 Verständnis.....	10
2.2.2 Lokale Governance und lokale Demokratie in Kleinstädten und kleinen Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen.....	11
2.3 Diskussion.....	12
<b>3 Methodik</b>	
3.1 Methodendesign.....	14
3.2 Auswahlprozedere .....	14
3.2.1 Dimension I: Bundesländer.....	14
3.2.2 Dimension II: Kleinstädte und kleine Mittelstädte .....	17
3.2.3 Dimension III: Lokale Akteure.....	19
3.3 Erhebungsinstrumente .....	20
3.3.1 Dokumentenanalysen .....	20
3.3.2 Leitfadengestützte Interviews.....	20
3.4 Vorgehen bei der Auswertung.....	21
<b>4 Fallanalyse Bad Wildungen</b>	
4.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung .....	22
4.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen .....	24
4.2.1 Übersicht über die Akteure .....	24
4.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege.....	26
4.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure .....	29
4.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen.....	30
4.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden .....	32
<b>5 Fallanalyse Rotenburg</b>	
5.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung .....	35
5.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen .....	38
5.2.1 Übersicht über die Akteure .....	38
5.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege.....	39
5.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure .....	41
5.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen.....	42
5.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden .....	44
<b>6 Fallanalyse Rudolstadt</b>	
6.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung .....	46
6.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen .....	49
6.2.1 Übersicht über die Akteure .....	49
6.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege.....	51
6.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure .....	53
6.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen.....	55
6.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden .....	56
<b>7 Fallanalyse Sondershausen</b>	
7.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung .....	58
7.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen .....	61
7.2.1 Übersicht über die Akteure .....	61
7.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege.....	63
7.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure .....	65
7.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen.....	66
7.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden .....	69

<b>8</b>	<b>Synthese der Einzelfallbetrachtungen</b>	
8.1	Stadtentwicklung zwischen vergleichbaren und spezifischen Handlungsfeldern .....	74
8.2	Akteure und Strukturen.....	75
8.3	Praktizierte Beteiligungsformate .....	78
8.4	Beteiligungsansprüche und Herausforderungen in der Umsetzung .....	82
<b>9</b>	<b>Peripherisierungsprozesse, Partizipation und lokale Governance: Zusammenfassung und Implikationen</b>	
9.1	Partizipation unter Peripherisierungsbedingungen .....	84
9.2	Spannungsfelder lokaler Demokratie und Empfehlungen.....	89
9.2.1	Verhältnis zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft.....	89
9.2.2	Engagementbedarf vs. Engagementrückzug .....	90
9.2.3	Beteiligungsansprüche vs. Kapazitäten zur Umsetzung.....	91
9.2.4	Fördermittelpolitik vs. kontinuierliche Finanzierung .....	92
9.2.5	Handlungsbedarf vs. Zuständigkeit der Kommune .....	92
9.3	Zusammenfassung, Ausblick und offene Forschungsfragen .....	93
9.4	Schlusswort .....	95
	Quellenverzeichnis (Primärquellen) .....	96
	Literaturverzeichnis .....	99
	Anhang 1: Übersicht über die anonymisierten Bezeichnungen der Interviewten.....	103



## Vorwort

Seit über 10 Jahren untersucht und erprobt der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. in seiner wissenschaftlichen Arbeit Prozesse zur Stärkung der lokalen Demokratie auf kommunaler Ebene. Im Handlungsfeld der Stadtentwicklung werden dabei lokalpolitische Strukturen, Prozesse, Akteure und deren Zusammenwirken in den Blick genommen. Einen Schwerpunkt der letzten Jahre bildete die wissenschaftliche und experimentelle Weiterentwicklung partizipativer Teilhabe und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an Stadtentwicklungsprozessen durch die Umsetzung verschiedenster Dialogverfahren in Kommunen.

In der vorliegenden Studie „Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung“, standen besondere Herausforderungen für die lokale Demokratie im Fokus: So verlieren nach wie vor viele kleinere und mittlere Städte abseits der prosperierenden Zentren überproportional viele Einwohner oder sind stark überaltert. Der oft damit einhergehende Abbau von Infrastrukturen sowie sinkende finanzielle Einnahmen der öffentlichen Haushalte haben Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen und können auch die Wahrnehmungen der Bevölkerung beeinflussen. Die ungleiche Raumentwicklung und der vermeintliche Gegensatz zwischen „überhitzten Ballungsräumen und abgehängten Regionen“ (Deutschlandfunk, 07. November 2018), fand darüber hinaus im Zuge sich verändernder politischer Kräfteverhältnisse in den vergangenen Jahren auch medial und politisch große Aufmerksamkeit.

Grund genug für den vhw einmal genauer in diejenigen Orte zu schauen, in denen strukturelle Herausforderungen, umschrieben mit dem Begriff der Peripherisierung, wirksam werden. Ziel der Untersuchung war es herauszuarbeiten, welche Akteure in diesem Kontext vorwiegend an Entscheidungsprozessen in der

Stadtentwicklung beteiligt sind und wer außen vor bleibt, welche unterschiedlichen Perspektiven und Erwartungen an Partizipationsprozesse bestehen, welche Entwicklungspotenziale durch Beteiligung geschaffen werden können und wie sich Peripherisierungsprozesse auf Beteiligungspotenziale und Beteiligungsstrukturen auswirken.

Im Ergebnis fasst die Studie fünf zentrale Spannungsfelder als Herausforderungen für die lokale Demokratie zusammen und gibt Handlungsempfehlungen für lokale und überörtliche Akteure, wie mit diesen umgegangen werden kann. Entstanden ist eine Arbeit, die ein vielschichtiges Bild der kommunalen Situationen zeichnet und dabei, trotz der vorhandenen Schwierigkeiten, großes Engagement und Interesse vielfältiger lokaler Akteure für die Stärkung und Entwicklung ihrer Städte erkennen lässt.

Unser besonderer Dank für die fruchtbare Zusammenarbeit bei der Erarbeitung der hiermit vorgelegten und der Fachöffentlichkeit zugänglich gemachten Studie gilt an dieser Stelle allen Unterstützern in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft der untersuchten Städte sowie den Bearbeitern des Gutachtens vom Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL), Dr. Thilo Lang, Franziska Görmar, Dr. Martin Graffenberger und Stefan Haunstein.

*Christian Höcke*

Wissenschaftler

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

## 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.

# 1 Einleitung

In Politik und Medien hat sich vor dem Hintergrund anhaltender sozial-räumlicher Polarisierungen in den letzten Jahren ein lebendiger Diskurs über den Zustand und die Entwicklungsperspektiven ländlich-peripherer Räume in Deutschland herausgebildet. Während Großstädte und Agglomerationsräume wachsen, ist es um ländlich-periphere Räume häufig weniger gut bestellt. Nicht selten ist hier die Rede von „abgehängten Regionen“ (Deutschlandfunk 2017). Die FAZ (2018) schreibt von einem „geteilten Land“ und zieht dabei die Trennlinie nicht etwa zwischen alten und neuen Bundesländern, sondern zwischen „Globalisierungsgewinnern“ (Großstädten) und „Globalisierungsverlierern“ (ländlich-periphere Räume) und prognostiziert: „Die Kluft wächst“. Der Spiegel (2016) nimmt das Wahlverhalten der in Peripherien lebenden Menschen in den Blick und meint dabei zu erkennen: „Auf dem Land regiert der Frust“. Hinter solchen Aussagen verbirgt sich die Annahme, dass ländlich-periphere Räume nicht nur in ökonomischer und demographischer Hinsicht hinter den Entwicklungen von Großstädten und Agglomerationsräumen zurückbleiben, sondern dass sich auch in der dort lebenden Bevölkerung eine Perspektivlosigkeit ausbreitet, die es erschwert, neue Entwicklungspfade zu betreten.

Wenn über ländlich-periphere Räume gesprochen wird, dann werden damit nicht lediglich Dörfer ins Visier genommen, sondern auch Klein- und Mittelstädte. Einerseits haben diese besonders häufig mit Bevölkerungsverlusten, klammen öffentlichen Kassen und Funktionsverlusten in den Bereichen Verwaltung und Daseinsvorsorge zu kämpfen (Bode & Hanewinkel 2018). Andererseits übernehmen Klein- und Mittelstädte wichtige zentralörtliche Funktionen und haben – insbesondere im polyzentrischen System der Bundesrepublik Deutschland (BRD) – nach wie vor eine zentrale Stellung für eine ausgeglichene Raumentwicklung, was sie für ihr Umland zu wichtigen Impulsgebern und Kristallisationspunkten macht (Gatzweiler & Joswig-Erfling 2012; Ries

2019). Eine große Bedeutung kommt Klein- und Mittelstädten auch insofern zu, als über die Hälfte der Menschen in Deutschland in solchen leben. In Kleinstädten sind es nach Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) etwa 24,3 Millionen Menschen, in Mittelstädten ca. 23,6 Millionen (BBSR 2018a: 3).

In letzter Zeit ist ein verstärktes Interesse sowohl der Politik als auch der Forschung an Kleinstädten zu vermerken (ARL 2019; Porsche et al. 2019). Dabei gibt es nach wie vor Forschungsbedarf, wie etwa „kleinstädtische Wirklichkeiten aus der Governance-Perspektive aussehen“ und „welche Wirkungen bzw. Veränderungen eine prozessorientierte, kooperative und kommunikative Politik und Planung [...] tatsächlich entfalten“ (Dehne 2019: 40).

Vor diesem Hintergrund fragt das Projekt „Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung“ nach den Kooperations-, Koproduktions-, und Entscheidungsstrukturen und -prozessen in von Peripherisierung betroffenen Klein- und Mittelstädten. Welche Governance-Arrangements zugunsten der Stadtentwicklung existieren dort? Welche Akteure sind daran beteiligt und welche Anliegen vertreten sie? In welchen Bereichen und in welchen Formaten finden Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse vor Ort statt? Welche Verständnisse von Beteiligung kommen dabei zum Tragen? Welche Entwicklungen sollen damit angestoßen und welchen entgegengewirkt werden? Und welche Besonderheiten ergeben sich aus den jeweils spezifischen Peripherisierungsprozessen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des Projektes. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, die Möglichkeiten, die Leistungsfähigkeit aber auch die Grenzen lokaler Governance-Arrangements in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen besser zu verstehen.



## 2 Aktueller Forschungsstand Peripherisierung und Governance

### 2.1 Peripherisierung von Klein- und Mittelstädten

#### 2.1.1 Zum Konzept der Peripherisierung

Räume entwickeln sich ungleich. Diese Beobachtung ist nicht neu, sondern hat eine lange Tradition in der raumwissenschaftlichen Forschung. Den Grundstein hierfür legten Myrdal (1957) und Hirschman (1958), die in ihren polarisationstheoretischen Beiträgen ökonomisch begründeten, dass sich Disparitäten von Räumen zirkulär verstärken, und sich nicht – wie in neoklassischen Argumentationen angenommen (z. B. Solow 1956; Borts & Stein 1964) – mit der Zeit ausgleichen. Die (historisch begründete) Herausbildung von Wirtschaftszentren und Wachstumspolen führt zu spezifischen Standortvorteilen und damit zu weiteren Konzentrationsprozessen. Wachstumszentren werden gestärkt – sogenannte Peripherien geraten weiter ins Hintertreffen. Während die Aufmerksamkeit wirtschaftswissenschaftlicher Arbeiten derzeit in Deutschland vorrangig auf den als „Wachstumsmotoren“ (DIW 2018) verstandenen Zentren und Agglomerationsräumen liegt, hat sich in den vergangenen Jahren in den Sozialwissenschaften eine sehr lebendige Debatte entwickelt, die sich den räumlichen Pendanten zuwendet: Peripherien (als Status) bzw. Peripherisierung (als Prozess) (u. a. Fischer-Tahir & Naumann 2013; Lang & Görmar 2018).

Diese Begriffe werden konzeptionell durch drei Gedankengerüste gestützt. Erstens liegt die Betonung darauf, dass Peripherien nicht an eine spezifische Raumkategorie (wie etwa ländliche Räume) gebunden oder aufgrund räumlicher Distanz zu komplementären Zentren als solche definiert sind. Vielmehr wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sie sich auf sehr verschiedenen Maßstabsebenen konstituieren (global, national, regional und lokal). Einem solchen multiskalaren Verständnis folgend kann beispielsweise eine Kleinstadt als Peripherie innerhalb einer Region gefasst werden, die wiederum selbst Peripherie innerhalb eines Landes ist (vgl. Kühn 2015; Lang 2015). Zweitens sind Räume nicht einfach aufgrund spezifischer Ausstattungsmerkmale peripher. Vielmehr werden sie erst durch vielfältige gesellschaftliche Prozesse zu solchen gemacht. Hierbei sind immer auch komplementäre Zentren mitzudenken, welche letztlich großen Einfluss auf die Handlungsspielräume der Akteure in den sogenannten Peripherien haben (Kühn et al. 2017). Gleichwohl zwingen solche Einflüsse diese Räume nicht in ein starres Korsett: Peripherien verbleiben stets Möglichkeitsräume mit spezifischen Potenzialen (s. u.). Drittens löst sich der Begriff der Peripherisierung von einer statischen, zeitlich fixierten Betrachtung zugunsten eines dynamischen Verständnisses: Aus Peripherie wird Peripherisierung. So müssen bei der Frage, warum sich Peripherien konstituiert haben, auch immer vergangene Ereignisse berücksichtigt werden, da Vergangenes bis in die Gegenwart nachwirken kann (wenngleich nicht in handlungsdeterminierender Weise).

Für ein besseres Verständnis der Konstitution (und Verstetigung) von peripherisierten Räumen sind verschiedene Dimensionen zu

berücksichtigen. Im Folgenden werden in Anlehnung an Kühn und Weck (2013) vier Dimensionen aufgegriffen (politisch, wirtschaftlich, demographisch und diskursiv) und im Kontext der Entwicklungszusammenhänge von Klein- und Mittelstädten eingeordnet.

## 2.1.2 Dimensionen der Peripherisierung im Kontext der Entwicklung von Klein- und Mittelstädten

### Politisch

Die politische Dimension von Peripherisierung umfasst die abnehmenden Gestaltungsspielräume der Akteure in Peripherien, selbstbestimmt Einfluss auf Entwicklungen nehmen und sich gegen Defizite und Herausforderungen positionieren zu können. Eine diesem Phänomen innewohnende Machtlosigkeit umschreibt Neu (2006: 13) als: „Sich nicht (mehr) gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie.“ Entscheidungen über lokale Entwicklungen werden häufig auf anderen Hierarchieebenen und an anderen Orten gefällt, als denen, die die Konsequenzen dieser Entscheidungen zu tragen haben. So bestehen Abhängigkeiten von externen Entscheidungsträgern, die letztlich auch darüber richten, welche Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume sie den Peripherien zugestehen oder verwehren (Kühn et al. 2017). Einen besonderen Einfluss hatten in diesem Zusammenhang beispielsweise Gemeindegebietsreformen, die insbesondere in den 1960 und 1970er Jahren in zahlreichen Ländern der BRD und ab 1990 auch großflächig in den neuen Ländern umgesetzt wurden. So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Zahl der Gemeinden von 2.277 im Jahr 1968 auf heute 396 reduziert. In Sachsen-Anhalt ging die Zahl von 1.349 (1990) auf 218 im Jahr 2013 zurück (Bogumil & Holtkamp 2013: 27). Für Klein- und Mittelstädte bedeutete dies, dass ihnen zahlreiche Dörfer zugeordnet wurden und Gemeinderäte fortan verschiedene, ortsteilspezifische Interessenlagen auszutarieren haben. Die Wirkungen solcher Gemeindegebietsreformen sind umstritten. Blesse und Rösel (2017) stellten anhand eines Zusammenschnitts bisheriger Studien zum Thema dar, dass die erhofften fiskalischen Einsparungen solcher Reformen zumeist nicht eingetreten sind, damit allerdings nicht selten eine Erosion lokaldemokratischer Teilhabe verbunden war (siehe dazu Kapitel 2.2.2).

Welche kommunalen Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen aufrechterhalten werden (können), ist nicht nur von den eigenen finanziellen Mitteln abhängig, sondern hängt häufig davon ab, inwieweit kommunalpolitisch Agierenden überhaupt über grundlegende Entscheidungsgewalt verfügen, entsprechende Angebote aufrechtzuhalten. Bogumil und Holtkamp (2013: 77) sprechen von „insgesamt sinkenden Handlungskapazitäten der Kommunen“. Als Beispiel hierfür sind Schulen zu nennen. Die Entscheidung darüber, ob eine Gemeinde eine Schule weiterhin unterhalten kann, liegt weniger im eigenen Einflussbereich, sondern wird in erster Linie auf Kreis- und Landesebene getroffen. Sparmaßnahmen – gepaart mit rückläufigen Schülerzahlen – führten dazu, dass vielerorts Schulen zusammengelegt oder aufgegeben wurden (Walde 2019). In 35 Prozent aller schrumpfenden Kommunen haben seit 1995 Schulen geschlos-

sen, betroffen waren insbesondere Klein- und Mittelstädte (BMU 2016: 18). Aber auch über den Bildungsbereich hinaus lassen sich in Klein- und Mittelstädten in zahlreichen Feldern Funktionsverluste ausmachen. Bode und Hanewinkel (2018) untersuchten am Beispiel von 522 Kleinstädten Veränderungen der zentralörtlichen Funktionen in den Bereichen Verwaltung, Kultur, Bildung sowie medizinische Versorgung zwischen 2001 und 2017. Sie kommen dabei zu der Erkenntnis, dass ein Drittel der Kleinstädte an Bedeutung verloren hat, wohingegen nur jede zehnte von einem Bedeutungsgewinn profitieren konnte. Deutlich wird, dass gerade Kleinstädten, die ohnehin große ökonomische und demographische Herausforderungen zu bewältigen haben, die Funktionen entzogen wurden. So mussten in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg jeweils über die Hälfte der Kleinstädte Bedeutungsverluste hinnehmen (ebd.).

### Ökonomisch

Großstädte und Agglomerationsräume gelten als Motoren für wirtschaftliche Entwicklung und Innovation (u. a. Shearmur 2012; DIW 2018). In den Großstädten konzentrieren sich Großunternehmen, technologieorientierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Hightech-Industriezweige, Universitäten und Forschungseinrichtungen, private Forschungs- und Entwicklungs-Ressourcen, Patentanmeldungen, hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Wertschöpfung (Meng 2012; Lentz 2014; Henn & Werner 2016). In der wirtschaftsgeographischen Literatur wird zur Erklärung dieser Konzentration in erster Linie auf Agglomerationsvorteile verwiesen. Großstädte zeichnen sich demnach sowohl durch Vorteile der Spezialisierung als auch der Diversifizierung aus. Beide Mechanismen induzieren spezifische Vorteile hinsichtlich Transaktions- und Koordinationskosten oder Wissensflüsse (van der Panne 2004). Zudem wird argumentiert, dass räumliche Nähe zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und institutionellen Organisationen sowie Nähe zu Absatzmärkten lokale und regionale Austauschpotenziale befördert und auch darüber spezifische Standortvorteile schafft, die sich langfristig verstärken können (Moulaert & Sekia 2003). Somit gelten Großstädte und Agglomerationsräume als besonders fruchtbare Nährböden zur Innovationsgenerierung (Florida 2005; Shearmur 2012; Florida et al. 2017). Auch die Europäische Kommission formuliert dahingehend: „Cities play a crucial role as engines of the economy, as places of connectivity, creativity and innovation (...)“ (EC 2011: vi).<sup>1</sup> Nicht zuletzt der öffentliche Fokus auf die Zentren als wesentliche Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorte hat solche Vorstellungen manifestiert. In diesem Zusammenhang konnten Stein und Kujath (2013: 173) in ihren Untersuchungen zu peripherisierten Mittelstädten zeigen, dass es diesen häufig schwerfällt, sich als Wirtschaftsstandorte in der (globalen) Wissensökonomie zu behaupten, u. a. da sie beispielsweise keinen direkten Zugang zu Hochschulen besitzen oder die Einrichtungen nur klein bzw. in ihrer Ausrichtung für die regionale Wirtschaft wenig relevant sind.

<sup>1</sup> Städte werden in dem Dokument als Siedlungen über 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner gefasst (EC 2011: 3). Kleinstädten wird hier also keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Bislang hinterfragen nur wenige Arbeiten die in diesem Diskurs angelegte Vorstellung, dass Peripherien (und ihre Akteure) nicht oder nur vermindert in der Lage sind, Innovationen hervorzu- bringen (Graffenberger & Vonnahme 2019). Dabei hat sich am Beispiel deutscher Weltmarktführer gezeigt, dass diese nicht nur in Agglomerationsräumen lokalisiert sind, sondern durch- aus auch an peripheren Standorten wettbewerbsfähig sind und Innovationen hervorbringen (Ermann et al. 2012). Gerade in Klein- und Mittelstädten können solche Unternehmen zudem ihren Standort prägen und maßgeblich zur Standortentwicklung beitragen (Vonnahme et al. 2018). Im Diskurs um Innovation und Raum zeigt sich zunehmend, dass neben räumlicher Nähe auch andere Formen von Nähe (und Distanz) zwischen wirtschaft- lichen Akteuren, wie etwa kognitive, soziale, institutionelle und organisationale Nähe, förderlich auf Innovation und wirtschaft- liche Entwicklungsprozesse wirken (Boschma 2005; Ibert 2011; Vonnahme & Lang 2017).

Grundsätzlich gilt, dass es für Kommunen essentiell ist, beste- hende Unternehmen zu halten bzw. neue Unternehmen zur Ansiedlung zu bewegen, da Gewerbesteuern und anteilige Ein- kommensteuern zu den ergiebigsten Einnahmequellen von Kom- munen zählen (Destatis 2019). Fehlen potente Unternehmen, wirkt sich dies letztlich auch auf die fiskalischen Gestaltungsspiel- räume der Kommunen aus.

## Demographisch

Laut Stadtentwicklungsbericht 2016 sind zwischen 2004 und 2014 47 Prozent aller Mittelstädte und 60 Prozent aller Klein- städte geschrumpft. 16 Prozent der Mittel- und 13 Prozent der Kleinstädte konnten stabile Bevölkerungszahlen aufweisen (BMU 2016: 16). Auch im aktuellen Raumordnungsbericht wird dieser Trend bestätigt, wobei sich dieser unter Berücksichtigung der Lage noch verschärft. So „weisen sowohl in Ost- wie auch in Westdeutschland die zentralen Mittel- und Kleinstädte sowie Landgemeinden eine günstigere Entwicklung als ihre Pendants in peripherer Lage auf“ (BBSR 2018b: 12f.). Während Klein- und Mittelstädte in Agglomerationsräumen vielfach von Zuwande- rung und insbesondere dem Zuzug junger Familien profitieren, ist die Situation in zentrumsfernen Klein- und Mittelstädten prä- kärer: „Schrumpfende Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen haben durch diesen fortlaufenden Aderlass mittlerweile mit 15,2 Prozent den niedrigsten Anteil an Kindern und Jugendlichen“ (BMUB 2016: 16). Aus zweierlei Gesichts- punkten ist der Rückgang der Anzahl junger Menschen aus Sicht der betroffenen Kommunen besonders problematisch. Zum einen, da sich demographische Entwicklungen aufgrund der (zu erwartenden) geringen Fertilität verschärfen. Und zum anderen, da die damit einhergehende schwindende Nachfrage nach Kin- derbetreuungseinrichtungen letztlich zur Reduzierung bzw. Auf- gabe entsprechender Angebote und somit zu Attraktivitäts- und Funktionsverlusten führt (Kroismayr et al. 2016). Der Abnahme der Zahl junger Menschen steht eine Zunahme der Anzahl älterer Menschen außerhalb des Erwerbslebens gegenüber. Dies führt einerseits dazu, dass lokale Angebote der Daseinsvorsorge eine besondere Bedeutung erfahren, damit eher immobile Menschen ihren Lebensalltag weiterhin vor Ort bewältigen können. Ander- seits bedeutet dies aber auch, dass die Menschen, die alternative Ideen zur Daseinsvorsorge tragen und sich aktiv in Stadtentwick-

lungsprozesse einbringen können, weniger und älter werden (Nadler 2017). Fernab dieses Defizitdiskurses bestehen allerdings auch Stimmen, die argumentieren, dass gerade die Einbindung älterer Menschen Möglichkeiten für sinnstiftende Teilhabe (Alisch et al. 2018: 117) und Optionen in der Stadtentwicklung schafft, insbesondere in einer Stärkung der Daseinsvorsorge etwa durch Bürgerhilfvereine.

## Diskursiv

Peripherien konstituieren sich nicht nur anhand objektiver (d. h. statistisch erfassbarer) Merkmale, sondern werden auch über Dis- kurse geschaffen und reproduziert. So können einerseits negative Zuschreibungen den Blick von außen auf solche Räume vorprägen (vgl. Bürk & Beißwenger 2013) und damit beispielsweise Zuwan- derungspotenziale aushebeln. Andererseits können sich solche von außen zugetragenen Zuschreibungen auch in den Köpfen der dort lebenden Menschen sedimentieren. Ein dadurch verinnerlich- tes Gefühl des Abgehängtseins kann zur Aushöhlung demokrati- scher Strukturen und zum Erstarken antidemokratischer Kräfte beitragen (Bürk 2012). Darüber hinaus können Stigmatisierungen in lokal- und regionalpolitischen Zusammenhängen wirksam wer- den, beispielsweise dann, wenn sich lokale Entscheidungsträger, denen eigentlich eine wegweisende Rolle im Kontext räumlicher Transformationsprozesse zukommt, angesichts eines mitunter tief verinnerlichten Peripherisierungs-Narratives schwer tun, die nötigen Impulse zu setzen (u. a. Willett 2019).

### 2.1.3 Peripherisierung zwischen Abwärtsspirale und Aufbruch

Die dargelegten Dimensionen werden nicht isoliert voneinander wirksam, sondern stehen in vielfältigen Wechselwirkungen zuei- nander und können so zur Reproduktion (und Verstetigung) von peripherisierten Räumen beitragen. Beispielsweise haben Nau- mann und Reichert-Schick (2012) am Landkreis Uecker-Randow im Osten Mecklenburg-Vorpommerns das Ineinandergreifen dieser verschiedenen Facetten betrachtet. So führten lage- und geschichtsbedingte Strukturprobleme zu einem Verlust an Ar- beitskräften und damit zu Abwanderung, was wiederum eine Reduktion lokaler Infrastrukturen und damit einen Attraktivitäts- verlust zur Folge hatte. Abwanderung beschleunigte sich, Zuzug blieb aus. Zusammenfassend stellten die Autoren fest, „dass Ein- schränkungen in der Infrastrukturversorgung Peripherisierungs- prozesse verstärken und somit als konstitutiver Teil von ‚Problem- spiralen‘ zu verstehen sind“ (ebd.: 41). Einige Autoren sprechen hierbei auch von einer „Abwärtsspirale“ (u. a. Barlösius & Neu 2008: 8). Solche Formulierungen implizieren, dass der Status als „Peripherie“ nicht einfach aufzubrechen ist. Tatsächlich be- kräftigen zahlreiche Arbeiten diese Annahme: Räume, die in der Vergangenheit erheblichen strukturellen Herausforderungen aus- gesetzt waren, sind häufig jene, die dies auch aktuell sind oder die durch Quersubventionen von *außen* gestützt werden (IWH 2019).

Allerdings wäre die Annahme einer Kongruenz von *peripherisiert sein* und *peripherisiert bleiben* verkürzt. So haben verschiedene Beispiele gezeigt, dass vermeintliche Ausweglosigkeiten auch aufgebrochen werden können. Zu nennen ist hier das nieder-

sächsische Emsland, welches bis in die 1990er Jahre als Problemregion galt und heute als Positivbeispiel zeigt, wie sich ein erfolgreicher Strukturwandel von innen heraus bewältigen lässt (Margarian 2016: 8). Dass sich Regionen neu erfinden können, wird gegenwärtig auch am Beispiel der Uckermark im Nordosten Brandenburgs diskutiert. Wengleich der Landkreis mit Blick auf Strukturdaten nach wie vor erheblichen Herausforderungen ausgesetzt ist, gilt er heute als Testlabor für unkonventionelle Entwicklungsansätze durch so genannte Raumpioniere (u. a. Rössel 2014). Hier findet gegenwärtig eine Verschiebung des Diskurses vom „Problemraum“ zum „Möglichkeitsraum“ statt. Aber nicht nur der Diskurs verschiebt sich. Einige Siedlungen der Uckermark konnten vom Zuzug junger Menschen profitieren – mitsamt einer lebendigen Debatte um die Begleiterscheinungen dörflicher Gentrifizierung (Tagesspiegel 2018). Als weniger offensichtlich, aber dennoch mit ersten Anzeichen eines Paradigmenwechsels, lässt sich Hoyerswerda aufführen. Die große Kreisstadt in der Oberlausitz galt lange Zeit als besonders schwieriger Fall des Stadtumbaus (Kabisch et al. 2004; Gribat 2010). Auch wenn Hoyerswerda noch immer mit großen strukturellen Herausforderungen konfrontiert ist, hat an vielen Stellen ein Umdenken Einzug erhalten, wonach das Freiwerden von Räumen auch Perspektiven einer Mitgestaltung „von unten“ wie beispielsweise in Form von Kunstprojekten birgt. Nicht zuletzt lassen sich auch großstädtische Positivbeispiele für einen erfolgreichen Aufbruch anführen. Genannt sei an dieser Stelle Leipzig. So litt die Messestadt bis in die späten 1990er Jahre unter erheblichen Bevölkerungsverlusten und auch optimistische Bevölkerungsprognosen sagten ihr nichts Gutes voraus. Das Gegenteil ist eingetreten: Heute ist die Messestadt – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl – die am schnellsten wachsende Metropole Deutschlands. Im Städteranking des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI), in welchem die Zukunftsaussichten der 30 größten Städte Deutschlands anhand demographischer und sozio-ökonomischer Parameter prognostiziert werden, nahm Leipzig den zweiten Rang hinter München ein (HWWI 2017: 47).

Welche Faktoren zu solchen Kehrtwenden beigetragen haben, ist Gegenstand umfassender Diskussionen. Im Mittelpunkt stehen die Fragen, an welchen Hebeln angesetzt werden kann, um Abwärtsspiralen aufzubrechen, ob solche Eingriffe überhaupt von außen angestoßen werden können und nicht zuletzt, inwieweit diese zu generalisierbaren Effekten führen. Einigkeit herrscht in der Forschungsliteratur darüber, dass es allgemeingültige Patentrezepte nicht gibt, sondern immer auch die lokalen bzw. regionalen Bedingungen berücksichtigt werden müssen. Für den Wandel des Emslands lautet eine Erklärung, dass allen voran „weiche Faktoren“ wie ein „hoch effektives Verwaltungs- und Politikmanagement“ zur positiven Gestaltung des Strukturwandels beigetragen haben (Danielczyk 2007: 57). Auch hinsichtlich städtischen Wandels, und insbesondere des Umgangs mit Schrumpfung, ist der Einfluss lokal-politischer Steuerungsansätze zunehmend in den Fokus geraten (u. a. Bernt 2009).

## 2.2 Lokale Governance und lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten

### 2.2.1 Verständnis

Ein zentrales stadtentwicklungspolitisches Leitbild ist heute die integrierte Entwicklung. Das Leitbild fußt auf einer breiten Beteiligung unterschiedlicher Akteurs- und Bürgerinnen- und Bürgergruppen und folglich kooperativer und partizipativer Prozessgestaltung (Deutscher Städtetag 2013). Innerhalb dieser Prozessgestaltung wird der Kommunalpolitik eine moderierende Rolle zugeschrieben, wengleich zu betonen ist, dass das Letztentscheidungsrecht bei der Kommunalpolitik verbleibt (Holtkamp & Bogumil 2007). Integrierte Stadtentwicklung ist somit eng mit lokaler Governance und lokaler Demokratie verwoben.

Grundsätzlich umfasst der Begriff *Governance* nicht-hierarchische Formen der Steuerung und Entscheidungsfindung, womit freiwillige Regulierungsformen betont werden (Benz 2004; Heintel 2018).<sup>2</sup> Die im Governance-Konzept hinterlegten netzwerkartigen Kooperations- und Interaktionsformen überschreiten die sektoralen Grenzen zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Bereich (Schwalb & Walk 2007; Schuppert 2011; Burdack & Kriszan 2013). Im Kontext integrierter Stadtentwicklung lässt sich Governance als lokaler Koordinations- und Orientierungsrahmen betrachten, in dem Stadtentwicklungsprozesse angestoßen, ausgehandelt und implementiert werden. Im Zuge einer solchen *lokalen Governance* gilt es, Fachthemen, Akteure und deren unterschiedliche Positionen unter Berücksichtigung bestehender Hierarchieebenen zu koordinieren (Kuder 2011). Partizipation und Beteiligung der Bürgerschaft bilden essentielle Elemente einer lokalen Governance (Schwalb & Walk 2007). Folglich kommt dieser für die Umsetzung von Stadtentwicklung sowie der Ausgestaltung von Stadtentwicklungspolitik eine wichtige Rolle zu. Die Schaffung spezifischer Governance-Strukturen im Handlungsfeld Stadtentwicklung wird auch in der Leipzig Charta, einem zentralen Orientierungsrahmen von Stadtentwicklungspolitik, explizit eingefordert:

*„Integrierte Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar.“ (Leipzig Charta 2007: 2)*

Das Konzept der *lokalen Governance* wird in aktuellen Debatten um Beteiligung in der Stadtentwicklung recht unterschiedlich verwendet. Grundsätzlich lassen sich drei Dimensionen heraus-

<sup>2</sup> Mit dem Begriff der *Governance* wird eine Abgrenzung zu *Government* hergestellt. So meint „(...) der Begriff *government* Regieren durch vom politischen Zentrum ausgehende Formen direkter Kontrolle, während *governance* Formen der Kontextsteuerung und der indirekten Beeinflussung von sowie der Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Akteuren in einem ausdifferenzierten System politischer Arenen umfasst.“ (Haus 2010: 210)

stellen. Deskriptiv lässt sich lokale Governance als inhaltliche Veränderungen politischer Steuerung verstehen: weg von isolierter staatlicher Intervention hin zum Einbezug gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Akteure. Hierbei werden neue Interaktions-, Kooperations- und Koordinationsstrukturen beobachtbar. Analytisch gilt es, die Wirkungen aufzuschließen, die sich durch den Einbezug dieser Akteursgruppen und Interessen auf die betrachteten Steuerungssysteme ergeben. Zudem kann Governance normativ gefasst werden – im Sinne von *Good Governance* als Schaubild dessen, wie sich politische Koordinierung und Steuerung in eine spezifische Richtung verändern sollten (Holtkamp & Bogumil 2007: 231 f.).

Partizipativ, also beteiligungsorientiert ausgestaltete Governance-Strukturen können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung lokaler Demokratie leisten. Schuppert (2011) hebt beispielsweise hervor, dass die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Interessen in Stadtentwicklungsprozesse nicht nur als Selbstzweck gesehen werden sollte. Vielmehr kommt Beteiligung eine essentielle Bedeutung für die Funktionsfähigkeit lokaler Demokratie zu. Lokale Governance kann über die breite Einbindung stadtesellschaftlicher Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger unterschiedlicher Milieus die soziale Reichweite von Entscheidungen erhöhen – und letztlich zur Stärkung lokaler Demokratie beitragen (Walk 2014). Vor diesem Hintergrund werden in der stadtentwicklungspolitischen Praxis bereits vielfältige Beteiligungsformate eingesetzt (z. B. Bürgerforen, Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte), um einen Dialog innerhalb der heterogenen Stadtgesellschaften herzustellen und die Basis für zielorientierte Kommunikation, Vertrauen und gemeinsames Lernen zu legen (siehe u. a. Dehne 2018). Diese umfassen dabei offene, auf die gesamte Bürgerschaft ausgerichtete Formate und spezielle aktorsfokussierte Foren, die sich meist nach thematischen Gesichtspunkten zusammensetzen. Somit kann mittels Beteiligung und Partizipation ein Beitrag zur demokratischen Willensbildung „von unten“ geleistet werden – und lokale Demokratie damit prinzipiell gestärkt werden. Verbindlichkeit in der stadtentwicklungsbezogenen Prozesskette (Vorbereitung – Entscheidung – Umsetzung) wird als zentraler Faktor erachtet, um kommunikative Resonanz politischer Entscheidungen sowie Legitimität in der Stadtgesellschaft zu generieren und langfristig zu sichern (Holtkamp & Bogumil 2007; Schuppert 2011).

In der Praxis steht lokale Demokratie vor vielfältigen Herausforderungen. Grundsätzlich zeigt sich, dass eine wachsende Zahl von Personen und Gruppen sich immer weniger im politischen Gefüge repräsentiert fühlt, was letztlich zu einer Zunahme der viel diskutierten Politikverdrossenheit führt (Vortkamp 2007: 146). Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass sich häufig nur wenige soziale Gruppen, und zumeist Zugehörige spezifischer sozialer Milieus, überhaupt aktiv in stadtentwicklungspolitische Prozesse einbringen (z. B. Holtkamp & Bogumil 2007; Rohland & Kuder 2011). Diese Selektivität wird in aktuellen Studien bekräftigt: In einem Projekt zu kooperativer Kleinstadtentwicklung am Beispiel Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) gestaltete es sich schwierig, sozial exkludierte Gruppen wie Langzeitarbeitslose für Beteiligungsprozesse zu gewinnen (Wegner & Klie 2019). Gleiches gilt für junge Familien (Dehne 2018). Zudem beteiligen sich Männer generell häufiger als Frauen, da letztere oftmals mehr unsichtbares Engagement im nahen sozialen Umfeld leisten oder durch Betreuungsarbeit (Carearbeit) gebunden sind (Eckes

et al. 2019). Zwar gelten auf Beteiligung und Partizipation ausgerichtete Formate als (idealisierte) Elemente kooperativer Demokratiegestaltung. Jedoch zeigt sich deutlich, dass der verstärkte Einsatz partizipatorischer Ansätze auch dazu führen kann, bereits aktiven Bürgerinnen und Bürgern und stadtesellschaftlichen Gruppierungen ein zusätzliches Sprachrohr für „ihre“ Themen zu bieten und damit einseitige und dominante Sichtweisen eher zu verstärken (Holtkamp & Bogumil 2007). Walk (2014: 205) gibt zu bedenken, dass sich häufig vor allem jene Interessengruppen einbringen, „die einen guten Draht zu den staatlichen Akteuren haben“ – also über Beziehungen verfügen, über welche sie ihre Interessen kanalisieren können. Eine weitere Herausforderung betrifft die Effektivität. Eine breite Mitsprache kann die Lösungsfindung durchaus erschweren, gerade dann, wenn es um komplexe und anspruchsvolle Zusammenhänge der Stadtentwicklung geht, die für Laien kaum zu überblicken sind und die nicht klar und verständlich erläutert werden. So besteht auch die Gefahr, dass die Folgen der zuvor demokratisch ausgehandelten Entscheidungen in eine andere als die zuvor anvisierte Richtung gehen können.

## 2.2.2 Lokale Governance und lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2.1 ausgeführten Dimensionen von Peripherisierung von Klein- und Mittelstädten ergeben sich Fragen über die Ausgestaltung, die Potenziale sowie die Grenzen von *Lokaler Governance* und ihre Bedeutung für lokaldemokratische Prozesse. Hier müssen zwei Dinge mitgedacht werden: Die Spezifik kleinstädtischer lokaler Strukturen einerseits sowie Einflüsse und Auswirkungen von Peripherisierung andererseits.

Hinsichtlich der Spezifik kleinräumiger Strukturen ist zunächst hervorzuheben, dass gerade lokale Institutionen wie Gemeinde- und Stadtverwaltungen sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wichtige Bezugspunkte für politisches Vertrauen bilden. So hat sich gezeigt, dass lokale Politik von Seiten der Bürgerschaft in zahlreichen Handlungsfeldern oftmals positiver bewertet wird als Politik auf höheren Ebenen, was u. a. auf die vergleichsweise große Nähe zwischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern und Bürgerinnen und Bürgern zurückzuführen ist (Rohland & Kuder 2011). Dies trifft besonders für kleine Kommunen zu. Die Ergebnisse einer aktuellen Forsa-Umfrage zeigen, dass das Vertrauen in lokalpolitische Institutionen mit sinkender Ortsgröße tendenziell zunimmt (Güllner 2019). In diesem Zusammenhang besteht Grund zur Annahme, dass die Größe der kommunalen Bezugseinheit für lokaldemokratische Prozesse relevant ist. Während gerade in Großstädten den Spielräumen bürgerschaftlicher Einflussnahme mitunter enge Grenzen gesetzt sind (u. a. durch Komplexitäten und bürokratische Hürden in Verwaltungsabläufen), sind gerade in kleinstädtischen Arenen die Voraussetzungen für direktere Einflussnahme durch engere Kommunikationsnetze deutlich besser (Maaß 2018). Die Wahrscheinlichkeit, Gehör für konkrete Anliegen zu finden, ist somit größer. Die Konsequenzen ausgehandelter Entscheidungen wiederum sind schneller als solche wahrnehmbar. Wenn nun direkter Einfluss auf Stadtentwicklung genommen werden kann, so können davon auch

identitätsstiftende Wirkungen ausgehen – wie beispielsweise Wegner und Klie (2019) in ihren Untersuchungen u. a. in der mecklenburgische Stadt Loitz (Peenetal) hervorgehoben haben. Hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung infrastruktureller Angebote in peripheren Räumen formulieren dazu Naumann und Reichert-Schick (2012: 41): „Die Mitgestaltung der Infrastrukturversorgung durch die Einwohner kann, sofern sie nicht einen Rückzug des Staates aus der öffentlichen Daseinsvorsorge darstellt, durchaus der Ermächtigung und Identifikation der Menschen mit ihrer Region dienen.“

Auf der anderen Seite darf aber auch nicht übersehen werden, dass gerade Peripherisierungsprozesse besondere Herausforderungen zur Etablierung einer tragfähigen lokalen Governance und einer breiten demokratischen Einbindung der Bürgerschaft mit sich bringen. Borsig et al. (2010) fanden in ihren Untersuchungen zu postsowjetischen (u. a. auch ostdeutschen) Kleinstädten in peripherer Lage eine gering ausgeprägte Teilhabe der Bürgerschaft an Stadtentwicklungsprozessen. Vage blieb, ob dies einem mangelnden Interesse geschuldet war (wie lokalpolitische Entscheidungsträgerinnen und -träger es einschätzten) oder dies in einem Mangel an Möglichkeiten der Einflussnahme begründet lag, wie Stimmen aus der Bürgerschaft verlautbaren ließen (ebd.: 94 f.). Eine aktuelle Untersuchung zur „demokratischen Integration“ auf regionaler Ebene (Klie 2019) stellt explizit heraus, dass diese auch mit regionalen Strukturmerkmalen zusammenhängt.<sup>3</sup> Demnach wirken hohe demographische Anpassungsbedarfe, relative soziale Benachteiligung sowie eine geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit negativ auf die demokratische Integration auf regionaler Ebene. Die Studie resümiert, dass „Strukturbedingungen auf regionaler und lokaler Ebene für eine vitale Zivilgesellschaft, für Engagement als Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und für Demokratie als gelebte und wertgeschätzte Staatsform [bedeutsam] sind.“ (Klie 2019: 48)

Mit Blick auf die politische Dimension von Peripherisierung haben sich Blesse und Rösel (2017) den Wirkungen von Gemeindegebietsreformen gewidmet. Sie kamen zu der Erkenntnis, dass mit dem Zusammenschluss von eigenständigen Ortschaften zu größeren Gemeinden generell „ein Rückgang der Demokratiezufriedenheit, der Wahlbeteiligung, der Zahl der Kandidaten bei Kommunalwahlen sowie eine Stärkung populistischer Strömungen“ verbunden war. Da Klein- und Mittelstädte häufig von kommunalen Neuzuschnitten (z. B. durch die Zuweisung neuer Ortsteile) betroffen waren, kann angenommen werden, dass auch hier solche Entwicklungen zum Tragen kommen. Bernt (2013) nahm u. a. die fiskalische Seite politischer Peripherisierung und ihre Wirkung auf lokale Governance-Arrangements unter die Lupe. Er stellte im Kontext der untersuchten Mittelstädte fest, dass diese angesichts knapper Haushaltsmittel häufig große Probleme haben, überhaupt ihren öffentlichen Pflichtaufgaben nachzukommen. Um neue Wege und Entwicklungspfade zu betreten, sind sie auf finanzielle Zuwendung von höherer politischer Ebene angewiesen, an die wiederum enge Vorgaben durch die Ressourcengebernden gekoppelt sind – und die somit dem selbstbestimmten Finden einer lokalen Strategie entgegenstehen (ebd.: 80). Bernt gibt zu bedenken, dass „modische Aufforderungen zu mehr Kooperation, mehr Vision und mehr Innovation im Kontext peripherisierter Städte nur wenig Erfolg haben können, wenn sie nicht von einer besseren finanziellen Grundausstattung begleitet werden“ (ebd.: 81).

Hinzu kommen demographische Entwicklungen, die vielerorts die Leistungsfähigkeit einer aktiven Bürgerschaft beschneiden. So legen verschiedene Arbeiten nahe, dass gerade Räume, die großen strukturellen Herausforderungen ausgesetzt sind, jene sind, in denen die Leistungsfähigkeit wie auch die Bereitschaft, sich zugunsten ortsbezogener Belange einzubringen, unterdurchschnittlich ausgeprägt sind. Hameister und Tesch-Römer (2017: 549) gelangten auf der Basis des Freiwilligensurveys zu der Erkenntnis: „In Regionen mit einer hohen Arbeitslosenquote ist der Anteil von freiwillig Engagierten deutlich niedriger.“ Nadler (2017) spricht in diesem Zusammenhang von einem „geographischen Dilemma“: Auf der einen Seite eine selektive Abwanderung und eine abnehmende Zahl an Menschen, die imstande und gewillt sind, sich zugunsten lokaler Entwicklung einzubringen und dies mit ihrem Alltag vereinbaren können (am Beispiel Weißwasser empirisch belegt durch Kummel und Nadler 2018; zum Altenburger Land siehe Schwarzenberg et al. 2017). Und auf der anderen Seite ein in diesen Räumen besonders stark ausgeprägter Bedarf an Beteiligung, da hier Privatwirtschaft und öffentliche Hand oftmals nur unzureichend die lokalen Bedürfnisse erfüllen (können) (für eine ausführliche Betrachtung dieser Problematik siehe auch die Metastudie von Eckes et al. 2019).

So rücken gerade in problemträchtigen Orten die Bürgerinnen und Bürger zunehmend in den Fokus, wenn es darum geht, sich mit ihrem Wissen und ihren Fähigkeiten in Stadtentwicklungsprozesse einzubringen. Somit lastet zugleich eine gewisse Erwartungshaltung auf der Bürgerschaft, der sie häufig nur unzureichend gerecht werden kann (ebd.: 109). Am Beispiel der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei öffentlichen Planungen im Bereich der Daseinsvorsorge sehen Elbe und Müller (2015) die Gefahr einer Überforderung, da sie den gesteckten Anforderungen womöglich nicht gerecht werden können. Ganz besonders gilt dies, wenn es nicht nur darum geht, über bestimmte Entwicklungen mitentscheiden zu können, sondern spezifische Leistungen (der Daseinsvorsorge) in Ko-Produktion auch mitzuschultern (z. B. durch finanzielle Beteiligungen). In diesem Zusammenhang weist Walk (2014: 197) auf die Gefahr hin, „dass die Kooperation mit der Zivilgesellschaft missverstanden wird als eine Alternative, um leere öffentliche Kassen und die zunehmende Verschlechterung der Qualität staatlicher Leistungen aufzufangen.“

## 2.3 Diskussion

Peripherisierung ist in der Literatur gemeinhin negativ konnotiert – als Prozess, der Handlungsspielräume beschneidet und Akteure vor Ort in ihrem Wirken lähmt. Das Festhalten an tradierten Strukturen, gepaart mit der Resignation über die eigene Machtlosigkeit kann zu einer Blockade gegenüber Neuem bis hin zum Erstarken antidemokratischer Kräfte führen. Auf der anderen Seite bestehen allerdings auch Stimmen, die argumentieren, dass sich gerade hinter Schrumpfungsbedingungen auch neue Chancen verbergen können. Einer diskursiv vorgezeichneten Abwärtsspi-

<sup>3</sup> Im Rahmen der Studie wird das Konzept der demokratischen Integration empirisch durch die Indikatoren Wahlbeteiligung, freiwilliges Engagement sowie sozial-politische Orientierungen bzw. Einschätzung gefasst.

rale kann entgegengewirkt werden, indem Eigenverantwortung und Sozialkapital gestärkt werden (Porsche et al. 2019; Roß 2019). Es entstehen „spaces of possibility“ (Willett & Lang 2017) oder auch „Möglichkeitsräume“ (Matthiesen 2013). Damit ist einerseits gemeint, dass 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 (Schlappa 2017). Andererseits ist damit aus einer Governance-Perspektive aber auch gemeint, dass sich Chancen eröffnen, Beteiligung neu zu denken und durch die Einbindung der Bürgerschaft Selbstwirksamkeit erfahrbar zu machen. Gerade, weil hierarchische top-down-Formate die Bedürfnisse der ansässigen Menschen oftmals nur ungenügend einfangen, kann ein gemeinsames, auf dem Wissen der Menschen vor Ort basierendes Agieren zugunsten lokaler Entwicklung neue Impulse setzen (Böcher et al. 2008). Solche Überlegungen schließen an Debatten anwohnergeleiteter Interventionen und performativer Bürgerbeteiligung an: „Durch den Einsatz performativer Beteiligung steht die Nutzung und Gestaltung eines urbanen Ortes durch die Anwohner gedanklich nicht mehr am Ende eines Planungsprozesses, sondern bildet ein zentrales Element der Planung selbst“ (Mackrodt 2014). Damit geht einher, dass durch bürgerschaftliche Beteiligung einer häufig in peripherisierten Räumen zu beobachtenden Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden kann, daraus eine stärkere Bindung der Menschen mit ihrem Ort erwächst und somit Abwanderungsüberlegungen eine neue Perspektive entgegengesetzt werden kann (vgl. Burdack & Kriszan 2013). Aus der *Not eine Tugend zu machen* bedeutet dann, lokale Governance nicht (nur) aus Erwägungen fiskalischer Einsparung ernst zu nehmen, sondern darin eine Struktur für eine lebendige Demokratie zu erkennen.

Damit dies gelingt, braucht es allerdings gewisse Voraussetzungen. Eckes et al. (2019) haben in ihrer Literaturanalyse zum Themendreieck „Engagementförderung – Demokratiestärkung – Ländlicher Raum“ vier fördernde Faktoren für Engagement und Beteiligung herausgearbeitet. Dies sind (1) Orte sozialer Teilhabe<sup>4</sup>, (2) zentrale Schlüsselpersonen (zumeist Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder führende Verwaltungsmitarbeitende, s. o.), (3) ausreichend finanzielle Ressourcen, die auch langfristig verfügbar sind sowie (4) Kommunikation, Vernetzung und Netzwerkarbeit. Ist eine oder sind im besten Fall mehrere dieser Voraussetzungen gegeben, kann Beteiligung gelingen und lokale Demokratie gestärkt werden.

Eine solch hoffnungsvolle Perspektive legt es nahe, einen genaueren Blick auf die Funktionsweise von lokaler Governance und lokaler Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen zu werfen, auch um deren tatsächliche Potenziale besser einschätzen zu können.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch das Soziale-Orte-Konzept, das derzeit in einem Forschungsprojekt am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen an der Georg-August-Universität (SOFI) entwickelt wird (siehe auch Kersten et al. 2017).

## 3 Methodik

### 3.1 Methodendesign

Den Kern des Projektes bildete eine qualitativ-explorativ angelegte Untersuchung ausgewählter Kleinstädte sowie kleiner Mittelstädte, die von Peripherisierungsprozessen betroffen sind. Im Rahmen der Fallstudien sollten ihre jeweiligen lokalen Governance-Strukturen und deren Bewandnis für lokale demokratische Prozesse beleuchtet werden. Durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Akteursgruppen ergab sich ein multi-perspektivisches, integriertes Fallstudiendesign (Yin 2014). Basis für diesen integrierten Ansatz war ein Verständnis von lokaler Demokratie und Beteiligung, das diese als Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen im Kontext von Stadtentwicklung definiert.

Mit Blick auf die Forschungsfragen sollten im Ergebnis spezifische Muster identifiziert werden, wenngleich diese aufgrund der geringen Fallzahl weder als generalisierbar noch als repräsentativ eingestuft werden können bzw. dies auch nicht angestrebt wurde.

### 3.2 Auswahlprozedere

Empirisch bezieht sich die vorliegende Untersuchung auf insgesamt vier Fallstudien. Diese verhältnismäßig geringe Zahl stellt eine umfassende analytische Betrachtungstiefe der Einzelfälle sicher. Der Projektlogik folgend wurden Kleinstädte sowie kleinere Mittelstädte mit einer Bevölkerungszahl zwischen 10.000 und 30.000 Einwohner ausgewählt, die von Peripherisierungsprozessen betroffen sowie in peripherer Raumlage lokalisiert sind. Um die Rahmenbedingungen für je zwei Fallstudien gleich zu halten und damit bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde mit dem Auftraggeber vereinbart, die Fallstudien in zwei Bundesländern durchzuführen. Daraus ergab sich ein 2x2-Raster zur Fallauswahl:

	1. Bundesland	2. Bundesland
1. Fallkommune		
2. Fallkommune		

Tabelle 1: Auswahlmatrix

#### 3.2.1 Dimension I: Bundesländer

Auch wenn landespolitische Aspekte kein spezifisches Forschungsanliegen der vorgehenden Untersuchung waren, wurde durch das Einbeziehen von zwei Bundesländern versucht, ein gewisses Maß an kontextueller Sensibilität zu integrieren. Mit Blick auf statistische Indikatoren bezüglich der lokalen/regionalen Ebene ist festzuhalten, dass insbesondere Kleinstädte in peripherer Lage in Ostdeutschland in besonderem Maße von demographischen und ferner auch ökonomischen Schrumpfungsprozessen als Indikatoren für Peripherisierungsprozesse gekennzeichnet sind (vgl. Abbildung 1). Peripherisierung von Kleinstädten ist jedoch kein originäres Phänomen der ostdeutschen Länder – und soll im Projekt auch nicht als solches verstanden werden. Hieraus begründet sich die Entscheidung, ein Bundesland in Ost- und eines in Westdeutschland zu berücksichtigen.

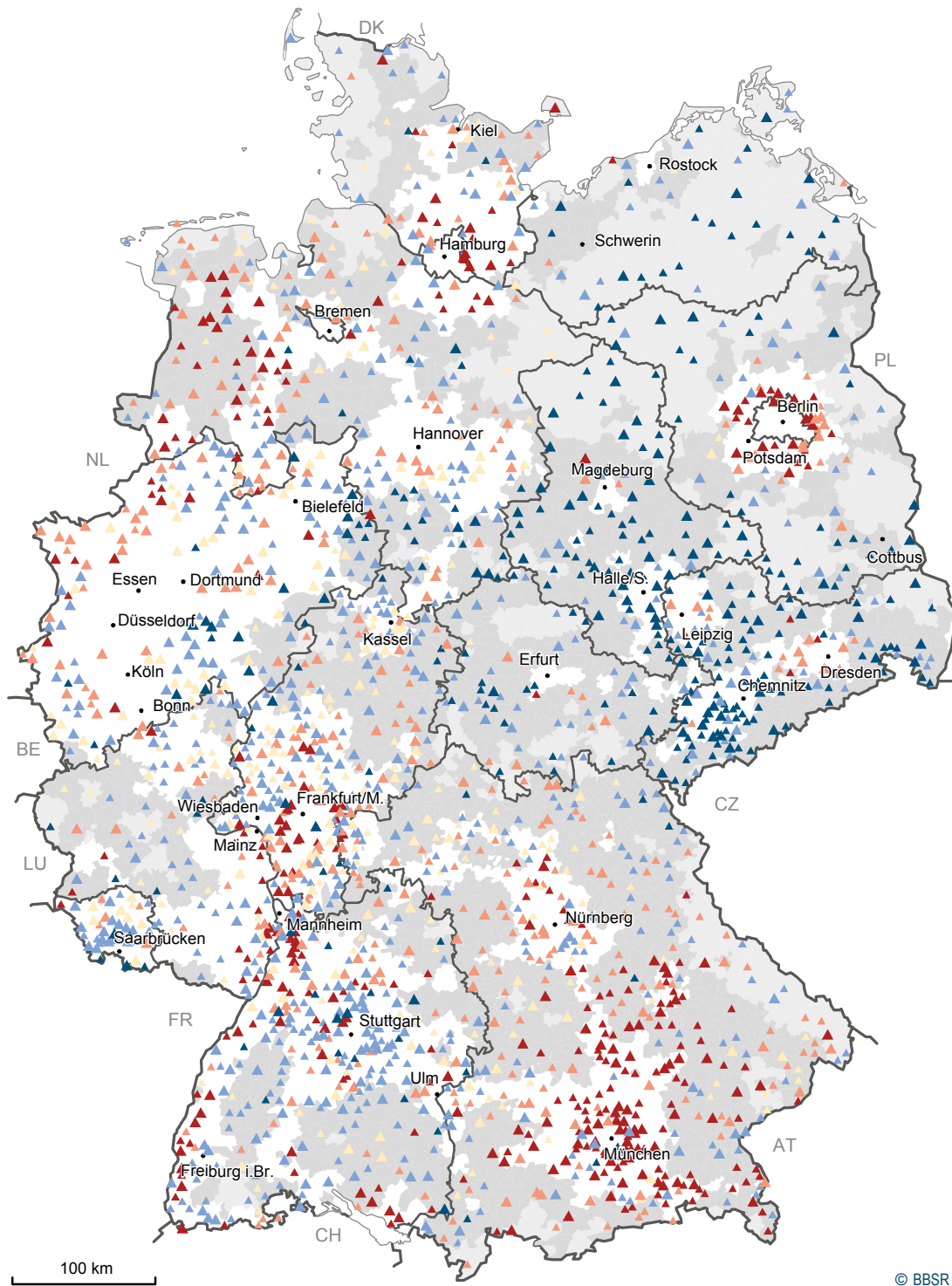
#### Hessen

In Hessen wurde zwischen den Jahren 1970 und 1977 eine kommunale Gebietsreform durchgeführt, bei der vor allem Kleinstgemeinden mit bis zu 300 Einwohnerinnen und Einwohnern in größere Einheiten eingegliedert wurden (Hessisches Ministerium des Inneren o. J.). Seither ist die Anzahl der Gemeinden weitgehend stabil.<sup>5</sup> Klein- und Mittelstädte bestehen häufig aus mehreren Ortsteilen, Gemeindeverbände gibt es allerdings nicht.

Obwohl Hessen als wirtschaftsstarkes Bundesland gilt, sind viele hessische Kleinstädte von Bedeutungsverlust und gerade in Nordhessen von Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet (Abbildung 5). Von den 27 Städten in der Größenordnung zwischen 10.000 und 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner wiesen 16 im Jahr 2015 eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Situation auf (siehe Kapitel 3.2.2). Zudem sind nicht wenige der hessischen Gemeinden und Landkreise stark verschuldet gewesen, was deren weitere Entwicklung bremst. Das Land Hessen hat daher im Jahr 2012 einen kommunalen Schutzschirm errichtet (Hessisches Ministerium der Finanzen o. J.). Dieser sieht vor, bestehende Verbindlichkeiten der Kommunen in einem Gemeinschaftsfonds

<sup>5</sup> Am 01.01.2018 haben sich vier Gemeinden im Odenwald freiwillig zur Stadt Oberzent zusammengeschlossen.





© BBSR Bonn 2015

**Wachsende und schrumpfende Kleinstädte**

Relatives, am bundesweiten Trend gemessenes Wachstum/Schrumpfung:

- stark wachsend
- wachsend
- stabil
- schrumpfend
- stark schrumpfend

- ▲ Größere Kleinstädte
- ▲ Kleine Kleinstädte

- Lage**
- peripher
  - sehr peripher

**Betrachtete Entwicklungsindikatoren:**

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2007-2012
- ◆ durchschnittliches Wanderungssaldo der Jahre 2008-2012
- ◆ Entwicklung der Erwerbsfähigen 2007-2012
- ◆ Beschäftigtenentwicklung 2007-2012
- ◆ Entwicklung der Arbeitslosenquote 2006/7-2011/12
- ◆ Entwicklung der Gewerbesteuer 2006/7-2011/12

**Klassifizierung** nach der Häufigkeit der Entwicklungsindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil

- stark schrumpfend: 3 - 6 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 1 - 2 Indikatoren im untersten Quintil
- stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- wachsend: 1 - 2 Indikatoren im obersten Quintil
- stark wachsend: 3 - 6 Indikatoren im obersten Quintil

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände, 31.12.2013

Abbildung 1: Wachsende und schrumpfende Kleinstädte in Deutschland (Quelle: BBSR 2015)

Aktuelle Daten zu wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden können über eine App des BBSR abgerufen werden (<https://gis.uba.de/maps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de>).

zu bündeln, dessen Finanzierung durch das Land sichergestellt wird. Im Gegenzug verpflichten sich die Kommunen künftig, ausgeglichene Ergebnishaushalte vorzulegen.

In der politischen Landschaft haben sich auf kommunaler Ebene unabhängige Wählerinnen- und Wählergruppen und Freie Wähler etabliert. Während die etablierten Parteien CDU, SPD und Grüne Stimmen verloren, stieg ihr Anteil in den Gemeindevertretungen landesweit in der letzten Kommunalwahl auf 19 Prozent (gegenüber 14,9 Prozent im Jahr 2011). Die AfD ist bei den Gemeinderatswahlen nur in 18 Kommunen (hauptsächlich den großen Städten) angetreten, erreichte aber bei den Kreistagswahlen aus dem Stand 11,9 Prozent.

Die Präsenz von unabhängigen Wählerinnen- und Wählergruppen in den einzelnen Kommunen ist recht unterschiedlich. In einigen Kommunen sind sie gar nicht vertreten (z. B. Baunatal mit vier Fraktionen von CDU, SPD, Grünen und FDP), in einigen Ausnahmen ausschließlich (z. B. Antrifttal mit fünf Fraktionen unabhängiger Wählerinnen- und Wählergruppen). In der Fallstadt Bad Wildungen gibt es z. B. zwei unabhängige Gruppen bei insgesamt sieben Fraktionen in der Stadtverordnetenversammlung, die gemeinsam fast 20 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. In Rotenburg an der Fulda sind neben CDU und SPD die Unabhängigen Bürger Rotenburgs als kleinste Fraktion vertreten.

Aufgrund der Stabilität in den Gemeindestrukturen, den politischen Strukturen und den vorhandenen strukturellen Problemen auf kommunaler Ebene wurde Hessen in Absprache mit dem Auftraggeber als eines von zwei Bundesländern für die Fallstudien ausgewählt.

## Thüringen

Das Land Thüringen ist größtenteils ländlich geprägt und durch eine kleinteilige Siedlungsstruktur charakterisiert. Die Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl Thüringens nimmt seit vielen Jahren kontinuierlich ab: von 2,431 Millionen im Jahr 2000 auf 2,235 Millionen im Jahr 2010 und inzwischen noch 2,143 Millionen (Stand 2018). Auch vor diesem Hintergrund wurden seit den 1990er Jahren mehrere kommunale Gebietsreformen vollzogen und die Zahl der Gemeinden in Thüringen von 1.707 (im Jahr 1990) auf 664 im Jahr 2019 reduziert. Auch aktuell wird eine Gemeindegebietsreform umgesetzt, die sich durch weitgehend freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden in den Jahren 2018 und 2019 charakterisiert. Eine geplante Kreisgebietsreform wurde wieder verworfen. Seit 2005 wird in Thüringen, ebenfalls vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, eine umfassende Behördenstrukturreform durchgeführt, deren Abschluss für 2020 geplant ist. Zentraler Bestandteil der Reform ist die Neuausrichtung der Behördenstruktur. Diese Neuausrichtung betrifft im Kern einen substantiellen Personalabbau sowie die Zusammenlegung von Behörden und Schließung von Einrichtungen in der Fläche. Die Behördenstrukturreform geht gerade auch für Klein- und Mittelstädte, die über Zweigstandorte behördlicher Einrichtungen verfügen, mit Funktionsverlusten einher.<sup>6</sup>

Die insgesamt 21 Städte in der Größenordnung 10.000 bis 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner weisen allesamt eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Situation auf, 16 von ihnen

sind von Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet.<sup>7</sup> Da Thüringen eine verhältnismäßig hohe Anzahl an Landkreisen hat (insg. 17), gibt es eine hohe Zahl an Kreisstädten in der gegebenen Größenordnung (nämlich zwölf), die über eine relative Zentralität in der jeweiligen Region verfügen, trotzdem aber zum Teil von Peripherisierungsprozessen wie Bevölkerungsrückgang, wirtschaftlicher Schwäche und diskursiver Marginalisierung betroffen sind.

Die Finanzsituation der Kommunen in Thüringen ist differenziert zu betrachten. Zwar gehören laut Bertelsmann-Stiftung (2019) die zwei nordthüringischen Landkreise Kyffhäuserkreis und Nordhausen zu den Kommunen mit den niedrigsten Steuereinnahmen und die Rücklagen der Kommunen liegen unter dem Durchschnitt der Kommunen in den Flächenländern insgesamt (Stand 2017: 431 Euro je Einwohnerinnen und Einwohner im Gegensatz zu 622 Euro in den Flächenländern gesamt). Andererseits sind die Kommunen in Thüringen (neben Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen) bundesweit am wenigsten durch Kassenkredite belastet. Trotzdem befanden sich beide im Projekt untersuchten Städte (Sondershausen und Rudolstadt) in einem Haushaltssicherungskonzept.

Kommunalpolitisch haben sich in fast allen Städten der gegebenen Größenordnung Freie Wähler und/oder unabhängige Wählerinnen- und Wählergruppen mit Ergebnissen zwischen 6,6 Prozent (Hildburghausen) und 58,5 Prozent (Greiz) etabliert, mit der Ausnahme Sonneberg, wo unabhängige Wählerinnen- und Wählergruppen lediglich 2,2 Prozent der Stimmen erzielen konnten. Landesweit konnten sonstige Parteien, Listen und Wählerinnen- und Wählervereinigungen 42,7 Prozent bei den Gemeinderatswahlen erzielen (Thüringer Landesamt für Statistik 2019). Die hohe Prozentzahl weist auf ein starkes Engagement der Bürgerschaft abseits der etablierten Parteien. Die AfD erzielte landesweit ein Ergebnis von 7,9 Prozent, wobei sie in vielen Gemeinden nicht antrat. Ihr niedrigstes Wahlergebnis in einer Kommune betrug 6,4 Prozent (Niederorschel), das höchste 41 Prozent (Tüttleben).

In Thüringen sind die Freien Wähler und unabhängigen Wählerinnen- und Wählergruppen in allen Parlamenten der Städte in der Größenordnung von 10.000 bis 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner vertreten, oft auch als stärkste oder zweitstärkste Fraktion (in Sonneberg nur mit einem Vertreter). In der Fallstadt Sondershausen gibt es derzeit zwei unabhängige Wählerinnen- und Wählergruppen und die Freien Wähler, die gemeinsam 40,7 Prozent auf sich vereinen, wobei die *Volkssolidarität* mit 24,2 Prozent die stärkste Fraktion im Stadtrat stellt. In Rudolstadt gibt es ebenfalls zwei unabhängige Wählerinnen- und Wählergruppen, die gemeinsam 31,5 Prozent der Stimmen erhalten haben. Auch hier stellen die Bürgerinnen und Bürger für Rudolstadt mit 28,2 Prozent die stärkste Fraktion. Die AfD hat jeweils

<sup>6</sup> Vorgesehene Maßnahmen der Reform sind u. a. die Auflösung von sieben der 30 Amtsgerichte und von zwei Außenstellen der Staatsanwaltschaft; die Auflösung von acht der 20 Finanzämter; die Auflösung der vier staatlichen Umweltämter und weitgehende Integration in das Landesverwaltungsamt bzw. Kommunalisierung; die Auflösung von vier der elf Landwirtschaftsämter; die Auflösung von 18 der 46 Forstämter (Thüringer Finanzministerium; o. J.).

<sup>7</sup> Ausnahmen sind hier Eisenberg, Arnstadt, Meiningen und Heilbad Heiligenstadt mit wachsender Tendenz, Apolda, Bad Salzungen und Leinefeld-Worbis mit nahezu gleichbleibender Bevölkerungszahl zwischen 2011 und 2016 (BBSR o. J.).

einen Stimmanteil von 22,1 Prozent (Rudolstadt) und 10,7 Prozent (Sondershausen).

Aufgrund der zum Teil starken Peripherisierungstendenzen und strukturellen Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten (z. B. Vergrößerung des Stadtgebiets durch Gemeindegebietsreformen bei anhaltend rückläufiger Bevölkerungszahl) sowie der Dynamik unabhängiger Wählergruppen wurde Thüringen in Absprache mit dem Auftraggeber als zweites Bundesland für die Fallstudien ausgewählt.

### 3.2.2 Dimension II: Kleinstädte und kleine Mittelstädte

Das Projekt bezieht sich explizit auf Kleinstädte und kleine Mittelstädte. Das BBSR definiert Kleinstädte als Gemeinden eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinden mit 5.000 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Ergänzend zur Fokussierung auf Klein- und Mittelstädte wurden weitere Einschränkungen hinsichtlich der auszuwählenden Kommunen festgelegt. Die Fallkommunen sollten **mindestens 10.000 (größere Kleinstädte) aber höchstens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner**

(**kleine Mittelstädte**) zählen. Somit wurden kleine Kleinstädte aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen.

Die auszuwählenden Kommunen sollen sich zudem in **peripherer bzw. sehr peripherer Lage** (nach BBSR Raumtyp Lage) befinden. Somit befinden sich die Fallkommunen abseits von Metropolräumen und Großstädten und spiegeln folglich die räumliche Dimension von Peripherisierung wider. Dadurch reduzierte sich die Grundgesamtheit entsprechend um Klein- und Mittelstädte in zentralen und sehr zentralen Lagen.

Da die auszuwählenden Städte durch Peripherisierungsprozesse in unterschiedlichen Dimensionen geprägt sein sollen, bildete die Betrachtung sozio-demographischer und wirtschaftlicher Entwicklungen ein weiteres wesentliches Kriterium zur Fallauswahl. Um diese Dimensionen von Peripherisierung abbilden zu können, wurden eine Reihe statistischer Daten herangezogen. Zunächst wurde die **wirtschaftliche Situation der Klein- und Mittelstädte** in Hessen und Thüringen betrachtet. Dazu konnte das Leibniz-Institut für Länderkunde auf bestehende Arbeiten zurückgreifen. Insbesondere wurde eine bestehende Datenbank zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation von Kommunen auf Gemeindeverbandsebene genutzt. Die Datenbank bezieht sich auf folgende Einzelindikatoren (INKAR; Bezugsjahr 2015):<sup>8</sup>

Indikatoren	Erläuterung
<b>Humankapital</b> Verhältnis junge (15 -< 20 Jahre) zu älteren (60 -< 65 Jahre) Erwerbsfähigen in %	Der Indikator dient als Maß für das im Gemeindeverband vorhandene Humankapital. Die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ist ein bedeutender Faktor für den kommunalen Wirtschaftsstandort. Mit Blick auf die Altersstruktur gilt dies insbesondere für junge Erwerbsfähige. Das Verhältnis von jungen zu alten Erwerbsfähigen kann somit als Maß für das (zukünftig) vorhandene Humankapital angesehen werden.
<b>Pendlersaldo</b> je 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte <sup>9</sup> am Arbeitsort	Das Pendlersaldo misst die Differenz zwischen Einpendelnden und Auspendelnden eines Gemeindeverbandes im Verhältnis zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vor Ort. Zentrale Orte verfügen in der Regel über einen Einpendlerüberschuss. Das Pendlersaldo spiegelt somit die Arbeitsmarktzentralität eines Gemeindeverbandes wider und stellt insbesondere in agglomerationsfernen Räumen einen wichtigen Indikator für die Wirtschaftskraft des Gemeindeverbandes dar.
<b>Demographie</b> Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner 65 Jahre und älter in %	Zur Darstellung der demographischen Situation wird der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner, die 65 Jahre und älter sind, an der Bevölkerung gemessen und spiegelt folglich eine wesentliche Facette des demographischen Wandels, speziell der Dimension Alterung, im Gemeindeverband wider.
<b>Arbeitslosigkeit</b> Arbeitslose je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner im erwerbsfähigen Alter	Die Arbeitslosigkeit wird durch den Anteil von Arbeitslosen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner im erwerbsfähigen Alter eines Gemeindeverbandes gemessen. Sie dient als Indikator für die relative Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots, indem sie die (registrierten) Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in Beziehung setzt. Während sich die Arbeitslosigkeit für verschiedene Personengruppen (wie Jüngere, Ältere, Frauen, Männer, Ausländerinnen und Ausländer, Langzeitarbeitslose) ermitteln lässt, wird aufgrund hoher Korrelationswerte zwischen diesen Indikatoren (bspw. Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit > 0.9) auf die allgemeine Arbeitslosigkeit als Indikator rekuriert.
<b>Gemeindesteuerkraft</b> Gewerbesteuer in € je Einwohnerinnen und Einwohner	Die Gemeindesteuerkraft dient als Maß zur Beurteilung der wirtschaftlichen bzw. finanziellen Leistungsfähigkeit der Unternehmen im Gemeindeverband und der kommunalen Finanzausstattung.

Tabelle 2: Indikatoren für die wirtschaftliche Situation der Fallkommunen

<sup>8</sup> Diese Datenbank wurde durch das Leibniz-Institut für Länderkunde im Kontext des vom BBSR beauftragten Forschungsprojekts „Hidden Champions – Stabilisierungs- und Entwicklungsfaktoren von Kleinstädten in peripheren Lagen“ (Laufzeit: Oktober 2017 bis Juni 2019) erstellt und auch in diesem Projekt zur Fallauswahl herangezogen.

<sup>9</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte decken nicht alle Erwerbstätigen ab. Sie umfassen alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig nach dem Recht der Arbeitsförderung sind oder für die Beitragsanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung oder nach dem

Recht der Arbeitsförderung zu zahlen sind. Nicht einbezogen sind dagegen Beamte, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige, Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten, Wehr- und Zivildienstleistende sowie ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte. Es kann somit durchaus regionale Unterschiede geben, die mit diesem Indikator nicht abgedeckt werden, z. B. mit Blick auf geringfügige Beschäftigung.

[https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_280848/Statischer-Content/Grundlagen/Methodische-Hinweise/BST-MethHinweise/SvB-und-GB-meth-Hinweise.html](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_280848/Statischer-Content/Grundlagen/Methodische-Hinweise/BST-MethHinweise/SvB-und-GB-meth-Hinweise.html) (Zugriff: 09.04.2018).

Die Betrachtung der Indikatoren zur Bewertung der wirtschaftlichen Situation macht deutlich, dass diese sowohl strukturelle (Demographie/Humankapital) als auch konjunkturelle (Pendelsaldo/Arbeitslosigkeit/Gemeindesteuerkraft) Aspekte abdecken. Diese Indikatoren wurden mit einfacher Gewichtung zu einem Index überführt, anhand dessen eine Bewertung der wirtschaftlichen Situation einzelner Kommunen mit der Differenzierung überdurchschnittlich, durchschnittlich und unterdurchschnittlich vorgenommen wurde (für eine ausführlichere Darstellung zur Methodik des Index siehe Lang et al. 2019). Mittels des Index konnte ein erster Einblick in die strukturelle, vorwiegend ökonomische und demographische Verfasstheit der Kommunen mit Bezug zur Peripherisierungsdebatte gewonnen werden. Zur Fallauswahl wurde insbesondere die Gruppe der Klein- und

Mittelstädte mit einer unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Situation betrachtet – was entsprechend zu einer weiteren Reduzierung der Grundgesamtheit führte.

Zusätzlich zu diesen Strukturanalysen wurden weitere Daten herangezogen, die Hinweise auf Peripherisierungsprozesse der in Betracht kommenden Kommunen liefern. Besonders relevant war hierbei eine durch das IfL durchgeführte Untersuchung zum Bedeutungswandel von Kleinstädten (Bode und Hanewinkel 2018). In dieser Studie wurde die **Entwicklung der zentralörtlichen Funktionsausstattung** von 522 Kleinstädten im Vergleich von 2017 zu 2001 untersucht. Auf Basis der Untersuchung ließen sich Städte mit zentralörtlichen Funktionsverlusten identifizieren und die Grundgesamtheit weiter reduzieren.

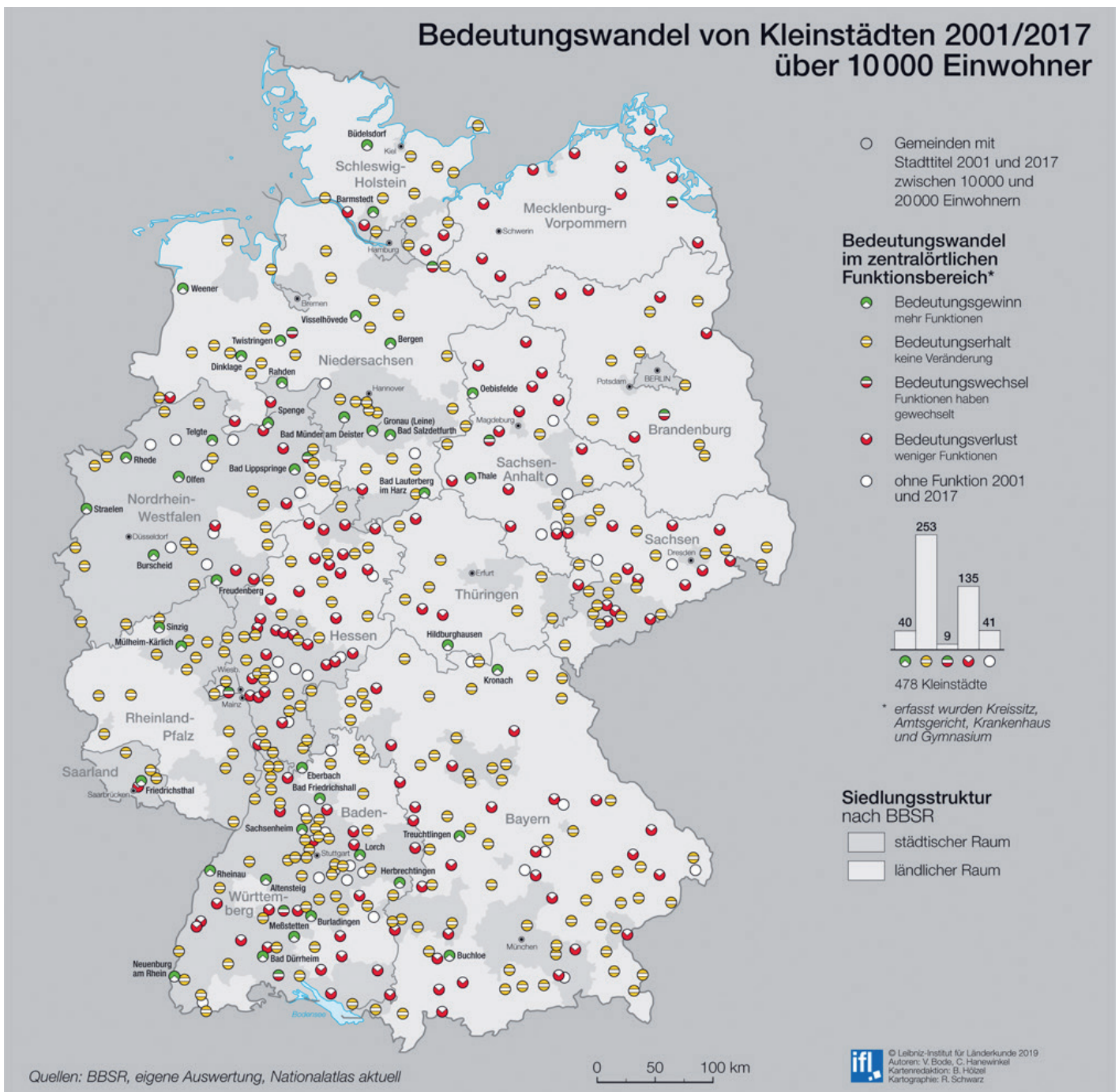


Abbildung 2: Bedeutungswandel von Kleinstädten (Quelle: IfL 2019)

	Rotenburg a. d. Fulda	Bad Wildungen	Rudolstadt	Sondershausen
<b>Bevölkerungsentwicklung</b>				
<b>2018</b>	14.676	17.961	22.283	21.513
<b>2015</b>	13.322	17.785	22.855	22.039
<b>2009</b>	13.666	17.482	24.033	23.483
<b>Lage (lt. BBSR)</b>	peripher	peripher	peripher	sehr peripher
<b>Wirtschaftliche Situation</b>	0,4	0,4	0,6	0,6
<b>Zentralörtliche Funktionsverluste</b>	Amtsgericht (2011), Katasteramt, Bundeswehrkaserne	Amtsgericht (2004), Institut für kurmedizinische Forschung (2010)	Kreisstadt (1994), Katasteramt, Finanzamt	Funktionsverluste als Einzelhandelsstandort
<b>Wahlbeteiligung</b>	49,7 % (Stadtratswahl 2016)	42,1 % (Stadtratswahl 2016)	58,4 % (Stadtratswahl 2019)	57,9 % (Stadtratswahl 2019)

Tabelle 3: Übersicht über Indikatoren zur Fallauswahl

Dieses mehrstufige Verfahren zur Fallauswahl ermöglichte es, unterschiedliche Dimensionen von Peripherisierung im Prozess der Fallauswahl abzubilden. Im Ergebnis führte dieses Verfahren zu einer Liste potenzieller Fallstädte, die mittels kontextbezogener Vorabrecherchen zu Beteiligungsprojekten und aktuellen Projekten der Stadtentwicklung weiter konkretisiert wurde. Letztlich ist die Auswahl von Kommunen jedoch auch immer vom Feldzugang, d. h. der Bereitschaft lokaler Akteure, an der Studie teilzunehmen, abhängig. Somit hat auch realisierter (bzw. nicht-realisierter) Feldzugang die Auswahl der Fallstädte Rotenburg a. d. Fulda und Bad Wildungen (beide Hessen) sowie Rudolstadt und Sondershausen (beide Thüringen) bedingt. Tabelle 3 fasst den Auswahlprozess mit Blick auf die Fallkommunen des Projekts zusammen.

### 3.2.3 Dimension III: Lokale Akteure

Wie zuvor dargelegt, folgten die Fallstudien einem integrierten und multiperspektivischen Ansatz. Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung des Projekts sollten im Rahmen der Fallstudien die Perspektiven verschiedener, örtlich relevanter Akteure zu den thematischen Handlungsfeldern Beteiligung und Stadtentwicklung erfasst werden. Dazu wurden Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen (Verwaltungsspitze, aber auch Fachbereiche und Eigenbetriebe), der Lokalpolitik (Vertreterinnen und Vertreter von Stadtratsfraktionen), Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen sowie lokaler/regionaler Presse anvisiert.

Verwaltungsseitig waren insbesondere Gespräche mit den Bürgermeister\*innen als direkt gewählte Spitze der Stadtverwaltung von Interesse. Schließlich setzt die Verwaltungsspitze maßgeblich Impulse zur Stadtentwicklung und treibt strategische Entwicklungsplanung voran. In dieser Funktion kooperiert sie mit vielfältigen lokalen und regionalen Akteuren, initiiert und begleitet Beteiligungsprozesse und setzt Beschlüsse um. Weiterhin wurden städtische Angestellte in Fachbereichen bzw. städtischen Eigenbetrieben interviewt, in denen Stadtentwicklung und Beteiligung (explizit und implizit) Teil der Arbeitspraxis sind (z. B. Stadtplanung, Stadtmarketing).

Neben der Verwaltungsspitze wurden die Perspektiven weiterer Lokalpolitikerinnen und -politiker in die Untersuchung einbezogen.

Zu den Interviews mit Mitgliedern größerer und/oder von Parteien unabhängiger Fraktionen der Stadtparlamente geführt, denen ein gewisses Gewicht zugeschrieben werden kann. Stadtrat bzw. Stadtverordnetenversammlung sind zentrale Institutionen lokaler Demokratie. Hier werden lokale Themen und Prozesse zur Stadtentwicklung entwickelt, verhandelt, kritisch beleuchtet und ggf. auf den Weg gebracht. Somit sind die Stadtparlamente zentrale Orte lokaler Aushandlungsprozesse und stehen in direkter Verbindung zu Verwaltung (Ausschüsse, Fachbereiche) und Verwaltungsspitze auf der einen Seite und zur Bürgerschaft auf der anderen Seite.

Weitere zentrale Akteure im Themenfeld Stadtentwicklung sind zivilgesellschaftliche Organisationen wie Vereine und Initiativen. Die Prämisse zur Auswahl spezifischer Organisationen war, dass deren Handeln explizite wie implizite Bezüge zum Themen- und Handlungsfeld Stadtentwicklung aufweist und über den vopolitischen Bereich hinausgeht. Dabei handelte es sich um engagierte Bürgerinnen und Bürger, die sich in ihren Organisationen mit Fragen der Stadtentwicklung befassen. Relevante Organisationen und Personen wurden mittels Vorabrecherchen zu den Fallkommunen (Dokumente, Presse, Webseiten und Foren etc.) identifiziert. Soweit möglich, wurden zudem Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Presse geführt, um die einzelnen Perspektiven (Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft) um eine übergeordnete Sichtweise zu ergänzen.

Grundsätzlich ist hervorzuheben, dass Interviewpartnerinnen und -partner in ihrer Funktion als organisationale Akteure befragt wurden – und nicht als Einzelpersonen. Dies ist insofern wichtig, als davon ausgegangen wird, dass die Interviewten vornehmlich die Perspektive der von ihnen vertretenen Organisation darlegen (Verwaltungsspitze, Fachbereich, Fraktion, Verein/Initiative) und weniger persönliche Ansichten. Nichtsdestotrotz ist eine Differenzierung zwischen kollektiver und individueller Betrachtung sowohl in der Alltagspraxis der Akteure als auch mit Blick auf die analytische Forschungspraxis nicht immer trennscharf.

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die Auswahl der Interviewten aufgrund begrenzter Ressourcen auch pragmatischen Überlegungen unterlag. Der Ansatz der Studie war es, die Perspektiven relevanter lokaler Akteure der Themen- und Handlungsfelder Beteiligung und Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Auch wenn dies grundsätzlich gelungen ist, soll hervorgehoben werden,

dass in den Fallkommunen nicht zwingend mit allen potenziell relevanten Akteuren gesprochen wurde/werden konnte. Insgesamt wurden im Rahmen der Fallstudien 28 Interviews geführt, einige davon mit mehreren Personen zeitgleich (insgesamt 35 Interviewpartnerinnen und -partner): sechs in Rotenburg a. d. Fulda, sieben in Bad Wildungen, sieben in Rudolstadt und acht in Sondershausen.

### 3.3. Erhebungsinstrumente

Um lokale Governance-Arrangements umfassend zu analysieren, wurden auf verschiedene Erhebungsinstrumente der empirischen Sozialforschung zurückgegriffen.

#### 3.3.1 Dokumentenanalysen

Im ersten Schritt wurden zunächst Dokumente gesichtet, die im Zusammenhang mit den Themenschwerpunkten des Projektes standen. Wichtige Informationsquellen bildeten die Online-Auftritte der Städte selbst, über die erste Erkenntnisse zu lokalen Strukturen sowie Aktivitäten der Gemeinden gewonnen wurden. Wichtige Quellen waren außerdem Stadtentwicklungspläne und -konzeptionen, Lokalmedien und die Amtsblätter der Gemeinden. Weitere Informationen konnten u. a. auch über die Sichtung von Vereinssatzungen gewonnen werden.

Die Sichtung und Auswertung entsprechender Dokumente war aus drei Gesichtspunkten für den Forschungsprozess relevant. Erstens konnten darüber erste Hinweise über zentrale Schlüsselakteure (Einzelpersonen, Organisationen oder Initiativen) in Stadtentwicklungsprozessen sowie konkrete Projekte gewonnen werden. Die Personen wurden vor dem Feldaufenthalt kontaktiert und für ein Interview angefragt. Zweitens konnten die Informationen in Vorbereitung auf die Interviews genutzt werden. Informationen zu bedeutsamen Themenbereichen wurden vorab notiert und in den Interviews näher erfragt. Über dieses Vorwissen konnten so auch Themenbereiche angesprochen werden, die von den Interviewten (bewusst oder unbewusst) außenvorgelassen wurden. Und drittens wurden die dabei gewonnenen Daten unmittelbar in den Auswertungsprozess einbezogen, beispielsweise mit Blick auf bestimmte ermöglichende oder einschränkende Governance-Strukturen.

#### 3.3.2 Leitfadengestützte Interviews

Um der Vielfalt an Akteuren (und der damit einhergehenden Interessenvielfalt) gerecht zu werden, wurden unterschiedliche an Stadtentwicklungsprozessen direkt oder indirekt Beteiligte in die Erhebung einbezogen. Damit wurden die unterschiedlichen Sichtweisen differenziert und in adäquater Weise abgebildet und auch divergierende oder konfliktträchtige Konstellationen, Interessenlagen und Themenschwerpunkte aufgedeckt. Zum einen wurden leitende Vertreterinnen und Vertreter der Stadtpolitik- und Stadtverwaltung befragt, da von ihnen weitreichende Einblicke in lokale Governance-Arrangements zu erwarten waren. In diesen Interviews wurde vor allem angesprochen, inwieweit sie Beteiligung, sowohl von institutionell organisierten Akteuren

der Zivilgesellschaft als auch von Bürgerinnen und Bürgern im Allgemeinen, über spezifische Instrumente ermöglichen, fördern oder eher bremsen und welche Chancen sie darin erkennen. Die Perspektive der Kommunalpolitik und der Stadtverwaltung repräsentiert gewissermaßen die Angebotsseite, die eine Stadt ihren Bürgerinnen und Bürgern einräumt, sich zugunsten der Stadtentwicklung einzubringen.

Auf der anderen Seite stehen die Adressaten solcher Governance-Arrangements bzw. jene, die eine stärkere Beteiligung „von unten“ auch einfordern. Die Sicht dieser Akteure bzw. Akteursgruppen, die sich außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit in Projekte der Stadtentwicklung einbringen, bildete eine zweite wichtige Perspektive. Besonders relevant waren hier Akteure der lokal organisierten Zivilgesellschaft, die sich entweder in langfristigen generellen Entwicklungen des Ortes einbringen oder auch in eher kurz- und mittelfristig angelegten Stadtentwicklungsprojekten involviert sind. Die Perspektiven solcher Akteure und Akteursgruppen sind auch insofern fruchtbar für den Erkenntnisprozess, da hier womöglich konträre Auffassungen zu Kommunalpolitik und/oder Verwaltung in Bezug auf Themen der Stadtentwicklung auftauchen. Darüber hinaus wurden Akteure der Lokalpresse befragt, da sie als „neutrale Berichtersterter“ oft einen guten Überblick über die entsprechenden Governance- und Akteursstrukturen mit ihren jeweiligen Interessenlagen verfügen.

Grundlage für die Interviews bildeten semi-strukturierte Leitfäden, die im Vorlauf der Feldaufenthalte konzipiert wurden. Semi-strukturierte Leitfäden erlauben es einerseits, spezifische Forschungsinteressen in den Fokus zu rücken und stellen sicher, dass in den einzelnen Fallbeispielen vergleichbare Daten entlang spezifischer Themenblöcke erhoben werden. Zugleich lassen sie durch ihre Offenheit jedoch auch Raum, um während des Interviews aufkommende Aspekte aufzugreifen und zu vertiefen (Flick 2010). Dahingehend war es wichtig, die Interviewpartnerinnen und -partner nicht bereits in vorab geformte Bahnen zu lenken, sondern auch Räume für eigene Erzählungen und Sinnzuschreibungen zu eröffnen. So wurde der Leitfaden auch nicht als vorgefertigte Fragenabfolge verstanden, sondern gewährte die Möglichkeit, flexibel auf das Erzählte reagieren zu können.

Die den Interviews zugrundeliegenden Leitfäden wurden entsprechend der Unterschiedlichkeit der einzelnen Akteursgruppen und ihrer spezifischen Wissensbestände angepasst. An geeigneten Stellen wurden zudem Fragen ergänzt, die im Zusammenhang mit vorab recherchierten konkreten Stadtentwicklungsprojekten in den einzelnen Fallstädten stehen. Damit konnte der hohe Abstraktionsgrad der allgemeinen Fragen an geeigneten Stellen ein Stück zugunsten unmittelbar greifbarer, ortsbezogener Situationen und Projekte aufgelöst werden.

Die Interviews wurden im Zuge mehrtägiger Feldaufenthalte in den jeweiligen Untersuchungsstädten durchgeführt. Da angenommen werden kann, dass Kommunalpolitik und Stadtverwaltung eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung lokaler Governance-Arrangements haben und somit einen prästrukturierenden Charakter tragen, wurde angestrebt, in den jeweiligen Fallstudien zunächst entsprechende Vertreter zu interviewen. Die dort gewonnenen Informationen konnten in den folgenden Interviews an geeigneten Stellen aufgegriffen und reflektiert werden. Die Interviews wurden nach Einwilligung der Gesprächs-

partnerinnen und -partner aufgezeichnet. Die Reisen in die Fallkommunen boten neben dem Sammeln von Interviewdaten die Gelegenheit, tiefgehende Einblicke in die untersuchten Städte sowie zu konkreten Stadtentwicklungsprojekten zu nehmen.

### 3.4 Vorgehen bei der Auswertung

Die Analyse der Einzelfallstudien stützt sich in erster Linie auf die oben genannten stadtentwicklungsbezogenen Dokumente sowie das gewonnene Interviewmaterial. Triangulation unterschiedlicher Daten gilt bei Falluntersuchungen als fruchtbares Vorgehen, um zu einer inhaltlich umfassenden und kohärenten Fallbeschreibung bzw. Fallanalyse beizutragen (Eisenhardt 1989; Yin 2014).

Bei der Interviewaufbereitung wurde zugunsten eines pragmatischen Ansatzes auf die vollumfängliche Transkription der Interviews verzichtet. Stattdessen wurden die themenspezifisch relevanten Inhalte protokolliert sowie besonders erkenntnisreiche und anschauliche Textsequenzen gemäß ihrem Wortlaut festgehalten. Während der Interviews festgehaltene Notizen wurden im Nachgang zu kurzen Gedächtnisprotokollen zusammengetragen. Ergänzend zum erhobenen Interviewmaterial wurden die oben genannten Dokumente in die Auswertung einbezogen.

Anschließend wurden die Textbausteine nach den Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse (nach Mayring 2010) ausgewertet.

Grundlage der Auswertung bildeten verschiedene, vorab entlang der Forschungsfragen des Projektes ausgerichtete Themenblöcke, die wiederum thematisch verfeinerte Sub-Kategorien beinhalten. Darüber sollte ein strukturiertes Vorgehen bei der Analyse des Materials gewährleistet werden. Dabei lag der Fokus zunächst auf der Betrachtung der einzelnen Fallstädte. Das jeweils gesammelte Material wurde entlang dieser Themenblöcke und Subkategorien zugeordnet. So konnte in einem ersten Schritt ein umfassendes Bild der einzelnen Fallstudien gezeichnet werden („thick descriptions“). Da die Themenblöcke in allen Fallstädten die gleichen waren, konnte durch solch ein Vorgehen sichergestellt werden, dass zentrale Themenbereiche in den Auswertungen gleichermaßen in allen Fällen berücksichtigt wurden. Auf diese Weise konnte in einem zweiten Schritt das erhobene Material fallübergreifend analysiert werden. Ziel dabei war es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Fallstädten aufzuspüren und gewisse generalisierbare Muster mit Blick auf die zugrunde gelegten Themenblöcke über die Einzelfälle hinaus offenzulegen. Durch einen solchen Vergleich konnten Hinweise darüber verdichtet werden, ob und in welcher Weise sich Peripherisierungsprozesse auf die Ausgestaltung lokaler Governance-Strukturen und ihr Ermöglichen bzw. Verhindern lokaldemokratischer Beteiligung niederschlagen.

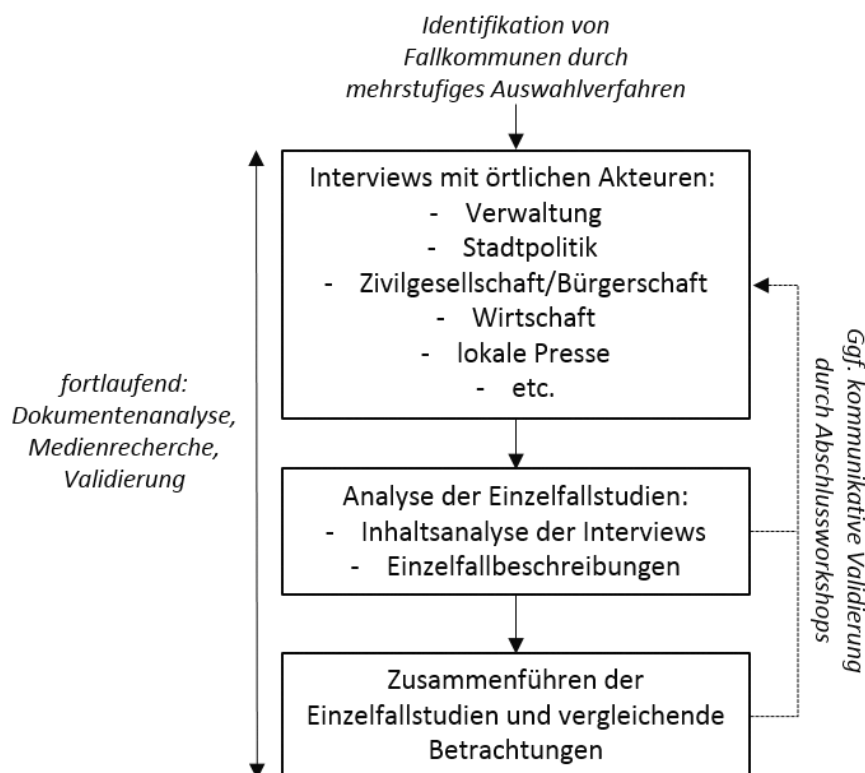


Abbildung 3: Ablauf Erhebung und Auswertung (Quelle: Eigene Darstellung)

## 4 Fallanalyse Bad Wildungen

### 4.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung

- Mittelzentrum im Landkreis Waldeck-Frankenberg (Nordhessen)
- Stadtteile: 14 (4 in der Kernstadt, 10 ländliche Stadtteile)
- Fläche: 120,08 km<sup>2</sup>
- Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (31.12.2018): 17.137 (2009: 17.420; 2015: 16.777); leicht steigend
- Durchschnittsalter 2017: 46,1 Jahre (Landkreis Waldeck-Frankenberg: 45,6 Jahre; Hessen: 43,8)
- Pendlersaldo (2018): 1.574 (2013: 1.599; 2015: 1.584)
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (2018): 8.496 (2013: 8.633; 2015: 8.014)
- Gewerbesteuer in € je Einwohner (2017): 239 € (2009: 208 €; 2015: 166 €) (Landkreis Waldeck-Frankenberg 2017: 394 €; 2009: 226 €; 2015: 309 €)
- Einkommenssteuer in € je Einwohner (2017): 402-€ (2009: 270 €; 2015: 355 €) (Landkreis Waldeck-Frankenberg 2017: 433 €; 2009: 297 €; 2015: 379 €)
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslose je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) (2017): 45,4 (2009: 69,0; 2015: 52,3)
- bedeutendes Heilbäderzentrum (2017 über 1,4 Millionen Übernachtungen)



Abbildung 4: Fachklinik Fürstenhof im traditionellen Kurbereich Bad Wildungen (Foto: Stefan Haunstein)





Abbildung 5: Historisch bedeutsamer Fachwerkbestand in der Altstadt Bad Wildungen (Foto: Stefan Haunstein)

Das etwa 17.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählende Bad Wildungen im nordhessischen Landkreis Waldeck-Frankenberg ist ein überregional bekanntes, traditionelles Heilbäderzentrum. Mit etwa 1,4 Millionen Übernachtungen jährlich zählt die Stadt nach Frankfurt am Main die zweithöchste Anzahl an Gästeübernachtungen in Hessen. Der Status als Kurstadt prägt die vorrangig auf den Gesundheitstourismus basierende Wirtschaftsstruktur, größere Industriebetriebe finden sich im Stadtgebiet nicht und werden auch als unpassend zum Charakter der Gesundheits- und Wohlfühlstadt bezeichnet. Damit strukturiert die Heilbadausrichtung in hohem Maße kommunale Handlungsfelder.

Der Kurbetrieb in der Stadt wurde bis in die 1990er Jahre durch das Land Hessen selbst betrieben. Nach Reformen im Gesundheitswesen und der damit einhergehenden „Kurkrise“ 1996/1997, in deren Zuge Bad Wildungen einen Einbruch der Gästezahlen von etwa zwei Millionen auf unter eine Million erlebte, hat sich das Land aus seiner Trägerschaft entbunden. (Gesundheitszentrum Helenenquellen o. J.; Seidemann 1998) In der Folge war die Stadt 2001 gezwungen, zahlreiche Einrichtungen (z. B. Kurparks, Kurhaus und Orchester; Wandelhalle s. u.), Liegenschaften sowie Mitarbeitende zu übernehmen, was in der Gründung des Eigenbetriebs *Staatsbad Bad Wildungen GmbH* mündete – mit entsprechenden und bis heute wirkenden Belastungen für den städtischen Haushalt.<sup>10</sup> Zudem muss die Stadt die existierende Infrastruktur an die Bedürfnisse der Gäste anpassen und beispielsweise barrierefreie Bus-Haltestellen einrichten sowie eine frequenzstarke Taktung im Nahverkehr vorhalten. Das Gästeaufkommen bedingt, dass die Kommune Infrastrukturen für etwa 40.000 Menschen bereitstellen muss (Interview BW\_PolVerw1). Auf der Einnahmenseite stehen dem Zuweisungen für Heilkurorte vom Land (auch Bäderpfennig genannt; 2017: ca. 3,2 Millionen €; laut Haushaltsplan etwa gleichbleibend) und die Kurbeiträge der Gäste (2017: ca. 3 Millionen €) gegenüber, wobei letztere in den Haushaltsplan der *Staatsbad Bad Wildungen GmbH* fließen.

Der Fokus auf den Kurbetrieb bringt in der Wahrnehmung der Interviewten auch eine starke Abhängigkeit von den Entscheidungen der Krankenkassen mit sich. So würden diese bestimmen, welche Patientinnen und Patienten in die Stadt kommen. Ambulante Heilanwendungen mit mobilen Patientinnen und Patienten, die auch die Stadt beleben würden, spielten dabei kaum eine Rolle. Stattdessen kämen zunehmend sehr alte und kranke Menschen, die aufgrund geringerer Mobilität auch weniger in der Stadt konsumierten (Interview BW\_PolVerw1). Zudem stellt die Stadt im Haushaltsplan 2019 fest, dass die Gäste zunehmend weniger Geld für Veranstaltungen ausgeben, was sich im Budget der *Staatsbad Bad Wildungen GmbH* (s. u.) auswirkt.

Wie oben bereits angedeutet, wird auch der Einzelhandel durch den Kurbetrieb beeinflusst, sodass die Einzelhandelsdichte (20 Einzelhändlerinnen und Einzelhändler je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner) etwas höher liegt als der Durchschnitt im IHK-Bezirk Kassel-Marburg (18,4). Zudem deutet die Diskrepanz zwischen einem leicht unterdurchschnittlichen Wert des einzelhandelsrelevanten Kaufkraft-Indexes (90,5; Deutschland = 100) und einer leicht überdurchschnittlichen Umsatzkennziffer im Einzelhandel (108,1; Deutschland = 100) auf die Bedeutung auswärtiger Gäste hin. Trotzdem wird die Geschäftssituation von den Interviewten zum Teil als problematisch eingestuft. Es gibt zwar immer noch eine gute Anzahl auch an spezialisierten Geschäften (Interview BW\_PolVerw3), allerdings zahlen diese auf-

<sup>10</sup> Zunächst musste die Stadt die Gesellschafteranteile für die gegründete GmbH aufbringen. Dazu hat die Gesellschaft derzeit jedes Jahr ein Defizit, das von der Stadt ausgeglichen werden muss. 2016 betrug das Defizit im Wirtschaftsplan -288.258,57€. Im Haushaltsplan 2018 waren fast 800.000€ an Defizit eingeplant. Weitere nötige Investitionen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

grund der geringen Größe etwa keine Gewerbesteuer und tragen somit wenig zu den kommunalen Einnahmen bei. Vor allem die Altstadt und deren Geschäfte scheinen aufgrund der städtebaulichen Trennung von Kurbereich und Altstadt kaum von den Kurgästen zu profitieren (Interview BW\_PolVerw1). Insbesondere der Bereich zwischen Bahnhof und Rathaus wird von diesen kaum frequentiert. Ein Interviewpartner spricht gar von einem Geschäftssterben (Interview BW\_PolVerw5). Neben der eigenen limitierten Kaufkraft wird dabei der Kampf gegen Onlinehändler wie Amazon und große Geschäftskonzerne als Hauptgrund für das Schließen der Läden angesehen. Auch die Dorfläden in mehreren Ortsteilen hätten mangels Lukrativität und fehlender ÖPNV-Verbindungen nicht überlebt (Interview BW\_PolVerw5). Allerdings gibt es im Gegensatz dazu in der Nähe des Kurbereichs und auf der Achse Richtung Altstadt durchaus auch einige Geschäfte, die von den Kurgästen profitieren.

Demographisch zeichnet sich derzeit für Bad Wildungen nach einer Phase der Schrumpfung in den 2000er Jahren eine Trendwende ab. Dabei profitiert die Stadt besonders vom Zuzug älterer Menschen, die Bad Wildungen als Altersruhesitz wählen und von der guten infrastrukturellen Ausstattung im Gesundheitswesen profitieren. Die Mehrheit der jungen Menschen hingegen verlässt die Stadt nach ihrer Schulausbildung und „dann sind sie [als Bevölkerungsteile] völlig verloren“ (Interview BW\_PolVerw5). Entsprechend hoch ist auch der Altersdurchschnitt der Bevölkerung. Mit 46,0 Jahren liegt er über zwei Jahre über dem hessischen Durchschnitt (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 31.12.2018). Zudem pendeln viele Arbeitskräfte im Gesundheitsbereich in die Stadt und dürften somit kaum am gesellschaftlichen Leben der Stadt partizipieren. Diese Struktur mag auch Auswirkungen auf die Struktur in lokalen Vereinen und Initiativen haben, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird. Derzeit sind in Bad Wildungen und seinen Ortsteilen ca. 190 Vereine und Verbände (u. a. Sport- und Feuerwehrvereine, Museen) aktiv (Stadt Bad Wildungen o. J.), von denen der *Altstadtverein Bad Wildungen*, das *Mehrgenerationenhaus* oder die *Aktionsgemeinschaft Wildunger Wirtschaftsförderung e. V. (AWWiN!)* relevant für die Stadtentwicklung im Sinne des Projekts sind.

Neben dem Rückzug des Landes Hessen aus dem Kurbetrieb und den damit verbundenen Mehraufwendungen wurden in Bad Wildungen in den vergangenen Jahren mehrere Einrichtungen geschlossen bzw. verlagert, im Jahr 2004 beispielsweise das Amtsgericht. Weiterhin illustrieren der Rückzug mehrerer Krankenkassen mit ihren Geschäftsstellen und die Schließung des Instituts für kurmedizinische Forschung (2010) sowie mehrerer Kinos und Diskotheken den stetigen Funktionsverlust. Die Eislaufbahn wurde aufgrund von Sanierungstau geschlossen, mangelnde Investitionen gefährden den Fortbestand des städtischen Erlebnisbades *Heloponte*. Dieses erzeugt Jahr für Jahr ein Defizit im Millionenbereich, das durch die Stadt aufgefangen werden muss. Die Stadt selbst war an diesen Stellen nicht zuletzt deshalb eher untätig, da sie in den vergangenen Jahren wiederholt von den Aufsichtsbehörden (Landesrechnungshof) dazu angehalten wurde, aufgrund von Haushaltsdefiziten (Haushaltsplan 2019) ein Sicherungskonzept vorzulegen – und damit im Bereich freiwilliger Leistungen zu sparen (Rechnungshof Hessen 2017; Stadt Bad Wildungen 2013; Lokal24 vom 24.08.2013). Dies konnte bisher aber mit Hinweis auf vorhandene Rücklagen abgewendet werden.

## 4.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen

### 4.2.1 Übersicht über die Akteure

#### Politik und Verwaltung

##### Stadtverordnetenversammlung

Die Stadtverordnetenversammlung ist das oberste Beschlussorgan der Stadt und wird alle fünf Jahre gewählt. In der aktuellen seit 2016 laufenden Legislaturperiode sind darin sieben Parteien/Vereinigungen vertreten (siehe Tabelle 4). Mehrheiten werden in der Regel dem Thema entsprechend organisiert und wechseln daher. In fünf Kommissionen (u. a. Kommission für Stadtentwicklung und Verkehr), fünf Ausschüssen sowie elf Ortsbeiräten wird in kleineren Runden themenspezifisch vorgearbeitet und die Ergebnisse in die Stadtverordnetenversammlung hineingetragen und zur Diskussion gestellt.

Partei	% 2016	Sitze 2016
<b>Christlich Demokratische Union Deutschlands</b>	34,9	13
<b>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</b>	26,2	10
<b>Freie Wählergemeinschaft</b>	12,1	4
<b>Bündnis 90/Die Grünen</b>	9,4	3
<b>Freie Demokratische Partei</b>	7,2	3
<b>Wir für Wildungen<sup>11</sup></b>	7,8	3
<b>Die Linke</b>	2,3	1

Tabelle 4: Zusammensetzung Stadtverordnetenversammlung Bad Wildungen

<sup>11</sup> *Wir für Wildungen* ist eine unabhängige Wählergruppe, die sich 2014 in Teilen als Abspaltung von der Freien Wählergemeinschaft gegründet hat. Der Gründungsimpuls basierte auf einer Kritik an bestehenden politischen Parteien in Bad Wildungen, die sich ihrer Meinung nach zu wenig für die Belange der Bewohner einsetzen: „Wir sind der Auffassung, dass eine Bürgervertretung, die ihre Entscheidungen unabhängig vom Willen und den Bedürfnissen der Bürger trifft, dringend reformiert werden sollte.“ (Vorstand *Wir für Wildungen*; zitiert in Waldeckische Landeszeitung vom 05.02.15) Dabei setzten sich die Initiatoren vor allem für den Erhalt des städtischen Schwimmbades *Heloponte*, der anliegenden Eisbahn sowie des Kurhauses ein. Mit diesen Themen errang *Wir für Wildungen* zur Kommunalwahl 2016 7,8 Prozent der Stimmen und zog mit drei Sitzen in die Stadtverordnetenversammlung ein. Zudem trat einer der Mitglieder bei der Bürgermeisterwahl 2018 an, war jedoch nicht erfolgreich. Seit 2018 wird das Mandat von den drei gewählten Ratsmitgliedern nicht mehr wahrgenommen: Sie bleiben der Stadtverordnetenversammlung fern. Auch die Kanäle der Öffentlichkeitsarbeit (Homepage, Facebook) werden seit dieser Zeit nicht mehr gepflegt. Zu den Gründen konnten wir die Verantwortlichen leider nicht befragen, da es nicht gelang mit ihnen ein Interview zu führen. Zu den Gründen konnten wir die Verantwortlichen leider nicht befragen, da es nicht gelang mit ihnen ein Interview zu führen.

### Bürgermeister

Der Bürgermeister hat als Kopf der Stadtverwaltung die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung umzusetzen. Seit September 2018 ist Ralf Gutheil (SPD) Bürgermeister, der sich in einer Stichwahl gegen den langjährigen Amtsinhaber Volker Zimmermann (FDP) mit 55,5 Prozent der Stimmen durchsetzen konnte. Die Wahlbeteiligung der Stichwahl lag bei 41 Prozent.

### Bauamt

Innerhalb der Stadtverwaltung ist das Bauamt für die Stadtentwicklung und die Koordinierung des Lokalen-Agenda-21-Prozesses zuständig. Dazu zählen die Erstellung von Konzepten wie dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept oder dem Einzelhandelskonzept inklusive der damit verbundenen Beteiligungsprozesse sowie die Umsetzung der größeren städtebaulichen Projekte wie etwa dem Scharnier (siehe Kapitel 4.3). Zur Bedeutung der Lokalen-Agenda-21 für die Beteiligungsstrukturen in Bad Wildungen folgen weitere Ausführungen in Kapitel 4.2.3.

### Staatsbad Bad Wildungen GmbH

Der 100 prozentige Eigenbetrieb der Stadt ist für Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung zuständig. Er wurde nach der Übernahme der beiden früheren Kurbetriebe (Hessisches Staatsbad und Bad Reinhardsquelle GmbH) vom Land Hessen in den Jahren 2002 und 2004 gegründet. Seine Hauptaufgabe liegt in der Förderung des Tourismus und Kurwesens, wodurch sich die Maßnahmen der GmbH in der Stadt vorrangig auf Werbung und Stadtmarketing, Gastronomie und Einzelhandel fokussieren. Eine eigene Wirtschaftsfördergesellschaft gab es bis 2010. Diese wurde aber aufgelöst und ihre Aufgaben in die Staatsbad GmbH eingegliedert.

Die GmbH organisiert lokale Netzwerke u. a. der gastgebenden Betriebe und Einzelhändler und bietet für diese auch regelmäßige Workshops und Erfahrungsaustausch an. Die Leitung des Betriebs ist in die Abläufe der Stadtverwaltung über die monatliche Teilnahme an sog. Amtsleiterrunden integriert. Außerdem übernimmt die GmbH die Geschäftsstelle der Aktionsgemeinschaft *Wildunger Wirtschaftsförderung e. V.* (siehe unten).

## Zivilgesellschaftliche Akteure

### Verein zur Förderung der Altstadt von Bad Wildungen e. V. (Altstadtverein)

Der Altstadtverein wurde 2004 aus einer Arbeitsgruppe zur Stadtentwicklung der *Lokalen-Agenda-21* gegründet und zielt darauf ab, die Altstadtbewohner stärker in Entwicklungsprozesse ihrer Altstadt einzubinden.

*„Zweck des Vereins ist es, unabhängig und parteipolitisch neutral die Toleranz auf allen Gebieten des Zusammenlebens verschiedener Nationalitäten und Kulturkreise im Sinne des Völkerverständigungsgedankens zu fördern.“ (Altstadtverein o. J.)*

*„Der Satzungszweck wird insbesondere durch die Unterstützung und Vernetzung aller Aktivitäten und eigeninitiativen Projekte in der Altstadt von Bad Wildungen verwirklicht, die die Bereitschaft und Fähigkeit der Bewohner zu einem solidarischen Miteinander und die städtische*

*Lebenskultur stärken sowie durch intensive Öffentlichkeitsarbeit, weitere Personen, Organisationen und Institutionen zur aktiven Mitarbeit und/oder zur finanziellen Unterstützung veranlassen.“ (Satzung des Altstadtvereins §2)*

Die Geschäftsstelle des Vereins wird durch die Altstadtkoordinatorin, eine Angestellte der Stadt, geleitet. Sie dient als Anlaufstelle für Bewohner, Vereine und Gewerbetreibende und Bindeglied zur Stadtverwaltung.

Über die Finanzierung der Stelle wird derzeit alle fünf Jahre in der Stadtverordnetenversammlung entschieden. Eine weitere Finanzierung erhält der Verein nicht. Projekte und Ausstattung muss der Verein über Fördermittel oder andere Geldquellen realisieren. Allerdings unterstützt die Stadtverwaltung den Verein bei der Akquise von Fördermitteln.

Der Verein hat vielfältige Betätigungsfelder. Er veranstaltet regelmäßige Bürgerforen, das sog. Altstadttreffen, gibt die Altstadtzeitung „Neue Altstadt Seiten“ heraus und engagiert sich bei zahlreichen Veranstaltungen in der Stadt. Des Weiteren nimmt er gestalterische Eingriffe im öffentlichen Raum vor, beispielsweise durch die Installation von Vogelnistkästen oder dem Herrichten von Blumenwiesen. Während des monatlichen Altstadttreffens besprechen die Mitglieder (Bewohner, aber auch Mitarbeitende der Stadtverwaltung und Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung) neue Ideen und diskutieren Wege zur Umsetzung. Der Verein arbeitet darüber hinaus eng mit dem Jugendhaus, dem Mehrgenerationenhaus, dem Kunstraumverein sowie dem NABU zusammen.

### Mehrgenerationenhaus Alte Schule e. V. (MGH)

Das MGH wurde 2007 von der Stadt Bad Wildungen, der Evangelischen Kirchengemeinde, dem Altstadtverein und dem Diakonischen Werk Waldeck-Frankenberg gegründet (MGH o. J.). Vorsitzender ist der Bürgermeister. Derzeit hat der Verein ca. 260 Mitglieder, darunter Einzelpersonen, aber auch verschiedene Institutionen wie Schulen etc. Das Haus befindet sich mitten in der Altstadt und versteht sich selbst als Plattform des Lernens und Begegnungsstätte der Generationen sowie verschiedener Kulturen. Im Mehrgenerationenhaus sollen *„Kontakte entwickelt, Netzwerke geknüpft, Hilfen vereinbart oder Dienstleistungen getauscht [werden]“* (MGH 2019: 1). Es finden Angebote für Kinder (z. B. Kinder-Club, Krabbelgruppe), Migranten (z. B. Internationales Frauen-Café, Sprachkurse), aber auch für Erwachsene (z. B. Repair-Café, Altstadttreffen) und Senioren (z. B. Spinnstube) statt. Das Haus will aber nicht nur Angebote unterbreiten, sondern verfolgt ausdrücklich den Weg des Aktivierens:

*„Das MGH dient dabei als Anlaufstelle für Vermittlung, Qualifizierung, Anerkennung und öffentliche Wahrnehmung des Ehrenamtes in Bad Wildungen. Freiwillige Engagierte können hierbei nicht nur die aktuellen Angebote in Anspruch nehmen, sondern viel mehr auch ihre eigenen Konzepte mit einbringen. Dieses ‚soziale Kapital‘ wird unter dem Dach des Mehrgenerationenhauses gebündelt und gefördert. Nutzen Sie es rege!“ (Bürgermeister Ralf Gutheil in Broschüre des MGH Alte Schule e. V. 2019: 2)*

Das MGH wird anteilig durch Bund (75 Prozent) und der Kommune (25 Prozent) finanziert. Allerdings ist die finanzielle Aus-



Abbildung 6: Mehrgenerationenhaus Bad Wildungen (Foto: Stefan Haunstein)

stattung relativ dünn, sodass der Verein zusätzlich auf Spendengeldern und Einnahmen aus der Raumvermietung angewiesen ist.

Das MGH hat einen hohen Stellenwert in der Stadtgesellschaft und ist über seine Mitglieder gut vernetzt (Interviews BW\_Sonstige1, BW\_Zivil2, BW\_PolVerw1). Es bringt sich aktiv in Fragen der Stadtentwicklung ein, z. B. durch Mitarbeit in Themengruppen bei Entwicklung des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK).

## Wirtschaftliche Akteure

### Aktionsgemeinschaft Wildunger Wirtschaftsförderung e. V. (AWWiN!)

Die AWWiN! wurde 2005 aus einem Zusammenschluss von drei vorherigen Vereinen gegründet, um die Wirtschaft und das Image der Stadt Bad Wildungen zu fördern. Die etwa 120 Mitglieder des Vereins decken ein breites Spektrum an Branchen ab (u. a. Rehakliniken, Gastronomie, Einzelhandel, Handwerk). Der Fokus der Aktivitäten liegt auf Veranstaltungen und der Koordination gemeinsamer Anliegen. Die Geschäftsstelle der Aktionsgemeinschaft wird von der für Stadtmarketing zuständigen städtischen Tochtergesellschaft *Staatsbad Bad Wildungen GmbH* geleitet. Dadurch besteht eine enge Verbindung zur Stadt. Die AWWiN! und ihre Geschäftsstelle fungieren auch als Scharnier zwischen den Mitgliedern und der Stadt (z. B. bei Genehmigungsprozessen).

Die Mitglieder der AWWiN! treffen sich etwa halbjährlich bei einem der Mitgliedsunternehmen, in denen sich die Mitglieder kennenlernen und über ihre Ideen (z. B. verkaufsoffene Sonn-

tage, abgestimmte Ladengestaltung) austauschen. In der Vergangenheit hat die AWWiN! zahlreiche Veranstaltungen wie z. B. das Stadtfest initiiert, diese werden jedoch zunehmend durch die Staatsbad GmbH organisiert. Das Engagement der Vereinsmitglieder ging in letzter Zeit wie in vielen anderen Vereinen laut Leiterin der Staatsbad GmbH zurück. Dies mag auch daran liegen, dass es den hier organisierten Unternehmen, die u. a. vom Kurbetrieb (z. B. Gastronomie, Reha-Kliniken), aber auch der allgemeinen konjunkturellen Lage (z. B. Handwerker, verschiedene Dienstleister) profitieren können, verhältnismäßig gut geht und sie nicht aktiv Kunden akquirieren müssen. Dadurch schwindet die Motivation sich persönlich einzubringen und die Aktivitäten werden oft nur noch finanziell unterstützt. Zu dieser finanziellen Unterstützung tragen auch die Vereinsbeiträge nicht unerheblich bei.

## 4.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege

Abseits der Stadtverordnetenversammlung als kommunalem Beschlussorgan existieren in Bad Wildungen verschiedene Möglichkeiten, durch die sich Bürgerinnen und Bürger und lokale Akteure in der Stadtverwaltung Gehör verschaffen und sich mit konkreten Ideen beteiligen können. Als besonderes Projekt entstand in Bad Wildungen bereits 2003 im Zuge einer *Lokalen-Agenda-21-Initiative* der so genannte **Bürgerbeteiligungshaushalt**. Einmal jährlich versendet die Stadtverwaltung eine Postkarte an alle Haushalte (ca. 10.000 Stück). Darauf können die Bewohner Vorschläge für Ideen oder Projekte zur Stadtgestaltung einreichen. Insgesamt stehen hierfür 10.000 € aus dem städtischen Haushalt



Abbildung 7: Postkarte zum Bürgerhaushalt

bereit. In den vergangenen Jahren wurden in der Regel jeweils zwischen 100 und 150 Vorschläge eingesandt. Vorgeschlagene Projekte waren z. B. die Einrichtung eines Waldfriedhofs und eines Bike-Parks, die (nicht realisierbare) Wiedereröffnung der Eisbahn, die ebenfalls bisher nicht gelungene Ansiedlung von Einzelhandelsgeschäften wie H&M, der Erhalt des Bads Heloponte und des Kurhauses, aber auch kleinere Projekte wie Straßeninstandsetzungen, Tempolimits, die Verbesserung des Radwegenetzes und der Straßenbeleuchtung oder auch die Kostenfreiheit der Kinder-Uni und des Kinderhotels im Mehrgenerationenhaus oder das Projekt „Kunst in der Allee“, wodurch im öffentlichen Raum Kunst erlebbar

wird. Die Ideen werden von einer Auswahlkommission (u. a. besetzt durch Mitarbeitende der Stadtverwaltung) gesammelt und hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit vorsortiert. Im Anschluss werden die ausgewählten Vorschläge in der Stadtverordnetenversammlung diskutiert und über deren Umsetzung sowie Finanzierung entschieden. Ungeachtet ob die eingebrachten Vorschläge positiv beschieden werden, erhält jeder Einsender einen Bescheid samt Begründung für die Beachtung bzw. die Ablehnung sowie eine Einladung für eine gemeinsame Festveranstaltung, auf der die Teilnahme gewürdigt wird. Zudem werden alle Vorschläge auf der Webseite der Stadt veröffentlicht und der Umgang mit einem kurzen Kommentar damit offengelegt<sup>12</sup>. Mit diesem Instrument will die Stadt einerseits ein Stimmungsbild erzeugen, welche konkreten Projekte relevant für die Bürgerschaft sind (z. B. Verschönerung der Altstadt und Pflege des Stadtparks, Stärkung des Fußverkehrs durch Aufstellen von Bänken). Andererseits soll das Instrument dazu dienen, Bewohner zur konkreten Umsetzung ihrer entwickelten Ideen anzuregen. So wird in einem Beitrag auf Wildungen digital (15.07.2019) betont, dass viele nachhaltige Projekte in den vergangenen Jahren mit großem ehrenamtlichem Engagement umgesetzt wurden. Es werden aber auch teilweise Ideen, die hier genannt werden, von der Verwaltung aufgenommen und in teilweise bereits laufende Planungen einbezogen oder auf längerfristige Umsetzungsmöglichkeiten überprüft.

Nach der Amtsübernahme hat der neue Bürgermeister zudem eine monatliche **Bürgersprechstunde** eingerichtet, in der er sich für jedes Gespräch 20 Minuten Zeit nimmt und die Themen an entsprechende Stellen in der Verwaltung weiterleitet. Darüber hinaus wird seitens der Stadtverwaltung aber auch der politischen Akteure (hier: Freie Wähler) betont, immer ein offenes Ohr für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu haben, die sich jederzeit an die entsprechenden Mitarbeitenden oder Stadtverordneten wenden können. „Wenn der Bürger das möchte, dann kann er zum Telefonhörer greifen und hier anrufen“ (Interview BW\_PolVerw2). Entsprechend haben sich auch die von uns interviewten Vertreter der Stadtverordnetenversammlung geäußert. Alle **politischen Ausschüsse** tagen öffentlich und können von den Bürgerinnen und Bürgern besucht werden.

Der Planungsausschuss diskutiert z. B. die im nächsten Kapitel aufgeführten größeren und zum Teil kontroversen Projekte oder auch den ISEK-Beteiligungsprozess. Die Bürgerinnen und Bürger haben zum Teil eher kleinere Anliegen, wie die Einrichtung einer Straßenlaterne.

Immer wieder wurde in den Interviews betont, dass alle Akteure grundsätzlich untereinander und für die Bürger ansprechbar sind und auch **persönliche Kontakte** untereinander pflegen. So ist z. B. der Altstadtverein ebenso für Vorschläge aus der Stadtverwaltung offen wie umgekehrt bzw. wird auch selbst das Gespräch gesucht. Dabei wird auch die Größe der Stadt als Vorteil benannt.

„Ich sehe hier das eher als Chance, dass unsere Stadt eine gewisse Größenordnung hat, wo ich einfach rausgehen kann und mit den Geschäftsleuten, mit den Klinikbetreibern, also mit denen, die hier die Stadt vorantreiben und entwickeln sollen, unmittelbare Gespräche führen kann – das halte ich für einen ganz großen Vorteil.“ (Interview BW\_PolVerw3)

Die Presse wird zudem einmal in der Woche in einem **Pressegespräch** über aktuelle Themen aus der Stadtverwaltung informiert. Hier gibt es die Möglichkeit, Hintergründe etwas ausführlicher zu erläutern und sich auch zu bestimmten Themen, die in die breite Öffentlichkeit getragen werden sollen, auszutauschen. Das Pressegespräch wurde bereits unter dem vorletzten Bürgermeister eingeführt und findet seither kontinuierlich statt.

Auch die **Stadtteile** werden über verschiedene Formate einbezogen. Im Zuge der Haushaltsplanung haben die Ortsbeiräte und Bürgervereine<sup>13</sup> die Möglichkeit Vorhabenlisten einzureichen, wobei davon nicht alle umgesetzt werden können. Aber auch unterjährig besteht die Möglichkeit bei dringendem Bedarf die Verwaltung oder auch die Staatsbad GmbH anzusprechen. Aus organisatorischen Gründen gibt es jedoch für die Stadtteile kein eigenes Budget, über das sie frei verfügen können, obwohl sich einige der Ortsvorsteher und Ortsvorsteherinnen dies laut Aussage des Bürgermeisters wünschen. Damit würde die Verwaltung aber gleichzeitig auch weniger Kenntnis über die Aktivitäten in den Stadtteilen haben. Die Ortsvorsteher haben das Recht, zu Beginn jeder Stadtverordnetenversammlung ihre Anliegen einzubringen. Der Bürgermeister bemüht sich zudem, bei den Sitzungen der Ortsbeiräte dabei zu sein, und regelmäßige Ortsbegehungen mit den Ortschaftsbeiräten durchzuführen. Seitens des Bürgermeisters, der Verwaltung und auch der Freien Wähler wurde betont, dass die Belange der Stadtteile ernst genommen werden, auch wenn diese zum Teil eine Bevorzugung der Kernstadt kritisieren (Interview BW\_PolVerw5).

In jüngerer Vergangenheit gab es begleitend zur **Erarbeitung des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepts**

<sup>12</sup> Siehe <https://www.bad-wildungen.de/de/rathaus-service/pro-bad-wildungen/lokale-agenda-21/buergerhaushalt/ergebnisse-buergerhaushalt-2020>

<sup>13</sup> Die zehn ländlichen Stadtteile verfügen über Ortsbeiräte, die vier Stadtteile in der Kernstadt über Bürgervereine mit vergleichbarer Funktion.

**(ISEK)** eine Reihe von Beteiligungsformaten. Das ISEK ist Voraussetzung dafür, dass die Altstadt erneut in ein städtebauliches Förderprogramm („Aktive Kernbereiche“) aufgenommen wird. Es wurde daher zeitgleich mit dem Förderantrag im Juni 2019 beim Land Hessen eingereicht. Eine Entscheidung über die Aufnahme in das Förderprogramm steht zum Zeitpunkt der Verschriftlichung dieses Berichts noch aus.

Besonders involviert in den Prozess war der Altstadtverein, auf dessen Internetseiten sich auch eine umfassende Dokumentation findet. Als Koordinator der Lenkungsgruppe oblag es ihm, den direkten Draht zu den Bürgerinnen und Bürgern beizubehalten und Öffentlichkeitsarbeit zu machen. Weitere Mitglieder der Lenkungsgruppe waren der Bürgermeister und die entsprechend Verantwortlichen der Stadtverwaltung, das Stadtmarketing, der Seniorenbeirat, der Behindertenbeirat, das Mehrgenerationenhaus und die AWWiN!. Dazu gab es auch themenspezifische Gruppen zur Vorbereitung des Prozesses.

Die Veranstaltungen, zu denen alle Bürgerinnen und Bürger offen eingeladen waren (Interview BW\_PolVerw3), wurden nach verschiedenen Aussagen recht gut besucht (BW\_Zivil1; BW\_PolVerw5) und umfassten verschiedene Formate von Runden Tischen, einem Stadtspaziergang und mehreren Werkstätten. Im Stadtspaziergang, zu dem alle Bürgerinnen und Bürger eingeladen waren, wurden erste Ideen gesammelt, und dann in der Lenkungsgruppe gebündelt und fokussiert. Obwohl viele Mitarbeitende der Stadtverwaltung in die Entwicklung des ISEK involviert waren, versuchte die Stadt sich eher bei den Veranstaltungen zurückzuhalten und Anregungen der Bürgerschaft aufzunehmen. Die Beteiligung der Wirtschaft, speziell der Mitglieder der AWWiN!, wurde als eher dürftig eingeschätzt (Interviews BW\_PolVerw3; BW\_PolVerw1).

Besonderes Augenmerk wurde bei der Erstellung des Konzepts darauf gelegt, dass es sich an die Bewohner der Altstadt und nicht etwa an Touristen richtet (Interview BW\_Zivil1). Ein Fokus war dabei etwa der Umgang mit dem wachsenden Leerstand in der Stadt, der mit professioneller Betreuung nun angegangen werden soll (Interview BW\_PolVerw2).

Ein längerfristiges Engagement der Bürgerinnen und Bürger im aktuellen politischen Geschehen scheint aber eher schwierig erreichbar zu sein. So beschreibt der Vertreter der Freien Wähler es als frustrierend, wenn *„der Bürger dann an der Allgemeinheit keine Teilhabe haben will, sondern nur an seinem eigenen Problem [interessiert ist]“* (BW\_PolVerw5). Bei den Planungen für ein Baugebiet etwa hätten sich die Anwohner stark eingebracht, danach wollten sie sich aber nicht in andere politische Fragestellungen der Stadt involvieren. *„Es gibt eine politische Gleichgültigkeit gegenüber der Kommune. Und ein gewisses Desinteresse“* (BW\_PolVerw5).

In die Erarbeitung des ISEK waren auch der **Seniorenbeirat** sowie der **Behindertenbeirat** involviert. Beide wurden auf Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gebildet und agieren unabhängig. Sie nehmen dabei weniger direkten Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse, sondern artikulieren ihre Belange gegenüber der Stadtverwaltung und setzen themenbezogene Projekte und Aktivitäten um. So hat der Seniorenbeirat beispielsweise in Kooperation mit der ansässigen Volkshochschule (VHS)

und unterstützt durch die Stadtverwaltung eine so genannte Seniorenuniversität eingerichtet (Waldeckische Landeszeitung vom 01.02.2019).<sup>14</sup>

In der Vergangenheit existierte zudem ein **Stadtjugendparlament**, in welchem Schüler Ideen entwickeln und diese anschließend in die Stadtverordnetenversammlung einstreuen konnten. Aus dem Gremium wurde beispielsweise die Idee für einen Jugendraum und eine kostenfreie Busverbindung nach Fritzlar entwickelt – und anschließend, von der Stadtverordnetenversammlung befürwortet und unterstützt, durch die Verwaltung in die Wege geleitet. Dieses Gremium konnte sich allerdings nicht dauerhaft etablieren, da die treibenden Kräfte nach dem Ende ihrer Schulzeit die Stadt verließen (siehe Abschnitt 1 zu demographischen Entwicklungen) und sich das Stadtjugendparlament auflöste. Es gibt erste Bestrebungen, Jugendliche wieder stärker einzubeziehen, u. a. über eine Jugendkonferenz unter dem Motto *„Bad Wildungen verWANDELn“*, den das Land Hessen durch die Servicestelle Vitale Orte begleitet hat. Dabei konnten Jugendliche eigene Ideen für jugendorientierte Angebote entwickeln und diskutieren. Unter anderem wurde auch die Idee einer Bad Wildungen App geboren, die nun mit Unterstützung der Staatsbad GmbH umgesetzt wurde. Viele Vorschläge der Jugendlichen sind aber auch nicht einfach realisierbar, wie Bürgermeister Gutheil in einem Presseartikel deutlich machte (Waldeckische Landeszeitung vom 23.06.2019).

Ein mediales Kommunikationsmittel ist auch die **Webseite Wildungen.digital**, die seit 2017 vom Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt e. V. betrieben wird. Diese berichtet zu aktuellen lokal- und regionalpolitischen Themen sowie Veranstaltungen. Der Verein möchte nach eigenen Angaben eine Alternative zur *„häufig feststellbare[n] einseitige[n] oder oft auch lückenhafte[n] Berichterstattung in der übrig gebliebenen Lokalzeitung“* bieten. *„Sowohl Mandatsträger als auch Einzelne und Bürgerinitiativen können sich einbringen. Zudem gibt es bestimmt einige Bürgerinnen und Bürger, die sich Gedanken über diverse Probleme in ihrer Kommune und mögliche Lösungen machen. Die sind herzlich eingeladen, ihre Beiträge beizusteuern.“* Angegeschlossen an die Webseite gibt es eine Facebook-Seite, auf der die Beiträge verlinkt sind. Der Vorsitzende des Vereins ist zudem in der Initiative zur Stärkung der Innenstadt von Bad Wildungen aktiv, die die Webseite zumindest bei für sie relevanten Themen als Sprachrohr nutzt (z. B. bei städtebaulichen Projekten wie dem Verkauf des Kurhauses, Haus Oestreich u. a.).

<sup>14</sup> Im Rahmen der Seniorenuniversität werden regelmäßig Expertinnen und Experten zu Vorträgen in die VHS eingeladen. Die Themensetzung erfolgt dabei auf Vorschläge der Senioren. Der Besuch der Vorträge mit meist geschichtlichem oder gesellschaftspolischem Fokus ist kostenlos.

### 4.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure

Die von uns interviewten zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure sind alle eng sowohl mit der Stadtverwaltung als auch untereinander verzahnt. Dies beruht vermutlich zum Teil auch darauf, dass einige der benannten Akteure und Initiativen (z. B. Altstadtverein, Mehrgenerationenhaus, *Bürgerhaushalt*, Kommunales Kino) aus dem *Lokalen-Agenda 21-Prozess* hervorgegangen sind, der in den 1990er Jahren initiiert wurde und dessen Strukturen noch bis heute nachwirken und zumindest in Teilen aktiv sind.

Die gegenseitige Verflechtung zeigt sich u. a. daran, dass etwa der Altstadtverein sowohl bei der AWWiN! als auch beim Mehrgenerationenhaus Mitglied ist (bei letzterem sogar Gründungsmitglied). Gleichzeitig unterstützt die Stadtverwaltung durch die Einstellung einer Altstadtkoordinatorin und die Führung der Geschäftsstelle der AWWiN! über das Stadtmarketing das operative Geschäft der Vereine. Allerdings fluktuiert die Besetzung der Altstadtkoordinationsstelle auch wegen der relativ niedrigen Vergütung der Stelle (was den Haushaltszwängen geschuldet ist) beträchtlich. Das Mehrgenerationenhaus wird über eine institutionelle Förderung unterstützt, erster Vorsitzender des Vereins ist der Bürgermeister, dessen Unterstützung von den Mitarbeitenden des Hauses positiv wahrgenommen wird. Auch in der Kommunikation untereinander gibt es institutionalisierte Strukturen: so ist der Altstadtverein monatlich zu einer Dienstbesprechung mit dem Bauamt geladen und erhält durch die Verwaltung nach Möglichkeit Unterstützung beim Stellen von Förderanträgen.

Die Bewertung dieser Verflechtungen wird dabei durchaus ambivalent vorgenommen. Zum einen wird etwa die enge Verzahnung des Altstadtvereins mit der Stadt positiv wahrgenommen, da sie die Schlagkraft des Vereins erhöht und bürokratische Hürden leichter bewältigt werden können. Auf der anderen Seite wirft die institutionelle Nähe häufig Zuständigkeitsfragen auf, die nicht immer konfliktfrei gelöst werden können. Beispielhaft sind hier die Bewässerung der Pflanzen im öffentlichen Raum oder die regelmäßigen Aufräumaktionen des Vereins zu nennen. Während im Kurbereich Reinigung und Begrünung inklusive einer intensiven Bewässerung von der Stadt geleistet werden, ist dies im Altstadtbereich weitestgehend nicht der Fall. Hier wird gerade hinsichtlich einer ansprechenden Begrünung viel ehrenamtliches Engagement vor allem von Seiten des Altstadtvereins geleistet. Diese ungleiche Behandlung sorgt für Unmut, wie folgender Ausschnitt aus einem Leserbrief in der vom Verein herausgegebenen Zeitung „*Neue Altstadt Seiten*“ verdeutlicht:

*„Ich wohne jetzt schon mehr als zwanzig Jahre in der Altstadt und man meint, hier wäre die Zeit stehen geblieben! Hier und dort wurde ein Platz/Eckchen neu gestaltet, um die Altstadt ein wenig aufzuwerten. Aber das Gesamtbild bleibt für mich erschreckend. [...] Fast jeden Tag fährt die Kehrmaschine die Flaniermeile [im Kurbereich] auf und ab. Aber in der Altstadt ist sie kaum zu sehen. Was ist da nur los? Warum fährt sie kaum durch die Altstadtstraßen? Die Sauberkeit der Altstadt sollte unseren Herren Stadtvätern sehr am Herzen liegen. Denn nur so kommen auch die Gäste in unsere schöne Altstadt.“*

*Blumen locken Touristen immer und überall hin. (...) Ich bin der Meinung, dass, wenn die Brunnenstraße bunt und schön aussieht, die Gäste auch runter bis zum Kaiserlindenplatz laufen. Davon hätten ALLE Geschäftsleute was und die Altstadt würde mit wenigen Mitteln enorm aufgewertet. Wer soll die Blumen gießen, fragt ihr Euch – na der Bauhof selbstverständlich. Denn der gießt ja auch jeden Tag (im Sommer) die Blumen in der Allee. Oder sind wir Altstädter es nicht wert?!“ (Leserbrief in „*Neue Altstadt Seiten*“ vom Mai 2014)*

Gleichzeitig werden teilweise die freiwilligen Helfer bei den Aufräumaktionen angesprochen, ob sie nun (ausbleibende) städtische Arbeiten ersetzen:

*„Bei Müllsammel- und Putzaktionen in der Altstadt werden wir hin und wieder darauf angesprochen, ob wir das jetzt täglich machen würden - frei nach dem Motto: Wir wären doch dazu angestellt. Wir erklären gern immer wieder, dass wir uns für die Sauberkeit unserer Altstadt verantwortlich fühlen und diese Tätigkeiten ehrenamtlich machen, das Aufräumen aber nur eine von vielen Vereinsaktionen sei.“ (Bericht der Altstadtkoordinatorin in „*Neue Altstadt Seiten*“ vom Winter 2018)*

Allerdings scheint der Stadt die Diskrepanz sehr wohl deutlich geworden zu sein (Interview BW\_PolVerw2), sodass der Fokus im kürzlich verabschiedeten ISEK wieder etwas mehr auf den Altstadtbereich gelegt wurde.

In Diskrepanz zum vielfältigen, oft ehrenamtlichen Engagement von Altstadtverein und Mehrgenerationenhaus wird in der Stadt die zunehmende Passivität der AWWiN! beklagt. In der Vergangenheit hatte diese zahlreiche Veranstaltungen in der Stadt initiiert, an denen sie sich heute allerdings nur noch wenig beteiligen (z. B. Stadtfest, Weihnachtsmarkt). Das Aktivitätsfeld der Mitglieder hat sich weitgehend von einer aktiven Gestalterrolle hin zu einer stillen Teilhabe verlagert, die sich im Wesentlichen auf die Bereitstellung von Geldern für Veranstaltungen beschränkt, die dann wiederum von der städtischen Staatsbad GmbH organisiert werden.

*„In der AWWiN! sind alles Betriebe, denen geht es heute gut, die haben genügend Arbeit und die geben vielleicht mal ein Obolus, aber die sehen es nicht ein, ihre Ärmel hochzukrempeln und was mitzumachen, wie das früher war. Diese Menschen gibt es nicht mehr, da gibt es den Vorstand noch, der sich ehrenamtlich trifft und da ist der ein oder andere bereit, noch etwas zu machen, aber die meisten machen nichts mehr.“ (BW\_PolVerw3)*

Der Rückzug wird entsprechend damit begründet, dass sich viele Unternehmen in einer konjunkturell bedingt aufstrebenden ökonomischen Situation befinden – und selbst keine Notwendigkeit mehr sehen, persönlich aktiv zur Stadtentwicklung beizutragen<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> In der AWWiN! sind Unternehmen unterschiedlicher Branchen organisiert. Neben Handwerkern, Einzelhändlern (neben kleineren Geschäften auch Autohäuser u.ä.) und Dienstleistern (Finanzdienstleister, Marketing- und Werbedienstleister u. a.) sind auch Reha-Kliniken und Gastronomieeinrichtungen Mitglied.

Wie oben bereits angesprochen zeigte sich dieses Desinteresse beispielsweise auch bei den Veranstaltungen zur Entwicklung des ISEK. Trotz expliziter Einladung ließ die Beteiligung aus Unternehmerkreisen zu wünschen übrig. Gleiches gilt für die vom Altstadtverein initiierten Treffen.

Altstadtverein und Mehrgenerationenhaus ist die fehlende finanzielle Sicherheit gemeinsam, was u. a. den finanziellen Zwängen des städtischen Haushalts (s. o.) und einer gewissen Abhängigkeit von Fördermitteln geschuldet ist. Der Altstadtverein profitiert zwar von der Stelle der Altstadt Koordinatorin, erhält aber keine weitere regelmäßige finanzielle Unterstützung seitens der Stadt. Der Trägerverein des MGH, das sich zu einer gefestigten Institution des sozialen Austauschs in Bad Wildungen entwickelt hat, muss ebenfalls in regelmäßigen Abständen um seine Finanzierung bangen, da er von der Förderung von Bund<sup>16</sup> und Kommune abhängig ist. Eine Mitarbeiterin des MGH fasste ihren Wunsch für die folgenden Jahre entsprechend zusammen: „(...) als allererstes die Verstetigung, dass man einfach die Gewissheit hat, es geht weiter“ (Interview BW\_Zivil2).

### 4.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen

Trotz fiskalischer Engpässe konnte die Stadt in den 2000er Jahren im Bereich Stadtentwicklung einige städtebauliche Projekte voranbringen. Im Jahr 2006 war sie Ausrichterin der 3. Hessischen Landesgartenschau, was zur Umgestaltung eines 18 Hektar großen stadtnahen Geländes als Erweiterung des Kurparks führte. Seit den späten 2000er Jahren konnten verschiedene infrastrukturelle Großprojekte mithilfe von Fördermitteln (u. a. aus dem Bund-Länder-Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und dem Landesprogramm „Aktive Kernbereiche in Hessen“) umgesetzt werden. Zu nennen sind hier die Umgestaltung des Innenstadtrings samt des Umbaus von zentralen Verkehrsknotenpunkten oder die Einrichtung einer verkehrsberuhigten Verbindungsachse zwischen der Altstadt und dem Kurbereich (das sog. „Scharnier“; Abbildung 8). Allerdings lief die Förderung Ende 2016 aus, sodass derzeit keine weiteren Fördermittel in Anspruch genommen werden können. Auffällig ist, dass diese Projekte hauptsächlich die verkehrliche Infrastruktur betreffen, andere Projekte (z. B. Kurhaus, Heloponte-Bad) bislang nicht substantiell vorangebracht wurden.

Aus dem eigenen Haushalt können derzeit kaum größere Investitionen gestemmt werden, sodass Projekte derzeit auf Eis liegen. Laut Bürgermeister hat in den vergangenen Jahren unter dem vorherigen Amtsträger in Bad Wildungen „gefühlte keine Entwicklung stattgefunden“ (BW\_PolVerw1). Ein Vertreter der Freien Wählergemeinschaft sprach davon, „(...) sicher drei, vier Jahre Stagnation gehabt [zu haben], (...) die die Bürger misstrauig machten“ (Interview BW\_PolVerw5). Daher habe vor der letzten Bürgermeisterwahl eine ausgeprägte Wechselstimmung geherrscht, die zunächst zu einer relativ hohen Anzahl an Kandidatinnen und Kandidaten<sup>17</sup> und letztlich zur Ablösung des Bürgermeisters führte.

Diese Stagnation war nicht zuletzt auch der Heterogenität der Interessenlagen innerhalb der Stadtverordnetenversammlung ge-



Abbildung 8: Verkehrsberuhigte Verbindungsachse zwischen Kurbereich und Altstadt (Foto: Stefan Haunstein)

schuldet, die sich themenspezifisch in wechselnden Mehrheitskonstellationen ausdrückte. Entscheidungsprozesse gestalteten sich mitunter langwierig. Beschlüsse mussten vertagt oder an beratende Ausschüsse zurücküberwiesen werden. Zentrale Anliegen für die Stadtgesellschaft wie die Zukunft des Kurhauses konnten über mehrere Jahre nicht abschließend entschieden werden. Der amtierende Bürgermeister sieht es als dringliche Aufgabe, blockierte Entscheidungsprozesse zu lösen. Als eine wichtige Instanz dient ihm dabei der Ältestenrat. Dies ist eine Art Schlichtungsinstanz, in der sich Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende zusammenfinden, um Themen in kleinem Kreis abzustimmen und Meinungen einzuholen, „(...) ohne, dass das dann gleich am nächsten Tag in der Presse steht“ (Interview BW\_PolVerw2).

In der Stadtentwicklung von Bad Wildungen wirkt seit einiger Zeit untergründig ein zentraler Interessenkonflikt zwischen den Belangen der Kurgäste und der Vermarktung Bad Wildungen als Heilbäderzentrum einerseits und den Interessenlagen der Bewohner andererseits. Dieser Konflikt hat mehrere Dimensionen: zum einen eine soziale, da durch den Fokus auf die zumeist älteren Kurgäste die Belange der Jugendlichen vernachlässigt werden. Angebote sind nicht oder nur wenig vorhanden, vor allem in der Altersgruppe ab 14 Jahren. Die Teilnehmungsstrukturen in dieser Gruppe funktionieren wenig (siehe Ausführungen zum Jugendparlament in den Kapiteln 4.2.2 und 4.4), nach der Schulausbildung verlassen außerdem die meisten Jugendlichen (zunächst) die Stadt.

<sup>16</sup> Der Verein erhält neben kommunalen Geldern Mittel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben.

<sup>17</sup> Es gab insgesamt sechs Kandidaten von CDU, FDP, SPD, Die Linke, Freie Wähler und Wir für Wildungen. Im ersten Wahlgang konnte der Amtsinhaber von der FDP noch die meisten Stimmen auf sich vereinen, gefolgt von den Kandidaten der SPD und CDU. In der Stichwahl konnte sich dann der Kandidat der SPD gegen den Amtsinhaber durchsetzen.



Der Konflikt hat außerdem eine räumliche Dimension – nämlich die ständige Abwägung zwischen den Belangen der Altstadt und dem westlich angrenzenden Kurbereich. Historisch ist die Altstadt als Zentrum mit umfassender Versorgungsinfrastruktur gewachsen. Diese Funktion ändert sich jedoch gegenwärtig: Zahlreiche Ladengeschäfte in den historischen Gebäuden stehen leer und prägen somit das Stadtbild in negativer Weise, was für beträchtlichen Unmut sorgt (Stadt Bad Wildungen o. J.):<sup>18</sup>

*„Viele Altstadtbewohner haben sich immer ein bisschen abgeschriben gefühlt, weil das Stadtmarketing mehr (...) im Kurbereich verortet ist.“ (BW\_Zivil1)*

Daher gibt es auch immer wieder Debatten um städtische Einkaufsmöglichkeiten. Auf der einen Seite besteht ein Interesse seitens der Stadtverantwortlichen, die kleinteilige (und z. T. auf kaufkräftige Kurgäste ausgerichtete) Einzelhandels- und Gastronomiestruktur in der Altstadt und im Kurbereich zu erhalten. Um dem gegenwärtig sorgenvoll beobachteten „Geschäftssterben“ (Interview BW\_PolVerw5) etwas entgegenzusetzen, sollen großflächige Märkte aus den städtischen Kernbereichen ferngehalten werden. Auf der anderen Seite gibt es Stimmen aus der Bürgerschaft, die sich einen großflächigen und modernen Einkaufsmarkt in Zentrumsnähe wünschen. Da dieser fehlt, fahren viele Wildunger ins benachbarte Fritzlar, wodurch Kaufkraft aus Bad Wildungen abfließt.

Die angespannte Haushaltslage führte auch dazu, dass die Verwendung kommunaler Gelder für freiwillige Leistungen umkämpft ist. Dies zeigt sich in besonderem Maße bei der Unterhaltung von städtischen Freizeit- und Kultureinrichtungen. So wurden städtische Einrichtungen, die für viele Bad Wildunger einen hohen Freizeitwert besitzen, in jüngerer Vergangenheit stillgelegt. Die besonders bei Kindern und Jugendlichen beliebte winterliche Eisbahn ist aufgrund eines Defekts und in Erwartung hoher Sanierungskosten seit 2012 geschlossen.<sup>19</sup> Seit 2010 wird zudem diskutiert, ob das sanierungsbedürftige Stadtbad Heloponte umfassend saniert, neu gebaut oder veräußert werden soll. In diesem Zusammenhang initiierten Vertreter von *Wir für Wildungen* 2013 zwei Bürgerbegehren für den Erhalt der Riesenrutsche im Schwimmbad sowie die Reparatur der Eisbahn, um letztlich einen Bürgerentscheid zu erwirken. Über 2000 Unterstützer konnten die Initiatoren hierfür gewinnen. Da die Bürgerbegehren nach Ansicht des Magistrats und der Kommunalaufsicht einige gesetzliche Anforderungen nicht erfüllten (u. a. Darstellung der Investitions- und Folgekosten), lehnte die Stadtverordnetenversammlung die Zulassung des Bürgerbegehrens mit 17:11 Stimmen ab (HNA vom 28.05.2013).

Ebenfalls kontrovers wird die Zukunft des derzeit funktionslosen und sanierungsbedürftigen Kurhauses diskutiert, welches nach dem Rückzug des Landes Hessen aus dem Kurbetrieb in städtische Hände fiel und „finanziell für die Stadt Bad Wildungen so überhaupt nicht zu stemmen war und auch nicht zu stemmen ist“ (Interview BW\_PolVerw5). Hinzu kommt, dass es mit der Wandelhalle noch ein zweites Kurhaus gibt, das bereits saniert wurde. Auf der einen Seite gibt es Stimmen, die sich für den Erhalt als Kulturstätte stark machen. Hierfür wäre jedoch eine zweistellige Millioneninvestition nötig. Andererseits wird dafür plädiert das Kurhaus abzureißen und die Fläche an einen privatwirtschaftlichen Investor zu veräußern und dort beispielsweise



Abbildung 9: Langjähriges Streitthema - die Zukunft des brachliegenden städtischen Kurhauses (Foto: Stefan Haunstein)

ein Hotel im gehobenen Preissegment zu errichten. Dies soll kaufkräftige Klientel in die Stadt locken, was den bestehenden Geschäften und Restaurants zu Gute käme. Die Abstimmungen zwischen Projektentwickler und Investoren laufen derzeit noch, sollen aber möglicherweise bis Ende 2019 zum Abschluss kommen (Zimmermann in Wildungen Digital vom 18.08.2019).

Dieser Konflikt ist in der Vergangenheit auf verschiedenen Ebenen ausgetragen worden, über mehrere Jahre wiederkehrend auch in der Stadtverordnetenversammlung. Im Kern ging es darum, welche Zugeständnisse und Freiheiten man einem möglichen Investor einräumen sollte und kann, um einerseits überhaupt Bereitschaft zu erwecken, andererseits aber auch die eigenen stadtpolitischen Belange nicht aus dem Blick zu verlieren. Nach zähen Debatten in der Stadtverordnetenversammlung hat sich in der ersten Hälfte des Jahres dann eine Mehrheit für die Veräußerung an einen Investor und damit den Bau eines Hotels herauskristallisiert.

*„Und die Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung will das Hotelprojekt jetzt. Das hat nur ein bisschen gedauert. Das heißt dann eben für mich oder für uns über den Bürgermeister oder den Ältestenrat zu gucken, dass man die Gremien erreicht und notfalls auch in die Gremien, die Fraktionen geht und mit denen spricht und von der Notwendigkeit überzeugt. Das ist vornehmlich die Aufgabe des Bürgermeisters. Die Hauptfäden muss er ziehen.“ (Interview BW\_PolVerw3)*

<sup>18</sup> Für die Bewältigung des Leerstandsproblems zeichnet sich die städtische Marketinggesellschaft Staatsbad GmbH zuständig. Sie fungiert als Vermittlungsinstanz zwischen Immobilieneigentümern, (potenziellen) Gewerbetreibenden sowie städtischer Verwaltung (z. B. bei baurechtlichen Fragen) und berät u. a. bei der Finanzierung sowie der Entwicklung von Geschäftsideen.

<sup>19</sup> Auf vielfachen Wunsch (u. a. im Bürgerhaushalt; s. u.) wurde im Winter 2018 eine mobile Eisbahn in der Stadt neu geschaffen. Diese wird privat betrieben, allerdings aus dem städtischen Haushalt subventioniert.



Abbildung 10: Die Zukunft des Kurhauses - ein umkämpftes Thema (Foto: Stefan Haunstein)

In der Stadtgesellschaft bleibt das Thema indes weiterhin präsent. Beispielsweise trugen Befürworter einer Erhaltung des Kurhauses als Kulturzentrum ihren Unmut in Form einer Demonstration auf die Straße (Lokalo24 vom 07.04.2018, Wildungen digital vom 07.04.2019; Waldeckische Landeszeitung vom 07.04.2018). Auch im alltäglichen Leben ist das Thema nach wie vor präsent (Abbildung 10).

Generell lässt sich sagen, dass die Diskussionen um das Schließen bzw. Veräußern von Freizeit- und Kulturstätten in den vergangenen Jahren grundsätzliche Debatten darüber entfacht hat, ob die Anliegen der Bewohner angesichts der Fokussierung der Stadt als Heilbäderzentrum noch ausreichend Gehör finden. Inwieweit Anspruch und Wirklichkeit hier übereinstimmen oder auseinandergehen, ist daher im letzten Abschnitt der Fallstudie Gegenstand der Betrachtung.

#### 4.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden

Bad Wildungen verfügt über eine große Vielfalt an beteiligungsrelevanten Instrumenten. Hierzu gehören klassische Gremien wie der Senioren- oder auch der Behindertenbeirat, die sich für die Interessen ihrer spezifischen Zielgruppen Gehör verschaffen. Dazu zählen aber auch breiter angelegte Instrumente wie der Bürgerbeteiligungshaushalt, durch den Bewohnern die Möglichkeit eingeräumt wird, Ideen zur Stadtgestaltung einzubringen und mit dessen Hilfe ein größeres Interesse für stadtentwicklungsrelevante Belange geweckt werden soll. Hinzu kommen unterschiedliche stadtentwicklungsbezogene Vereine mit spezifischen Ausrichtungen: Der Altstadtverein bietet den Bewohnern

eine Plattform, Ideen für ihren Stadtteil zu entwickeln und umzusetzen. Im Mehrgenerationenhaus finden engagierte Menschen Räumlichkeiten, ihre Ideen zu entfalten. Und im Gewerbeverein AWWiN! bündeln örtliche Wirtschaftsakteure ihre Anliegen und ergreifen Maßnahmen zur Förderung des Images der Stadt. Gemeinsam ist allen Vereinen, dass sie nicht isoliert für sich agieren, sondern starke Querverbindungen zueinander besitzen. Beispielsweise organisieren AWWiN! und Altstadtverein gemeinsam das „Gassenhauer“-Fest. Der regelmäßige Sonntagsbrunch des Altstadtvereins findet im Mehrgenerationenhaus statt. Gemeinsam ist diesen Vereinen auch, dass sie in hohem Maße mit der Stadt verwoben sind. Sie erhalten Unterstützung durch die Stadt – personell, finanziell und ideell. Und mehr noch: Ohne ein solches kommunales Dazutun wäre keiner dieser Vereine langfristig überlebensfähig – sei es da die Stadt Gelder für die Koordinierungsstellen bereitstellt (Altstadtverein und MGH) oder die Organisation der vom Verein (teil-)finanzierten Veranstaltungen leistet (AWWiN!). So bringt die Stadt große Anstrengungen auf (und stellt auch Ressourcen bereit), um Beteiligung zur Stadtgestaltung zu ermöglichen. Auf der anderen Seite wurde die geringe Planbarkeit finanzieller Ressourcen aufgrund der Fördermittelabhängigkeit aber auch eine unzureichende finanzielle Ausstattung durch den geringen Spielraum im städtischen Haushalt als Problem benannt. Eine kontinuierliche Arbeit wird dadurch erschwert (s. o.). Viele der Maßnahmen etwa aus dem Bürgerhaushalt können nur durch intensives ehrenamtliches Engagement umgesetzt werden.

Zudem kristallisierten sich an verschiedenen Stellen immer wieder die Grenzen von Beteiligung heraus. Dabei muss die Stadt in ihrer Funktion als Heilbäderzentrum den Spagat leisten, sich gleichermaßen für Bewohner und Gäste mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und Erwartungen attraktiv aufzustellen. Da das Land sich aus dem Kurbetrieb zurückgezogen hat, trägt die Stadt nun die Aufwendungen für die umfassenden Infrastrukturen selbst. Die noch vorhandenen Zuwendungen vom Land wiegen dabei die Ausgaben bei weitem nicht auf. Bei angespannter Haushaltslage sind Sparmaßnahmen unvermeidlich, notwendigerweise müssen Einsparungen bei Einrichtungen und Aktivitäten erfolgen, die nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehören. Dies geschieht allen voran bei zentralen Freizeit- und Kultureinrichtungen – Objekten, die im Stadtbild auffallen (z. B. Eisbahn, Freizeitbad, Kurhaus). Dies birgt Reibungspunkte, die nicht nur in der Stadtverordnetenversammlung für Konflikte sorgen und in der Vergangenheit Entscheidungsblockaden und Stagnation zur Folge hatten, sondern deren ausbleibende Problemlösungen auch für Unmut in der Stadtgesellschaft sorgten. Unzufriedenheit über „*geföhlt keine Entwicklung*“ (Interview BW\_PolVerw1) ging in einigen Teilen der Bewohnerschaft zu einer Protesthaltung über, die dann wiederum keinen guten Nährboden für den Willen zur Beteiligung und Mitgestaltung (mehr) bildet. Parlamentsmitglieder der Freien Wähler gingen näher auf die Diskrepanz zwischen dem politischen Willen für mehr Beteiligung und die Resonanz darauf ein:

*„Ich glaube, wir geben uns da Riesenmühe gute Bürgerbeteiligung hinzubekommen. Es liegt an den Bürgern. (...) Ich habe wirklich kein Rezept dafür, wie ich das besser machen kann. (...) Selbst wenn wir hier in der Allee Veranstaltungen haben. Wildunger sind da zwar vertreten, aber die haben kein Interesse mit mir irgendwie zu diskutieren*

oder irgendwas. Es sei denn, es sind ihre eigenen Belange. (...) Es gibt eine politische Gleichgültigkeit gegenüber der Kommune. Und ein gewisses Desinteresse.“ (Interview BW\_PolVerw5)

Allerdings wäre es verkürzt, allein stagnierende örtliche Entwicklungen für mangelnde Beteiligung verantwortlich zu machen. Der seit 2018 amtierende Bürgermeister führt diese Lethargie bei städtischen Entwicklungen auf grundsätzliche gesellschaftliche Entwicklungen zurück:

„Dieser Solidargedanke oder als Gesellschaft einen Gemeinschaftsgedanken zu entwickeln, das lässt ja immer mehr nach und auch die Bereitschaft [sich] für etwas Gemeinschaftliches, für was Öffentliches einzusetzen, das lässt auch immer mehr nach. Also die Leute denken lieber an sich. Da ist wichtig der nächste Urlaub, der eigene Garten und was interessiert mich, was mein Nachbar macht. Das merken wir hier auch ganz deutlich. Das merkt jeder Verein, das merkt jede Partei. Und natürlich merkt das auch eine Stadtverwaltung.“ (Interview BW\_PolVerw1)

Die schrittweise Erosion des Interesses insbesondere jüngerer Generationen, sich für öffentliche Belange einzubringen – und erst recht: sich dafür (ein-)binden zu lassen – ist auch mit Blick auf die Altersstrukturen im Altstadtverein wie auch den politischen Gremien der Parteien zu konstatieren. Es bringen sich in allererster Linie Menschen ein, die das 50. Lebensjahr bereits überschritten haben. Jungen Menschen wird ein gewisses Desinteresse attestiert, sich in etablierten politischen- wie auch Vereinsstrukturen zu engagieren. Zudem haben sie in einem gewissen Alter ihren Lebensmittelpunkt nicht in Bad Wildungen sondern ziehen für eine Ausbildung oder ein Studium weg.

„Diese jungen Menschen (...) gehen nach dem Abitur weg aus der Stadt. [...] Und dann sind sie völlig verloren. Und deshalb haben sie im Stadtparlament keinen Studenten drin. Und Stadtparlament soll doch das Gefüge der Stadt abbilden. Da soll der junge [Mensch] drin sitzen, der Mittelalte und der alte Sack. (...) Wir haben größtes Interesse auch jüngere Mitglieder aus der Stadt [zu gewinnen], aber das bewusste politische Engagement, ein Mandat auch nach außen hin zu übernehmen, mit der Verpflichtung regelmäßig zu den Sitzungen zu gehen, ist gering.“ (Interview BW\_PolVerw5)

Fernab der Anstrengungen, junge Menschen für ein kommunalpolitisches Engagement zu gewinnen, wurden auch die Bestrebungen, diese auf andere Wege bei Fragen der Stadtentwicklung zu beteiligen, als hürdenreich eingestuft. So führte der Bürgermeister aus:

„In der schnelllebigen Zeit den Wünschen der Jugend nachzukommen ist sehr schwierig“ (Interview BW\_PolVerw1).

Freizeit- und Konsumtrends wandeln sich rasch. Da die Prozesse zur Umsetzung von Ideen in bürokratischen Strukturen mitunter sehr langwierig sind, können von Jugendlichen entwickelte und von der Stadt aufgegriffene Ideen womöglich erst dann realisiert werden, wenn der Trend bereits wieder verflogen ist – oder die

Ideenentwickler nach der Schulzeit die Stadt verlassen haben. In Bad Wildungen zeigte sich eine solche Problematik in der Vergangenheit. Vor einigen Jahren wurde auf Wunsch des ehemaligen Jugendparlaments eine kostenfreie Busverbindung nach Fritzlar eingerichtet, damit Jugendliche die dortigen Freizeitangebote nutzen können. Nachdem die Stadtverordnetenversammlung einen Bustransfer beschlossen und die Stadtverwaltung diesen eingerichtet hatte, blieb die Nutzung aus und die Verbindung wurde nach wenigen Monaten eingestellt. Ähnliches zeigte sich beim Bikepark, deren Aufbau im Rahmen des Bürgerhaushalts gefördert wurde und der, nachdem die Jugendlichen nach der Schule die Stadt verließen, weitestgehend ungenutzt blieb. Solche Erfahrungen fehlgeschlagenen Einsatzes im Zuge von Beteiligungsprozessen haben in der Kommunalpolitik und -verwaltung zu einer gewissen Skepsis gegenüber der Aufnahme schnelllebiger Ideen geführt.

Diese Skepsis gegenüber Jugendbeteiligung seitens der Stadtverwaltung mag Grund dafür sein, dass dieser von der Lokalpresse „mangelnde Bereitschaft[,...]die Jugendlichen mit ins Boot zu nehmen“ bescheinigt wird (Interview BW\_Sonstige1). In einem durch das Hessische Kultusministerium organisierten Workshop, dessen Ziel es war Jugendliche für lokale Mitarbeit zu interessieren, konnten diese konkrete Angebote (z. B. Discos, Bolzplätze) und Umsetzungsmöglichkeiten erarbeiten. Bei der Stadt schien diese Veranstaltung wenig Rückhalt zu haben, die Rückmeldungen verwiesen hauptsächlich auf die Langfristigkeit der Planungen und schwierige Umsetzbarkeit der Projektideen. Auch hier betont der Mitarbeiter des Bauamts, dass Jugendliche motiviert werden müssten, selbst etwas zu tun, anstatt nur Forderungslisten an die Stadt zu stellen. Zwar könne die Stadt bei der Umsetzung unterstützen, anpacken müssen die Ideenentwickler jedoch selbst und zugleich auch dazu bereit sein, Verantwortung für die Aufrechterhaltung zu übernehmen.

Grundsätzlich rückt damit Beteiligung bei der Stadtgestaltung nahe an ein Verständnis der Verantwortungsübernahme heran. Eine solche Praxis der Verantwortungsübernahme wird tendenziell als erstrebenswert eingestuft. So führte ein Gesprächspartner der Freien Wähler mit Blick auf die Debatten der Zuständigkeiten zur Grünbewässerung im öffentlichen Raum der Altstadt aus:

„Sie haben eine Verantwortung für ihre Umgebung. Wissen Sie, da stehen drei Bäume vor Ihrem Haus. Und Sie freuen sich über den Schatten, die diese Bäume ihnen spenden. Aber sie nehmen keinen Eimer Wasser und gießen den mal. (...) Muss wirklich der [städtische] Bauhof dafür [ausrücken], wo ich doch selbst mal einen Eimer Wasser jeden dritten Tag da dran gießen könnte?“ (Interview BW\_PolVerw5)

Ein solcher Ruf, Verantwortung für den öffentlichen Raum zu übernehmen und dabei nicht an die Zuständigkeit der Stadt zu verweisen, ist insofern nicht unproblematisch, da – wie sich in der Altstadt zeigte – dieser nur in begrenzten Teilen der Bewohnerschaft Gehör findet und so letztlich die Verantwortungslast von wenigen Einzelpersonen geschultert wird, während andere die Zuständigkeit an die Stadt zurückverweisen. Allerdings hat auch diese mit finanziellen und personellen Kapazitätsproblemen zu kämpfen, um etwa Beteiligungsprozesse in hoher Qualität gestalten zu können.

*„Die Grenzen sind meistens, wenn es ums Geld geht, Personaleinsatz, Zeit, der aufgewandt werden muss, um solche Beteiligungsprozesse am Laufen zu halten.“ (Interview BW\_PolVerw2)*

Generell wird von vielen Seiten betont, dass es schwierig ist Menschen zu finden, die bereit sind Verantwortung zu übernehmen, sich zu beteiligen und zu engagieren. Dies betrifft alle, in der Studie betrachteten, zivilgesellschaftlichen Akteure. Bei der Akquirierung wird dann oft auf persönliche Netzwerke zurückgegriffen.

*„Es ist nicht so leicht. Man müsste mehr Öffentlichkeitsarbeit machen. [...] Ich spreche die Leute direkt drauf an.“ (Interview BW\_Zivil2)*

Während Beteiligung bei der Stadtgestaltung durchaus gewollt ist und hierfür von Verwaltungsseite entsprechende Strukturen bereitgestellt werden, wird die Annahme dieser Angebote durch die Bürgerschaft durchaus auch skeptisch betrachtet. So zeigte die Vergangenheit, dass – trotz großer Offenheit – das Interesse, sich mit Anliegen längerfristig und mit Blick auf allgemeine städtische Belange kommunalpolitisch einzubringen, tendenziell gering ausgeprägt ist. Interesse für Themen keimt vor allem dann auf, wenn anstehende Entscheidungen den eigenen Belangen entgegenstehen.

*„Wir sind ja auch bestrebt, wenn wir unsere Sitzungen halten, die sind öffentlich, da weisen wir auch immer darauf hin, wir bitten ja auch wirklich Leute dahin zu kommen. (...) Es ist ganz selten, dass da jemand kommt und wenn, dann ist das mal für ein Thema und dann ist der wieder weg und das ist das, was mich immer ein bisschen frustriert, weil der Bürger dann in der Allgemeinheit gar keine Teilhabe haben will, sondern nur an seinem Problem interessiert ist. Das ist für mich keine Demokratie.“ (Interview BW\_PolVerw5)*

Dieses empfundene Desinteresse und die Tendenz, dass Bewohner vor allem dann „aktiv (werden), wenn sie persönlich betroffen sind“ (Interview BW\_PolVerw1) oder es um das Schließen von Einrichtungen geht (z. B. Freizeitbad), hat zu einer skeptischen Haltung der Entscheidungsträger gegenüber Beteiligung im politischen Geschehen beigetragen. Auch ein Fraktionsmitglied der Freien Wähler, die sich grundsätzlich für mehr Bürgerbeteiligung einsetzen<sup>20</sup>, warf die Frage auf: „Wir haben eine parlamentarische Demokratie. Warum sollen wir die verwässern?“ (Interview BW\_PolVerw5). So wurde die Gefahr gesehen, dass die ohnehin große Heterogenität in der Stadtverordnetenversammlung und die damit einhergehenden schwerfälligen Entscheidungsfindungsprozesse zusätzlich überlagert werden durch Partikularinteressen und damit die Effektivität des Parlaments weiter gedämpft wird. Gerade unter Kostendruck wird die parlamentarische Demokratie als wichtig erachtet, um knappe Mittel zielgerichtet einzusetzen.

*„Letztendlich scheitert alles an Kosten. [...] die Bürger können natürlich viel auf der Wunschliste haben und die meisten überblicken das ja auch gar nicht so richtig. Und dafür gibt es halt [...] gewählte Parlamente und dafür muss jemand den Kopf hinhalten. Und das sind halt die Kommunalpolitiker, die das dann entscheiden müssen.“ (Interview BW\_Sonstige1)*

<sup>20</sup> „Wir wollen unsere Stadt im Sinne der Bürger mitgestalten. Dazu ist es uns wichtig, Kritik und Anregungen der Bürger anzunehmen!“ (Freie Wähler Bad Wildungen o. J.)

## 5 Fallanalyse Rotenburg

### 5.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung

- Mittelzentrum im Landkreis Hersfeld-Rotenburg
- Stadtteile: 8
- Fläche: 79,84 km<sup>2</sup>
- Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (31.12.2018): 14.676 (2009: 13.666, 2015: 14.411); leicht steigend
- Durchschnittsalter 2017: 44,4 Jahre (Hessen: 43,8 Jahre)
- Pendlersaldo (2018): -1329 (2013: -919; 2015: -977)
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (2018): 3830 (2013: 3816; 2015: 3966)
- Gewerbesteuer in € je Einwohner (2017): 158 € (2009: 74 €; 2015: 114 €) (Landkreis Hersfeld-Rotenburg 2017: 229 €; 2009: 241 €; 2015: 442 €<sup>21</sup>)
- Einkommenssteuer in € je Einwohner (2017): 415 € (2009: 301 €; 2015: 389 €) (Landkreis Hersfeld-Rotenburg 2017: 433 €; 2009: 301 €; 2015: 382 €)
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslose je 1000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) (2017): 43,9 (2009: 68,2; 2015: 47,0)
- Bildungs- und Gesundheitsstandort mit mehreren Kliniken und Bildungseinrichtungen des Landes und der Krankenkassen, wenig Industriebetriebe
- Sitz einer Außenstelle der Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Hessen in einer ehemaligen Bundeswehrkaserne

Rotenburg an der Fulda ist eine Kleinstadt im Landkreis Hersfeld-Rotenburg, die sich hauptsächlich als touristische Destination und Standort für Bildung und Gesundheit mit mehreren Kliniken sowie Ausbildungseinrichtungen des Landes und der Krankenkassen (u. a. Hessische Hochschule für Finanzen und Rechtspflege des Landes Hessen, BKK Akademie) versteht. Un-

ternehmen der verarbeitenden Industrie gibt es in der Stadt kaum, was sich u. a. auch in einem geringen Gewerbesteuerinkommen äußert. Die Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sind demnach bedeutend für die Stadt, etwa hinsichtlich der Kaufkraft, dem Angebot qualifizierter Arbeitsplätze und, zumindest während der Werktage, einer gewissen Belebung der unmittelbaren Umgebung der Campi. Da die Studierenden bzw. Auszubildenden sich allerdings weitestgehend auf den Campi (inkl. Wohnheim) bewegen und am Wochenende in ihre Hauptwohnsitze fahren, bleibt der Einfluss der Einrichtungen auf die Stadtentwicklung eher begrenzt.

Demographisch stellt sich die Situation in Rotenburg ebenfalls gemischt dar. Seit 2009 sind leicht steigende Einwohnerzahlen zu verzeichnen, der Altersdurchschnitt liegt mit 44,4 Jahren um 0,6 Jahre etwas über dem hessischen Durchschnitt. Dies kann wahrscheinlich zumindest teilweise auf die genannten Bildungseinrichtungen sowie auf die Außenstelle der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden, deren Bewohner in der Regel jüngeren Alters sind. Wenn man diese Faktoren außer Acht lässt, ergibt sich laut Vorsitzendem des Vereins Gemeinsam in Rotenburg, Karl-Heinz Lies, eine wesentlich ungünstigere Alters-

<sup>21</sup> Rückgang Gewerbesteuer auf Kreisebene ab 2016: „Grund für den Rückgang sind vor allem die massiven Einbrüche in Philippsthal und Heringen. Beide Kommunen sind stark abhängig von der wirtschaftlichen Lage des Düngemittelherstellers K+S, der im vergangenen Jahr auf die fehlende Versenkerlaubnis mit Kurzarbeit reagieren musste. Philippsthal musste einen Rückgang von 67,9 Prozent (um 10,4 auf 4,9 Millionen Euro) verkraften. Bei Heringen schrumpften die Einnahmen immerhin noch um 54,4 Prozent (um 7,8 auf 6,6 Millionen Euro). Beide Kommunen reagierten mit Haushaltssperren auf die Entwicklung.“ (HNA 2017)

struktur. So wird dies neben dem Leerstand als eine der größten Herausforderungen für die Entwicklung der Stadt identifiziert.

*„Wie viele Kommunen im ländlichen Raum, sieht sich Rotenburg an der Fulda mit den Herausforderungen einer alternden Bevölkerung sowie zunehmenden Leerständen in der Innenstadt konfrontiert.“ (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen o. J.)*

Bis 2014 war die Stadt Bundeswehrstandort. 2011 wurde durch das Verteidigungsministerium bekannt gegeben, dass, nach langer Diskussion und einer Sanierung im mittleren zweistelligen Millionenbereich, der Bundeswehrstandort Rotenburg a. d. Fulda aufgelöst werde. Der Standort wurde am 16. September 2014 offiziell aufgelöst; die letzten Soldaten verließen die Kaserne im Februar 2016. Seit Herbst 2015 dient die einstige Kaserne als Außenstelle der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete. Für die Integration der Flüchtlinge konnte die Stadt mit der Schaffung einer Koordinationsstelle für Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit einen Grundstein legen. Über die Zukunft der Kaserne wurde lange spekuliert. Nachdem erst über eine Nutzung durch den Zoll diskutiert wurde, hat das Bundesinnenministerium verkündet, dort ab 2021 eine Außenstelle des Aus- und Fortbildungszentrums Eschwege der Bundespolizei einrichten zu wollen. Auch wenn lokale Politiker für den Standort intensiv geworben haben, hatten sie ebenso wie die Stadtverwaltung auf die Entscheidung selbst keinen Einfluss, da sie, wie die Auflösung des Bundeswehrstandorts, auf Bundesebene getroffen wurde.

Zusätzlich sind in der Vergangenheit auch auf Landesebene einige Entscheidungen getroffen worden, die die Abhängigkeit der Stadt von übergeordneten Ebenen verdeutlichen. Dies sind u. a. die Schließung des Amtsgerichts 2011 und die Schließung des

Katasteramts. Noch heute gibt es zudem Stimmen, dass Rotenburg in der Kreisgebietsreform von 1972 „nur verloren hätte“ (Interview RBF\_PolVerw3) und der Abbau der Infrastruktur zu einem Bedeutungsverlust der Kleinstädte im Land führe.

*„Und dann jammert man in Wiesbaden, [dass] das Land verödet und so weiter, aber man begreift überhaupt nicht, dass man selbst Schuld ist.“ (Interview RBF\_PolVerw3)*

Hinzu kommt eine Zentralisierung der Jugendhilfe durch den Kreis mit Hauptsitz in Bad Hersfeld. Nach anfänglichen Überlegungen einer Schließung der Einrichtungen in Rotenburg und Bebra sind diese nun zusammengelegt worden, wobei Rotenburg nun als Außenstelle der Zentrale in Bad Hersfeld fungiert.

Dazu äußerte sich der Vorsitzende der *Unabhängigen Bürger Rotenburgs* (UBR – siehe Kapitel 5.2) Grünewald in einem Leserbrief bei [lokal24.de](http://lokal24.de):

*„Dass Bund und Land wegen angeblicher Kosteneinsparungen immer wieder Zentralisierungen vornehmen und Institutionen und Dienststellen abziehen, ist schlimm, aber meist nicht zu ändern. Dass aber der Landkreis nun die Jugendhilfeeinrichtungen in Rotenburg und Bebra wegrationalisieren und in Bad Hersfeld ansiedeln will, kann man beim besten Willen nicht nachvollziehen. (...) Zentralisierung von Behörden und Dienststellen bedeutet zwangsläufig auch Umzug von Menschen zu den Arbeitsplätzen und somit auch Bevölkerungsverlust in den Mittelzentren mit Schwächung der Wirtschaftlichkeit der Kommunen bei Eigenbetrieben und Rückgang der Steuer- und Schlüsselzuweisungen. Auch die wirtschaftliche Infrastruktur wird damit geschwächt.“ (Grünewald 2017)*



Abbildung 11: Fuldaufer mit Schloss (Foto: Stefan Haunstein)

Nach Abzug der Bundeswehr wird nun aufgrund der zahlreichen denkmalgeschützten Fachwerkhäuser der Tourismus von nahezu allen Akteuren, mit denen im Projekt gesprochen wurde, als zentraler Entwicklungsfaktor gesehen.

*„Rotenburgs Stärke ist der Tourismus in all seinen Facetten. Unsere Übernachtungszahlen sind super und können sich noch steigern – wenn nicht die Rotenburger selbst öffentlich ihre Stadt niedermachten.“ (Grunwald 2019)*

Im selben Interview, aus dem dieses Zitat stammt, spricht der Bürgermeister indirekt auch zwei Probleme der Stadt an. Zum einen scheint eine große Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger unzufrieden mit der Entwicklung der Stadt und hier im Besonderen mit dem augenfällig hohen Leerstand in zentralen Einkaufsstraßen zu sein. Zum anderen wird das Thema Leerstand als zentral für Stadtentwicklung bezeichnet (Interview RBF\_Zivil1). Dies wurde auch immer wieder in den Interviews vor Ort deutlich gemacht.

*„Egal was man hier macht, man wird nicht gemessen an der Leistung, sondern an der Besetzung der leerstehenden Schaufenster.“ (Interview RBF\_PolVerw2)*

Vor allem im Steinweg, einer verkehrsberuhigten Straße zwischen Bahnhof und Marktplatz, ist der Leerstand besonders hoch und mindert mit seiner „gegenwärtigen Ausgestaltung die Erlebnisqualität der Stadt“ (Hessisches Statistisches Landesamt o. J.). Als Gründe werden neben dem Online-Handel auch der Bau eines Shopping-Centers genannt, dass sich eher in Randlage zur Innenstadt befindet und damit Laufkundschaft abzieht (Interview RBF\_PolVerw2). Zudem gibt es derzeit keine Vertretung der Einzelhändlerinnen und Einzelhändler um der Entwicklung selbst entgegenzuwirken, da deren Vereinigung sich 2016 mangels aktiver Mitglieder aufgelöst habe (Interview RBF\_PolVerw1).

Der „Niedergang in der Einzelhandelsstruktur“ (Interview RBF\_PolVerw1) färbt wie oben angesprochen auf die Stimmung in der Stadt ab. Zudem wird die Nachbarstadt Bebra laut Bürgermeister in der Bevölkerung als Positivbeispiel wahrgenommen, in dem eine Belebung der Stadt durch ein in der Stadtmitte errichtetes Einkaufszentrum funktionierte, während dies in der eigenen Stadt nicht gelingt. Auch dies führt zu einer eher „depressiven“ Stimmung in der Stadt (Interview RBF\_Sonstige1).

*„Es ist schwierig, da können Sie sich die Beine ausreißen, bis die Rotenburger mal etwas Positives wirklich registrieren und auch loben. [...] Sie sagen nichts. Sie meckern. Es ist alles nichts. In Bebra, da ist alles viel besser.“ (Interview RBF\_PolVerw3)*

Allerdings verweist der Bürgermeister auch darauf, dass die Nachbarstadt aufgrund einer geringeren historischen Bausubstanz deutlich weniger Restriktionen durch den Denkmalschutz unterliegt. Die Stadt könnte daher in ihren Planungen freier und schneller agieren und Stadtumbau wird für die Bürgerinnen und Bürger schneller sichtbar.

In finanzieller Hinsicht ist die relativ geringe Höhe der Gewerbesteuer aufgrund mangelnder Industriebetriebe (Gesundheits- und Bildungseinrichtungen zahlen keine bis wenig Gewerbesteuer)



Abbildung 12: Steinweg (Foto: Stefan Haunstein)

für die Stadt Rotenburg problematisch. Trotzdem konnten seit 2014 nach vielen Jahren mit hohem Schuldenstand wieder ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden. Dies verdankt sie in wesentlichen Teilen dem kommunalen Schutzschirm, den das Land Hessen 2012 eingerichtet hat, um hochverschuldeten Kreisen und Gemeinden unter die Arme zu greifen. Über den Schutzschirm übernimmt das Land Hessen die Hälfte der laufenden Kassenkredite. Voraussetzung für eine Entlassung ist, dass die Kommunen drei Jahre in Folge einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Dies gelang Rotenburg 2019, sodass die Stadt nun wieder zusätzliche Investitionsspielräume hat. Die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm war mit einigen Einschnitten verbunden. Um den Haushalt zu konsolidieren mussten vor allem, neben der Schließung bzw. Nutzungseinschränkung einiger Einrichtungen wie des Horts oder des Museums, die Grundsteuer sowie weitere Gebühren und Abgaben beträchtlich angehoben werden (die Grundsteuer etwa um mehr als das Doppelte). Gleichzeitig wurde versucht auf Sozialverträglichkeit zu achten und beispielsweise die Schwimmhalle und das Freibad sowie verschiedene Zuschüsse für Sozialträger zu erhalten. Einzig die SPD-Fraktion, die bis 2011 den Bürgermeister stellte und von den anderen Fraktionen des Stadtparlaments (CDU, UBR) für den hohen Schuldenstand verantwortlich gemacht wurde, sprach sich gegen eine Inanspruchnahme des Schutzschirms aus. Trotz der Belastungen wurden der Schutzschirm und seine Wirkung in der Stadt, verbunden mit der Kommunikationsleistung der Verwaltungsspitze und vor allem des Bürgermeisters, von den Interviewpartnern positiv aufgefasst. Konzept und Wirkungen des Schutzschirms (Einschränkungen und Gebührenerhöhungen) wurden offen kommuniziert, etwa in organisierten Bürgerrunden sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortsteilen, aber auch über die sozialen Medien (z. B. über den Account des Bürgermeisters) oder im persönlichen Gespräch z. B. im Supermarkt (Interviews RBF\_PolVerw1; RBF\_PolVerw3). Dies hat dazu geführt, dass es aus der Bevölkerung kaum Protest gegen die Maßnahmen gab, sie im Gegenteil als notwendig anerkannt wurden (Interview RBF\_Zivil2).

## 5.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen

### 5.2.1 Übersicht über die Akteure

#### Politik und Verwaltung

##### Stadtverordnetenversammlung (SVV)

Die Stadtverordnetenversammlung ist das oberste Beschlussorgan der Stadt und wird alle fünf Jahre gewählt. In der aktuellen, seit 2016 laufenden, Legislaturperiode sind darin vier Parteien/Vereinigungen vertreten (siehe Tabelle 5). Die Zusammenarbeit zwischen den auf ehrenamtlicher Basis arbeitenden Fraktionen wird vom Bürgermeister als recht harmonisch bezeichnet. Entscheidungen werden oft nahezu einstimmig getroffen (Interview RBF\_Sonstige1).

Partei	% 2016	Sitze 2016
Christlich Demokratische Union Deutschlands	42,2	13
Sozialdemokratische Partei Deutschlands	35,6	11
Unabhängige Bürger Rotenburgs	18,8	6
Freie Demokratische Partei	3,2	1

Tabelle 5: Zusammensetzung Stadtverordnetenversammlung Rotenburg

##### Bürgermeister

Entsprechend der hessischen Kommunalverfassung ist der Bürgermeister Kopf der Stadtverwaltung und Vorsitzender des Magistrats, dem in der Stadt Rotenburg neben dem Bürgermeister acht Stadträte angehören. Im September 2011 wurde Christian Grunwald (CDU) mit einem Stimmenanteil von 59,5 Prozent zum Bürgermeister gewählt. Er löste damit den langjährigen Amtsinhaber Manfred Fehr (SPD) ab. Im September 2017 wurde Christian Grunwald als einziger Kandidat für eine weitere Amtszeit wiedergewählt. Der Verzicht der anderen Fraktionen auf eigene Kandidaten oder Kandidatinnen zeigt die hohe Popularität des Bürgermeisters, der unangefochten in der Stadt regiert, obwohl er die Sparmaßnahmen zu verantworten hatte, die durch den Kommunalen Schuttschirm verlangt wurden.

##### MER Stadtentwicklungsgesellschaft

Die Marketing- und Entwicklungsgesellschaft Rotenburg an der Fulda mbH (MER) ist für Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing und Prozesse der Stadtentwicklung in Rotenburg zuständig, wobei ihr auch die Tourist-Information untersteht. Als hundertprozentige Tochtergesellschaft der Stadt Rotenburg wurde sie 2016 gegründet. Geschäftsführer ist Torben Schäfer, Aufsichtsratsvorsitzender ist Bürgermeister Christian Grunwald.

Die Gesellschaft verfügt über ein Budget für eigene Maßnahmen. Des Weiteren unterstützt sie andere Akteure bei der Fördermittelakquise und stellt den örtlichen Vereinen Equipment wie eine Musikanlage oder Hüpfburg kostenfrei zur Verfügung.

Im Bereich Stadtentwicklung wurde mit der Aufnahme in das Förderprogramm „Stadtumbau in Hessen“ ein erster Meilenstein erreicht. Die MER ist nun für die Umsetzung des Programms und die Begleitung der Lokalen Partnerschaft, die aus Bürgermeister, Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen, der Stadtverwaltung, der Vereine, der Kinder- und Jugendarbeit, des Einzelhandels, der Kultur- und Tourismuseinrichtungen, des Familienbeirats, des Seniorenbeirats, dem Behindertenbeauftragten sowie der MER selbst besteht, verantwortlich.

##### Unabhängige Bürger für Rotenburg (UBR)

Die *Unabhängigen Bürger für Rotenburg (UBR)* sind eine Wählervereinigung und sehen sich explizit nicht als Partei, sondern als Interessenvertreter der Bürgerinnen und Gebührenzahler (UBR o. J.).

Hervorgegangen sind die UBR aus einer Interessengemeinschaft gegen Gebührenbescheide Anfang der 1990er Jahre, die 1992 in der Gründung der Bürger für Rotenburg und 1997 der UBR mündete. Vorsitzender der Fraktion und Zugpferd der UBR ist Hartmut Grünwald, der bereits seit 1993 im Stadtrat sitzt.

Die Ziele der UBR sind vielfältig. Angetreten um Haushalt und Gebühren der Stadt kontrollieren zu können, vertraten sie in den letzten Jahren auch explizit familienpolitische Interessen wie Veränderung der Kita-Öffnungszeiten und Gebühren oder Spielplatzsanierung sowie Belange der Senioren.

#### Zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure

##### Gemeinsam in Rotenburg e. V.

Gegründet 2012 hat der Verein Gemeinsam in Rotenburg e. V. zum Ziel, „die Attraktivität der Stadt zu steigern und einen Beitrag zur Heimat- und Kulturpflege zu leisten.“ (Gemeinsam in Rotenburg o. J.)

Der Verein entstand ursprünglich, um drei Vereine, den Marketing-, Kultur- und Tourismus- sowie Gewerbeverein zusammenzuführen, wodurch die Schlagkraft der Akteure gestärkt werden sollte. Angedacht war, den Verein zum Dachverein zu entwickeln, in dem die anderen über 100 Vereine der Stadt langfristig aufgehen sollten. Zwei der drei Gründungsvereine haben sich in den folgenden Jahren aufgelöst, während der Kultur- und Tourismusverein nach wie vor weiterbesteht (siehe unten).

Der Verein hat etwa 120 Mitglieder (Einzelpersonen wie auch institutionelle Mitglieder), die allerdings häufig eher passiv agieren. Um seine Basis auszuweiten, befindet sich der Verein momentan in einer Phase der Mitgliederakquise (u. a. auf dem Strandfest). Häufig obliegt die operative Abwicklung der Projekte allein dem Vorstand (Interview RBF\_Zivil2). Dieser führt im Interview aus, dass der Verein zwei Arten von Mitgliedern bräuchte: (1) die, die Ideen entwickeln und umsetzen und (2) Unterstützer, die eher ideell wirken und Ankererkennung geben. Momentan überwiegen eher die Letzteren.

Der Verein ist in verschiedenen Arbeitsgruppen organisiert und führt oft gemeinsam mit der Stadt und der MER zahlreiche Aktivitäten durch, z. B. die Organisation der Bürgerrunde „Anpacken für Rotenburg“, die Rotenburger Entdeckernacht oder eine



Kundenbefragung der Rotenburger Standortoffensive. Zudem ist der Vorsitzende des Vereins auch gewählter Vorsitzender der Lokalen Partnerschaft im Rahmen des Stadtumbau-Programms (siehe unten).

Bereits vor Gründung des *Gemeinsam in Rotenburg e. V.* gab es Versuche, stadtentwicklungsspezifische zivilgesellschaftliche Akteure zu bündeln, u. a. mit der Initiative „WIR in Rotenburg“ Ende der 1990er Jahre, die jedoch aufgelöst wurde.

### **Kultur- und Tourismusverein Rotenburg an der Fulda e. V.**

Der Verein besteht seit 2006 als *Kultur- und Tourismusverein Rotenburg an der Fulda e. V.* und geht auf einen Bürgerverein zurück, der bereits 1909 gegründet wurde. Viele seiner Mitglieder sind über 80 Jahre alt, sodass der Verein vor ernststen Nachwuchssorgen steht. „*Man kann hier keinen für Kultur- und Tourismusverein aktivieren.*“ (RBF\_Zivil1).

Der Zweck des Vereins ist die Heimatpflege. Dazu beteiligt er sich an zentralen Veranstaltungen in der Stadt wie dem Strandfest, organisiert eigene Veranstaltungen wie die Kneipentour und informiert über die Geschichte der Stadt. (Kultouro o. J.)

In der Feldarbeit sind keine weiteren herausragenden wirtschaftlichen Akteure aufgefallen, die sich in die Stadtentwicklung einbringen. Die Vereinigung Handel, Handwerk und Gewerbe hat sich im Jahr 2016 aufgelöst. Wirtschaftliche Akteure bringen sich eher sporadisch in Belange der Stadtentwicklung ein (z. B. Installation einer Hängebrücke durch einen Gastronomen). Lediglich Einzelpersonen sind vielseitig engagiert, wie etwa die Betreiberin des Wasserkraftwerks, die in verschiedenen Vereinen (z. B. Kultur- und Tourismusverein, vor seiner Auflösung auch bei „WIR in Rotenburg“) sowie der Lokalen Partnerschaft (siehe Kapitel 5.2.2) und als Organisatorin eigener Kulturveranstaltungen (Sofaconcerts, Kneipentour, Lebendiger Adventskalender, etc.) aktiv ist.

Aktivitäten, die durch einen Gewerbeverein durchgeführt werden könnten, übernehmen derzeit die MER (z. B. die vierteljährliche Organisation eines Händlertreffens in der Stadt) oder der *Gemeinsam in Rotenburg e. V.*

## **5.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege**

Die **Stadtverordnetenversammlung** von Rotenburg an der Fulda tagt alle zwei Monate, Entscheidungen werden in den entsprechenden Ausschüssen vorbereitet. Als bürgerschaftliche Gremien haben die **Senioren- und Familienbeiräte** sowie die **Behindertenbeauftragten** die Möglichkeit über den Sozialausschuss Themen einzubringen. Diese Beiräte waren in der Vergangenheit eher weniger aktiv und hatten einige Nachwuchsprobleme. Diese Problematik wurde in jüngster Zeit aktiv angegangen. Für beide Beiräte gab es Aufrufe zur Beteiligung in der lokalen Presse, einzelne Personen wurden auch gezielt angesprochen. So wurde beispielsweise aus dem Umkreis der MER eine Person in den Familienbeirat berufen, der Seniorenbeirat hat sich gerade neu zusammengesetzt und auch die beiden Behindertenbeauftragten wurden in der Novembersitzung 2019 der Stadtverordnetenversammlung neu bestellt. In der Stadtverwaltung gibt es

zudem eine hauptamtliche **Koordinatorin für Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit**, die die Vereinsinteressen und Gemeinwesenarbeit zusammenführen soll. Die Stelle wurde im Zuge des wachsenden Zuzugs von Geflüchteten und der Einrichtung der Erstaufnahmeeinrichtung installiert, ihre Wirkung reicht aber weit darüber hinaus. So ist sie „mitverantwortlich für den Aufbau einer kommunalen Netzwerkstruktur zum intensiven Gesprächsaustausch und gilt als wichtiges Bindeglied im kommunalen Netzwerk.“ (Koordination für Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit Rotenburg o. J.). Die Koordinatorin ist sowohl für die Pflege des Familienatlases zuständig, der über familienrelevante Themen informiert<sup>22</sup>, als auch für die Steuerung des **Präventionsrats**, in dem alle Akteure vertreten sind, die mit Jugendlichen arbeiten (Drogenhilfe, Sozialarbeit, Kirche, Polizei, etc.) und der etwa alle 6 Wochen tagt. Der Präventionsrat ist das zentrale Gremium für Gemeinwesenarbeit, über den auch konkrete Themen in den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung eingestreuert werden können (Interview RBF\_PolVerw1). Darüber hinaus gibt es keine institutionalisierte Plattform, auf der sich Vereine vernetzen könnten (wie etwa einen Vereinsstammtisch). Diese begegnen sich eher im informellen Rahmen wie dem Heimat- und Strandfest.

Von Seiten der Stadtverwaltung wurden als Anlaufstellen zudem das **Bürgerservicebüro** im Rathaus sowie auf der Webseite der Stadt ein **Anregungs- und Ereignismanagement** eingerichtet, wobei letzteres auch als App für Smartphones downloadbar ist. Damit können Mängel wie defekte Straßenbeleuchtung oder fehlende Beschilderungen gemeldet oder auch Ideen und Anregungen zur Stadtgestaltung eingebracht werden.

Die **sozialen Netzwerke** werden in der Stadt eher ambivalent betrachtet. Auf der einen Seite sind sie für den Bürgermeister Indikator dafür, was die Stadtgesellschaft bewegt und fungieren als Themenfinder oder Ankündigungsplattform für Veranstaltungen. Bei einigen umstrittenen Vorhaben wurden auch bereits **Umfragen** über Facebook gestartet, ein Verfahren das selbst nicht unumstritten ist. So gab es z. B. Umfragen, ob die Weihnachtspyramide der Stadt erhalten und restauriert werden sollte oder welchen Status der Steinweg in Zukunft haben soll (Fußgängerzone oder verkehrsberuhigte Zone). Diese Umfragen haben guten Zuspruch erfahren (an der letzten hatten sich ca. 1.300 Personen beteiligt). Allerdings sind sie nicht bindend für den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, sondern werden eher als Stimmungsbild interpretiert. So folgte die SVV im Fall der Weihnachtspyramide dem Votum der Umfrage, im Fall des Steinwegs entschied man sich dagegen (57,4 Prozent waren für eine autofreie Zone) und beließ die Straße als temporeduzierte Durchgangsstraße.

Auf der anderen Seite wird in den sozialen Medien, insbesondere in ortsspezifischen Gruppen wie den Rotenburger Bornschissern, auch viel Unmut geäußert. Die oben bereits angesprochene schlechte Stimmung wird hier zum Teil noch verstärkt. Dies mag auch dem Fakt geschuldet sein, dass in diesen Gruppen nicht nur Rotenburger, sondern auch Externe Mitglied sind, die „*Stimmung machen*“ (Interview RBF\_PolVerw2). So äußerte sich der Bürgermeister, dass es nach der Äußerung einer Idee in den sozialen

<sup>22</sup> Der Familienatlas ist erreichbar unter: [www.familienatlas-rof.de](http://www.familienatlas-rof.de).

Netzwerken mindestens zehn Leute gäbe, die schreiben, warum das nicht funktionieren könne. Daher sind dem Bürgermeister neben den sozialen Medien **persönliche Gespräche** sehr wichtig und werden auch aktiv von ihm gesucht.

Besondere Beispiele für Bürgerbeteiligung sind die Erarbeitung des **Leitbilds** und **des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (ISEK)**. Der Leitbildprozess wurde hauptsächlich durch den Verein *Gemeinsam in Rotenburg e. V.* in enger Abstimmung mit der Stadt getragen. Dazu rief der Verein 2013 alle Einwohnerinnen und Einwohner auf sich zu beteiligen. Das Leitbild wurde dann von 35 Rotenburgern (HNA am 28.05.2013), zumindest teilweise Mitglieder des Vereins, in den vier Arbeitsgruppen Wirtschaft und Handel, Wohn- und Lebensqualität, Jugend und Familie sowie Kultur, Tourismus, Freizeit und Vereine erarbeitet und als Vorschlag in die SVV eingebracht, die es nahezu unverändert angenommen hat. Darauf aufbauend entwickelte die Stadt im Jahr 2018 ein ISEK, das Voraussetzung für eine Förderung aus dem Programm „Stadtumbau West“<sup>23</sup> ist. Federführend in diesem Prozess war die MER, die gemeinsam mit der Stadtverwaltung verschiedene Formate der Bürgerbeteiligung anbot. Gestartet wurde mit einem **Stadtteilspaziergang** durch das Fördergebiet, bei dem festgestellt werden sollte, welche Probleme und Potenziale die Bürgerinnen und Bürger sehen. Parallel dazu gab es Gespräche mit Schlüsselakteuren, wie Vereinen und Initiativen, aber auch politischen Vertretern und Schlüsselpersonen der sozialen Einrichtungen und dem lokalen Handel. Die Ergebnisse sowohl vom Stadtspaziergang als auch von Schlüsselgesprächen mündeten in einer Bestandsaufnahme, der Entwicklung der Handlungsfelder sowie daraus abgeleiteten Projekten.

Anschließend wurden mehrere Bürgerwerkstätten zur Diskussion der Stärken und Schwächen der Stadt sowie der Entwicklung erster Projektideen durchgeführt, wobei eigene Vorschläge eingebracht werden konnten. Diese waren (im Gegensatz zum Stadtspaziergang) nach Aussage in einem der Interviews hauptsächlich von älteren Personen besucht. Im Zuge des ISEK-Prozesses wurde auch ein Stammtisch eingerichtet, der allerdings nur die üblichen an Beteiligungsprozessen interessierten Bürgerinnen und Bürger mobilisieren konnte. Daher wird über eine Anpassung des Formats nachgedacht. Gut funktioniert hat dagegen ein Informationsangebot am Tag der Städtebauförderung 2019. Die Bürgerinnen und Bürger konnten sich in der Tourist-Information über den aktuellen Stand der Stadtumbauprojekte informieren und dazu u. a. mit dem Bürgermeister und der MER ins Gespräch kommen. Der Andrang dazu war relativ groß, sodass spontan noch ein Stammtisch in einer nahegelegenen Lokalität einberufen wurde.

*„(...) sofort hat der Christian Grunwald noch einen Stammtisch am Platzhirsch einberufen (...), da waren sie total heiß am Diskutieren, gerade die, die auch viel Negatives in Rotenburg verbreiten. Ohne Ende sitzt der Christian da und redet mit jedem und bringt aber auch seine Meinung da ein und überzeugt dann auch die Leute. (...) Das kommt jetzt langsam in Rotenburg. Und diese Leute erzählen dann auch weiter, das war ja interessant. (...)“* (Interview RBF\_PolVerw3)

Durch ein Schülerprojekt an der Jakob-Grimm-Schule konnten sich 14 Jugendliche während einer Projektwoche an der Ent-

wicklung von Projektideen für den Stadtumbau beteiligen. Dafür wurden gemeinsam Ideen zusammengetragen, auf ihre Realisierbarkeit überprüft und dann konkret visualisiert. Die Ergebnisse flossen zum Teil in die endgültigen Projekte ein.

Die konkreten Stadtumbauprojekte werden auf den Webseiten der MER und der Stadt vorgestellt, direkt betroffene Anwohner werden über Flyer auch konkret informiert.

*„Der Bürger möchte informiert werden. Es heißt immer, es werde nichts gemacht.“* (Interview RBF\_PolVerw2)

Nach Erarbeitung des ISEK wurde im Rahmen des Stadtumbaus Ende 2018 eine sogenannte **Lokale Partnerschaft (LoPa)** ins Leben gerufen. Dieses vom Fördermittelgeber (Land Hessen) vorgesehene Gremium soll alle Akteure aus Einzelhandel und Bürgerschaft repräsentieren. Der Vorsitzende des Vereins *Gemeinsam in Rotenburg e. V.* wurde ebenfalls zum Vorsitzenden der LoPa gewählt, wodurch der Verein deren Meinungsbildungsprozess steuern kann. (Interview RBF\_PolVerw1). Gleichzeitig ist der Geschäftsführer der MER Beisitzer im Vorstand, wodurch eine enge Verbindung zur Stadtverwaltung gegeben ist. Die LoPa trifft Beschlussempfehlungen gegenüber der Stadtverordnetenversammlung, welche Projekte sinnvoll sind und weiterverfolgt werden sollen, und diese entscheidet letztlich formal darüber. In der LoPa sind 14 Akteure involviert, welche von der Stadtverwaltung nach Kriterien der Zielerreichung, der Machbarkeit und der Qualifikation ausgewählt und angesprochen wurden. Wichtig war der Verwaltung dabei auch zu wissen, dass deren Ideen letztlich auch umsetzbar sind und die Stadt nach vorne bringen. Nach Ansicht des Bürgermeisters wurden auch Personen explizit nicht angesprochen, von denen erwartet wurde, dass sie unrealistische Zielkorridore vorgeben und die die Restriktionen, denen eine Stadtverwaltung unterliegt, nicht einbeziehen.

*„Es gibt immer das Wünschenswerte, [...] und das wirklich Machbare [...]. Und ich kann diese Rahmenbedingungen nicht einfach wegdiskutieren. [...] Ich muss mich jetzt mal als hauptamtlich gewählter darauf beziehen, was ist denn umsetzbar. Da gibt es eben immer Menschen [...] denen völlig egal ist, welche Restriktionen es gibt. [...] Die sagen: „Du bist Politiker, du bist dafür gewählt. Also kümmer dich mal, dass das eben halt so läuft. Und diese Menschen haben wir hier in Rotenburg natürlich auch. [...] Das [Mitrede] können die auch, eben in den Bürgerrunden und in den entsprechenden Veranstaltungen. [...] Sie würden aber eine solche Lokale Partnerschaft nicht nach vorne bringen, die wirklich ja zielorientiert Beschlüsse, die auch umzusetzen sind, vorbereitet.“* (Interview RBF\_PolVerw1)

Das Interesse an der Lokalen Partnerschaft war anfangs eher gering. Zum Beispiel war es schwierig Vertreterinnen und Vertreter des Einzelhandels zu finden, die sich engagieren wollten, obwohl 40 Händler dazu angeschrieben wurden. So waren in der

<sup>23</sup> Die Stadt Rotenburg an der Fulda wurde 2017 in das Förderprogramm aufgenommen. Zur Realisierung des Projektes muss aber zunächst ein ISEK vorgelegt und von der zuständigen Landesbehörde genehmigt werden. Die finale, mit dem Land abgestimmte, Version wurde im Herbst 2019 von der Stadtverwaltung verabschiedet.

ersten Sitzung insgesamt nur vier der 14 Akteure vertreten, bei der zweiten Sitzung dann einige mehr. Letztlich fanden sich auch zwei Vertreter des Einzelhandels. Des Weiteren sind Vertreter der Parteien, von Vereinen und Initiativen (u. a. Gemeinsam in Rotenburg e. V., Kultur- und Tourismusverein, Jugendhaus) sowie von Kultur- und Tourismuseinrichtungen vertreten. Dabei wurde im Interview mit der Lokalpresse erwähnt, dass die Diskussionskultur beim zweiten Treffen durchaus als positiv und harmonisch (im Gegensatz zur sonst gefühlte eher negativen Stimmung in der Stadt) wahrgenommen wurde<sup>24</sup>. Die Mitglieder der Lokalen Partnerschaft können zudem als Multiplikatoren für die Vorhaben von Stadtverwaltung und MER fungieren.

Das Verhältnis zu den **Ortsteilen** wurde in den Interviews relativ wenig thematisiert, scheint aber gut zu sein. Zumindest betont der Bürgermeister darauf zu achten, auch Maßnahmen und Aktivitäten in den Ortsteilen umzusetzen, zumal er selbst in einem der Ortsteile wohnt. Die Ortsbeiräte vertreten ihre Interessen in der Stadtverordnetenversammlung. Der Sozialausschuss besichtigt zudem regelmäßig gemeinsam mit den Ortsvorstehern und Vertretern der Stadtverwaltung die Ortsteile, wobei Missstände protokolliert werden. Eine Entscheidung, welche Projekte umgesetzt werden und welche nicht finanzierbar sind, trifft die Stadtverordnetenversammlung. Auch die MER ist in den Ortsteilen mit Maßnahmen aktiv, die dort auf fruchtbaren Boden fallen (z. B. durch Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln zur Dorferneuerung). Der Geschäftsführer der MER sieht seine Gesellschaft entsprechend auch als „Konstrukt für die ganze Stadt“, nicht nur für die Kernstadt. Im Gegensatz zur Kernstadt wird in den Ortschaften allerdings von den Bürgern häufig viel Eigenleistung in Projekte eingebracht. Institutionen wie Feuerwehr, Kirchgemeinde und Sportvereine scheinen hier noch besonders wichtig zu sein.

### 5.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure

In Rotenburg wurde mit der Gründung der MER im Jahr 2016 ein Knotenpunkt geschaffen, bei dem viele Fäden zusammenlaufen. Die Gesellschaft wurde als „Lokomotive“ der Vermarktung der Stadt gegründet, um das Image der Stadt zu befördern und in der Stadtentwicklung neue Ansätze zu entwickeln. Voraussetzung war, dass die Stadt durch den Kommunalen Schutzschirm wieder finanzielle Handlungsspielräume hatte, die nun für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Stadt eingesetzt werden sollten. Mit einer Gesellschaft, die über ein eigenes Budget verfügt, wollte man flexibler auf aktuelle Entwicklungen eingehen können, als es in einer bürokratischen Verwaltung möglich ist (Interviews RBF\_PolVerw1; RBF\_PolVerw2). Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der Stadtverordnetenversammlung ist dabei eng, es gibt beispielsweise einen wöchentlichen Jour Fixe mit dem Bauamt und einen zweiwöchigen Jour Fixe mit dem Bürgermeister. Dieser ist zudem Aufsichtsratsvorsitzender, weitere Mitglieder des Aufsichtsrats werden von den Fraktionen des Stadtparlaments entsandt. Die MER pflegt eine enge Zusammenarbeit mit dem Gemeinsam in Rotenburg e. V., einem weiteren Knotenpunkt im Stadtgeflecht, in dessen Vorstand der MER-Geschäftsführer auch Beisitzer ist. Der Verein arbeitet ebenfalls eng



Abbildung 13: Ladennutzung durch den Verein Gemeinsam in Rotenburg (Foto: Stefan Haunstein)

mit Stadtpolitik und -verwaltung zusammen, die beispielsweise gemeinsam eine nach eigener Aussage wenig erfolgreiche Leerstandsinitiative entwickelt hatten. Nachdem die MER gegründet war, wurde das Engagement in dieser Richtung jedoch wieder zurückgefahren. Der Verein steht nun nicht mehr mit den Einzelhändlern in direktem Kontakt, „weil dafür jetzt die MER da ist, deren Aufgabe es ist, sich genau darum zu kümmern und das mit professionellen Mitteln und nicht mit ehrenamtlichen Mitteln“ (Interview RBF\_Zivil2). Der Verein nutzt aber nach wie vor mit Einverständnis des Eigentümers eines der leerstehenden Ladengeschäfte im Steinweg als Veranstaltungsort für eigene Aktivitäten. Von Seiten der Stadtpolitik sind z. B. Mitglieder der Fraktion UBR ebenfalls im Verein Mitglied.

Der MER-Geschäftsführer ist auch Beisitzer im Kultur- und Tourismusverein und ist offen für jedwedes Anliegen von engagierten Bürgerinnen und Bürgern, bei dem die MER unterstützen kann (z. B. Veranstaltungen). Eine zivilgesellschaftliche Akteurin, die selbst in vielfältige Aktivitäten des städtischen Lebens eingebunden und Mitglied des Kultur- und Tourismusvereins ist (siehe Kapitel 5.2.1), betont diese Unterstützung im Interview. Zudem vermittelte der MER-Geschäftsführer Kontakte zur Lokalpresse, um etwa Veranstaltungen zu bewerben. Kritischer sieht sie dagegen das anvisierte Ziel des Gemeinsam in Rotenburg e. V., als Dachverein in Rotenburg zu fungieren, in dem alle anderen Vereine aufgehen. Ursprünglich war der Verein als Antwort auf die Nachwuchsprobleme vieler Vereine als Zusammenschluss des Kultur- und Tourismusvereins, des Stadtmarketingvereins und der Vereinigung Handel, Handwerk und Gewerbe (VHHG) angedacht. Das Ziel des Vereins ist es, Impulse für Aktivitäten in der Stadt aus der Mitgliedschaft zu bekommen, wobei der Vorstand entscheidet was finanziell leistbar und satzungskonform ist. Nach der Gründung lösten sich der Stadtmarketingverein und die VHHG auch jeweils auf, der Kultur- und Tourismusverein blieb bestehen. Begründet wurde dies im Interview (RBF\_Zivil1) mit

<sup>24</sup> Zum Zeitpunkt der Interviews gab es erst zwei Treffen der LoPa. Es ist daher schwer abzuschätzen, wie sich die weitere Arbeit konkret in der Stadt und auf Beteiligungsprozesse auswirken wird.

einem Verlust von Vereinstraditionen, dem man entgegenwirken wollte, sowie mit persönlichen Unstimmigkeiten. Im Rahmen der Lokalen Partnerschaft für das Stadtumbau-Programm arbeite man trotzdem konstruktiv zusammen.

Auf überörtlicher Ebene gibt es eine Zusammenarbeit der Städte Bebra, Rotenburg und Alheim (ZUBRA). In deren Lenkungsgruppe involviert war auch der Vorsitzende des *Gemeinsam in Rotenburg e. V.*, der allerdings eine fehlende Kontinuität vermisste. Aktuell scheint die Zusammenarbeit eher schwierig, würde vom Bürgermeister aber durchaus begrüßt werden (siehe Interview des Bürgermeisters in der HNA am 28.12.2019). Von Seiten der MER wird festgestellt, dass es kaum direkten Austausch mit anderen Kommunen gäbe. Allerdings werde der Geschäftsführer im Rahmen der Stadtumbauprojekte zu Austauschrunden eingeladen.

### 5.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen

Die Entwicklung der Stadt Rotenburg ist derzeit stark durch den Stadtumbau-Prozess geprägt. Es werden verschiedene Projekte verfolgt, wie etwa die Steigerung der Aufenthaltsqualität im Schlosspark und am Fuldaufer, eine Bootsruete am Wehr oder öffentliche Toiletten am Marktplatz. Dabei kommt der Stadt zugute, dass sie neben den Fördermitteln aus dem Stadtumbau-Programm auch wieder selbst über finanzielle Spielräume verfügt. Dies war auch bereits am Masterplan des Bürgermeisters Grunwald für die Jahre 2017-2020 ablesbar, der Maßnahmen in den Bereichen Bauplanung, Leerstandsentwicklung und Dorfentwicklung umfasste und im September 2017 einstimmig vom Stadtparlament verabschiedet wurde. Darin enthalten waren etwa eine Bebauung des Parkplatzes am alten Amtsgericht oder die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch Ausweisung neuer Baugebiete. Zentrales Thema ist aber die Bekämpfung des Leerstands vor allem im Bereich Steinweg. Hier wurden bereits verschiedene Vorstöße gewagt, die bisher aber wenig erfolgreich waren. So gab es etwa die Idee eines City-Outlets, das letztendlich aber die Investoren nicht überzeugen konnte. Im vergangenen Jahr wurde auch die Einrichtung eines Pop-Up-Stores ausprobiert, was allerdings auch nur auf mäßiges Interesse stieß und für die Stadt letztlich ein Verlustgeschäft war. Lediglich ein Händler für Wolle und Strickwaren nahm das Angebot wahr, verstetigte den Laden in der Folge aber nicht. Aktuell unterstützt die Stadt unter dem Motto „Pro Innenstadt“ die Gründung neuer Geschäfte finanziell, z. B. durch Übernahme der Miete im ersten Jahr.

Zudem investieren die Stadt bzw. die MER selbst in bedeutender Weise, was 2019 zu einer Rekordhöhe der Investitionen im Stadthaushalt führte. So hat die Stadt zwei denkmalgeschützte Gebäude erworben. In einem soll die Tourist-Information zentral untergebracht werden, durch die Nutzung des anderen soll ein Impuls für die Neugestaltung des durch Leerstand gekennzeichneten Steinwegs gesetzt werden. Ein weiteres Projekt im Rahmen des Stadtumbaus ist das Familienzentrums, das durch Mittel aus dem Stadtumbau sowie dem Förderprogramm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ des Landes Hessen gefördert wird. Im ehemaligen, bisher leerstehenden Finanzamt soll ein

Treffpunkt für alle Generationen sowie eine Schnittstelle für alle Akteure der Familien- und Präventionsarbeit (z. B. Präventionsrat, Gemeinwesenkoordinatorin) entstehen.

Die Rolle des Denkmalschutzes wird im Zusammenhang mit dem Stadtumbau häufig problematisch gesehen. Da die gesamte Altstadt Rotenburgs unter Denkmalschutz steht, ist dieser bei jeder Veränderung des Stadtbildes oder ggf. des Rückbaus involviert. Dadurch werden der Stadt Grenzen bei der Umgestaltung des öffentlichen Raums gesetzt und notwendige Baumaßnahmen können finanziell höher ausfallen als zunächst geplant. Die Stadt wollte zum Beispiel im Steinweg Gebäude abreißen, um die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum zu erhöhen. Dies wurde ihr vom Denkmalschutz allerdings verwehrt. Zudem sind die Abstimmungsprozesse (ebenso wie mit anderen Behörden z. B. dem Wasserwirtschaftsamt) oft sehr langwierig, was zu Frust in der Verwaltung und der Stadtbevölkerung führt, da die Beteiligungsrunden nicht zu schnell sichtbaren Ergebnissen führen.

*„Und das Schlimme ist, es wird einiges gemacht und in die Pipeline gegeben und dann kommt entweder der Denkmalschutz oder das Wasserwirtschaftsamt und sagt, nein, kommt überhaupt nicht in Frage, genehmigen wir nicht.“  
(Interview RBF\_PoIVerw3)*

Eine wichtige Rolle für die innerstädtische Entwicklung und Kommunikation spielen daher kleinere, schnell umgesetzte Projekte, die im Stadtbild sichtbar sind, und städtische Feste wie das Strandfest. Beim Spielplatz am Wildgehege (Eröffnung 2016) etwa wurden eine örtliche Schule, der *Gemeinsam in Rotenburg e. V.* sowie der Lions-Club Bebra-Rotenburg in die Planung eingebunden. So kümmert sich beispielsweise der *Gemeinsam in Rotenburg e. V.* um das Kneippbecken, während die Schüler der Jacob-Grimm-Schule einen Barfußpfad anlegten. Zudem wurde 2019 im Rahmen des Stadtumbaus ein Schaukelwald für Kinder und Erwachsene im Schlosspark angelegt.



Abbildung 14: Leerer Pop-Up Store (Foto: Stefan Haunstein)



Abbildung 15: Bürgerinnen- und Bürgerzentrum am Bahnhof (Foto: Franziska Görmar)

Diskussionen über die städtische Entwicklung treten vor allem bei verkehrlichen Maßnahmen auf, wie der (Um-)Gestaltung von Parkplätzen oder dem Bau bzw. der Sanierung von Straßen. Beispiele hier sind der Parkplatz am ehemaligen Amtsgericht, die Einrichtung von sogenannten „Parklets“ oder die noch auf Realisierung wartende Ortsumgehung Lisenhausen. Das Vorhandensein ausreichender Parkplätze etwa ist laut unserer Interviewpartner (Interviews RBF\_PolVerw1, RBF\_Sonstige1) von großer Bedeutung für die Bürgerschaft. In zwei Bürgertreffen zu Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbauprojekts wurde auch über die Überbauung des Parkplatzes Altes Amtsgericht diskutiert. Dort soll ein attraktives Gebäude mit Geschäften, Arztpraxen und/oder Gastronomie errichtet werden. Dabei wurde der Wunsch artikuliert, die bestehende Anzahl von Parkplätzen zu erhalten oder möglichst zu vergrößern und statt einer Ampelkreuzung einen Kreisverkehr zu errichten. Eine mögliche Reduzierung von Parkplätzen wird dagegen in der Bürgerschaft sehr kritisch gesehen. Auch über die „Parklets“, die temporäre Gestaltung von Parklücken in der Hauptgeschäftstraße Rotenburgs, wurde intensiv diskutiert. Obwohl die Stadt dafür Fördergelder akquirieren konnte und sogar einen Preis des Landes Hessen mit dem Konzept gewonnen hatte, wurde die Maßnahme vor allem in Sozialen Medien (und hier besonders in der Bornschisser-Gruppe bei Facebook) förmlich „zerrissen“ (Interview RBF\_PolVerw2), wovon sowohl Stadtverwaltung als auch MER enttäuscht waren.

Die Ortsumgehung Lisenhausen ist dagegen ein Beispiel für unterschiedliche Meinungen in der Bürgerschaft, aber auch für die Abhängigkeit der Stadt von übergeordneten Ebenen. Die Umgehung ist bereits seit mehreren Jahren im Bedarfsplan für

Bundesfernstraßen mit „vordringlichem Bedarf“ enthalten. In der Stadt selbst gab es sowohl eine Bürgerinitiative gegen (Pro Fuldaaue) als auch eine Bürgerinitiative für die Ortsumgehung. Im Jahr 2012 gab es dazu eine Bürgerversammlung, in der die Pläne vorgestellt wurden. Die Initiative Pro Fuldaaue initiierte im gleichen Jahr einen Bürgerentscheid, der die Ortsumgehung vor allem aus umweltpolitischen Erwägungen heraus verhindern sollte, scheiterte aber. Mehr als 60 Prozent der Wähler entschieden sich für die Ortsumgehung (Wahlbeteiligung 37,7 Prozent). Seitdem ist allerdings nicht viel passiert. Die Planungen laufen nach wie vor, Gutachten mussten aufgrund der langen Zeiträume zum Teil neu eingeholt werden. Da zudem auf Bundesebene noch nicht entschieden wurde, was letztlich mit der Kaserne in Rotenburg geschieht, ist auch das Land zurückhaltend, eine Entscheidung über die Straße und eine mögliche Fuldabrücke zu treffen, die das Kasernengelände verkehrlich besser erschließen würde.

Als letztes, bereits etwas länger zurückliegendes Projekt soll noch das Bürgerzentrum am Bahnhof genannt werden. Dieses wurde bereits 2011 noch unter SPD-Hoheit im Rahmen des damaligen Stadtumbau-Programms als Bestandteil einer Umgestaltung des Bahnhofsumfelds gebaut. Von den Bürgern wurde es aber aus verschiedenen Gründen nur unzureichend angenommen. So ist die Ausstattung kaum auf die Anforderungen größerer Veranstaltungen und Feiern abgestimmt und auch die Lage am Bahnhof etwas außerhalb der Kernstadt wird als problematisch bewertet (Interview RBF\_Sonstige1). Auch wenn der Zulauf laut unserer Gesprächspartner in jüngster Zeit etwas besser ist, kann dies als Beispiel einer Planung ohne explizite Berücksichtigung der Bürgerinteressen gewertet werden.

## 5.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden

Rotenburg befindet sich derzeit in einem intensiven Stadtumbauprozess, der die Stadt in verschiedenen Bereichen voranbringen soll. Als zentrales Thema wurde in den Interviews immer wieder der Leerstand benannt. Verbunden mit dem Stadtumbau ist der amtierende Bürgermeister, der 2011 den vorherigen Bürgermeister (SPD) nach langer Amtszeit ablöste, und der Geschäftsführer der MER. Beide setzen verstärkt auf transparente Kommunikation mit der Bevölkerung, sowohl über Face-to-Face-Angebote als auch über die Sozialen Medien. So wurde beispielsweise die Kommunikation der Maßnahmen, die im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms ergriffen werden mussten, von allen Interviewpartnerinnen und -partnern als sehr gut bewertet (siehe auch Kapitel 5.1).

Das Leerstandsproblem ist schwer lösbar und wird von den Bürgerinnen und Bürgern nach wie vor als negativ bewertet. Verschiedene Maßnahmen wie beispielsweise die Leerstandsinitiative des Gemeinsam in Rotenburg e. V. zeitigten bislang nicht die erwünschte Wirkung. Die Interviewpartner machen dafür zum Teil auch die mangelnde Bereitschaft der Eigentümer, sich selbst an diesen Prozessen zu beteiligen, verantwortlich. Diese würden Vorschlägen, wie einer reduzierten Miete für die Anlaufzeit eines Geschäfts, eher skeptisch gegenüberstehen.

*„Wir haben da nur etwas begrenzte Erfolge gehabt, weil die Bereitschaft, z. B. einen Laden für drei Monate [...] für einen Euro den Quadratmeter zu vermieten, nicht auf fruchtbaren Boden traf.“ (Interview RBF\_Zivil2)*

Trotzdem war die Initiative ein Kommunikationserfolg für den Verein, der damit in seiner Anfangszeit auch überregional auf sich aufmerksam machen konnte und diese Aufmerksamkeit für kommende Projekte nutzen möchte. Da die Bekämpfung des Leerstands eher langfristig anzugehen ist, hat der Verein seine Aktivitäten in dem Bereich nahezu eingestellt und sieht die Verantwortung nun eher bei der professionell arbeitenden MER, die einige erste Erfolge mit der Ansiedlung neuer Läden erzielen konnte. Dies ist u. a. durch eine Förderung der Miete im ersten Geschäftsjahr durch die Stadt möglich.

Als problematisch eingestuft werden zudem die Rekrutierung neuer Mitglieder für die Vereine (z. B. Gemeinsam in Rotenburg e. V., Kultur- und Tourismusverein) sowie die Bereitschaft der Bürger sich aktiv in Stadtentwicklung einzubringen. Oft würden Bürgerinnen und Bürger nur dann aktiv, wenn sie selbst betroffen seien. Hier scheint der demographische Wandel zudem von großer Bedeutung zu sein, da Jüngere noch schwerer zu aktivieren seien und deren Anzahl ohnehin gering ist.

*„Sie kriegen einen Schwung an neuen Mitgliedern nur, wenn irgendein neues Problem da ist, wo sich die Bevölkerung aufregt. Und wenn sie da in die richtige Kerbe hauen, dann kriegen Sie auch Leute. Ansonsten denken die: ‚och, die machen das alles‘. Die Bevölkerung ist in den Dingen leider nicht so interessiert, wie es sein müsste, könnte. Wir sind froh, wenn wir da mal einen Jüngeren, der ist dann so um die 50, der auch sagt, ich will auch mitarbeiten,*

*aber das ist bei den anderen genauso, die haben alle ihre Schwierigkeiten. Wir haben nicht umsonst das Parlament verringert von 37 auf 31.“ (RBF\_PolVerw3)*

Auch die Einzelhändlerinnen und -händler klagen über die geringe Belebtheit der Altstadt (Interview RBF\_PolVerw1), bringen sich jedoch selbst eher wenig ein und schieben die Verantwortung zur Kommunalpolitik. Hinzu kommt, dass sie zurückhaltend in Bezug auf Investitionen in ihre Geschäfte sind, da diese aufgrund von Denkmalschutzrestriktionen zum Teil sehr hoch ausfallen. Insgesamt wird die Stimmung in der Stadt als eher schlecht eingeschätzt.

*„Da ist man auch so enttäuscht, weil so viel gemacht wird, und die immer noch den Standpunkt haben, es passiert überhaupt nichts. Aber es ist so viel passiert in Rotenburg.“ (Interview RBF\_Zivil2)*

Stadtverwaltung und MER zeigen sich des Problems der mangelnden Beteiligung durchaus bewusst und versuchen die Bevölkerung über verschiedene Formate stärker einzubeziehen – mit unterschiedlichem Erfolg.

*„Was man tatsächlich immer noch so erleben kann, mitunter ist die Schwelle noch immer sehr hoch zwischen, ich habe eine Meinung zu vielen Themen und eigentlich müssten die mal [...], zu okay, ich gehe jetzt dahin und Sorge selber dafür. Da versuchen wir halt eben auch durch Beteiligungsprozesse, wo ich auch immer wieder die Schallplatte auflege, die ich dann schon bald schon selber nicht mehr hören kann, zu sagen, bringen Sie sich ein, [...] egal ob man Bürgermeister ist oder politisch handelnder vor Ort. Wir haben hier den Vorteil, dass wir nicht im Landtag oder im Bundestag sitzen und nur alle vier Jahre gewählt werden, sondern wir sind direkt ansprechbar für jeden und können diese Themen auch 1:1 direkt in unser Gemeinwesen einsteuern. (...) Und solche Chancen gibt es eben auf den höheren Ebenen natürlich in der Form nicht und da ist ab und zu noch so ein bisschen so ein Phlegma zu überwinden. (...)“ (Interview RBF\_PolVerw1)*

Als „frustrierend“ wird es dann beschrieben, wenn man „immer dieselben sieht“ wie etwa beim Stadtumbau-Stammtisch. Der Bürgermeister sprach in diesem Zusammenhang von einer „Nehmermentalität“, die die Bringschuld bei der Kommune sieht. Zudem erschweren es langwierige Prozesse schnelle Ergebnisse zu erzielen, was als Tatenlosigkeit interpretiert werde. Es herrscht Unverständnis darüber, dass die Realisierung von Ideen auch mehrere Jahre dauern oder an Restriktionen scheitern kann (Interviews RBF\_Zivil2, RBF\_PolVerw1). Stadtverwaltung und MER versuchen dem durch eine umfassende Information über die Einzelschritte und kleinere, sichtbare Aktionen entgegenzuwirken. So informiert beispielsweise die MER auf dem Facebook-Account Stadtbekanntnis unter dem Slogan „ROF dich auf“ sehr umfassend über den Prozess des Stadtumbaus, auch mit wiederholten Hinweisen auf die langwierigen Verfahren. Die Accounts bei Facebook und Instagram sollen vor allem eine zielgruppenspezifische Ansprache der Jugend ermöglichen. Dazu wurde eigens die Kunstfigur „Rofia von Rotenburg“ kreiert, die einen eigenen Facebook-Account hat und in entsprechenden Printprodukten für Kinder über die Stadt berichtet.

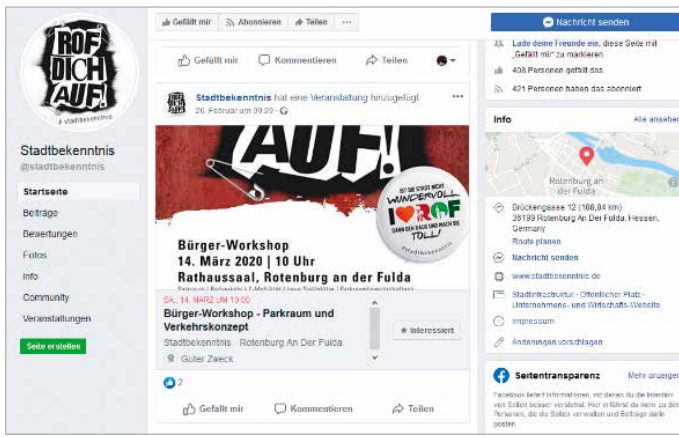


Abbildung 16: Facebook-Seite Stadtbekenntnis, administriert durch MER, 04.03.2020

In den sozialen Medien wird kontinuierlich auf Beteiligungsmöglichkeiten hingewiesen. Zusätzlich wird durch Aktionen wie den Stadtpaziergang demonstriert, dass Verwaltung und MER für Anregungen aus der Bevölkerung ansprechbar sind und diese ernst genommen werden. Zudem soll über lokale wie auch überregional wirksame Veranstaltungen, wie das Fantasy-Spektakel Annotopia, die Stimmung in der Stadt verbessert werden. Ähnliches will auch eine der Interviewten aus der Zivilgesellschaft mit ihren zahlreichen, wenngleich kleineren Aktivitäten erreichen (z. B. Flashmob auf dem Weihnachtsmarkt, Lebendiger Adventskalender, Wohnzimmerkonzerte, Kneipentour).

Nicht nur von Seiten der Stadtverwaltung, sondern nahezu einheitlich haben die interviewten Personen den Wunsch geäußert, dass sich mehr Personen einbringen.

*„Es muss einfach verstanden werden, dass alle die Stadt sind, dass man nicht auf das Rathaus verweist.“ (Interview RBF\_Sonstige 1)*

Der Bürgermeister versucht denn auch mit gutem Vorbild voranzuschreiten:

*„Sich für das Gemeinwesen einzusetzen, geht nämlich irgendwie immer, wenn man es wirklich will. Ich möchte da gern Vorreiter sein: Wenn selbst der Bürgermeister einer Stadt und Familienmensch noch etwas ehrenamtlich macht, müssten es doch auch andere können.“ (Bürgermeister Grunwald in einem Artikel der Hersfelder Zeitung am 16.05.2018)*

Die Stadtverwaltung unterstützt zudem Initiativen dabei, vorhandenes Engagement zu bündeln und auszuweiten wie etwa die Gründung des Gemeinsam in Rotenburg e. V.

*„Rotenburg brauche ein Stadtmarketing auf ideeller, ehrenamtlicher Ebene über alle Vereins- und Interessengrenzen hinweg. In den bestehenden Vereinen wisse man: ‚So kommen wir nicht mehr weiter.‘ Im Rathaus ‚rennen Sie bei mir offene Türen ein‘, versprach Grunwald: ‚Es lohnt, sich für Rotenburg einzusetzen.‘“ (HNA 2012)*

Allerdings war der Verein, zumindest was die Bündelung örtlicher Akteure anbelangt, nur mäßig erfolgreich. Die Idee, die Vereine

der Stadt in einem Verein zu bündeln, verursachte Unbehagen fremdbestimmt zu werden. Zudem verhinderten persönliche Befindlichkeiten, dass sich alle Akteure zusammenfinden konnten. Nichtsdestotrotz konnte er sich als zentraler Akteur in Rotenburg etablieren, der für Stadtverwaltung und MER in der Stadtentwicklung ein wichtiger Partner ist.

Auch in Rotenburg zeigen sich die Grenzen ehrenamtlichen Engagements. Neben der nur mäßig erfolgreichen Leerstandsinitiative des Gemeinsam in Rotenburg e. V. kann hier auch die Pflege von zwei Spielplätzen in der Stadt genannt werden. Diese sollten aufgrund von Verwahrlosung geschlossen werden, einer davon wurde eine Zeit lang von der UBR gepflegt, die dies mit der Zeit jedoch nicht mehr leisten konnte oder wollte. Die Schließung wurde in der Bevölkerung kritisiert und es gründete sich eine Initiative, die den Spielplatz mit dem Ziel der Bewahrung kaufte und versprach, ihn eigenständig zu pflegen. Allerdings sei auch diese Pflege nach kurzer Zeit eingeschlafen, sodass die Stadt ihn zurückkaufte und nun Parkplätze für das neue Familienzentrum dort plant (Interview RBF\_PolVerw3).

Als gelungen bezeichnen kann man den Umgang mit den Geflüchteten aus der Erstaufnahmeeinrichtung. Die Bevölkerung begegnete den Menschen zunächst sehr divers, es gab sowohl zustimmende, wie auch ablehnende Stimmen. Kontinuierliche öffentliche Treffen mit Polizei, Bürgerschaft und Lokalpolitik sowie die Einrichtung der Koordinationsstelle für Flüchtlingsarbeit und Gemeinwesen führten jedoch dazu, dass die Situation in der Stadt gut verarbeitet wurde. Verschiedene Initiativen für Unterstützung und Begegnung bildeten sich. Das Café International wurde geschaffen, der Gemeinsam in Rotenburg e. V. konnte bis zu 15 Lehrer mobilisieren, um in der Einrichtung Deutschunterricht anzubieten. Inzwischen haben sich diese Strukturen etabliert.

Doch auch an diesem Beispiel lässt sich eine gewisse Abhängigkeit der Stadt von Entscheidungen auf übergeordneten Ebenen erkennen. Die Schließung der Kaserne und Einrichtung der Erstaufnahmeeinrichtung wurden ebenso wie die Schließung des Amtsgerichts oder die Entwicklung des Bildungscampus auf Bundes- bzw. Landesebene getroffen. Die Koordinationsstelle wurde zunächst aus Landesmitteln bezahlt, der Stadt wäre es in der finanziellen Situation von 2015 wohl nicht möglich gewesen. Lokalpolitiker und Bürgerinnen und Bürger können versuchen sich Gehör zu verschaffen und etwa gegen Schließungen protestieren. Der Erfolg ist dabei aber oft nicht sicher, wie etwa das Beispiel der Ortsumgehung Lisperhausen zeigt.

## 6 Fallanalyse Rudolstadt

### 6.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung

- Mittelzentrum im Landkreis Saalfeld-Rudolstadt
- Ortsteile: 24
- Fläche: 135 km<sup>2</sup>
- Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (30.06.2019): 25.000 (2009: 24.033; 2015: 22.855; 2018:22.283); → stetige Abnahme; jüngster Anstieg ist durch Eingemeindung von Remda-Teichel zum 01.01.2019 begründet;
- Durchschnittsalter 2017: 49,8 Jahre (Thüringen 2016: 47,0 Jahre)
- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Arbeitsort) (2018): 8.048 (2013: 8.173 2015: 8.249)
- Pendlersaldo (2018): -460 (2013: -142)
- Gewerbesteuer in € je Einwohner (2017): 298€ (2009: 233€; 2015: 324€) (LK Landkreis Saalfeld-Rudolstadt 2017: 291€; 2009: 311€; 2015:232€)
- Einkommenssteuer in € je Einwohner (2017): 261€ (2009: 135€; 2015: 231€) (LK Landkreis Saalfeld-Rudolstadt 2017: 267€; 2009: 129€; 2015:232€)
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslose je 1000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) (2017): 63,3 (2009: 102,2; 2015: 78,1)
- Diversifizierte lokale Wirtschaftsstruktur mit zahlreichen größeren Industriebetrieben;
- Im Rahmen des „Städtedreiecks am Saalebogen“ bestehen weitreichende interkommunale Kooperationen mit den Nachbarstädten Saalfeld und Bad Blankenburg; Als Gemeinschaftskonstrukt sind die Städte des Städtedreiecks Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums

Die Stadt Rudolstadt liegt im Landkreis Saalfeld-Rudolstadt ca. 30 km südlich von Weimar, 30 km südwestlich von Jena und ca. 40 km südöstlich von Erfurt. Die ehemalige Residenzstadt des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt, hat aktuell etwa 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Kernstadt wird vom weithin sichtbaren Schloss Heidecksburg überragt. Im Zuge einer kürzlich vollzogenen Gebiets- und Verwaltungsreform in Thüringen wurde die Einheitsgemeinde Remda-Teichel aufgelöst und in Rudolstadt eingegliedert. Mit der vollzogenen Eingemeindung ist die Zahl der Ortsteile Rudolstadts um zwölf (vornehmlich ländlich geprägte), die Bevölkerung um etwa 2.800 Menschen und die Fläche um etwa 80km<sup>2</sup> gestiegen.

Seit 1990 verzeichnet Rudolstadt eine negative Einwohnerentwicklung und verlor bis 2016 etwa 25,5 Prozent seiner Bevölkerung. Die Entwicklung zeigt hinsichtlich einzelner Ortsteile deutliche Unterschiede. Beispielsweise waren die Verluste in den durch Großwohnsiedlungen geprägten Bezirken Schwarza (-37,1 Prozent) und Volkstedt (-38,7 Prozent) überdurchschnittlich hoch (ISEK: 10). In jüngerer Vergangenheit hat sich diese negative Entwicklung jedoch weitgehend auf niedrigem Niveau stabilisiert. Rudolstadt kann seit etwa 2010 positive Wanderungssaldi (insb. hinsichtlich älterer Bevölkerungsgruppen) ausweisen, die natürliche Bevölkerungsentwicklung bleibt jedoch konstant negativ. Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung sind durchweg negativ und gehen bis 2035 von einem Rückgang zwischen 12,6 Prozent (Thüringer Landesamt für Statistik) und 22,2 Prozent (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung) aus. Zudem wird von vielen Akteuren (z. B. Interviews Rud\_PolVerw2; Rud\_Sonstige2; Rud\_Zivil1) eine spürbare Alterung der Stadtgesellschaft angesprochen, verbunden mit der Beobachtung, dass es Rudolstadt





Abbildung 17: Ansicht Rudolstadt (Foto: Franziska Görmar)

insbesondere an Jugendlichen und jungen Menschen sowie Angeboten für diese Bevölkerungsgruppen mangle:

*„Früher hatten wir sehr viele Kinder. [...] Das haben wir jetzt nicht mehr. Nicht hier in Schwarza, und auch nicht in Rudolstadt. Rudolstadt ist eine Stadt der alten Leute geworden. [...] Die Bürgersteige sind abends hochgeklappt. [...] Es ist nichts mehr los – auch nicht für die jungen Leute, die hiergeblieben sind.“ (Interview Rud\_Sonstige2)*

Im Ortsteil Schwarza befand sich zu DDR-Zeiten das VEB (Volkseigener Betrieb) Chemiefaserkombinat, in dem bis zu 6.000 Menschen Beschäftigung fanden. Auch heute noch ist der Ortsteil, hier vor allem das ehemalige Kombinarsareal, ein bedeutender Industriestandort, an dem etwa 2.500 Menschen beschäftigt sind (u. a. BASF, Papierfabrik Adolf Jass, Granula). Mit der Siemens Healthineers (ehemals Siemens Medical Solutions) und der AEROPHARM GmbH (Tochter der der NOVARTIS/Sandoz/HEXAL-Gruppe) sowie dem Thüringischen Institut für Textil- und Kunststoff-Forschung (TITK) befinden sich weitere wichtige Arbeitgeber in der Stadt. Im industriell-wirtschaftlichen Bereich hat sich der Standort nach Einschätzung regionaler Akteure stark diversifiziert und in den letzten Jahren stabilisiert, was sich in jüngster Vergangenheit u. a. in steigenden Steuereinnahmen und größer werdenden finanziellen Spielräumen niederschlägt (Interviews Rud\_PolVerw1, Rud\_PolVerw2).

Neben den wirtschaftlichen Aspekten weisen die im Rahmen der Fallstudie interviewten Akteure unisono auf die große Bedeutung der kulturellen Angebote und Freizeitangebote hin. Dies betrifft insbesondere das traditionsreiche städtische Theater (1792/93 erbaut) – dessen Erhalt und Finanzierung mit Akteuren der Landes-

ebene regelmäßig verhandelt werden muss – aber auch Einrichtungen wie Schillerhaus, Heidecksburg, historische Bibliothek oder das Freizeit- und Erlebnisbad Saalemax. Die hohe kulturelle Affinität der Stadt spiegelt sich auch im Marketinglogan „Rudolstadt. Schillers heimliche Geliebte“ wider. Weiterhin richtet die Saalestadt jährlich das viertägige Rudolstadt-Festival aus, Deutschlands größtes Festival für Roots, Folk und Weltmusik mit täglich 25.000 Besuchern. Das Festival hat seinen Ursprung im DDR-Tanz- und Folklorefest, das 1955 erstmals in Rudolstadt ausgetragen wurde. Weiterhin ist das „Rudolstädter Vogelschießen“ Thüringens größtes Volksfest und lockt jährlich etwa 500.000 Besucher an. Die Interviews mit lokalen Akteuren legen nahe, dass die kulturellen Einrichtungen der Stadt einerseits zentraler Bestandteil weicher Standortbedingungen sind und zum Attraktivitätserhalt beitragen, andererseits aber auch eng mit Aspekten regionaler Identität verknüpft sind, was u. a. die intensiven Bemühungen zum Erhalt dieser Einrichtungen, insbesondere des Theaters, begründet.

*„Man kann nicht sagen, wir machen nur noch ein bisschen Theater. Wenn man einmal aufhört, das Theater kommt nie wieder. [...] Es ist auch eine wichtige Bildungseinrichtung und bringt ein besonderes Flair in die Stadt. Auch deshalb ist es wichtig“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

*„Wenn wir kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen nicht aufrechterhalten, wie das Theater und Konzerte, dann wäre Rudolstadt wirklich arm dran. Ich hoffe und wünsche mir, dass unser Theater [...] noch lange erhalten bleibt. Denn sonst wäre die Stadt völlig tot. [...] Das Theater ist für die Stadt und die gesamte Region ein extremer Gewinn“ (Interview Rud\_Sonstige2)*



Abbildung 18: Rudolstadt-Festival (Foto: Franziska Görmar)

Auch wenn die aktuelle Situation in Rudolstadt und die Entwicklung der vergangenen Jahre grundsätzlich positiv beschrieben werden und nach Ansicht des Bürgermeisters insgesamt dazu führe, dass „man sich im Gegensatz zu manch anderen ost-deutschen Kleinstädten nicht ganz so verlassen“ fühle, wird der Bürgerschaft durchaus ein ausgeprägtes Maß an Unzufriedenheit (Interviews Rud\_PolVerw3; Rud\_Zivil2) und „Meckermentalität“ (Interviews Rud\_Sonstige1; Rud\_Zivil2; Rud\_Zivil1) zugeschrieben. Deren Ursachen sind nach Ansicht der Interviewten jedoch nicht immer klar einzuordnen.

Auf struktureller Ebene zeigen sich – auch in der Wahrnehmung zentraler Akteure der Rudolstädter Stadtgesellschaft – zahlreiche und unterschiedliche dimensionierte Peripherisierungsdynamiken. Rudolstadt musste in der Vergangenheit in unterschiedlichen Bereichen erhebliche Funktionsverluste hinnehmen. Mit der Kreisreform 1994 ging der ehemalige Landkreis Rudolstadt im Landkreis Saalfeld-Rudolstadt auf, Rudolstadt verlor den Status als Kreisstadt und in der Folge eine Reihe an Verwaltungseinrichtungen. Im Zuge umfassender und auf Zentralisierung ausgerichteter Behördenstrukturreformen des Landes wurden in Rudolstadt beispielsweise Dienststellen des Katasteramtes (2008) und des Finanzamtes (2013) aufgelöst. Auch der Erhalt des Amtsgerichts war umkämpft, der Standort konnte bis heute jedoch gesichert werden. Zudem haben Institutionen wie Krankenkassen, Banken oder die Rentenversicherung ihre örtliche Präsenz und

Angebotspalette sukzessive eingeschränkt. Diese Aspekte deuten auf schleichende Funktionsverluste der Stadt in unterschiedlichen Bereichen hin und haben mittelbar auch negative Auswirkungen auf die Kunden- und Besucherfrequenzen in der Innenstadt, was wiederum Auswirkungen für den örtlichen Einzelhandel mit sich bringt. Dadurch hat sich das innerstädtische Einzelhandels- und Gastronomieangebot in der Vergangenheit reduziert und der Leerstand vergrößert (Interviews Rud\_Sonstige1; Rud\_PolVerw2).

*„Alle Bereiche der Daseinsvorsorge sind massiv zurückgebaut worden.“ (Interview Rud\_PolVerw3)*

Weiterhin werden übergeordnete Entscheidungen hinsichtlich infrastruktureller Anbindung bzw. eine wahrgenommene „Abkopplung“ von Stadt und Umland kritisch gesehen. So sei Rudolstadt zwar von zahlreichen Autobahnen umgeben (A4, A9, A71), diese seien aber „immer noch nicht so erreichbar, wie es uns mal versprochen wurde“ (Interview Rud\_PolVerw1). Zudem sei die Region durch die Streichung des ICE-Halts in Jena nach Inbetriebnahme der Neubaustrecke Leipzig-Erfurt „bewusst abgehängt“ worden (Interview Rud\_PolVerw1). Diese infrastrukturellen Entwicklungen haben nach Ansicht örtlicher Akteure nicht nur Wirkungen auf die Ansiedlungspolitik von Unternehmen, sondern ebenso auf die Wahrnehmung innerhalb der Bevölkerung. Zudem wurden in der Vergangenheit aufgrund sinkender Schülerzahlen städtische Schulen zusammengelegt, was bei den

beteiligten Eltern und Lehrkräften kontroverse und emotional geführte Diskussionen hervorrief, aus Sicht der Verwaltung und des Rates aber aus wirtschaftlicher Perspektive zwingend war.

Der städtische Haushalt unterlag im Zeitraum von 2012 bis 2016 einem Sicherungskonzept. Dies hatte zur Folge, dass insbesondere die Ausgaben für freiwillige Leistungen auf ein Minimum zurückgefahren werden mussten: „es konnte nur das gemacht werden, was unbedingt notwendig war“ (Interview Rud\_PolVerw2). Städtische Ausgaben, die in der Bevölkerung als „normal“ verstanden wurden, bedeuteten für die Verwaltung im Zuge der Haushaltskonsolidierung „Extravaganzen“. In der Folge wurden beispielsweise Essenzuschüsse in Schulen und Kitas gestrichen, Kindergartenbeiträge sowie Steuerhebesätze sukzessive erhöht, Arbeitszeiten der städtischen Angestellten reduziert, sowie die Förderung von Sport, Kultur- und Jugendeinrichtungen zurückgefahren. Als Folge hat sich in vielen Bereichen ein substanzieller Sanierungstau ergeben (Interview Rud\_PolVerw3). In jüngster Vergangenheit scheint sich die finanzielle Situation jedoch zu entspannen, der städtische Haushalt befindet sich nicht mehr im Sicherungskonzept. Finanziell befindet sich die Stadt nicht mehr allein in einer Position des Reagierens, sondern könne in unterschiedlichen Bereichen auch wieder eigenständig agieren: „man ist nicht mehr Getriebener einer Entwicklung, sondern man kann wieder eigene Schwerpunkte setzen“ (Interview Rud\_PolVerw2). So wurde kürzlich beispielsweise unter Regie des städtischen Wohnungsbaunternehmens (RUWO) die Renovierung des traditionsreichen „Löwensaals“ zum zeitgemäßen Veranstaltungsort abgeschlossen.

Rudolstadt bildet laut Regionalplan Ostthüringen 2012 gemeinsam mit den Städten Bad Blankenburg und Saalfeld/Saale einen funktionsteiligen zentralen Ort. Gemeinsam nehmen die Städte des Städtedreiecks aufgrund funktioneller und siedlungsstruktureller Verknüpfungen Funktionen von Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums wahr, insbesondere in den Bereichen Kultur (Theater), Sport (überregionales Freizeitbad, überregionaler Sportkomplex), Gesundheit (Klinikstandort), Wirtschaft und Verwaltung. Im Kontext dieser oberzentralen Teilfunktionen ergeben sich interkommunale Kooperationen in unterschiedlichen Teilbereichen, welche zur Erhaltung dieser funktionalen Stellung zwingend erforderlich sind. Im Zuge der Kooperationen wurde ein Regionalbudget eingerichtet. Auch vor diesem Hintergrund sind in der aktuellen Fortschreibung des ISEKs Fortsetzung und Ausbau der interkommunalen Kooperation als strategisches Entwicklungsziel verankert (Stadt Rudolstadt 2019: 137). Zentrales Steuerungsorgan des Städteverbundes ist der regelmäßig tagende Rat der Bürgermeister, dessen Vorsitz jährlich wechselt. Zudem gibt es seit 2007 einen gemeinsamen Ausschuss, in dem regional bedeutsame Projekte und Themen (z. B. Einzelhandelsflächenentwicklung) diskutiert und Empfehlungen für Beschlüsse gegeben werden. Die Verwaltungspartnerschaft mit den benachbarten Kommunen befördert einerseits Entwicklungen, schafft Gestaltungsspielräume und setzt Synergien frei. Andererseits erfordert diese jedoch ebenso Kompromisse und Zugeständnisse hinsichtlich eigener zentralörtlicher Funktionen und Einrichtungen. Zudem wird deutlich, dass eine solche Kooperation, in der Akteure und Kommunen trotz enger Kooperation jeweils die eigenen Interessen ins Zentrum rücken, auch Konflikte birgt. Dies wird aktuell am Beispiel der Planungen der Stadt Saalfeld zu einem außerstädtischen Einkaufszentrum deutlich (Interview Rud\_PolVerw1, siehe dazu auch Kapitel 6.3).

## 6.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen

### 6.2.1 Übersicht über die Akteure

#### Politik und Verwaltung

##### Stadtrat

Der Stadtrat ist das oberste Beschlussorgan der Stadt und wird alle fünf Jahre gewählt. Nach den letzten Kommunalwahlen vom Mai 2019 konstituierte sich der neue Stadtrat mit insgesamt acht Parteien/Vereinigungen. Zur Entlastung des Stadtrates werden spezifische Themen im Rahmen von vier ständigen und beschließenden Ausschüssen verhandelt: (i) Hauptausschuss; (ii) Finanzausschuss; (iii) Wirtschafts-, Verkehrs-, Umwelt- und Bauausschuss sowie (iv) Kultur- und Sozialausschuss. Die Beschlüsse sind denen des Stadtrates gleichwertig und für die Stadtverwaltung bindend. Die Besetzung der öffentlich tagenden Ausschüsse kann durch die Ratsmitglieder auf Vorschlag der Fraktionen um „sachkundige Bürgerinnen und Bürger“ ergänzt werden, die die Ausschüsse fachlich beraten. Entscheidungen im Stadtrat werden in der Regel themenbezogen und frei von Fraktionszwängen getroffen. Eine etablierte Koalitionsbildung gab es nach Ansicht lokaler Akteure in der Vergangenheit nicht, Beschlüsse werden in der Regel mit wechselnden Mehrheiten getroffen (Interview Rud\_PolVerw3). (Formale) Prozesse der Stadtentwicklung wie z. B. ISEK, Nutzungspläne etc. werden im Stadtrat grundlegend diskutiert und „geregelt“ (Interview Rud\_PolVerw1).

Partei	% 2016	Sitze 2016
<b>Christlich Demokratische Union Deutschlands</b>	15,5	5
<b>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</b>	9,4	3
<b>Alternative für Deutschland</b>	22,1	7
<b>Bündnis 90/Die Grünen</b>	4,8	1
<b>Freie Demokratische Partei</b>	3,7	1
<b>Bürger für Rudolstadt (BfR)</b>	28,2	8
<b>Freie Wählergemeinschaft</b>	3,3	1

Tabelle 6: Zusammensetzung Stadtrat Rudolstadt

##### Bürgermeister

Der Bürgermeister hat als Kopf der Stadtverwaltung die Beschlüsse des Stadtrates umzusetzen. Seit 2006 ist Jörg Reichl (BfR, Bürger für Rudolstadt) Bürgermeister von Rudolstadt. Zur letzten Wahl 2018 setzte sich Jörg Reichl im ersten Wahlgang mit einer großen Mehrheit von 77,3 Prozent der Stimmen (Wahlbeteiligung: 41,2 Prozent) durch und hebt sein parteipolitisch unabhängiges Wirken hervor. Grundsätzlich legen die geführten Interviews mit Akteuren der Stadtgesellschaft nahe, dass der Bürgermeister generell ein großes Ansehen in der Stadt genießt.

### Fachdienst Stadtplanung und Stadtentwicklung

Der Fachdienst Stadtplanung und Stadtentwicklung ist innerhalb der Verwaltung zentrales Organ zur Anbahnung, Planung und Umsetzung stadtentwicklungsrelevanter Prozesse und Projekte. Dies betrifft die Durchführung städtebaulicher Planungen sowohl im formellen (Flächennutzungsplan, Bauleitplanung etc.) als auch im informellen Sinn (Erarbeitung und Umsetzung von Stadtentwicklungskonzepten, städtebaulichen Rahmenplanungen etc.). Dahingehend hat der Fachdienst Stadtplanung und Stadtentwicklung beispielsweise die jüngste Fortschreibung des ISEKs koordiniert und die darin durchgeführten Beteiligungsformate (zwei öffentliche Bürger- und Akteursversammlungen) inhaltlich koordinierend begleitet.

### Zivilgesellschaftliche Akteure

#### Rudolstadt blüht auf e. V.

Zweck des im Oktober 2011 gegründeten Vereins ist die langfristige Förderung, Entwicklung und Aufwertung im Bereich des städtischen und stadtnahen Grüns. Der Verein sieht sich als Aktionsbündnis der Stadtgesellschaft und hat seinen Ursprung in der Fortführung von Aktivitäten, die 2010 im Rahmen der Teilnahme Rudolstadts an der „Entente florale“ – einem bundesweiten Wettbewerb zur nachhaltigen Entwicklung des städtischen Grüns – aufgenommen wurden. Die Arbeit des Vereins befasst sich insbesondere mit den Bereichen Natur- und Umweltschutz sowie Landschaftspflege und setzt dazu neben konkreten Umsetzungsprojekten (bspw. Wiedereinrichtung eines Weinberges unterhalb der Heidecksburg) und Aktionen (Putzwochen etc.) ebenso auf Sensibilisierung durch Bildungsangebote sowie Netzwerkarbeit.

*„Es gilt, gemeinsam die Verantwortung für unsere Stadt anzunehmen und miteinander tätig zu werden. Hin zu mehr Grün, zu mehr Lebensqualität, zu mehr Miteinander. Sich zu bewegen vom ‚Die machen ja nichts!‘ zum ‚Ich werde etwas tun!‘“ (Rudolstadt blüht auf o. J.)*

Durch diese Fokussierung sieht der Verein die Verwaltung/relevante Ämter als zentrale Kooperationspartner. Die Aktivitäten des Vereins sind größtenteils spendenfinanziert. Die Vorsitzende des Vereins war zudem in der Legislaturperiode 2014-2019 im Stadtrat aktiv (SPD). Im Zuge der Feldarbeit in Rudolstadt wurde vielfach herausgestellt, dass der Verein innerhalb der Stadtgesellschaft stark verankert und vernetzt ist und als wichtiger Treiber lokaler Prozesse gilt (Interviews Rud\_PolVerw2; Rud\_PolVerw3; Rud\_PolVerw1; Rud\_Sonstige1) – insbesondere auch in Person der Vereinsvorsitzenden. Der Verein veranstaltet eine jährliche Ideenwerkstatt, in der neue Ideen für Aktivitäten generiert werden und zu der die Stadtgesellschaft eingeladen ist.

#### Quartiersmanagement der AWO mit Projekt „Zusammen Wachsen“

Das Quartiersmanagement fokussiert seine Aktivitäten auf die Ortsteile Volkstedt-West und Schwarza-Nord und hat zum Ziel, auf Grundlage eines integrierten Versorgungs- und Handlungskonzeptes die Lebenssituation der Bevölkerung in den beiden Rudolstädter Stadtteilen zu verbessern. Dazu dienen aktive Nachbarschaftsarbeit, Vernetzung und gemeinsame Aktivitäten innerhalb der Quartiere.

Im Kern geht das Quartiersmanagement auf ein 2008 initiiertes Mehrgenerationenhaus/Begegnungsstätte im Quartier zurück. Dieses stand zwischenzeitlich aufgrund unzureichender Finanzierung vor dem Aus, wurde jedoch unter Mitwirkung der RUWO (Rudolstädter Wohnungsverwaltungs- und Baugesellschaft mbH) und des Bürgermeisters in die Trägerschaft der AWO überführt. Bis 2008 war die Stadt über die RUWO somit mittelbar an der Finanzierung der Begegnungsstätte beteiligt. Später (als sie schon in Trägerschaft der AWO war) wurde hier das Quartiersmanagement angegliedert. Dieses läuft von 2015-2020 und wird anteilig durch die Deutsche Fernsehlotterie (75 Prozent) sowie die AWO Soziale Dienste Rudolstadt gGmbH (25 Prozent) finanziert. Eine Anschlussförderung war zum Zeitpunkt der Gespräche vor Ort (Juli 2019) noch nicht geklärt, erste Verhandlungen mit relevanten Akteuren liefen jedoch (Programm Soziale Stadt für Anschlussförderung anvisiert).



Abbildung 19: Das Sommercafé als Treffpunkt im Wohngebiet (Foto: Ralf Appelfeller)

### Projekt Zusammen Wachsen

Ein aktuelles und bestimmendes Projekt des Quartiersmanagements ist das Projekt Zusammen Wachsen. Ziel ist die Förderung der Bürgerbeteiligung im Quartier. Dazu wird an zentraler Stelle im Quartier Schwarza eine Freifläche neu und nach den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger beplant – auf der Basis einer gemeinschaftlich entwickelten Nutzungsidee. Im Zuge unterschiedlicher Bauabschnitte wurden auf der Freifläche verschiedene Strukturen (Wegenetz, Pavillons, Sitzecken) geschaffen, die zu regelmäßigen Zusammenkünften und Aktivitäten genutzt werden (SommerCafé, Stadtteiltreff etc.). Weiterhin geplant sind u. a. zusätzliche Sitzgelegenheiten, ein Quartiers-Hochbeetgarten sowie ein Mehrgenerationenfitness- und Spielgerät. Zur Umsetzung der Maßnahmen konnten Fördermittel des Programms Soziale Stadt eingeworben werden. Im Projekt *Zusammen Wachsen* kooperiert das Quartiersmanagement mit der *RUWO*, der *WGR (Wohnungsgenossenschaft Rudolstadt)*, und den Vereinen *Rudolstadt blüht auf* sowie *FREIRAUMNATUR*. Die *RUWO* und verschiedene Ämter der Verwaltung sind zudem wichtige Partner.

## Wirtschaftliche Akteure

### Stadtring Rudolstadt e. V.

Der Verein wurde 1993 gegründet und versteht sich als Werbegemeinschaft der Stadt. Die Aktivitäten des Vereins fokussieren insbesondere auf Erhalt und Steigerung der Attraktivität des Innenstadtbereichs als Handelsstandort. Örtlich ansässige Einzelhändler, Gastronomen und Freiberufler koordinieren gemeinsam die Aktivitäten des Vereins wie gemeinsame Feste und Veranstaltungen – die im Hinblick auf die Entwicklung Rudolstads als Einzelhandelsstandort auch immer wieder eine lokal-politische Dimension haben (verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt, Parkraumbewirtschaftung, Einzelhandelskonzepte etc.).

2004 wurde durch den Stadtring, und in Kooperation mit der Volksbank Saaletal und der Energieversorgung Rudolstadt GmbH, die „RudolstadtCard“ ins Leben gerufen. Hierbei handelt es sich um eine Kundenbindungskarte lokaler Händler, Gastronomen und Dienstleister, dessen Konzept im Jahr 2018 auf Bad Blankenburg übertragen wurde.

Der Verein unterhält ein eigenes Büro und hat neben einem dreiköpfigen, ehrenamtlichen Vorstand eine hauptamtliche Angestellte, die als Ansprechpartnerin für die Mitglieder fungiert und die Aktivitäten des Vereins koordiniert. Der Verein verfügt über lang gewachsene und vertiefte Beziehungen zur Stadtverwaltung; u. a. war Jörg Reichl vor seinem Mandat als Bürgermeister langjähriges Vorstandsmitglied des Stadtrings und ist bis heute Teil des erweiterten Vorstands.

### Wohnungsgenossenschaft Rudolstadt (WGR) und Rudolstädter Wohnungsverwaltungs- und Baugesellschaft mbH (RUWO)

Auch die beiden Wohnungsunternehmen Rudolstads agieren im örtlichen Geflecht als wesentliche institutionelle Akteure der Stadtentwicklung. Dies betrifft einerseits die Quartiere mit Großwohnsiedlungen, aber auch Planungen und Umsetzungen im Bereich der Kernstadt (z. B. Renovierung des Löwensaals unter Federführung der *RUWO*). Beide Unternehmen agieren als Treiber lokaler Entwicklungen (Ärztelhaus, Lebensmittelmarkt, etc.),

sind für andere Akteure jedoch auch wichtige Kooperationspartner (z. B. Quartiersmanagement), z. B. hinsichtlich gemeinsamer Projektaktivitäten, Finanz- und Fördermittelangelegenheiten sowie niedrigschwelliger Unterstützungsangebote (Materialien etc.). Als städtischer Eigenbetrieb sind die Aktivitäten der *RUWO* direkt mit der Verwaltungsspitze gekoppelt (Bürgermeister Jörg Reichl ist Vorsitzender des Aufsichtsrates der *RUWO*); über diesen Kanal ist die Verwaltung mittelbar in Aktivitäten und Projekte der *RUWO* eingebunden (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_Sonstige2).

## 6.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege

Der **Stadtrat** ist das wichtigste kommunale Beschlussorgan und tagt monatlich. Alle Sitzungen des Stadtrates haben einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Sitzungsteil. Während des öffentlichen Teils haben Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Ratsmitgliedern bis zu drei Fragen zu stellen (Einwohnerfragestunde). Auch an den Sitzungen und Diskussionen der thematischen Ausschüsse kann die Bürgerschaft teilnehmen, hat dort jedoch weder Frage- noch Äußerungsrecht. Seitens des Stadtrings wird hervorgehoben, dass der Rat als Format genutzt wird, eigene Positionen zu kommunizieren und relevante städtische Prozesse und Planungen (kritisch) zu begleiten (z. B. Planungen zu Verkehrskonzepten). Tendenziell wird konstatiert, dass der Rat als formaler Kommunikations-, Informations- und Beteiligungskanal nur wenig von der Bürgerschaft genutzt wird (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_PolVerw3). Das Bild sei in der Regel nur dann ein anderes, wenn zentrale Entscheidungen getroffen werden (z. B. Schulzusammenlegung).

Abseits des Stadtrates existieren in Rudolstadt unterschiedliche Kanäle, über die sich Bürgerinnen und Bürger und lokale Initiativen mit ihren Themen und Positionen einbringen können. Eine direkte Möglichkeit mit dem Bürgermeister in Kontakt zu treten und spezifische Anliegen zu besprechen, existiert durch die **Bürgermeister-Sprechstunde**. Zudem finden regelmäßig **öffentliche Versammlungen** in den Ortsteilen statt, in denen der Bürgermeister gemeinsam mit den jeweiligen Ortsteilräten aktuelle Themen und Belange kommuniziert und sich Gelegenheit bietet diese und andere zu diskutieren. Auch wenn diese Beteiligungsformate grundlegend als positiv und wichtig wahrgenommen werden, wird darauf hingewiesen, dass die Veranstaltungen selbst eine effiziente(re) Moderation benötigen, um wichtige Themen zu besprechen und nicht – wie in der Vergangenheit geschehen – zu generellen „Meckerstunden“ zu verkommen (Interview Rud\_Sonstige2).

Des Weiteren wird durch den Bürgermeister hervorgehoben, dass Informationen zu städtischen Belangen, Prozessen und Entscheidungen in recht hoher Frequenz (bis zu dreimal täglich) mittels Pressemitteilungen kommuniziert werden. In dieser Hinsicht wird auch den **Sozialen Medien** die Funktion als bedeutender Kommunikationskanal zugeschrieben. So werden beispielsweise auch Pressemitteilungen über das seit 2012 bespielte Facebook-Profil des Bürgermeisters kommuniziert. Jedoch werden auch die Fallstricke von Kommunikation und insbesondere inhaltlicher Diskussion über die Sozialen Medien hervorgehoben (z. B. Anonymität, die eine inhaltliche Diskussion erschwert).

In jüngerer Vergangenheit gab es begleitend zur Erarbeitung des im Februar 2019 verabschiedeten **ISEKs**<sup>25</sup> zwei öffentliche **Bürger- und Akteursversammlungen**. Diese verfolgten das Ziel, die Inhalte des ISEK gemeinsam mit der Stadtgesellschaft zu konkretisieren bzw. zu ergänzen sowie räumliche und inhaltliche Prioritäten für die zukünftige Stadtentwicklung zu diskutieren. Dazu wurden unterschiedliche thematische Kleingruppen eingerichtet: (i) Städtebau, Wohnen und Denkmalpflege; (ii) Daseinsvorsorge und Soziales; (iii) Verkehr, Mobilität und technische Infrastruktur; (iv) Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Einzelhandel; (v) Kultur, Tourismus und Freizeit; Umwelt und Klimaschutz.

Im Vorfeld der öffentlichen Beteiligungsrounden wurden spezifische Akteure **explizit zur Mitarbeit in thematischen Arbeitsgruppen eingeladen**. Allerdings erfolgten diese Einladungen durchaus auch selektiv und nicht alle an Stadtentwicklung beteiligten Akteure wurden berücksichtigt. So wird beispielsweise seitens des Quartiersmanagements ein gewisser Unmut betont, zu den im Rahmen des ISEKs durchgeführten Runden nicht eingeladen worden zu sein.

Die Prozesse zur Beteiligung sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch Akteuren im Rahmen des ISEK werden durch die Interviewpartnerinnen und -partner durchaus unterschiedlich bewertet und reichen hinsichtlich der Anzahl der Teilnehmenden<sup>26</sup> von „ordentlich“ (Rud\_PolVerw1) bis „relativ schlecht“ (Rud\_PolVerw3). Hingegen sind sich die befragten Akteure einig, dass sich an diesen Formaten insbesondere solche Akteure und Personen beteiligen, die wiederum entsprechende (z. T. berufsbedingte) Vorkenntnisse und Interessen haben: „die üblichen Verdächtigen“. Dass es durchaus schwierig ist, eine große Anzahl an Personen und Akteuren zu mobilisieren, selbst solche mit direkten Interessen, zeigt der *Stadtring* auf. Auch nach mehrmaliger Bekanntmachung der Beteiligungsrounden und entsprechender Aufforderungen des Vorstandes an die Mitgliedsunternehmen sei das Interesse an aktiver Beteiligung überschaubar gewesen („muss das sein? das wird schon alles gut werden“). Die Verantwortung zur Teilnahme und Interessenvertretung wurde somit letztlich dem Vorstand und der Geschäftsstelle zugeschrieben:

*„Die Händler, die brauchen immer noch mal so einen Schubs, weil sie die Wichtigkeit solcher Projekte [hier des ISEKs] oft nicht erkennen.“ (Interview Rud\_Sonstige1)*

Weiterhin wird angemerkt, dass die Beteiligungsformate des ISEK nicht immer zwingend zu Zeiten stattfanden, die eine aktive Beteiligung der Bürgerschaft ermöglicht hätten (z. B. Veranstaltungen während der Arbeitszeiten). Zudem wird von örtlichen Akteuren betont, dass das ISEK eine formale Bedingung für den Zugriff auf Fördermittel darstellt, aus dieser Motivation heraus angestoßen wurde und vielleicht auch deshalb als Prozess interpretiert wurde, der „nicht mit Herzblut gemacht worden [ist], um die Bürger zu beteiligen“ (Interview Rud\_PolVerw3).

Weiterhin wurde im Zuge der Bürgermeisterwahl 2018 durch ein überparteiliches Bündnis die Aktion/Initiative *Wünsch dir was für Rudolstadt* initiiert. Ziel der Initiative war es, im Zuge der Bürgermeisterwahl ein Forum zum Austausch zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten sowie der Bürgerschaft zu schaffen. Die zwei **Bürgergespräche** boten den Kandidatinnen und Kandidaten einerseits die Möglichkeit ihre Perspektiven und Posi-

tionen darzulegen, andererseits konnten persönliche Ideen und Wünsche der Bürgerschaft zur Entwicklung der Stadt geäußert und mit (potenziellen) Entscheidungsträgern diskutiert werden.<sup>27</sup> Dazu wurden im Vorfeld der Bürgergespräche an unterschiedlichen Stellen in der Stadt entsprechende „Wunschzettel“ ausgelegt. Die Gespräche dienten zudem als Plattform, wichtige übergreifende Themen der Stadtgesellschaft zu diskutieren und griffen jeweils zwei Themenblöcke auf: Entwicklung der Innenstadt und Rudolstadt als Stadt für Familien mit Kindern (erstes Gespräch), Wünsche geflüchteter Menschen und ehrenamtlich Engagierter sowie Rudolstadt 2020. Grundsätzlich legen unsere Interviews mit örtlichen Vertreterinnen und Vertretern nahe, dass die Veranstaltungen und die umfassenden Diskussionsrunden positiv aufgenommen wurden. Trotz großer Streuung der einzelnen Wünsche<sup>28</sup> wurden seitens der Veranstalter einige Konsenswünsche identifiziert, beispielsweise der Wunsch nach mehr Begegnungsräumen wie Sitzgelegenheiten. Dennoch werden auch kritische Stimmen am Format und den teils unrealistischen Wünschen/Forderungen, die dort zu Diskussion standen, geäußert. Denn in vielen Bereichen habe die Stadt weder Handhabe (z. B. Beseitigung des Leerstandes; Bau einer Ortsumgehung; 24-Stunden Laden) noch Verantwortlichkeiten (z. B. Freigabe Cannabis etc.) (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_Sonstige1).

*„Ich stehe da Rede und Antwort. [...] Aber vieles kann ich einfach nicht ändern und versuche dann, das den Leuten eben auch zu erklären.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Des Weiteren nutzt der Stadtrat unterschiedliche Beiräte zur Unterstützung und Erledigung seiner Aufgaben. Der **Gestaltungsbeirat** berät den Stadtrat insbesondere hinsichtlich bautechnischer Planung und Umsetzung von Bau- und Sanierungsvorhaben im Altstadtbereich. Der Beirat setzt sich aus Ratsmitgliedern, städtischen Mitarbeitenden und Bürgerinnen und Bürgern, die sich für Belange der Altstadt einsetzen, zusammen. Der Gestaltungsbeirat ging aus der *Bürgerinitiative Altstadt* hervor, die sich im Zuge der umfassenden Stadtsanierungsmaßnahmen für den Erhalt der Altstadtsubstanz eingesetzt hat. Der Beirat kommt regelmäßig etwa alle zwei Monate zusammen, und diskutiert Fragen zu aktuellen Vorhaben und Prozessen offen und kontrovers (Interviews Rud\_PolVerw3; Rud\_PolVerw2). Auch wenn der Gestaltungsbeirat ein institutionalisiertes Querschnittsgremium darstellt, sind seine Möglichkeiten direkten Einfluss auf Prozesse zu nehmen für einzelne Akteure nicht unbedingt sichtbar. So wird z. B. bemängelt, dass viele der Ideen, die im Beirat diskutiert werden, meist nicht den Weg in die Umsetzung oder nur ein-

<sup>25</sup> Die Fortschreibung des ISEKs für Rudolstadt wurde 2014 durch die BfR forciert. Zunächst wurde das ISEK in städtischer Eigenregie konzipiert, in Anbetracht der Komplexität des Prozesses und mangelnder Erfahrung innerhalb der Verwaltung jedoch an eine externe Beratungsfirma vergeben.

<sup>26</sup> An der ersten Versammlung im August 2018 nahmen etwa 40, an der zweiten Versammlung im Oktober 2018 etwa 60 Personen teil (Fortschreibung des ISEKs der Stadt Rudolstadt, 2019).

<sup>27</sup> An beiden Veranstaltungen haben laut Berichterstattung in der Lokalpresse jeweils etwa 40-50 Personen teilgenommen.

<sup>28</sup> z. B. Anlaufpunkte für Jugendliche schaffen, Treppe an der Bereitschaftspolizei in Cumbach wieder herstellen, Sonnenliegewiese an der Saale, Pflege der Straßenbäume, Weniger Grundsteuer, Online-Übertragung der Stadtratssitzungen, Erhalt der Altstadt, Autofreier Markt etc.

geschränkte Berücksichtigung fänden (Interview Rud\_Zivil1). Zudem existiert in Rudolstadt ein **Seniorenbeirat**. Dieser stellt ein beratendes Gremium zur Interessenvertretung der Senioren und Rentnerinnen dar und setzt sich zusammen aus zwei Stadträten sowie acht Vertreterinnen und Vertretern der freien Einrichtungen. Über den Beirat werden einerseits Themen wie Barrierefreiheit in die Diskussionen und Beschlussfindungen von Rat und Ausschüssen eingebracht, andererseits aber auch die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten für Senioren und Rentnerinnen gefördert (z. B. Senioreninnen- und Seniorennachmittage) (Interviews Rud\_Zivil1; Rud\_PolVerw1).

Darüber hinaus wird seitens Verwaltung und Verwaltungsspitze die Bedeutung formaler Informations- und Beteiligungskanäle betont. So seien Instrumente wie das **Amtsblatt oder Auslagen** von Dokumenten und Plänen, aber auch die Internetseite der Verwaltung wichtige Instrumente in der städtischen Informationsweitergabe und Planung, die jedoch nur sehr eingeschränkt genutzt würden (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_PolVerw3):

*„Ich stelle aber auch fest, dass sich die Leute nicht mehr informieren. Die Möglichkeiten, die die Menschen haben, nutzen sie in meinen Augen zu wenig. Wenn ich öffentlich auslege, dann kann man sich das ansehen, kommentieren und niederschreiben. [...] Das interessiert die Masse der Leute aber nicht. [...] Wir versuchen die Leute zu erreichen, aber ich habe auch den Eindruck, dass viele ihrer Informationspflicht gar nicht nachkommen“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Auf diese augenscheinlich relativ geringe Informationsbereitschaft über existierende, formale Kanäle wird einerseits bei der Frage nach Initiierung anderer/neuer Beteiligungsformate verwiesen (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_PolVerw2). Andererseits wird gerade aufgrund der gefühlten hohen bürokratischen Hürden, diese Formate zu nutzen, die Notwendigkeit gesehen, neue Beteiligungsinstrumente zu initiieren, um Beteiligung breiter in der Stadtgesellschaft zu ermöglichen (Interviews Rud\_Zivil2; Rud\_Sonstige2; Rud\_Zivil1).

Weiterhin wurde im Juni 2019 ein öffentlicher **Runder Tisch** (wieder) ins Leben gerufen – er knüpft an eine ähnliche Initiative aus den 1980er Jahren an. Der Runde Tisch soll dazu dienen, Politik und Bürgerschaft „auf Augenhöhe“ und abseits bürokratischer Hürden miteinander ins Gespräch zu bringen. Initiiert und moderiert wurde dieses Format von Vertretern der Bürgerschaft. Im Zentrum des ersten Runden Tisches standen Fragen, die sich explizit auch mit Bürgerbeteiligung und Aspekten lokaler Demokratie befassen: Woher kommt diese Unzufriedenheit bei vielen Menschen in der Stadt? Wie gelingt es, die Bürgerinnen und Bürger mehr für städtische Belange zu interessieren und sie bei Entscheidungen einzubinden? Wie geht es weiter im Städtedreieck? (Ostthüringer Zeitung am 28.06.2019). An der Veranstaltung haben Vertreterinnen und Vertreter aller Ratsfraktionen mit Ausnahme der AfD teilgenommen. Die Initiative wird von den befragten Akteuren grundsätzlich begrüßt (Interviews Rud\_PolVerw3; Rud\_Zivil2), gleichwohl wird hervorgehoben, dass die Resonanz auf die Veranstaltung mit etwa zwölf externen Besuchern eher gering war (Interviews Rud\_PolVerw3). Dennoch wurde im November 2019 eine Folgeveranstaltung zur Leitfrage „Lohnt es, sich einzumischen?“ in der Begegnungsstätte in Schwarza-Nord

durchgeführt, sodass sich das Format zumindest einstweilen zu verstetigen scheint.

Das Fallbeispiel Rudolstadt zeigt zudem, dass **informelle Kommunikationswege** eine wichtige Funktion einnehmen. Dahingehend wird dem Bürgermeister attestiert, im Alltag ansprechbar zu sein und zu versuchen, auf Hinweise aus der Bevölkerung einzugehen und diese in die Verwaltungsarbeit zu integrieren. Verflechtungen zwischen beruflichen Kontexten, ehrenamtlichen und politischen Tätigkeiten etc. stellen zudem immer wieder Kommunikationsschnittstellen zwischen den befragten Akteuren her (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_Sonstige1; Rud\_Sonstige2; Rud\_Zivil1). Dies führt letztlich auch dazu, dass die Gelegenheiten, sich in einer Stadt mit überschaubarer Größe wie Rudolstadt produktiv und zielgerichtet zu engagieren, grundsätzlich positiv bewertet werden (Interview Rud\_Zivil2). Letztlich würden die relativ kurzen Kommunikationswege auch dazu beitragen, dass die Menschen in Rudolstadt grundsätzlich über relevante Prozesse und Projekte informiert wären (Interview Rud\_PolVerw1).

*„Der kurze Draht zum Bürgermeister ist für unsere Arbeit im Stadtring sehr wichtig“ (Interview Rud\_Sonstige1)*

### 6.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure

Die im Rahmen der Falluntersuchung interviewten Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zeigen recht starke Verflechtungen untereinander. Dieser hohe Verflechtungsgrad begründet sich insbesondere durch die Ausübung mehrerer Rollen und Funktionen einzelner Personen. So ist beispielsweise der Bürgermeister direkt und indirekt mit anderen stadtentwicklungsrelevanten Akteuren verflochten (Wohnungsbaugesellschaft, Stadtring). Zudem sind/waren Vertreter zivilgesellschaftlicher Initiativen in der Kommunalpolitik tätig. Somit ergeben sich ein recht enges Geflecht sowie ein hoher Grad an Bekanntheit innerhalb der lokalen Kommunikationsstrukturen. Dies betrifft sowohl Strukturen zur Verwaltung als auch Strukturen zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren.

*„Wir wollen ja was für die Stadt erzielen. Da ist es notwendig, dass man partnerschaftlich mit der Verwaltung zusammenarbeitet“ (Interview Rud\_Zivil1)*

Es zeigt sich jedoch auch, dass nicht für alle Akteure eine direkte und als kooperativ empfundene Verbindung zur Stadtverwaltung gegeben ist. Dies wird insbesondere seitens des AWO-Quartiersmanagements empfunden und z. B. mit den ausgebliebenen Einladungen zu den ISEK-Beteiligungsrounds sowie dem grundlegend als gering wahrgenommenen Interesse der Verwaltung an den Aktivitäten und Projekten des Quartiersmanagements begründet. Durch die Verwaltung wird betont, dass für sie in Bezug auf Entwicklungsprozesse in den Quartieren die Wohnungsbaugesellschaften und weniger das Quartiersmanagement relevante Ansprechpartner sind (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_PolVerw2). Bei den Versuchen, die Verwaltung in die Aktivitäten des Quartiersmanagements einzubinden, habe diese sich:

*„immer zurückgehalten. Das hätte ich mir anders vorgestellt, aber es ist, wie es ist. Wobei ich mit der Wohnungsbaugesellschaft eigentlich die Stadtverwaltung im Boot habe, es ist ja eine städtische Gesellschaft, mit dem Bürgermeister als Vorstand. Insofern sind die Informationswege dennoch relativ gut. [...] Aber die Zusammenarbeit funktioniert nur bedingt. Eigentlich nur mit Leuten, die ich genau kenne und die ich direkt ansprechen kann.“ (Interview Rud\_Sonstige2)*

Diese Konstellation wird auch hinsichtlich der anvisierten Anschlussfinanzierung des Quartiersmanagements über das Programm „Soziale Stadt“ als problematisch verstanden. Zudem wird erwähnt, dass die Ortsteile der ehemaligen Arbeitersiedlungen Volkstedt und Schwarza mit ihren Großwohnsiedlungen weithin nicht als Teil der Residenzstadt Rudolstadt empfunden würden (Interviews Rud\_Sonstige2; Rud\_Zivil1), was auf eine gewisse Fragmentierung innerhalb des Stadtgefüges hindeutet:

*„Ich wäre froh, wenn das Quartier ein Teil von Rudolstadt wäre, aber das ist es nicht. [...] Das zu ändern ist aber auch Teil meiner Aufgabe. Auch das Image zu verändern. Ich denke das Quartier hat ein relativ schlechtes Image. [...] Rudolstadt ist Residenzstadt. Das hier ist Schwarza“ (Rud\_Sonstige2).*

*„Seitens der Stadt hapert es immer noch daran, ein offenes Ohr für das Quartier zu haben. [...] Es ist nicht so, dass sich die Leute hier abgehängt fühlen, das nicht. Aber es ist ein Gefühl, das präsent ist und das auch Wirklichkeit ist“ (Interview Rud\_Sonstige2)*

Äußerungen anderer Akteure (Interviews Rud\_Zivil2; Rud\_Zivil1) bestätigen, dass zwischen Schwarza und der Kernstadt eine gewisse Fragmentierung und imaginäre ‚Grenze‘ besteht. In diesem Zusammenhang wird auch das Rudolstadtfestival als „ein Fest für die Innenstadt“ (Interview Rud\_Sonstige2) wahrgenommen, das im Quartier keine direkte Wirkung zeige und auch nur spärlich beworben werde (Interview Rud\_Zivil2).

Grundsätzlich wird das Verhältnis der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftsorientierten Akteure in Rudolstadt untereinander als hilfsbereit und respektvoll beschrieben. Alle Initiativen und Akteure würdigen die jeweils anderen Aktivitäten anerkennend als wichtige Beiträge zur Stadtentwicklung. Dennoch wird deutlich, dass aufgrund der jeweiligen Ziele/Interessen der Akteure und Initiativen durchaus auch Zielkonflikte existieren – z. B. zu innerstädtischen Verkehrskonzepten. Trotz unterschiedlicher Ausrichtungen haben sich Austausch- und Kooperationsbeziehungen etabliert, informell (z. B. materielle und zeitliche gegenseitige Unterstützung zu Events) wie formell (z. B. gegenseitige Beratung und Begleitung in der Gremienarbeit). In diesem Zusammenhang zeigt sich zudem, dass Kontakte zu Mitarbeitenden in den einzelnen Ämtern (z. B. Grünflächenamt, Bauamt/Bauhof) bedeutend und funktionsfähig sind, um spezifische Aktivitäten schnell und zielgerecht voranbringen zu können (Interview Rud\_Sonstige2). In diesem Zusammenhang werden auch die beiden örtlichen Wohnungsbaugesellschaften von den Befragten als hilfsbereit wahrgenommen (Interviews Rud\_Sonstige2; Rud\_Zivil1). Befördert durch soziale Nähe, Bekanntheit und Vertrauen haben die Akteure im Laufe der Jahre Schnittstellen aufgebaut, die als

Unterstützungsnetzwerk dienen und untereinander Synergien schaffen.

Eine gemeinsame Herausforderung der befragten örtlichen Vereine und Initiativen ist die langfristige Sicherung der Aktivitäten. Dies betrifft sowohl finanzielle Aspekte (insb. Quartiersmanagement der AWO) als auch personelle Aspekte hinsichtlich der Weiterführung ehrenamtlicher Tätigkeiten. So lassen sich Schwierigkeiten der Nachwuchsrekrutierung als zentrales gemeinsames Problem identifizieren, das nicht nur die Zukunftsfähigkeit der Initiativen betrifft, sondern ebenso die Nachhaltigkeit bereits initiiert Projekte. Nachwuchs ist in diesem Kontext durchaus im Wortsinne zu verstehen, denn alle Akteure thematisieren die anhaltenden Probleme insbesondere jüngere Menschen zu aktivieren. So kann ein Mangel an personellen Ressourcen dazu führen, dass etablierte Projekte nicht mehr im gewohnten Umfang weitergeführt werden können und Verantwortlichkeiten ggf. ausgelagert werden – wie das Beispiel um den vom Verein Rudolstadt blüht auf vorangetriebenen und lange Zeit gepflegten „Weinberg“ veranschaulicht:

*„Zuletzt hieß es dann, wir schaffen das [die Pflege] als Verein nicht mehr. Ihr als Stadt müsst es übernehmen. Wir [Stadtverwaltung] müssen aufpassen, was an Folgekosten von diesen Projekten auf uns zukommt. Wenn das Geld alle ist, kann ich diese als Stadt nicht übernehmen. [...] Und da kann ich dann schon leicht sauer werden, denn ich habe das kommen sehen. [...] Wenn wir Überschüsse hätten, wäre es ja kein Problem, aber so ist es nicht“ (Interview Rud\_PolVerw1).*

Solche wechselnden Verantwortlichkeiten können gerade auch in Zeiten knapper Finanzmittel die Skepsis der Verwaltung gegenüber umfassenden Projekten durchaus erhöhen, insbesondere dann, wenn seitens lokaler Initiativen die Auffassung vertreten wird, dass „es nicht die Aufgabe des Vereins ist, Gras zu mähen, sondern Projekte anzuschieben“ (Interview Rud\_Zivil1).

Das Beispiel Rudolstadt zeigt zudem auch, dass Initiativen selbst durchaus temporärer Art sein können. So waren die Aktivitäten der Initiative Wünsch dir was für Rudolstadt insbesondere auf den Wahlkampf zur Bürgermeisterwahl 2018 ausgerichtet. Trotz Bemühungen ist es hier nicht gelungen, die Initiative personell über die direkte Wahlkampfphase hinaus aufrecht zu halten und als Teil der Stadtgesellschaft zu etablieren.



### 6.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen

Die im Rahmen der Fallstudie geführten Interviews mit lokalen Akteuren legen nahe, dass die Entwicklung der Stadt in den letzten Jahren grundsätzlich als positiv eingeschätzt wird. Herausforderungen wie demographische Verschiebungen, die schleppende Anbindung an überregionale Verkehrsinfrastrukturen etc. sind Teil der Narrative, überlagern die positiven Wahrnehmungen jedoch nicht. Interessanterweise hat sich dieser positive Grundeindruck etabliert, obwohl (oder gerade weil?) in den letzten Jahren keine stadtentwicklungsbezogenen Großprojekte bzw. dominierenden Projekte geplant und umgesetzt wurden. Vielmehr wird dieser Eindruck mit zahlreichen kleineren Entwicklungen sowie dem Erhalt bestimmter (kultureller) Einrichtungen verbunden. Insbesondere hervorgehoben wird beispielsweise, dass gerade in der Innenstadt die Bausubstanz zu großen Teilen erhalten und saniert werden konnte, was sich in einem positiven baulichen Erscheinungsbild äußert (Interviews Rud\_PolVerw1, Rud\_Zivil2; RudZivil1). Dazu sind nach Aussagen des Bürgermeisters etwa 50 Millionen Euro an Fördermitteln investiert worden, insbesondere aus Töpfen der Städtebauförderung. Ein größeres Projekt der vergangenen Jahre ist die im Sommer 2019 abgeschlossene Sanierung des Löwensaals, der nach zweieinhalb Jahrzehnten Leerstand nun wieder als multifunktionaler Ort für kulturelle, öffentliche und private Veranstaltungen genutzt werden kann. Dazu wurden von der *RUWO* 2,6 Millionen Euro investiert (insgesamt etwa 2,2 Millionen Euro an Fördermitteln).

Weiterhin wird von den Akteuren die Etablierung Rudolstads als Kulturstadt hervorgehoben. Dazu haben letztlich die immer

wieder hart, letztlich jedoch erfolgreich geführten Verhandlungen mit der Landesregierung zum Erhalt des städtischen Theaters beigetragen. Dazu konnten und können sich die Verhandlungsführer (z. B. Bürgermeister, Intendant, Kulturschaffende etc.) offenbar auf ein starkes Mandat aus der Stadtgesellschaft berufen (Interview Rud\_PolVerw1, Rud\_Sonstige2). Weiterhin wird in diesem Zusammenhang auf die kontinuierliche touristische Erschließung verwiesen, z. B. von Heidecksburg und Schillerhaus (Interview Rud\_Sonstige1). Diese positiven Eindrücke werden seitens der befragten Akteure, trotz kritischer Betrachtungen, partiell auch direkt dem Bürgermeister und seinem Gestaltungswillen zugeschrieben (Interviews Rud\_PolVerw3; Rud\_Sonstige2), was letztlich auch seine deutlichen Wahlerfolge begründe. Positiv wird zudem erwähnt, dass sich in Rudolstadt neben den traditionsreichen Veranstaltungen wie Festival und Vogelschießen auch immer wieder Raum für neue Events und Formate findet, wie z.B. St. Patricks Day, lange Einkaufsnacht, Street-Food-Festival und unterschiedliche Sportveranstaltungen (Interviews Rud\_Sonstige2; Rud\_Sonstige1).

Dennoch treten auch in Rudolstadt Kontroversen zur künftigen Entwicklung zu Tage, und zwar sowohl innerhalb der Stadtgesellschaft und ihrer Akteure als auch mit den Partnerkommunen des „Städtedreiecks am Saalebogen“. Zentral ist dabei jeweils die durchaus als kritisch empfundene Entwicklung des lokalen Einzelhandels und ein deutlich wachsender Leerstand innerhalb der Kernstadt. Grundlegend folgt die Verwaltung der Prämisse der Innenstadttärkung mit dem Ziel, Einzelhandel und Gewerbetreibende in der Innenstadt zu halten (ISEK 2019: 125). In dieser Hinsicht überschneiden sich insbesondere die Interessen von Verwaltung und Stadtring – wengleich auch die anderen Akteure ein dezidiertes Interesse an einer frequentierten und lebendigen



Abbildung 20: Ansicht des Innenstadtbereichs in Rudolstadt (Foto: Stefan Haunstein)

Innenstadt mit Versorgungs- und Handelsfunktion artikulieren. Allerdings zeigt sich, dass es innerhalb der Stadtgesellschaft durchaus unterschiedliche Vorstellungen zu den Maßnahmen gibt, die dazu beitragen sollen, die Innenstadt langfristig zu beleben. Dies betrifft insbesondere konfligierende Vorstellungen zur Verkehrsgestaltung, die sich zwischen einer guten Zugänglichkeit für den Autoverkehr und dem weitreichenden Erhalt innerstädtischer Parkmöglichkeiten (Stadtring; Handel) einerseits und einer Verkehrsberuhigung (Anwohner; Interview RudZivil1) andererseits bewegen: „das ist ein ziemlicher Konflikt“ (Interview RudZivil1). Hier wird der Verwaltung und dem Bürgermeister eine moderierende Funktion zur Erlangung von Kompromissen zugeschrieben:

*„Der Bürgermeister hört die Proteste von allen Seiten und versucht, so objektiv wie es geht, Kompromisse zu finden.“ (Interview Rud\_Sonstige1)*

Zur Stärkung der Innenstadt und als Schnittstelle zwischen Handel, Hauseigentümern und Verwaltung wird aktuell die Einrichtung eines Innenstadtmanagements angestrebt, was seitens des Stadtrings sehr begrüßt wird und im Kern auf die Strategiefestlegung innerhalb des ISEK-Prozesses zurückgeht.

*„Wenn Städte in Zukunft überleben wollen, kommen die ohne ein Citymanagement nicht mehr aus.“ (Interview Rud\_Sonstige1)*

Die künftige Entwicklung des Handelsstandortes birgt aktuell weiterhin größere Konfliktfelder im Rahmen der kommunalen Städtepartnerschaft. So ist in der Nachbarkommune Saalfeld die Erweiterung eines Einzelhandelsstandortes auf der grünen Wiese geplant. Eine solche Entwicklung hätte nach Ansicht der befragten Akteure direkte Wirkungen auf die Strukturen in Rudolstadt (Interviews Rud\_PolVerw1; Rud\_PolVerw2; Rud\_Sonstige1). Bestandteil der kommunalen Partnerschaft ist jedoch, dass städtebauliche Vorhaben und Planungen sich nicht negativ auf Nachbargemeinden auswirken sollen. Demzufolge sieht der Bürgermeister in diesen Planungen die Interessen Rudolstadts massiv verletzt und setzt sich, notfalls auch gerichtlich, für die Einstellung der Planungen ein. Abseits solcher Konfliktfelder wird die Kooperation im Städtedreieck jedoch als sinnvoll und effektiv beschrieben. Die Aktivitäten mündeten beispielsweise auch in einer gemeinsamen Bewerbung zur Ausrichtung der thüringischen Landesgartenschau 2024 – auch wenn diese letztlich nicht erfolgreich war.

## 6.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden

Rudolstadt verfügt über eine große Vielfalt an Instrumenten zur Informationsverbreitung und Bürgerbeteiligung. Dazu zählen neben klassischen und formalen Instrumenten wie Stadtrats- und Ausschusssitzungen, Amtsblätter und Einsicht von und Kommentarmöglichkeiten zu Planungsdokumenten auch weichere Instrumente, die einen mehr oder weniger direkten Austausch ermöglichen: Ortsteilversammlungen, Bürgermeistersprechstunden, ISEK-Beteiligungsrounds oder neuere Austauschformate wie die Runden zur vergangenen Bürgermeisterwahl (*Wünsch Dir was für Rudolstadt*) oder der (wieder-)eingeführte Runde Tisch. Zudem bestehen mittels Gestaltungsbeirat und Seniorenbeirat thematisch orientierte Beratungsgremien.

Grundsätzlich wird in Rudolstadt – vornehmlich durch den Bürgermeister, die Verwaltung und Fraktionen, die dem Bürgermeister eher nahestehen (BfR und CDU) – die große Bedeutung dieser formalen und etablierten Beteiligungsmöglichkeiten hervorgehoben. In der Argumentation wird damit der Bürgerschaft implizit wie explizit eine Holschuld zugeschrieben, sich über die zur Verfügung stehenden und gesetzlich vorgesehenen Instrumente zu informieren und diese zur Beteiligung zu nutzen.

*„Die Möglichkeiten, die die Menschen haben, nutzen sie in meinen Augen zu wenig. Wenn ich öffentlich auslege, kann man sich das ansehen, kommentieren und niederschreiben. [...] Das interessiert die Masse der Leute jedoch nicht.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

*„Der mündige Bürger ist selbst aufgefordert, aktiv zu werden. Er muss nur in die Sitzungen kommen.“ (Statement von CDU und BfR; Ostthüringer Zeitung am 28.06.2019)*

*„Am Ende, und das muss ich den Menschen auch immer wieder sagen, ist unsere Demokratie nicht so, dass ich den Menschen jeden Wunsch erfüllen kann (Kontext: Schulzussammenschließung). Wir wählen die Mitglieder des Rates direkt, den Bürgermeister auch. Es besteht die Möglichkeit die Ratssitzungen zu besuchen und dort Fragen zu stellen. [...] Es werden Entscheidungen getroffen und wir kommunizieren diese. Wir können uns dann nicht von jedem Bürger sagen lassen, dass es falsch ist. Denn diese Entscheidungen sind lang überlegt.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Da existierende Instrumente nicht umfänglich genutzt würden, besteht eine deutlich artikuliert Skepsis hinsichtlich der Etablierung neuer Formate. Andererseits werden durch Akteure der Stadtgesellschaft auch weichere, weniger formale Formate eingefordert und ins Leben gerufen, zumal aus Perspektive der Bürgerschaft gerade Stadtrats- und Ausschusssitzungen nicht als sonderlich attraktiv und niedrigschwellig gelten, z. B. aufgrund formaler Prozedere (Interviews Rud\_PolVerw3; RudZivil2). So wird die Arbeit des Stadtrates von einer aktiven Stadträtin deutlich kritisiert:

*„Die Stadtratssitzungen sind eher eine Bürgerabwehrveranstaltung. Der Bürger hat nur die Einwohnerfragestunde, die Diskussionen finden in den Ausschüssen statt, dort hat er weder Fragerecht noch kann er sich äußern.“ (Simone Post; Ostthüringer Zeitung vom 28.06.2019)*

*„In Stadtratssitzungen finden keine Debatten mehr statt. [...] Diskutiert wird in den Ausschüssen, in Stadtratssitzungen ist im Prinzip alles schon geklärt.“ (Interview RudZivil2)*

Aktuelle Beispiele offener Austausch- und Teilnehmungsformate (Kandidatenrunden zur Bürgermeisterwahl, Runder Tisch etc.) zeigen, dass diese von den handelnden politischen Akteuren, seitens der Bürgerschaft jedoch nur von einem begrenzten und vornehmlich etablierten Teilnehmerkreis („die üblichen Verdächtigen“) angenommen werden. Ihre Funktion zur Schaffung breiterer Resonanz und Aktivierung zusätzlicher Personengruppen dürfte somit Gegenstand kontroverser Diskussionen bleiben.

*„Ich rede gerne über Überlegungen und Entscheidungen. Wenn das Redeangebot aber nicht wahrgenommen wird, dann kann ich auch nichts tun.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Des Weiteren wird durch den Bürgermeister und die Verwaltung die Befürchtung geäußert, durch direkte Beteiligung, beispielsweise mittels Bürgerbeteiligungshaushalten, zusätzliche Frustrationen zu erzeugen, wenn Forderungen und Projektideen von Einzelpersonen oder größerer Gruppen nicht umgesetzt werden (können). Weiterhin fehle es vielen Formaten direkter Beteiligung auch an fachlichen Überlegungen. Entscheidungen würden vornehmlich „aus dem Bauch heraus“ getroffen, die Wirkungen der Entscheidungen seien für Bürgerinnen und Bürger nicht umfänglich ersichtlich und fassbar. In dieser Hinsicht seien gerade Bürgerentscheide, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden, stark simplifizierend (Interview Rud\_PolVerw1). Weiterhin erfordern effektive und gewinnbringende Teilnehmungsformate sowohl in der Vor- als auch der Nachbereitung Ressourcen und Kompetenzen, die die Verwaltung nicht zwingend bereitstellen könne.

Ein weiterer bedeutender Punkt ist nach Ansicht einiger örtlicher Akteure das Fehlen eines Jugendparlaments, worüber sich eine besondere, aber sich stetig verkleinernde bürgerschaftliche Gruppe Gehör verschaffen und stärker in die Entscheidungen der Verwaltung eingebunden werden könnte. Gerade auch um eine Art Gegengewicht zum recht „alten“ Stadtrat zu bilden. Diesem werden tendenziell keine aktiven Bemühungen attestiert, Jugendliche stärker in lokale Prozesse einzubinden (Interviews Rud\_PolVerw3; RudZivil1; Rud\_Zivil2). Trotz generell guter Jugendarbeit (Interview Rud\_Sonstige2) ist es bislang trotz mehrerer Anläufe nicht gelungen, ein Jugendparlament zu etablieren. Dieses könne „man nicht von oben“ gründen, die Initiative dafür müsse von den Jugendlichen selbst kommen – wenngleich die relevanten Institutionen (Verwaltung, Rat, Jugendclubs, Schulen etc.) einen solchen Prozess unterstützen und begleiten müssten (Interview Rud\_PolVerw3). Weiterhin wird im Rahmen der Fallstudie durch einige Akteure (Interviews Rud\_Zivil1; Rud\_Zivil2; Rud\_Sonstige2) eine empfundene Fragmentierung innerhalb des Stadtgefüges artikuliert, die insbesondere die Kernstadt und einzelne Quartiere (Schwarza) betreffe. Mögliche Potenziale der Zusammenarbeit scheinen hier derzeit noch brachzuliegen. Stärker als bisher könnten durch eine Beteiligung aller Akteure über

imaginierte Quartiersgrenzen hinweg Synergien entwickelt und das Wissen lokal vernetzter Personen, wie etwa des Quartiersmanagers, für die gesamte Stadt nutzbar gemacht werden. Ein möglicher Ansatz in dieser Hinsicht zeigt sich beispielsweise im rotierenden Veranstaltungsort für das Format des Runden Tisches, dessen zweite Auflage November 2019 in der Begegnungsstätte in Schwarza stattfand.

Ein Aspekt, der seitens der befragten Akteure in Rudolstadt immer wieder zur Sprache kam, ist, dass sich die ansässigen, größeren Industrieunternehmen (z. B. BASF, Siemens, Aeropharm) generell nicht direkt in Prozesse der Stadtentwicklung einbringen oder mit Akteuren wie dem Stadtring kooperieren. Dies betrifft weitestgehend sowohl eine zeitlich-planerische Mitwirkung, als auch finanzielle Unterstützung von Projekten und Institutionen, beispielsweise zur Gestaltung weicher Faktoren. Hingegen werden die zahlreichen kleinen und inhabergeführten Betriebe mit einer direkten Verbindung zu Stadt und Region als wichtige Kooperationspartner beschrieben. In der Vergangenheit gab es beispielsweise Überlegungen der Verwaltung, zusammen mit den größeren Unternehmen Betriebskindergärten einzurichten, was diese jedoch ablehnten: „das ist nicht unsere Aufgabe“ (Interview Rud\_PolVerw1). Aus Sicht der Verwaltung seien dies Aktivitäten, die die Unternehmen eher am Stammsitz, „aber nicht in Rudolstadt“ unternehmen (Interview Rud\_PolVerw1).

*„Weiche Faktoren sind denen wichtig, aber wenn es darum geht, einen eigenen Beitrag zu leisten, dann heißt es, das zahlen wir doch mit der Gewerbesteuer.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Dennoch wird beispielsweise im ISEK (2019: 97) betont, dass die Stadt – aufgrund zu erwartender sinkender Finanzausstattung – in Zukunft auch verstärkt auf Sponsoring angewiesen sein wird, um Maßnahmen umsetzen zu können. Auch vor diesem Hintergrund kann in der Aktivierung und stärkeren Einbindung gerade der größeren Unternehmen eine Ressource gesehen werden, die es weiter zu erschließen gilt.

## 7 Fallanalyse Sondershausen

### 7.1 Stadtprofil und Dimensionen der Peripherisierung

- Mittelzentrum und Kreissitz des Kyffhäuserkreises (Nordthüringen)
- Ortsteile: 11
- Fläche: 201,21 km<sup>2</sup>
- Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner (31.12.2018): 21.513 (2009: 23.483; 2015: 22.039); → damit stark schrumpfend
- Durchschnittsalter 2017: 48,4 Jahre (Thüringen 2016: 47,0 Jahre)
- Pendlersaldo (2018): 314 (2013: 239; 2015: 444)
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (2018): 8600 (2013: 8633; 2015: 8720)
- Gewerbesteuer in € je Einwohner (2017): 444 € (2009: 150 €; 2015: 326 €) (Kyffhäuserkreis 2017: 233 €; 2009: 109 €; 2015: 200 €) größeren Schwankungen ausgesetzt, kein einheitlicher Trend
- Einkommenssteuer in € je Einwohner (2017): 279 € (2009: 138 €; 2015: 245 €) (Kyffhäuserkreis 2017: 232 €; 2009: 113 €; 2015: 203 €)
- Arbeitslosigkeit (Arbeitslose je 1000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) (2017): 77,1 (2009: 108,3; 2015: 87,2)
- Musik- und Bergstadt, ehemalige Residenzstadt des Fürstentums Schwarzburg-Sondershausen
- Diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit einigen Industriebetrieben und touristischem Potenzial

Die Stadt Sondershausen beschreibt sich selbst als Musik- und Bergstadt und beruft sich dabei auf zwei Traditionen: zum einen auf das 400 Jahre alte Loh-Orchester, das der größte kulturelle

Ankerpunkt der Stadt ist und überregionale Bekanntheit genießt; zum anderen den Kalibergbau, mit dem ältesten Kalibergwerk der Welt, das heute zum Teil touristisch erschlossen ist.

An beiden Traditionen lassen sich aber auch die Herausforderungen der Stadt ablesen. Nach der Wiedervereinigung wurde das Kalibergwerk in großen Teilen geschlossen. Von den ehemals 3.000 Mitarbeitenden wurden in den 1990er Jahren nur noch wenige hundert für den Versatz der Hohlräume beschäftigt. Ebenso erging es zahlreichen anderen Betrieben<sup>29</sup> in der Region, sodass die Arbeitslosenzahlen in der Stadt und im gesamten Kyffhäuserkreis beträchtlich stiegen<sup>30</sup>. Noch heute gilt die Region als eine der wirtschaftlich schwächsten in Deutschland (Prognos 2019), auch wenn der Trend bei den Arbeitslosenzahlen inzwischen dank der allgemeinen wirtschaftlichen Konjunktur positiv verläuft und Sondershausen nach Einschätzung der befragten Gewerbetreibenden aus dem Kreis positiv hervorsticht. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Arbeitslosenzahlen im Vergleich der betrachteten Fallstädte etwa die höchsten sind. Die Glückauf Sondershausen Entwicklungs- und Sicherungsgesellschaft mbH (GSES), ein Folgeunternehmen des Kaliwerks, beschäftigt aktuell ca. 230 Mitarbeitende, die in geringerem Umfang auch wieder Steinsalz abbauen. Zudem wird ein Teil des

<sup>29</sup> Z. B. das Kombinat Elektroinstallation oder auch Betriebe der Möbelwirtschaft.

<sup>30</sup> Der Höchststand der Arbeitslosigkeit in Sondershausen lag 2005 bei 177,2 Arbeitslosen je 100 EW im erwerbsfähigen Alter (Quote bei ca. 17,7 Prozent). Dies lag leicht über dem Thüringer Durchschnitt (2005 Arbeitslosenquote von 17,1 Prozent). Der Kyffhäuserkreis insgesamt hatte 2007 eine Arbeitslosenquote von 20,4 Prozent. Für den Kreis sind vor 2007 keine Daten verfügbar.



Abbildung 21: Schloss und Neue Wache Sondershausen (Foto: Gerhard Görmar)

Bergwerks als touristisches Erlebnis inszeniert und kann mit dem tiefsten Konzertsaal Deutschlands punkten. In den vergangenen Jahren konnte die Stadt zudem ihre wirtschaftliche Basis durch Neuansiedlungen verbreitern<sup>31</sup>, Gewerbestandorte neu bzw. weiter entwickeln und bietet aktuell auch ein weitgefächertes Angebot an Arbeitsplätzen im hochqualifizierten Bereich, z. B. bei größeren Unternehmen der Elektrobranche, die ihre Standorte kontinuierlich weiterentwickelt haben. Problematisch ist nun, entsprechende Arbeitskräfte in der Region zu finden bzw. in die Region zu holen, deren Attraktivität durch hohen Leerstand im Einzelhandel (s. u.) gemindert ist. Allerdings werden die Probleme eher branchenspezifisch gesehen, wobei vor allem der Handwerksbereich als kritisch bewertet wird.

*„Früher hat man krampfhaft nach Ausbildungsplätzen gesucht, heute hat sich ja alles gedreht. Heute wird ja angeboten ohne Ende und keiner springt drauf an.“ (Interview SDH\_Sonstige1)*

Das Loh-Orchester steht sinnbildlich für das zweite, vor allem touristisch bedeutsame Standbein der Stadt – die Musik und damit verbunden das kulturhistorische Erbe der Residenzzeit mit dem Schloss. Das Orchester entstand aus der Hofkapelle der Fürsten zu Schwarzburg-Sondershausen und wird heute als zentraler Kondensationspunkt des kulturellen Lebens der Stadt beschrieben. Es bietet zahlreiche Konzerte über das ganze Jahr an und gestaltet u. a. seit 2006 die Thüringer Schlossfestspiele Sondershausen mit, die zahlreiche Besucher in die Stadt ziehen. Dabei stand die Existenz des Orchesters nach der Wiederver-

einigung auf dem Spiel. 1991 wurde es daher mit dem Theater Nordhausen zur *Theater Nordhausen/Loh Orchester Sondershausen GmbH* fusioniert. Um in der GmbH Sondershäuser Interessen stärker zu vertreten, wurde 1993 ein Förderverein für das Orchester gegründet. Dieser unterstützte das Orchester auch in den alle vier Jahre stattfindenden Verhandlungen mit dem Thüringer Innenminister über die anteilige Finanzierung durch das Land. Heute hat das Orchester eine solide Basis und wird als elementarer Bestandteil des städtischen Lebens gesehen. Allerdings werden die hochkulturellen Angebote eher von auswärtigen Besuchern und einer nicht allzu breiten Mittelschicht in der Stadt in Anspruch genommen, während sie von anderen Bevölkerungsteilen als elitär wahrgenommen und daher nicht genutzt würden (Interview SDH\_PolVerw2).

*„Der Sondershäuser nimmt das aber nicht so wahr, [...] Menschen von außerhalb kriegen das eher mit.“ (Interview SDH\_Zivil2)*

Über die Hochkultur hinaus gibt es zusätzliche Angebote, die auch die breite Bevölkerung, Familien und Jugendliche erreichen (Freizeitpark Possen, Skate-Park, Jugendclub). Allerdings scheint die Wahrnehmung zu überwiegen, dass es in der Stadt nicht besonders viele Angebote gibt.

<sup>31</sup> So gibt es mehrere Industriebetriebe in der Stadt, die auf das vorhandene Fachkräftereservoir aus dem Elektrokombinat zurückgreifen konnten, z. B. WAGO mit mehr als 1000 Mitarbeitenden oder die Firmen Sonlux und Isoplus.



Abbildung 22: Blick in die Hauptstraße (Foto: Martin Graffenberger)

*„Wenn mich jemand fragt, wie ist Sondershausen, dann sage ich landschaftlich sehr schön, Punkt. [...] Die Möglichkeiten etwas zu unternehmen, sind maximal geschrumpft. Die Fußgängerzone ist nahezu leergefegt. Auch zu den Markttagen dienstags und freitags sieht man viele alte und wenig junge Menschen. [...] Es ist eine Stadt, die nicht für pulsierendes, junges und frisches Leben steht.“ (Interview SDH\_PolVerw2)*

Dies liegt vor allem an dem sehr sichtbaren Leerstand im Stadtzentrum. Auch die Errichtung eines Ankerpunktes am Rande der Innenstadt in Form einer Einkaufsgalerie konnte dem nicht entgegenwirken. Im Gegenteil, auch hier ist inzwischen Leerstand zu verzeichnen. In Sondershausen scheint sich die Abhängigkeit von Kommunen von zentralen Standortentscheidungen des Einzelhandels in besonderer Weise zu manifestieren. Dabei stellen sowohl der Online-Handel als auch das 20 km entfernte Nordhausen mit seinem wesentlich größeren Einzelhandelsangebot eine große Konkurrenz dar. Gleichzeitig scheinen die Geschäftsinhaber selbst wenig flexibel auf die veränderten Anforderungen zu reagieren, z. B. mit veränderten Öffnungszeiten und speziellen Aktionen. Derzeit gibt es keinen Buchladen in der Stadt, wobei durch das persönliche Engagement des Bürgermeisters die Eröffnung eines neuen Ladens im Frühjahr 2020 sehr wahrscheinlich ist. Dieses Beispiel zeigt, dass die Stadt nicht untätig bleibt, sie die Entwicklung aber auch nicht in der Hand hat.

*„Ein Geschäft nach dem nächsten macht zu. Es macht zwar ab und an wieder eins auf, aber grundsätzlich ist eine Abwärtstendenz zu verzeichnen.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Als weiteres zentrales Problem beschreibt der Bürgermeister die demographische Schrumpfung bedingt durch Wegzug und einen negativen natürlichen Bevölkerungssaldo, was sich wiederum in

Kaufkraftverlusten niederschlägt. Mit dem Bevölkerungsverlust einher geht zudem eine zunehmende Überalterung der Stadtgesellschaft. Zwar gibt es wohl in jüngerer Zeit wieder Zuzüge und Rückkehrer, aber vor allem das immer noch wesentlich niedrigere Lohnniveau wird hier weiter als Hemmschuh für eine wirkliche Trendwende gesehen. Zudem beeinflussen die sehr hohen Arbeitslosenzahlen der 1990er und 2000er Jahre noch immer die Wahrnehmung in der Bevölkerung.

*„Es wird von Mangel geredet, aber ich sehe nicht, dass hier irgendjemand gerne bleiben würde von den Jugendlichen.“ (Interview SDH\_Sonstige2)*

Der demographische Wandel beeinflusst(e) auch nicht unerheblich das Stadtbild von Sondershausen. Während es vor allem in den 1990er Jahren einen Bedarf an neu entstehenden Einfamilienhaussiedlungen gab, waren die 2000er Jahre geprägt vom großflächigen Rückbau in den Großwohnsiedlungen. 2003 betrug der Leerstand des kommunalen Wohnungsunternehmens noch 15 Prozent, was durch den Abriss auf unter 5 Prozent im Jahr 2013 verringert werden konnte. Aufgrund der anhaltend negativen Entwicklung liegt der Leerstand jedoch heute wieder bei etwa 8 Prozent und liegt damit etwa im Durchschnitt des Landes Thüringen.

Von allen Interviewpartnerinnen und -partnern wurde betont, wie viel sich gerade auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet in der Stadt seit der Wiedervereinigung getan habe und dass die Wohnqualität gerade aufgrund der umgebenden Natur und der vorhandenen (hoch-)kulturellen Angebote sehr hoch sei. Trotzdem scheinen der Leerstand, das immer noch niedrigere Lohngefüge und der anhaltend negative Trend der Bevölkerungsentwicklung die allgemeine Stimmung in der Stadt stark zu beeinflussen.

*„Über viele Jahrzehnte haben die Leute hier nicht sonderlich gut verdient und vielen geht es bis heute finanziell nicht gut. Diejenigen, die was aus ihrem Leben machen wollten, sind dann weggegangen. Und diesen Frust sieht man öfter und bekommt ihn dann auch an Infoständen um die Ohren gehauen.“ (Interview SDH\_PolVerw2)*

Dies manifestiert sich auch in einem ausgeprägten Gefühl der Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung, aber auch in der Verwaltung.

*„Da stelle ich dann auch eine lethargische Grundstimmung fest, eine Art Endzeitstimmung. Das meine ich auch mit Nörgelkultur und dieser allgemeinen Unzufriedenheit – aber das ist immer nur ein gewisser Anteil der Bevölkerung.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

*„Und die Stadt driftet in die Bedeutungslosigkeit. Ich sag mal auch innerhalb des Landes Thüringens.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

Finanziell weist die Stadt nach vielen Jahren mit Haushaltsdefiziten derzeit wieder einen ausgeglichenen Haushalt auf. So ist in den vergangenen Jahren aufgrund der verbesserten konjunkturellen Lage die Steuereinnahmekraft sowohl absolut als auch relativ je Einwohner tendenziell angestiegen. Damit einher

geht auch eine höhere Tilgungskraft und damit eine niedrigere Kreditbelastung der Kommune, was sich wiederum positiv auf den Haushalt auswirkt. Die letzten Jahre waren demgegenüber eher geprägt von Stillstand, vorläufiger Haushaltsführung oder sogar Haushaltssperre. Einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung mag aber auch der kontinuierliche Personalabbau innerhalb der Stadtverwaltung geleistet haben. So hat sich nach Aussage einer Interviewpartnerin die Anzahl der Stellen in den vergangenen zwölf Jahren halbiert. Die prekäre Haushaltslage hat allerdings auch zu höheren Förderraten für zentrale Projekte geführt. Beide Punkte, die Konsolidierung des Haushalts sowie die hohe Förderquote, haben dazu geführt, dass die Stadt laut Bürgermeister im Jahr 2019 so viel Geld in die städtische Infrastruktur investieren kann wie seit Jahren nicht. Größere Projekte sind dabei etwa die Sanierung des Rathauses (noch durch ehemaligen Bürgermeister vorangebracht), die Sanierung des Sportzentrums „Am Göldner“ und die Erweiterung der Skate-Arena. Allerdings finden auch diese Projekte in der Bevölkerung wenig Resonanz oder werden als Selbstverständlichkeit hingenommen, im Gegensatz zu eher negativ wahrgenommenen Dingen wie z. B. Sauberkeit oder (mangelnde) Sicherheit (Interview SDH\_PolVerw1).

Die Haushaltssicherung hat in den letzten Jahren allerdings auch dazu geführt, dass für freiwillige Aufgaben in den Bereichen der Kinder- und Familienarbeit oder für Senioren kein Spielraum bestand. So gibt es in der Stadt derzeit nur noch einen Jugendclub statt ehemals drei. Angebote wie Museen oder Bibliotheken werden abgebaut, Öffnungszeiten oder die Zahl der Mitarbeitenden reduziert. Wie schon erwähnt, wurden dabei auch in der Verwaltung Stellen abgebaut, wobei in einem Interview betont wurde, dass der rechtlich vorgesehene Personalschlüssel übertroffen wird, das Personal aber nicht immer bedarfsgerecht den Abteilungen zugeordnet werden kann (Interview SDH\_PolVerw4).

Wichtig für die Stadt sind neben der Berg- und Musiktradition besonders ihr Status als Kreisstadt und Bundeswehrstandort. Im Zuge der nicht realisierten Kreisgebietsreform in Thüringen stand ersterer auf dem Spiel, hinsichtlich der Bundeswehrreform mit Aussetzung der Wehrpflicht (2013) letzterer. Mit dem Kreisstadtstatus verbunden sind auch die Sitze wichtiger Behörden und Einrichtungen, wie etwa der Kreissparkasse, des Amtsgerichts oder des Landratsamts sowie einige kreiszugehörige stadtbildprägende Immobilien. Der Verlust dieser Einrichtungen wäre für die Stadt schmerzlich, da diese u. a. qualifizierte Arbeitsplätze für die Region bieten. Diese Funktionsverluste konnten bisher abgewendet werden, die Entscheidungen darüber werden jedoch nicht in der Stadt selbst getroffen, sondern in Erfurt oder Berlin. Als wichtig wird auch der Ausbau der Stadt als Bildungsstandort gesehen. So wurde auf Kreisebene um den Erhalt einer Regelschule in Bahnhofsnähe mit erfolgreichem Ausgang gekämpft. Es wird auch von der Stadtverwaltung gesehen, dass Städte, die über Fachhochschulen verfügen (Nordhausen, Schmalkalden), zu den Gewinnern in Thüringen gehören, während in Sondershausen selbst die Zahl der angebotenen Ausbildungsberufe an der Berufsschule sinkt. Damit fehlt aber eine bestimmte Altersgruppe in der Stadt fast völlig.

Abhängigkeiten von den Entscheidungen dritter bestehen zudem im Gesundheitsbereich oder bei der Digitalisierung. So ist nach einem Betreiberwechsel beim Krankenhaus noch unklar, wie sich dieses zukünftig entwickelt und welche Wirkungen damit für die

Stadt einhergehen. Gleichzeitig ist ein deutlicher Ärztemangel zu verzeichnen, u. a. ist kein Hautarzt mehr in der Stadt ansässig. Für den Breitbandausbau ist zudem der Landkreis zuständig, wobei der Kyffhäuserkreis hier als Modellregion in Thüringen fungierte und Sondershausen davon durchaus profitieren konnte.

## 7.2 Stadtentwicklung und Beteiligung – Akteure, Instrumente, Strukturen

### 7.2.1 Übersicht über die Akteure

#### Politik und Verwaltung

##### Stadtrat

Der Stadtrat ist das oberste Beschlussorgan der Stadt und wird alle fünf Jahre gewählt. In der aktuellen seit 2019 laufenden Legislaturperiode sind darin neun Parteien/Vereinigungen vertreten, die insgesamt sieben Fraktionen bilden. Die Wahlbeteiligung betrug 57,9 Prozent. Interessant ist, dass mit der Volkssolidarität, dem Neue Unabhängige Bürgerinitiative (NUBI) e. V. und den Freien Wählern drei unabhängige Wählergemeinschaften im Stadtrat vertreten sind. Die Sitzungen sind ebenso wie die meisten Ausschusssitzungen (insg. sechs Ausschüsse, z. B. Hauptausschuss, Bauausschuss, Kulturausschuss) öffentlich, die Einwohner der Stadt werden mit der Tagesordnung dazu eingeladen (Veröffentlichung über Webseite der Stadt).

Partei	% 2016	Sitze 2016
<b>Volkssolidarität</b>	24,2	7
<b>Christlich Demokratische Union Deutschlands</b>	19,5	6
<b>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</b>	10,6	4 (Fraktionsgemeinschaft SPD/NUBI – 3+1)
<b>Neue Unabhängige Bürgerinitiative (NUBI) e. V.</b>	1,8	
<b>Die Linke</b>	11,0	4 (Fraktionsgemeinschaft Die Linke/Grüne – 3+1)
<b>Bündnis 90/Die Grünen</b>	2,6	
<b>Freie Wähler</b>	14,7	4
<b>Alternative für Deutschland</b>	10,7	3
<b>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</b>	5,0	2

Tabelle 7: Zusammensetzung Stadtrat Sondershausen

##### Bürgermeister

Der Bürgermeister hat als Kopf der Stadtverwaltung die Beschlüsse des Stadtrats umzusetzen. Seit Juni 2018 ist Steffen Grimm (parteilos) Bürgermeister in Sondershausen. Dieser war zuvor Polizeioberkommissar und nicht in der Lokalpolitik aktiv. Von 1990 bis 2018 war Joachim Kreyer (CDU) Bürgermeister und hat die Stadt durch die lange Amtszeit entscheidend geprägt.

Joachim Kreyer trat 2018 nicht wieder zur Wahl an. Steffen Grimm setzte sich in der Stichwahl gegen den Kandidaten der CDU relativ knapp mit 51,8 Prozent der Stimmen durch. Die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl lag bei 42,3 Prozent.

### Stadtplanung

Fachgebiet innerhalb des Fachbereichs II – Bau und Ordnung; Das Fachgebiet Stadtplanung ist für formale Planungsprozesse und -instrumente (z. B. Bebauungspläne) kommunale Zusammenarbeit und Erarbeitung von Konzepten (z. B. ISEK, Einzelhandelskonzept) zuständig. Am Leitbildprozess war die Stadtplanung ebenfalls beteiligt, die Hauptverantwortung lag allerdings in den Händen des Fachgebiets Stadtmarketing/Wirtschaftsförderung.

### Stabsstelle IV – Kultur/Tourismus/Wirtschaftsförderung

Die Stabsstelle mit der Funktion einer Kulturmanagerin wurde im Jahr 2019 neu eingerichtet. Damit wurden die Bereiche Schlossmuseum, Kulturverwaltung/Veranstaltungsmanagement und Stadtmarketing/Tourismus/Wirtschaftsförderung gebündelt.

## Zivilgesellschaftliche Akteure

### Förderverein Cruciskirche Sondershausen e. V.

Der Förderverein *Cruciskirche* gründete sich 2001 mit dem Ziel, die Ruine der Cruciskirche wiederzubeleben und zu einem Bürgerzentrum auszubauen. Dadurch wurde auch eine zukunftsorientierte Entwicklung des umliegenden Wohngebiets und der unmittelbar angrenzenden Altstadt in den Blick genommen. Durch weitreichendes ehrenamtliches Engagement, mehrere Förderungen von Bund, Land und Stadt und unternehmerische Unterstützung konnte das Zentrum in fünf Bauabschnitten bis 2017 fertiggestellt werden.

Heute sind in der Cruciskirche neben dem Förderverein die Frauen- und Familienbegegnungstätte *Düne e. V.*, ein Rehasportverein, ein Hospizdienst der Diakonie, die Energieberatungsstelle, eine Supervisorin und die *Initiative Unsere Region 2050* beheimatet. Die Räume der Cruciskirche werden für zahlreiche Veranstaltungen genutzt, u. a. temporär als Trausaal, als Konzertsaal, für Lesungen etc. Eigentümerin des Gebäudes ist die Stadt, Betreiber und Veranstaltungsmanager der Förderverein. Durch eigene Aktivitäten finanziert sich der Förderverein selbst (keine Bezuschussung durch die Stadt) und nimmt durch die Vermietung der Räume gleichzeitig auch Geld für den städtischen Haushalt ein (zur Begleichung der Betriebskosten).

Die Initiative zur Gründung des Fördervereins ging 2001 von Wolfgang Wytrieckus aus, der 1990 als Offizier der Bundeswehr nach Sondershausen kam und sich seither vielfältig in das gesellschaftliche Leben der Stadt eingebracht hat. Nach seiner Offizierslaufbahn war er von 1994 bis 2004 Geschäftsführer der kommunalen Wohnungsgesellschaft. Ehrenamtlich ist Wolfgang Wytrieckus neben dem Vorsitz im Förderverein Cruciskirche zudem bis Oktober 2019 Vorsitzender des Fördervereins *Loh-Orchester Sondershausen* gewesen. Er war einige Zeit im Stadtrat aktiv und ist weiterhin im Vorstand der Max Bruch Gesellschaft Sondershausen. In der Stadt gelten er und seine Mitstreiter als vorbildhaft, das Bürgerzentrum als Leuchtturm bürgerschaftlichen Engagements. Für sein Engagement wurde er 2013 gar mit dem Bundesverdienstkreuz ausgezeichnet.

### Unsere Region 2050 – „Engagierte Stadt“ Sondershausen

Die Initiative *Unsere Region 2050* ist eine Interessengemeinschaft aus engagierten Bürgerinnen und Bürgern der Stadt, Vereinen, Kommune, Wirtschaft und Politik, die „das Ziel einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung der Region Sondershausen“ vereint. Gefördert wird die Initiative seit 2015 durch das Bundesprogramm Engagierte Stadt. Die aktuell zweite Förderphase läuft 2020 aus. Danach wird das Programm wahrscheinlich mit anderer Ausrichtung als Transferprogramm weitergeführt, wobei Sondershausen sich gute Chancen für eine Weiterführung in der Region ausrechnet. Die Initiative befindet sich in Trägerschaft der Frauen- und Familienbegegnungstätte *Düne e. V.* (bis 2017 beim Stadtjugendring) und hat ihren Sitz in der Cruciskirche.

Die Initiative hat bereits mehrere Projekte initiiert, wie die „Essbare Stadt“, die Bewerbung als Fairtrade-Town oder aktuell die Planungen für eine Freiwilligenagentur.

Die Leiterin ist aufgrund ihrer Tätigkeit als Koordinatorin des Projekts „Engagierte Stadt“ beim *Düne e. V.* angestellt und ist in verschiedenen Gremien zur Kinder- und Jugendarbeit Mitglied.

## Wirtschaftliche Akteure

### Sondershäuser Gewerbe- und Wirtschaftsverein e. V. (SGW)

Der SGW wurde im Jahr 1993 als Vertreter der Sondershäuser Unternehmer gegründet und hatte bei der Gründung zunächst eher die Existenzgründerberatung und Beratung zu juristischen und steuerrechtlichen Fragen für die Mitglieder zum Zweck. Das Aufgabenfeld hat sich laut eigener Aussage in den letzten Jahren dahingehend geändert, dass aktuell hauptsächlich für Unternehmer relevante Informationsveranstaltungen angeboten, Unternehmerinnengespräche und Treffen mit dem Bürgermeister oder auch kleinere Veranstaltungen für die Öffentlichkeit, wie z. B. Gewerbegebietsfeste organisiert werden. Der Verein sieht sich zudem als Bindeglied zwischen Wirtschaft und Stadt, z. B. in Fragen der Außenwerbung. Der Verein zählt derzeit ca. 90 Mitglieder, wozu die großen Industriebetriebe der Region, aber auch Wohnungsgesellschaften, Stadtwerke, Banken, Mittelständler und Kleinunternehmen gehören. Der Verein ist im Lenkungsausschuss Stadtmarketing vertreten und war in die Prozesse zu Leitbildentwicklung und ISEK über entsprechende Arbeitsgruppen eingebunden.

### Werbering Sondershausen

Der *Werbering* ist eine Vereinigung von hauptsächlich Einzelhändlern, Gastronomen und kleinen Unternehmen mit Fokus auf die Sondershäuser Innenstadt. Ebenso wie der SGW ist er im Lenkungsausschuss Stadtmarketing vertreten und in die Prozesse zu Leitbildentwicklung und ISEK eingebunden. Eine wesentliche Aktivität des Werberings ist zudem die Organisation des jährlichen Weinfestes mit Kür der Weinprinzessin. Die beiden Vereine Werbering und SGW agieren partnerschaftlich nebeneinander, zum Teil gibt es auch Doppelmitgliedschaften, zudem sind die Vereine im jeweils anderen Verein selbst Mitglied.



## 7.2.2 Beteiligungsinstrumente und Kommunikationswege

Der Stadtrat spielt in Sondershausen eine zentrale Rolle für die lokale Demokratie. Darüber hinaus gibt es noch weitere Möglichkeiten, mittels derer sich Bürgerinnen und Bürger und lokale Akteure in der Stadtverwaltung und Stadtpolitik Gehör verschaffen und sich mit konkreten Ideen einbringen können.

Alle **Sitzungen des Stadtrats und der Ausschüsse sind öffentlich** und können von den Bürgern besucht werden. Eine entsprechende Einladung wird häufig mit Veröffentlichung der Tagesordnung auf der Webseite der Stadt oder über eigene Pressemitteilungen ausgesprochen. Zudem ist der erste Tagesordnungspunkt der Stadtratssitzungen jeweils eine **Bürgerfragestunde**, bei der Einwohnerinnen und Einwohner spontan bis zu drei Fragen an die Stadträte und, soweit anwesend, Vertreterinnen und Vertreter der Stadtverwaltung zu aktuellen Themen stellen können. Diese werden entweder sofort oder im Nachhinein beantwortet. Die Fragen betreffen zumeist eher praktische Dinge (z. B. Straßenzustand). Das Angebot wird aber von eher wenigen Bürgerinnen und Bürgern („Es ist immer dieselbe Handvoll Bürger, die das sind.“ (Interview SDH\_PolVerw4) in Anspruch genommen. Grundsätzlich sind die **Stadträte** in Sondershausen für die Bürgerinnen und Bürger ansprechbar und nehmen Anregungen aus der Bevölkerung auf. Dabei haben die Stimmen der Stadträte scheinbar unterschiedliches Gewicht bzw. gehen die Stadträte mit Kritik und Anregungen unterschiedlich um. So wird die Fraktion der *Volkssolidarität* als besonders meinungsstark, aber auch umstritten beschrieben, der sich nicht scheue, Kritik an der Stadtverwaltung deutlich zu äußern. Der Slogan der *Volkssolidarität* „Wir sind die Macher!“ verdeutlicht dies noch einmal. Allerdings sind er und seine Fraktion damit auch innerhalb des Stadtrats und von Seiten der Stadtverwaltung nicht unumstritten (siehe mehr dazu Kapitel 7.3). Gerade die *Volkssolidarität* ist auch sehr präsent in Sozialen Medien wie Facebook, mit einer eigenen Seite aber auch mit der Administration bzw. Mitgliedschaft bei anderen Seiten mit Lokalbezug (z. B. „Du bist aus Sondershausen wenn...“, Sondershausen im Wandel der Zeit) und kann dadurch Meinungsbilder beeinflussen. Sie sind dabei nicht die einzigen: der Bürgermeister hat ebenso eine offizielle Seite, wie die Fraktionen der SPD, deren Fraktionsvorsitzende oder die *NUBI*. Allerdings weist die Seite der *Volkssolidarität* mit über 1.500 Followern eine bedeutend größere Reichweite auf (Bürgermeister ca. 900, SPD 280, *NUBI* 30). Dabei wird aber auch vom Bürgermeister auf die zunehmende Bedeutung der Sozialen Medien hingewiesen.

Die **Stadtverwaltung und der Bürgermeister** sind grundsätzlich für die Bürgerinnen und Bürger ansprechbar (der Bürgermeister z. B. auch, wenn er sich im Stadtraum bewegt – eigene Beobachtung). Allerdings wird zumindest von Seiten der Stadtplanung festgestellt, dass die derzeitigen Kapazitäten mit vier Mitarbeitenden (2008 noch acht Mitarbeitende bei kleinerem Gemeindegebiet) es kaum ermöglichen, von sich aus auf die Bürger zuzugehen und zusätzliche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung anzubieten. Ein Zugehen auf bestimmte Akteure geschieht eher zielgerichtet, wenn ein konkretes Interesse oder Projekt der Verwaltung dahintersteht (z. B. Ansprache von Wohnungsunternehmen und Gastronomen für eine Bewerbung zur IBA mit dem

Projekt „Musikquartier“; Vorstellung des Einzelhandelskonzepts beim SGW).

Informationen aus der Stadtverwaltung werden über das **Amtsblatt („Heimatecho“)** und die Webseite der Stadt in die Bevölkerung getragen. Der Bürgermeister hat eine wöchentliche Bürgersprechstunde eingerichtet, zu der die Bürgerinnen und Bürger meist binnen Wochenfrist einen Termin für ihre Anliegen bekommen. Zudem verwendet der Bürgermeister auch persönlich verstärkt **Soziale Medien** wie Facebook und ist in der Stadt bei zahlreichen Veranstaltungen präsent, bei denen er auch Anliegen der Bürger diskutiert. Allerdings wird gerade von Seiten der Stadtratsfraktionen und aus der Bürgerschaft mehr Transparenz der Stadtverwaltung eingefordert. Zum Beispiel sollte der Bürgermeister offenlegen, welche Themen bei der Bürgersprechstunde angesprochen werden (Interview SDH\_PolVerw3D). Oder das Heimatecho sollte stärker zur Information darüber genutzt werden, wie man sich überhaupt beteiligen kann und welche Ergebnisse eine Beteiligung letztendlich bewirkt (oder nicht bewirkt).

*„Dann ist es wichtig, wenn ich mich beteiligt habe, auch das Ergebnis positiv nach außen zu tragen – auch negativ meinerseits. [W]enn’s vielleicht mal nicht geklappt hat, dass man auch mal benennt, warum es nicht geklappt hat.“ (Interview SDH\_Zivil2)*

Die Notwendigkeit einer besseren **Pressearbeit** wird dabei auch vom Bürgermeister selbst erkannt, um verstärkt Aktivitäten und positive Entwicklungen nach außen zu tragen und damit falschen Darstellungen in der Presse entgegenzuwirken. Eine wichtige Rolle scheinen in Sondershausen zudem eher informelle Kanäle wie der Stammtisch der Gewerbetreibenden oder das Weinfest zu spielen, wo man sich trifft, austauscht und Dinge (vor)besprechen kann.

Eher formeller Natur sind themenspezifische Institutionen wie die **Senioren- und Behindertenbeiräte, das Lokale Bündnis für Familien** oder die **Lenkungsgruppe Stadtmarketing**<sup>32</sup>. Ein Kinder- und Jugendbeirat soll gegründet werden. Nähere Informationen dazu lagen zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch nicht vor. Der Seniorenbeirat setzt sich zu großen Teilen aus Mitarbeitenden von Trägern und Vereinen der Stadt Sondershausen (z. B. Verband der behinderten, DRK, Volkssolidarität, AWO) und zu einem kleineren Teil aus interessierten Senioren zusammen (z. B. Vertreter einer Selbsthilfegruppe). Offiziell ist der Seniorenbeirat an der Kommunalpolitik beteiligt, in dem er „Anträge und Beschlussvorlagen zu Themen, die Senioren wichtig sind in den Sondershäuser Stadtrat einbringt, sich zu Bauplanungen, Verkehrsplanungen, Freizeitangeboten etc. gegenüber der Stadtverwaltung äußert [und] Probleme und Anregungen von den Senioren aufdeckt, in der Öffentlichkeit bekannt macht und Änderungen bei entsprechenden Gremien anregt“ (Stadt Sondershausen o. J.). Seine Rechte und Pflichten sind (seit 2019) in der Hauptsatzung der Stadt und der Geschäftsordnung des Stadtrats festgeschrieben. In der öffentlichen Wahrnehmung

<sup>32</sup> Im Bereich Stadtmarketing gab es noch weitere Arbeitsgruppen, auf die an dieser Stelle mangels Informationen nicht weiter eingegangen werden soll.

scheinen seine Mitspracherechte allerdings eher unklar (Interview SDH\_Zivil2). Zudem war der Beirat wohl einige Zeit wenig aktiv, was sich seit einem Jahr wieder geändert hat. Zudem arbeitet er laut eines Presseberichts gut mit dem Behindertenbeirat<sup>33</sup> zusammen (Kyffhäuser Nachrichten 2019).

Das **Lokale Bündnis für Familien** wurde in Sondershausen im Jahr 2004 gegründet, um sich u. a. mit den Themen Elternbildung, Gestaltung familienfreundlicher Wohnmöglichkeiten und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Arbeit auseinanderzusetzen. Das Bündnis soll alle relevanten Akteure der Stadt vernetzen und ist u. a. auch in den Prozess zum Audit „Familiengerechte Kommune“ in Sondershausen eingebunden, der 2019 startete. Offiziell wird das Bündnis durch die Stadtverwaltung geleitet, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe wie der *Düne e. V.* sind als Partner vertreten. Allerdings wird hier eine gewisse Aufgabenverlagerung beklagt. So wird laut *Düne e. V.* von der Stadtverwaltung erwartet, dass diese das Bündnis (inoffiziell) koordinieren, ohne dass die Aufgaben klar geklärt wären oder die vorhandenen Kapazitäten in Betracht gezogen würden. Ähnliche Beispiele einer Aufgabenübertragung auf freie Träger oder Ehrenamtliche finden sich auch bei der Organisation von Festen oder dem begleiteten Umgang von Kindern in prekären Lebensverhältnissen.

Mitglieder der **Lenkungsgruppe Stadtmarketing** sind in der Regel neben der Stadtverwaltung verschiedene Akteure wie Werbering und SGW, Stadträte, Vertreter der Schlossgalerie und ein Vertreter des Einzelhandels. In früherer Zeit war die Gruppe etwas größer (ca. 15 Mitglieder, u. a. auch Vertreter des Handwerks). Aufgrund der besseren Praktikabilität wurde die Gruppe auf Vorschlag der Stadtverwaltung und nach eingehender Diskussion allerdings verkleinert. Sie tagt etwa einmal im Monat und diskutiert z. B. Maßnahmen zur Belebung der (Innen-)Stadt, Verbesserung der Außenwirkung und Werbung, etc. Die Zusammenarbeit mit der Stadt wird vom SGW allerdings als nicht einfach dargestellt.

*„Vom SGW her sind wir da involviert, wobei die Zusammenarbeit [...] mit der Stadt sich ein bisschen schwierig darstellt. [...] Es kommt relativ wenig Feedback sage ich mal.“ (Interview SDH\_Sonstige1)*

Zudem konnten die vorgeschlagenen Maßnahmen mangels finanzieller Mittel häufig nicht umgesetzt werden (z. B. musikalischer Wanderweg, Beschilderung für Radwanderer, Ladestationen für E-Bikes).

*„Da wurde immer viel Theorie betrieben, leider halt wenig Praxis, weil immer die Mittel gefehlt haben.“ (Interview SDH\_PolVerw4)*

Die Lenkungsgruppe ist auch in Fragen der Stadtentwicklung wie etwa zum Leitbild oder zum ISEK involviert. Der Prozess der **Leitbilderstellung** wurde in der Stadtverwaltung von der für Stadtmarketing zuständigen Mitarbeiterin gesteuert und im Mai 2018 vom Stadtrat verabschiedet. In den Prozess wurden die verschiedenen Interessengruppen (z. B. SGW, Stadtmarketing, Jugend- und Sozialarbeit) über themenorientierte Fokusgruppen und eine Ideen-Werkstatt einbezogen. Große öffentliche Beteiligungsveranstaltungen für die Bevölkerung hat es darüber

hinaus offensichtlich nicht gegeben. Die Bewertung des Leitbilds und seines Erstellungsprozesses fiel bei den Akteuren daher durchaus unterschiedlich aus. So wurde von Seiten des Projekts „Engagierte Stadt“ betont, dass sie an den Zielen für die Stadt mitformulieren durften und diese nun auch so aufgenommen sind (z. B. mit den Themen Essbare Stadt und Fairtrade-Town). Von anderen Seiten wurde jedoch die geringe Öffentlichkeitswirksamkeit des Prozesses bemängelt (Interviews SDH\_PolVerw3D, SDH\_Sonstige2) und die persönliche Einfärbung des Leitbilds durch die verantwortliche Mitarbeiterin.

*„[Das Leitbild ist] geprägt [...] von den romantischen Vorstellungen der Frau, die seitens der Stadtverwaltung dafür zuständig war.“ (Interview SDH\_PolVerw4)*

Außerdem wurden der große Einfluss des externen Auftragnehmers und die fehlenden Handlungsempfehlungen bemängelt.

*„Meines Erachtens besteht unser städtisches Leitbild zu 80 Prozent aus vorgefertigten Textbausteinen [...] und [man] hat wenig eigenen Spirit einfließen lassen.“ (Interview SDH\_PolVerw4)*

Das Leitbild wurde daher eher als Kompromiss am Ende eines eher zähen Prozesses gesehen, dem die wirkliche Vision für die Stadt jedoch fehlt.

*„Dis Stadt müsste sich mal auf irgendwas einigen. Wir haben mal gesagt, wir sind Musikstadt – und Bergstadt. Da geht’s schon wieder los, wir können uns auf kein Bild einigen.“ (Interview SDH\_Sonstige2)*

Positiv ist, dass sich der Bürgermeister, obwohl die Erarbeitung noch größtenteils unter seinem Vorgänger geschah, zum Leitbild bekennt und versucht, damit zu arbeiten auch wenn die Umsetzung einiger darin enthaltener Richtlinien eher schleppend vorankommt (z. B. Jugendstadtrat, transparente Kommunikation der Stadtratssitzungen z. B. über Livestream). Zudem möchte er das Leitbild stärker ins öffentliche Bewusstsein rücken, indem die Stadtratsbeschlüsse einen expliziten Bezug dazu haben sollen. Im Jahr 2020 steht zudem die Fortschreibung des ISEKs an. Der geplante Prozess ist noch unklar und wohl auch abhängig vom Auftragnehmer, der mit Moderation und Erstellung betraut wird. Bei früheren Fortschreibungen<sup>34</sup> wurden zumeist verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, zu denen die relevanten Akteure eingeladen wurden (analog zum Leitbild-Prozess). Eine offene Beteiligung scheint es nicht gegeben zu haben (wohl auch aus Zeitmangel in der Verwaltung).

Abschließend soll hier noch auf das Verhältnis zu den **Ortsteilen** und die Kommunikation mit diesen eingegangen werden. Dieses gestaltete sich in der Vergangenheit wohl eher schwierig, da sich die Ortsteile eher abgehängt von der Kernstadt fühlten.

<sup>33</sup> Da die Interviewpartner diesen nicht erwähnt haben, soll hier nicht weiter auf den Behindertenbeirat eingegangen werden.

<sup>34</sup> Die letzte Fortschreibung des ISEK geschah 2012/13.

*„Die fühlen sich halt abgeschnitten. Das ist auch verständlich.[...] Da sind halt viele Sachen, angefangen von den Dorfgemeinschaftshäusern, von den Sälen, die sie haben, oder Jugendclubs oder Sportlerheim, das ist eben alles vernachlässigt worden.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Von Seiten der Stadtverwaltung wird zudem auf eine gewisse Überforderung der eigenen Kapazitäten hingewiesen. Mit ca. 200 km<sup>2</sup> hat sich die Fläche der Stadt bei sinkenden Einwohnerzahlen stark vergrößert<sup>35</sup>. Die Verwaltung der Stadtstruktur wird dadurch schwieriger, Infrastrukturen müssen gepflegt werden. Gleichzeitig haben die Eingemeindungen die Einkommenseite der Kommune kaum verbessert, da es in den Ortsteilen auch kaum größere gewerbsteuerpflichtige Unternehmen gibt.

Trotzdem scheint das Problem erkannt. Sowohl Stadtrat als auch Stadtverwaltung haben sich dessen angenommen, sodass die Beziehungsqualität als verbessert wahrgenommen wird (Interview SDH\_Sonstige2). Der Bürgermeister bemüht sich seit Amtsantritt, an den **Sitzungen der Ortsteilräte** so oft wie möglich teilzunehmen. Zudem gibt es in jedem Ortsteil **Einwohnerversammlungen** und die Ortsteile sind ein **ständiger Tagesordnungspunkt** bei den Sitzungen des Hauptausschusses und des Stadtrats. Weiterhin gibt es im Haushalt nun einen fixen Posten für Belange der Ortsteile, sodass der langjährige Sanierungsstau angegangen werden kann.

*„Ich versuche denen auch das Gefühl ein Stück weit zu nehmen, dass sie abgehängt sind – einfach, weil sie finanziell bedingt vernachlässigt wurden. Es ist ja nicht unerheblich: 11 Säle, 11 Sportlerheime, 11 Jugendclubs, 11mal Straßenbeleuchtung und Straßennetz.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Allerdings scheint der Umgang mit den Ortsteilen zum Teil von parteipolitischen Rivalitäten geprägt zu sein (siehe Kapitel 7.3). So sprach sich die Fraktion der Volkssolidarität für die Schaffung der Stelle eines Ortsteilkoordinators (den es in früheren Zeiten bereits gegeben hatte) aus, der allerdings nach einem Kontra-Statement eines Ortsteilbürgermeisters (SPD) nicht zur Abstimmung gebracht wurde. Im Gegensatz dazu wurde von mehreren Interviewpartnern betont, dass der Zusammenhalt in den Ortsteilen selbst noch wesentlich besser funktioniere und es dort vergleichsweise viele aktiv im Gemeinwesen engagierte Menschen gäbe (z. B. Interviews SDH\_Sonstige1, SDH\_PolVerw4).

## 7.2.3 Kooperationsstrukturen, Engagement und Herausforderungen der Akteure

Generell kennen sich die Akteure in Sondershausen gut, allerdings könnte die Vernetzung und Kooperation vor allem der Vereine und zivilgesellschaftlichen Initiativen untereinander noch stärker sein. Beide von uns betrachteten Projekte, das Bürgerzentrum Cruciskirche und die Initiative „Engagierte Stadt“, sind fest in die Stadtgesellschaft integriert. Dies zeigt sich u. a. an der Mitgliederliste des Vereins Cruciskirche, die neben der Stadt und städtischen Eigenbetrieben auch zahlreiche Unternehmen, aber auch einzelne Bürgerinnen und Bürger der Stadt und Ver-

eine wie Lions oder Rotaryclub umfasst. Die Kirche ist zudem gern genutzter Veranstaltungsraum für Konzerte und Lesungen. Auch die Initiative „Engagierte Stadt“, die aus dem von Bürgern initiierten Netzwerk Unsere Region 2050 entstand, ist in gutem Kontakt mit der Stadtverwaltung und sozialen Vereinen (z. B. Familienbildungsstätte, Hospizverein, Verein Cruciskirche). Die führenden Personen sind oft vielfältig engagiert und auch persönlich in der Stadt sehr gut vernetzt. Trotzdem wird etwa vom Förderverein Cruciskirche festgestellt, dass der Austausch mit anderen Vereinen, die nicht im Bürgerzentrum beheimatet sind, eher eingeschränkt ist, „*obwohl das ein Punkt war, den wir wollten*“ (Interview SDH\_Zivil1). Geplant war ursprünglich eine Art Großraumbüro für Vereine, das auch als Netzwerkknoten hätte dienen können. Allerdings „*war die Zeit [wohl] noch nicht reif*“ (Interview SDH\_Zivil1), den beteiligten Vereinen schwebten eher Einzellösungen vor, die dann auch umgesetzt wurden. Auch vom Projekt „Engagierte Stadt“ wird der Bedarf an Netzwerkarbeit gesehen. Zwar gibt es formale themenspezifische Netzwerke und Verbände, diese werden aber zumeist von hauptamtlich Mitarbeitenden getragen. Die Vernetzung der Ehrenamtlichen ist dagegen aufgrund mangelnder zeitlicher Ressourcen oder Kenntnisse eher schwierig.

*„Viele haben noch nicht erkannt, was für einen Vorteil es bringt, wenn man zusammenarbeiten kann, wenn man sich eine Ressource teilt.“ (Interview SDH\_Zivil2)*

Seitens der Stadtverwaltung werden beide Projekte zwar wohlwollend betrachtet und es gibt punktuell eine Kooperation. Trotzdem sind sie in der Organisation weitgehend auf sich gestellt, finanzielle Unterstützung gibt es meist nur, wenn davon andere Fördermittel abhängig sind.

Die Cruciskirche ist nach wie vor im Eigentum der Stadt. Der Förderverein betreibt das Bürgerzentrum aber weitgehend selbstständig und finanziert seine Aktivitäten selbst über Vermietungen und Sponsoring. Ohne das enorme ehrenamtliche Engagement der Mitglieder, das gerade in der Initiierungsphase von entscheidender Bedeutung war, wäre diese Selbständigkeit nicht möglich. Hilfreich ist auch, dass es dem Vorsitzenden des Vereins durch seine Bekanntheit als früherer Bundeswehroffizier, ehemaliger Geschäftsführer des kommunalen Wohnungsunternehmens und Stadtrat gelang, viele Unternehmen zu einer Mitgliedschaft zu bewegen. Diese unterstützen den Verein und kleinere Investitionen wie die Anschaffung eines Bücherregals als Sponsoren.

*„Im Stadtrat sind alle froh, dass es uns gibt. Wenn der Förderverein sagen würde, so das war es, wir gehen – dann müsste die Stadt eine Person einstellen die die Koordination übernimmt. Und unser Konto gäbe es auch nicht mehr.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

<sup>35</sup> 1998 gab es mit den Ortsteilen Großfurra, Berka und Oberspierz die ersten Eingemeindungen, wonach laut Aussage der Stadtverwaltung die Struktur noch gut handelbar war. Dies änderte sich mit der Eingemeindung der Verwaltungsgemeinschaft Schernberg im Jahr 2008, die 8 weitere Ortsteile umfasste.



Abbildung 23: Bürgerinnen- und Bürgerzentrum Cruciskirche und Sitz der Wohnungsgesellschaft Wippertal (links) (Foto: Gerhard Görmar)

Die Cruciskirche gilt als Paradebeispiel für bürgerschaftliches Engagement und wird als solches in der Stadt mittlerweile auch anerkannt. Aber auch hier zeigte sich zunächst eine in der Stadt weitverbreitete Skepsis gegenüber neuen Initiativen und Projekten. Es wird beschrieben, dass sich sowohl die Stadt als auch die örtliche Kirchengemeinde zu Beginn eher abwartend, vielleicht sogar leicht ablehnend verhielten, auch aus Angst vor möglichen Ansprüchen des Vereins, die nicht zu erfüllen wären<sup>36</sup>. Auch in der Bürgerschaft bestand zu Beginn des Projektes ein eher geringer Rückhalt. Erst durch die Aufnahme in Förderprogramme des Landes und des Bundes (z. B. Soziale Stadt) erreichte der Verein größere Aufmerksamkeit, zumal die Stadt nun auch mit Eigenmitteln zur Kofinanzierung der Fördergelder involviert war. Die Unterstützung durch das Land war daher für die Öffentlichkeitswirksamkeit von essentieller Bedeutung. Die Leute, die sich seit Beginn in das Projekt eingebracht hatten, waren „meistens ältere Leute, die die Kirche kannten und dafür gestanden haben. Jüngere Leute musste man erstmal überzeugen. [...] auch die Firmen, die Mitglied geworden sind, haben uns sehr geholfen.“ (Interview SDH\_Zivil1) Dieses Statement verdeutlicht noch einmal die Problematik, Nachwuchs für den Verein (aber auch andere Vereine der Stadt) zu finden. Die Gründergeneration wird zunehmend älter und muss nun Weiterführung und Nachfolge im Verein organisieren. Angesichts allgemeiner Probleme der Mitgliedergewinnung, die auch auf eine gewisse Zurückhaltung ehemaliger DDR-Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung in Vereinen zurückgeführt wird, ist dies allerdings mit einigen Schwierigkeiten verbunden.

Auch die Initiative „Engagierte Stadt“ Sondershausen verfügt nur über eine begrenzte Anzahl an aktiv Engagierten, die zudem leicht rückläufig ist. Nach anfänglich großer Euphorie und hohen eigenen Erwartungen wurden diese unter Rückgriff auf Erfahrungen anderer Initiativen in anderen Städten realistischer formuliert und in kleinere Teilprojekte<sup>37</sup> aufgeteilt. So wird z. B. das Projekt Essbare Stadt als positives Beispiel für gute Vernetzung gesehen, bei dem es gelang sozial engagierte Vereine, Kleingartenvereine und die Stadtverwaltung an einen Tisch zu bringen. Hilfreich

mag dabei die Doppelrolle der Projektverantwortlichen sein, die zum einen die Initiative „Engagierte Stadt“ koordiniert und zum anderen für die Frauen- und Familienbegegnungsstätte Düne e. V. tätig ist (wobei die Rollen nicht immer klar getrennt sind) und so in mehreren Netzwerken eingebunden ist. Von dieser wird auch die Zusammenarbeit mit der Stadt als gut und relativ offen beschrieben, wenngleich Ideen und Initiativen nicht immer gleich bei den entsprechenden Stellen Gehör finden, sondern oft erst dann, wenn es sich für die Stadt anbietet und sie dadurch Aufgaben an freie Träger abgeben kann (wie z. B. im Prozess „Familiengerechte Kommune“). So konnte gemeinsam mit der Stadt und dem Lernkreis das Projekt einer Freiwilligenagentur angegangen werden, das auch im Jugendhilfeförderplan der Stadt verankert wurde, womit eine Förderung durch die Stadt, wenn auch in bisher unbekannter Höhe, verbunden ist.

Grundsätzlich wird der Eindruck vermittelt, dass Vernetzung in Sondershausen hauptsächlich über persönliche Netzwerke geschieht. Es gibt eine begrenzte Anzahl von Personen, die oft in zahlreichen Vereinen und Initiativen aktiv ist (z. B. Personen, die in mehreren Vereinen als Vorsitzende aktiv sind oder gleichzeitig in Stadtrat, Kirchenvorstand und Vereinen mitwirken; Mitglieder des SGW, die auch im Werbering, im Stadtrat, im Rückkehrerbeirat des Kreises oder in anderen Vereinen aktiv sind). Der Großteil der Bevölkerung wird aber eher als passiv beschrieben. Wirtschaftsunternehmen sind zwar über Sponsoringaktivitäten oder punktuelle Kooperationen (z. B. für Ausstellungen oder die Bereitstellung von Schaufenstern) mit den Vereinen und der Stadt verbunden, bringen sich ansonsten aber eher weniger aktiv ein.

*„Es gibt immer den Wunsch nach mehr Beteiligung aus der Bürgerschaft. Aber wenn ich weiß, wie es zum Anfang ausgesehen hat, bin ich sehr zufrieden heute. Obwohl sich diejenigen, die sich beteiligen, nicht nur an einem beteiligen. Es sind meistens die gleichen. Und irgendwann wird es einem zu viel.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

### 7.3 Aktuelle Projekte der Stadtentwicklung und Kontroversen

Aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Stadt gab es in den vergangenen Jahren abgesehen von der vom Förderverein eigenverantwortlich geplanten Cruciskirche (s. o.) keine großen Stadtentwicklungsprojekte. Erst in jüngster Vergangenheit konnten dank umfangreicher Förderzusagen des Bundes und des Landes Thüringen zwei große Projekte durch die Stadt in Angriff genommen werden: die Sanierung des Stadions „Am Göldner“ (zu großen Teilen finanziert aus einem Bundesprogramm zur Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen, Sport,

<sup>36</sup> Nur vereinzelt gab es Mitglieder der Stadtverwaltung, die sich auch persönlich engagierten, wie den ehemaligen Leiter des Bauamtes, der in der Kirche den Bücherzirkel und die Bibliothek verantwortet und sich um mehrere Tauschregale in der Stadt kümmert.

<sup>37</sup> Themen sind etwa Essbare Stadt, Grünflächengestaltung, Musikstadt Sondershausen, Fairtrade-Town.



Abbildung 24: Baustelle Rathaus (Foto: Martin Graffenberger)

Jugend und Kultur) sowie die Sanierung des Rathauses (finanziert aus Städtebaufördermitteln von Bund und Land). Zudem hat die Stadt das Bahnhofsgebäude von der Deutschen Bahn gekauft, dessen Entwicklung steckt jedoch noch in der Anfangsphase. Auch die Skate-Arena soll nach Aussagen des Bürgermeisters in absehbarer Zeit erweitert werden.

Sowohl Stadion- als auch Rathaussanierung sind angesichts hoher Investitionsbedarfe in anderen Bereichen (z. B. bei Kitas) nicht unumstritten. Die Sanierung des historischen Rathauses ist zudem relativ aufwändig. Das Ziel der Sanierung ist es ein modernes, bürgerfreundliches und barrierefreies Rathaus zu schaffen, das für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger offensteht. Das Projekt wurde bereits in der Amtszeit von Bürgermeister Joachim Kreyer (CDU) angeschoben und soll 2020 beendet sein. Die Übergangszeit ist aber für Verwaltung und Bürger durch die Verteilung der einzelnen Fachgebiete und Ämter im Stadtgebiet eher schwierig und für eine übergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung nicht gerade förderlich.

Das Stadion scheint dagegen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern (aber nicht bei allen, siehe Abbildung 25) eine Herzensangelegenheit der Sondershäuser zu sein (Interview SDH\_Sonstige2). Auch hier konnte die Stadt aufgrund ihrer prekären finanziellen Lage von hohen Förderquoten profitieren. Allerdings stiegen die Kosten bereits enorm, sodass im Stadtrat die Realisierung des Projekts immer wieder diskutiert wurde. Laut Bürgermeister ist es jedoch gelungen zumindest einen Teil der Kostensteigerungen durch das Engagement örtlicher Unternehmen wie z. B. Sonlux oder WAGO abzufangen.

*„Da habe ich mir auf die Fahnen geschrieben, auch die örtlichen Unternehmen einzubinden. Da habe ich wirklich Klinken geputzt.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Der Bahnhof wird von der Verwaltung als wichtiger Standort der städtischen Infrastruktur angesehen. Hier sollen Park and Ride-Plätze geschaffen und möglicherweise eine gastronomische Einrichtung etabliert werden. Studien zur Nachnutzung wurden von Studierenden der Uni Cottbus bereits erarbeitet. Erste – allerdings noch relativ unkonkrete – Gespräche fanden mit gastronomischen Unternehmen und Wohnungsbaunternehmen statt. Zudem ist die Verantwortliche für das Thema in überregionalen

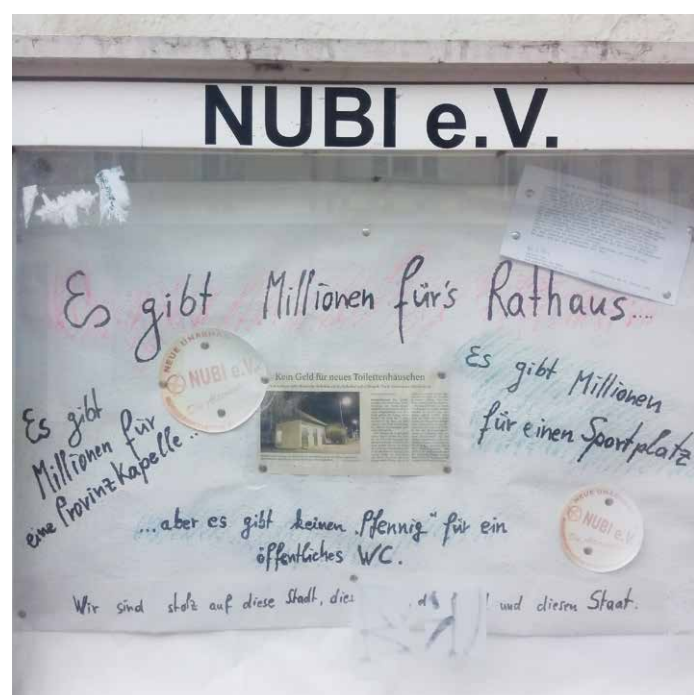


Abbildung 25: Schaukasten des NUBI e. V. in Sondershausen (Foto: Martin Graffenberger)



Abbildung 26: Bahnhof Sondershausen (Foto: Martin Graffenberger)

Netzwerken wie der AG „Gunsträume des ICE-Knotens Erfurt“<sup>38</sup> aktiv, um mit Kollegen anderer Kommunen und den Verantwortlichen auf Landesebene im Gespräch zu bleiben. Um das Projekt jedoch ernsthaft vorantreiben zu können fehlt es nach eigener Aussage in der Verwaltung derzeit an Zeit, personellen Kapazitäten sowie politischer Unterstützung. Insgesamt haben Stadtverwaltung und Stadtrat zum Teil unterschiedliche Prioritäten, ein offener Austausch findet offensichtlich zumindest im Bereich Stadtplanung/-entwicklung derzeit nicht statt.

*„Es wäre schön, wenn man wüsste, was die Politik im Moment umtreibt, was sie von den Thema halten [Bsp. Bahnhof], dass man solche Dinge von Zeit zu Zeit offen bespricht.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

Die Spannung zwischen Stadtrat und Stadtverwaltung ist auch an der Kontroverse zum Einzelhandelskonzept sichtbar. Dieses ist von der Verwaltung vorbereitet und sollte eigentlich im Frühjahr 2019 vom Stadtrat beschlossen werden. Aus fachlicher Sicht ist eine Neuarbeitung<sup>39</sup> mit anschließender Erstellung von entsprechenden Bebauungsplänen nötig geworden, um die Ansiedlung von Einzelhandel (v. a. Discounter, Supermärkte) stadteitig steuern zu können. Die Öffentlichkeit wurde bisher insoweit einbezogen, als das Konzept über mehrere Monate öffentlich ausgelegt war und die zuständige Fachbereichsleiterin es in entsprechenden Interessengruppen (z. B. SGW) vorgestellt hatte. Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen von Stadtverwaltung und Stadtrat wurde das Konzept jedoch bisher nicht durch den Stadtrat verabschiedet. Von Seiten des Stadtrats wurde in diesem Zusammenhang auch eine bessere Koordination der einzelnen Konzepte (z. B. ISEK, Einzelhandelskonzept, Parkraumbewirtschaftungskonzept) und eine stärkere Einbindung der Politik bereits während der Konzepterstellung angemahnt. Hier wurde für ein „Miteinander“ von Stadtverwaltung und Stadtrat statt eines „Gegeneinanders“ plädiert. In Bezug auf das Einzelhandelskonzept scheinen indes beide Seiten aktuell wenig aufeinander zuzugehen, sodass in der Angelegenheit derzeit

Stillstand herrscht. Die Auseinandersetzung wird zudem teilweise über die Lokalpresse ausgetragen („Verbummeltes Handelskonzept: Markt-Wildwuchs in Sondershausen“ Thüringer Allgemeine 16.08.19) und findet auch auf persönlicher Ebene statt.

Ein großes Thema stellte in der Wahrnehmung der Bevölkerung, zumindest bis 2018, die Sicherheit in der Stadt dar. Hier haben sich laut Bürgermeister zwei Gruppen junger Erwachsener auf dem Markt regelmäßig „Schlägereien geliefert“, weswegen das Thema Sicherheit im Bürgermeisterwahlkampf 2018 auch einer der zentralen Punkte war. Alle Bürgermeisterkandidaten waren sich des Problems bewusst und wollten dieses auch angehen. Der Bürgermeister selbst hat seine Wahl als Wunsch der Bevölkerung nach Veränderung, gerade vor dem Hintergrund des empfundenen Sicherheitsproblems, verstanden, wobei sein beruflicher Hintergrund als Polizeioberkommissar damit in Verbindung gebracht wird. Daher zielten einige seiner ersten Maßnahmen darauf ab, die Sicherheit wieder zu erhöhen, wie etwa die zeitliche Eindämmung des freien W-LAN-Netzes auf dem Marktplatz oder das Engagement eines privaten Wachdienstes über die Sommermonate. Letztere Maßnahme ist dabei in ihrer Ausführung nicht unumstritten, da der Wachdienst Falschparker bei der Stadtverwaltung anzeigt, die dann zu Bußgeldern herangezogen werden (Thüringer Allgemeine vom 19.07.2019). Dies wurde von mehreren Stadtratsfraktionen und einzelnen Bürgerinnen und Bürgern auch mit Hinweis auf mögliche Probleme des Datenschutzes kritisiert. Es wird aber auch der Erfolg der

<sup>38</sup> Die AG „Gunsträume des ICE-Knotens Erfurt“ ist ein Zusammenschluss von zwölf Städten Thüringens (u. a. Sondershausen), der vom Thüringer Landesministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft in Zusammenarbeit mit der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen im Jahr 2015 initiiert wurde. Ziel ist es, Projekte und Potenziale der Städte aufzeigen und zu verknüpfen, die von der Entwicklung des ICE-Knotens in Erfurt profitieren können.

<sup>39</sup> Das letzte Einzelhandelskonzept datiert von 1998.



Abbildung 27: Werbebanner für Sondershausen (Foto: Martin Graffenberger)

Maßnahmen gesehen, das Sicherheitsgefühl konnte zumindest in Teilen wiederhergestellt werden, was auch als Verdienst des Bürgermeisters gesehen wird (Interview SDH\_PolVerw2).

Breiten Konsens gibt es über die Bedeutung der Kultur für die Stadt. So wurde im Stadtrat einstimmig beschlossen eine Kulturmanagerin einzustellen, unter deren Regie die Bereiche Tourist-Information, Schlossmuseum, Veranstaltungsmanagement/Bibliothek und Wirtschaftsförderung/Stadtmaking zusammengefasst werden sollen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das große Aufgabenspektrum bewältigt werden kann. Die Stelleninhaberin soll zukünftig das „Gesicht“ der Sondershäuser Kultur sein und damit zum Image der Musikstadt Sondershausen beitragen. Auch wenn es eine vergleichbare Stelle mit der Position der Kulturamtsleitung bereits gab, wird dieser Schritt auch von den verschiedenen Stadtratsfraktionen begrüßt und mitgetragen. Im Bereich Tourismus wird dagegen durchaus noch Potenzial von Stadträten oder der Gewerbevereine gesehen, sich stärker einzubringen. Hier mangelt es allerdings derzeit an der Umsetzung der vorhandenen Ideen (z. B. Musikwanderweg, Beschilderungskonzept...), was zu Frust bei den bereits aktiven Menschen führt.

*„Wir sind tatsächlich die Weltmeister im Pläneschmieden, die wir dann nicht umsetzen.“ (Interview SDH\_PolVerw4)*

## 7.4 Beteiligung: Ansprüche, Diskrepanzen und Hürden

Die Stadt Sondershausen scheint nach wie vor stark geprägt von der Transformationserfahrung nach der Wiedervereinigung und den damit verbundenen Veränderungen und Einschnitten zu sein. Dies ist zum einen am Stadtbild ablesbar (z. B. Rückbau zahlreicher Gebäude vor allem in Großwohnsiedlungen, Leerstand in der Innenstadt), scheint aber nach wie vor auch eine große Rolle in den Köpfen der Leute zu spielen. Obwohl die wirtschaftliche Situation und das Arbeitsplatzangebot sich in den vergangenen Jahren verbessert haben, wird die Stimmung in der Stadt als unzufrieden, pessimistisch oder „nörgelig“ beschrieben.

*„Das ist die Mentalität der Leute, eine ausgeprägte Nörgelkultur. Hier wird alles schlecht geredet. Egal was man macht, alles wird niedergemacht.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Die alten Stimmungsbilder hielten sich, neue Entwicklungen würden von einem Teil der Bevölkerung, und hier vor allem von älteren bzw. einkommensschwachen Menschen, wenig zur Kenntnis genommen und auch in der Presse würde gefühlt wenig Positives aus der Stadt berichtet.

*„Ja, hier ist alles schlecht bei der riesigen Arbeitslosigkeit. Die nehmen einfach diese neuen Entwicklungen nicht zur Kenntnis.“ (Interview SDH\_Sonstige1)*

Dadurch erscheint Sondershausen relativ gespalten, sowohl was die tatsächlichen Lebensverhältnisse als auch die Lebenszufriedenheit betrifft. Dies schlägt sich auch in mangelnder Beteiligung nieder. Die Vereine haben laut eigener Aussage große Probleme Mitglieder zu bekommen, häufig wurde von unseren Interviewpartnern ausgesagt, dass sich die Leute eher um ihre eigenen



Abbildung 28: Konzertsaal der Cruciskirche



Abbildung 29: Dokumentation des Baufortschritts der Cruciskirche (Fotos: Martin Graffenberger)

Angelegenheiten kümmern. Neue Projekte haben es da noch schwerer, sich durchzusetzen.

*„Das ist so ein generelles Thema, wie kann man Leute aktivieren. Ja, das ist sehr, sehr schwierig.“ (Interview SDH\_Sonstige1)*

Trotzdem gibt es immer wieder Projekte, die darauf abzielen, die Bevölkerung einzubinden, wie etwa die Region 2050 oder das Projekt Cruciskirche. Dabei wird selbst eine anfangs geringe Beteiligung als positiv bewertet. Im Rahmen des Programms „Engagierte Stadt“ wurden z. B. Planungswerkstätten angeboten, zu denen außer den Beteiligten nur drei Bürger erschienen.

*„Ja, es waren drei Bürger da – neben den ganzen anderen Leuten. [...] 50 wären schön gewesen. Aber 50 wären auch viel zu viele gewesen [für den Rahmen der Werkstatt]. [...] Es ging ja auch wirklich erstmal darum anzufangen.“ (Interview SDH\_Zivil2)*

In die konkreten Aktivitäten (z. B. Essbare Stadt) sind sehr heterogene Gruppen (z. B. Frauenselbsthilfegruppe, Jugendclub, Kleingartenverein) und vereinzelt nicht organisierte interessierte Bürgerinnen und Bürger involviert, wobei zumindest von Seiten der Initiative „Engagierte Stadt“ betont wird, dass Beteiligung temporär oder langfristig erfolgen kann und dass das Gefühl, mitgestalten zu können, besonders wichtig sei – sowohl für Gruppen als auch für Bürgerinnen und Bürger.

Auffällig ist, dass derartige Initiativen scheinbar wenig durch die Stadt selbst gesteuert werden. Im Fall der Initiative Engagierte Stadt kam die Stadtverwaltung zwar auf die Initiative „Unsere Region 2050“ zu, ob sie sich eine Teilnahme am Bundesprogramm vorstellen könnte. Die Initiative ist auch in ständigem Kontakt mit der Stadt, die ebenfalls ihre Wünsche für die weitere Entwicklung des Projekts äußern kann. Getragen wird das Projekt jedoch von einem freien Träger.

Im Fall der Cruciskirche basiert das Engagement fast ausschließlich auf ehrenamtlich engagierten Personen. Hier kam auch die Kreisverwaltung zuerst auf den Verein mit Hinweisen auf Förderprogramme zu. Die Stadt selbst war erst dann involviert, als das

Projekt bereits eine entsprechende Größe und Bedeutung erlangt hatte und man es nicht mehr übergehen konnte. Danach wird der Kontakt aber als sehr eng beschrieben, strategische Aspekte und Verträge wurden direkt mit dem Bürgermeister geklärt. Im Projekt spielte die Vernetzung der handelnden Akteure eine entscheidende Rolle. Durch die Kontakte, die der Vereinsvorsitzende aus seiner Zeit als Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaft hatte, war das entsprechende Landesministerium in das Geschehen involviert und ein gewisser positiver Druck konnte auf die Stadt ausgeübt werden.

*„Es ist ein rein bürgerschaftliches Engagement. Eine große moralische oder finanzielle Unterstützung von Stadt, Kreis oder Land gab es nicht. Eher Skepsis. Also der Bürgermeister was sehr, sehr gebremst und es war ihm gar nicht recht, dass es nun einen Förderverein gibt, der vielleicht auch Ansprüche stellt. Deshalb haben wir gesagt, wir wollen die Stadt nicht überlasten, wir wollen sehen, dass wir es so hinbekommen, dass die Bürger mehr leisten. [...] Der Stadt blieb nichts anderes übrig als sich zu beteiligen. Über die Wohnungsgesellschaft hatte ich auch gute Kontakte zur Landesebene, ins Bauministerium. Dort hatte man vom Projekt inzwischen Kenntnis genommen. [...] Das ist ja ein Projekt das könnte auch für andere gut sein, einen Anschlag geben. [...] Von da an ließ es sich nicht mehr aufhalten und es musste eine Finanzierung geben.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

Die Skepsis gegenüber neuen Projekten scheint in Sondershausen generell vorzuherrschen. Dies mag zum einen an der knappen Haushaltslage und damit verbundenen Befürchtungen vor finanziellen Verbindlichkeiten liegen. Das Ergebnis ist jedoch, dass der Nutzen der Projekte häufig erst nach Betrachtung der Kostenseite abgewogen wird – auch wenn sich das jetzt möglicherweise durch eine veränderte Besetzung des Stadtrats ändern mag.

*„Es ist ein Muster, mal größer und mal kleiner. Es gibt hier eine Skaterhalle, damals war ich gerade im Stadtrat. Als das begann, das war ein großes Gerangel. Was das kostet, und die Nachfolgekosten usw. Es wird nie angefangen mit der Frage, was bringt uns das gesellschaftlich? Was bringt uns das für die Jugend? Es wird angefangen mit den Kos-*



*ten – und das ist leider häufig so. Und der Stadtrat hat sich aber verändert und es sind mitteilweise auch jüngere Leute. Es bleiben Schwierigkeiten, aber man hat auch eine andere Sichtweise. [...] es ist wichtig, dass wir Leute mit Mut haben, dass auch mal was in die Hose gehen kann. Dieses Projekt hier hätte auch danebengehen können.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

In den neuen Stadtrat wurden im Mai 2019 18 neue Mitglieder gewählt (von insgesamt 31). Diese scheinen in der Stadt einiges bewegen zu wollen. Wie sich die Arbeit genau gestaltet, bleibt abzuwarten.

*„Die neuen Mitglieder sind alle sehr aufgeschlossen – egal welcher Gruppierung die angehören. [...] Die letzte Stadtratssitzung im Juni war aus meiner Sicht die entspannteste und erfolgreichste und gewinnbringendste Sitzung. Wir haben über viele Dinge gesprochen, es konnten Missverständnisse und Gegenargumente ausgeräumt werden und wir konnten uns auf viele Dinge einigen. Wie eine Kulturmanagerin.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Auch Vertreter der Zivilgesellschaft, wie der Vorsitzende des Fördervereins Cruciskirche heben hervor, dass mit der Verjüngung des Stadtrats die Chance einhergeht, Prozesse und Projekte auch aus anderer Perspektive zu betrachten. Dabei wird der Stadtrat mit seinen Mitgliedern als zentraler Akteur für die lokale Demokratie in Sondershausen betrachtet.

Allerdings wird einigen Vertretern auch vorgeworfen, stark aus eigenen (wirtschaftlichen) Interessen heraus zu handeln und durchaus populistisch Themen aufzugreifen.

*„Aus meiner persönlichen Empfindung ist der Stadtrat sehr stark von Eigeninteressen geprägt, unternehmerischen Interessen. Es gibt eine Fraktion, die die Unternehmerschaft abbilden und ihre eigenen Interessen vertreten. So wird es auch nicht nur bei mir wahrgenommen.“ (Interview SDH\_PolVerw2)*

Als Beispiel wird hier die gescheiterte Ansiedlung einer Rossmann-Filiale in einer Immobilie der städtischen Wohnungsgesellschaft genannt. Rossmann wollte in einem Flachbau am Rande der Innenstadt eine neue größere Filiale eröffnen und dafür sein Geschäft in der direkten Innenstadt schließen. Dadurch war die bisherige Nutzung des Gebäudes durch drei weitere Mieter gefährdet, einer von ihnen ein Mitglied des Stadtrates. Um die Filiale in der geplanten Größe bauen zu können, wollte Rossmann neben der bereits erworbenen Immobilie noch das umlaufende Grundstück mit Gehwegen von der Stadt erwerben. Im Stadtrat gab es sowohl ausdrückliche Befürworter des Neubaus (v. a. SPD), als auch Gegner (Teile der Volkssolidarität), die sich eine heftige Debatte lieferten<sup>40</sup>. Die Entscheidung über den Verkauf des stadteigenen Grundstücks wurde mehrmals vertagt, sodass sich Rossmann letztlich gegen den Neubau entschied und in die Schlossgalerie zog.

Gerade die Fraktion der Volkssolidarität wird von den Kollegen im Stadtrat, aber auch von der Zivilgesellschaft, durchaus ambivalent wahrgenommen<sup>41</sup>. Sie regt sowohl im positiven wie auch im negativen Sinn zu Diskussionen an, bewegt etwas für die Bürger,

kann aber auch Dinge blockieren. Im vergangenen Wahlkampf setzte die Volkssolidarität überwiegend auf in der Stadt bekannte Persönlichkeiten (z. B. eine Ärztin, Gastronomen), die von vielen als Vertrauenspersonen oder Vorbilder wahrgenommen werden und zu großen Teilen unternehmerisch tätig sind. Zudem spenden die Mitglieder der Fraktion ihre Sitzungsgelder für gemeinnützige Zwecke in der Stadt. Allerdings wird der Spagat zwischen Ehrenamt und Eigennutz in der Öffentlichkeit durchaus kritisch aufgenommen. Die Volkssolidarität steht der Stadtverwaltung meist kritisch gegenüber und legt häufig den Finger in die Wunde, wenn etwas (für sie) nicht schnell genug vorangeht oder Bürgerinnen und Bürger mit Problemen auf sie zukommen (Interview SDH\_Zivil2).

Spannungen gibt es auch zwischen der Stadtverwaltung und dem Stadtrat. Zum einen wird der Stadtverwaltung vorgeworfen, zu langsam und nicht transparent genug zu arbeiten.

*„Da besteht Nachbesserungsbedarf.“ (Interview SDH\_PolVerw2)*

Dies betrifft sowohl die Informationen, die auf der Webseite der Stadt zur Verfügung stehen (z. B. sind die Protokolle der Stadtratssitzung derzeit nicht einsehbar, nur die Tagesordnungen; ein angedachter Livestream der Stadtratssitzungen wurde noch nicht beschlossen; Beteiligungsmöglichkeiten könnten besser kommuniziert werden) als auch die Offenheit der Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Hier kann es mit dem derzeitigen Bürgermeister zu einer Veränderung kommen, zumindest sieht auch er die Notwendigkeit für eine verbesserte Kommunikation der Stadtverwaltung. Ein Mittel dabei, wenn auch nicht das einzige, stellen für ihn die Sozialen Medien dar, wengleich er die Gefahr sieht, dass negative Nachrichten gerade hier stärkere Resonanz erzeugen als positive.

*„Durch die Sozialen Medien denke ich schon, dass da eine große Bürgerbeteiligung gegeben ist. Aber es sollte nicht der einzige Weg sein.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

Auch von Mitgliedern des Stadtrats wird der Umgang mit den Sozialen Medien durchaus auch kritisch gesehen.

*„Da äußern sich genau alle die, die zu faul sind, in den Stadtrat zu kommen, die zu faul sind, den Bürgermeister direkt zu fragen, die zu faul sind, die Abgeordneten in irgendeiner Form anzusprechen. Die gießen dann ihr ganzes, sehr gefährliches Halbwissen auf Facebook aus.“ (Interview SDH\_PolVerw4)*

Um diesem Halbwissen entgegenzuhalten, wird es als wichtig erachtet, selbst in den Sozialen Medien präsent zu sein, u. a. durch Administration einer lokalen Facebook-Gruppe um möglichen Anschuldigen entsprechende Fakten entgegenhalten zu können.

<sup>40</sup> Siehe dazu auch die Stellungnahme der Volkssolidarität vom 16.03.2017 unter [https://www.kyffhaeuser-nachrichten.de/news/news\\_lang.php?ArtNr=208679](https://www.kyffhaeuser-nachrichten.de/news/news_lang.php?ArtNr=208679).

<sup>41</sup> Die Volkssolidarität ist 2009 erstmals mit 3 Sitzen in den Stadtrat eingezogen. 2019 sind sie nun mit 7 Sitzen die größte Fraktion. Keines der Fraktionsmitglieder ist gleichzeitig einer Partei zugehörig, auch wenn diese möglich wäre.

Transparenz wird auch von anderen Akteuren wie der Initiative Unsere Region 2050 gefordert, gerade auch wenn es um Entscheidungen wie z. B. die Schließung eines Kinderspielplatzes geht. Während Eltern im Ortsteil Großfurra für die Sanierung des einen Spielplatzes etwa 10.000 € gesammelt haben, wurde von der Stadt diskutiert, dass der zweite Spielplatz aufgrund der Sanierungsbedürftigkeit und mangelnder finanzieller Ressourcen geschlossen werde. An dieser Stelle wäre eine Offenlegung der Investitionssummen für Spielplätze wünschenswert gewesen, um zumindest Verständnis für die Entscheidung im Ortsteil zu wecken. Die Fraktion der Volkssolidarität hat sich dieses öffentlichkeitswirksamen Themas angenommen und in der letzten Haushaltsdebatte 200.000 € für Investitionen in Spielplätze (hauptsächlich aus Fördermitteln) verankern können.

Zudem wird von der Zivilgesellschaft die Erwartung an die Stadt herangetragen, dass diese sich zu den Projekten und Initiativen bekennt, die Vereine ernst nimmt und an geeigneter Stelle auch auf größere Projekte aufmerksam macht, z. B. durch eine entsprechende Beschilderung, die etwa den Weg zur Cruciskirche zeigt.

*„Die Vereine müssen ernster genommen werden. Wir sind nicht ernst genommen worden von Anfang an, erst später: die können es doch. Und das ist schlecht, weil es dann welche gibt, die gleich aufhören.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

*„Anerkennungskultur in Sondershausen für Ehrenamt gibt es bedingt.“ (Interview SDH\_Zivil2)*

Zwar gibt es eine Veranstaltung, bei der herausragendes ehrenamtliches Engagement gewürdigt wird, aber im alltäglichen Umgang fehlt teilweise die Wertschätzung, wenn etwa Ehrenamtliche bei Veranstaltungen, die sie mit gestalten nicht ausreichend Essen und Trinken gestellt bekommen.

Von Seiten der Stadtverwaltung wird beklagt, dass das Vertrauen zwischen Lokalpolitik und Verwaltung nicht mehr gegeben sei. In den 1990er und Anfang der 2000er Jahre zögen alle noch an einem Strang (Interview SDH\_PolVerw3), persönliche Interessen seien zurückgestellt worden. Dies sei heute nicht mehr so, die politische Unterstützung sei ungewiss, sodass die Verwaltung oft unter großer Unsicherheit handelt.

*„Ich hatte dann irgendwann so ein bisschen das Gefühl, dass so Spannungen auftreten. Das nicht unbedingt dieses Vertrauen in die Verwaltung so mehr gegeben ist. Warum auch immer. [...] Ich brauche aber als Verwaltung eine klare Unterstützung von der Politik. Ich muss, um agieren zu können, wissen, dass alle dahinterstehen, weil ich nicht wegen jeder Kleinigkeit die Politik einbinden kann. Dann komme ich auch nicht voran.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

Die Zeit nach der Wiedervereinigung war durch die Dominanz des Stadtrats von CDU und SPD geprägt, die praktisch in einer großen Koalition die Geschicke der Stadt lenkten. In den vergangenen Jahren hat sich die Zusammensetzung des Stadtrats diversifiziert, sodass eine Mehrheitsfindung oft schwierig ist. Von Seiten des Stadtrats wird dies auch als Grund für den gefühlten Stillstand in den letzten Jahren der Amtszeit von Bürgermeister Joachim Kreyer (CDU) angegeben. Dieser hätte es nicht gut

verstanden, mit den nun wechselnden Mehrheitsverhältnissen umzugehen, wichtige Projekte seien liegengelassen und nur die nötigsten Pflichtaufgaben erledigt worden. Zumal die lange Amtszeit des Bürgermeisters dazu geführt habe, dass die Stadtverwaltung relativ „eingefahren“ sei (Interview SDH\_PolVerw2). Der Wechsel an der Stadtspitze (bzw. die Nichtwahl des Wunschkandidaten des ehemaligen Bürgermeisters) wird daher einerseits auf diesen Stillstand, andererseits auf die Sicherheitssituation im Jahr 2018 zurückgeführt.

Dieser Wechsel wird dabei ebenfalls teilweise kritisch bewertet. Der neue Bürgermeister Steffen Grimm musste sich mit dem vergangenen Stadtrat zunächst einmal zusammenfinden und Vertrauen aufbauen. Als Quereinsteiger war er anfänglich ohne jede politische Unterstützung oder Berater im Stadtrat, die ihn bei wichtigen Entscheidungen hätten unterstützen können (Interview SDH\_PolVerw3).

Diese Unterstützung sicherte er sich nun in den letzten Kommunalwahlen, in dem er als Kandidat für die Freien Wähler antrat, die dadurch einen nicht unerheblichen Stimmenzuwachs erreichten<sup>42</sup>. Der Bürgermeister gibt sich sehr bürgernah und ist bei vielen Veranstaltungen anwesend, um die Stimmung in der Stadt wahrzunehmen. Allerdings nimmt ihn das Tagesgeschäft dadurch so in Anspruch, dass strategisch wichtige Aufgaben zu Teilen allein auf den Schultern der entsprechenden Verwaltungsmitarbeitenden lasten. Von mehreren Stellen (SPD, Volkssolidarität, Presse) wurde zudem bemängelt, dass weiterreichende Visionen für die Weiterentwicklung der Stadt fehlen würden.

Der Verwaltung fehlt es jedoch an einigen Stellen an personellen Kapazitäten für langfristige und strategische Planungen. Trotz der stetigen Eingemeindungen wurden gerade im Bereich Stadtplanung/-entwicklung Stellen reduziert (z. T. aufgrund fehlender Neubesetzungen).

*„Insofern ist es mitunter heute fast nur noch Katastrophenabwehr. Strukturell an irgendwas zu arbeiten [...], da haben Sie kaum noch Möglichkeiten.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

Dabei wird Beteiligung zwar als wichtig angesehen. Aufwand und Nutzen müssen jedoch in einem entsprechenden Verhältnis stehen. Wenn zu den Bürgerversammlungen nur wenige Menschen kommen, wird dies von der Stadtverwaltung als frustrierend empfunden, zumal die Vorschläge aus der Bürgerschaft nicht immer als realistisch angesehen werden.

*„Ein Beteiligungsprozess ist immer wichtig. Das muss man auch wirklich ernst nehmen. Es ist natürlich immer die Frage, inwieweit kann ein Bürger bestimmte Dinge einschätzen.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

In einigen wichtigen Punkten (z. B. Bekämpfung des Leerstands und Belegung von Brachflächen) sind der Verwaltung allerdings auch die Hände gebunden. Die Läden in der Innenstadt kann

<sup>42</sup> Sie verfügen nun über vier Sitze im Stadtrat und bilden damit eine eigene Fraktion. Bisher waren sie aufgrund der geringen Anzahl an Sitzen in einer Fraktionsgemeinschaft mit der CDU.

die Verwaltung nicht selbst bespielen, da ist man abhängig von den Entscheidungen des Einzelhandels. Allerdings kann die Stadt unterstützend wirken und versuchen, mit (potenziellen) Interessenten ins Gespräch zu kommen, wie dies etwa beim Buchhandel geschehen ist. Aber auch bei der Entwicklung von Branchen, die nicht im Eigentum der Stadt sind, ist man auf externe Investoren angewiesen. Das bedeutet einen hohen Kommunikationsaufwand, der angesichts der knappen Ressourcen im Fachgebiet Stadtplanung derzeit schwierig zu bewältigen ist.

Demgegenüber wird die Nähe zum Landratsamt (durch den Kreissitz) von einigen Akteuren, nicht nur von der Stadtverwaltung, als vorteilhaft bezeichnet. Das Projekt Cruciskirche hat von der Nähe profitiert, aber auch die „Engagierte Stadt“ beschreibt den Kontakt als wichtig, auch wenn dort ebenfalls nicht alle Ideen Eingang in die Umsetzung finden. Allerdings gibt es auch hier mit einzelnen Behörden, wie etwa dem Denkmalschutz, Unstimmigkeiten, die sich dann oft nicht über die Stadt, sondern nur über die Landesebene lösen lassen (z. B. im Projekt Cruciskirche). Netzwerke auf unterschiedlichen Ebenen spielen daher eine große Rolle.

## 8 Synthese der Einzelfallbetrachtungen

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Fallstudien zusammengefasst, fallübergreifend analysiert und herausgearbeitet, welche Effekte Peripherisierungsprozesse auf Beteiligung und lokale Demokratie haben. Dazu werden vier Aspekte herausgearbeitet: (1) die gemeinsamen und spezifischen Handlungsfelder der Stadtentwicklung, in denen Beteiligung potenziell stattfindet, (2) die Akteure und Strukturen, die Stadtentwicklung mitgestalten, (3) die praktizierten Beteiligungsformate sowie (4) Ansprüche und Herausforderungen in ihrer Umsetzung.

### 8.1 Stadtentwicklung zwischen vergleichbaren und spezifischen Handlungsfeldern

Die Querschnittsbetrachtung macht deutlich, dass die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Beteiligung in den Fallkommunen durch einige gemeinsame Themen geprägt sind.

Zentral für Prozesse städtischer Entwicklung in allen Fallkommunen ist der **Umgang mit Leerstand** insbesondere von gewerblichen Immobilien in den Innenstadtbereichen. Die Thematik ist dabei mit Aspekten der Innenentwicklung, der Standortattraktivität und der Versorgungssicherung verbunden und führt in allen Fallkommunen gleichermaßen dazu, dass Verwaltung, und insbesondere die Verwaltungsspitze, eine aktive Ansiedlungspolitik betreiben, um dem Leerstand zu begegnen. Darüber hinaus ergeben sich unmittelbare Bezüge zum Handlungsfeld **Verkehr**. Hier zeigt sich, dass im örtlichen Gefüge zwischen Verwaltung, Einzelhandel, Bewohnern und gesamtstädtischer Bürgerschaft immer wieder Kompromisse gefunden werden müssen, um die unterschiedlichen Interessenlagen (z. B. Verkehrsberuhigung in

den Innenstadtbereichen vs. guter verkehrlicher Zugang und innerstädtische Parkmöglichkeiten) zusammenzuführen. Das Handlungsfeld ist somit auch mit Fragen der **innerstädtischen Aufenthaltsqualität** sowie der Gestaltung des öffentlichen Raums verknüpft. Grundsätzlich wird in allen Städten angestrebt, über eine offene und einladende Atmosphäre in der Innenstadt (bspw. durch Bänke, Springbrunnen/Wasserläufe oder künstlerische Interventionen) den öffentlichen Raum zu beleben und darüber Frequenz in den Einkaufsstraßen zu generieren.

Leerstand betrifft jedoch nicht ausschließlich private Gewerbeimmobilien, sondern ebenso öffentliche und für die Stadtgesellschaft teils zentrale und identitätsstiftende Gebäude und Einrichtungen. In allen Fallkommunen sind Fragen zum **Umgang mit öffentlichen Liegenschaften** virulent, implizieren jedoch unterschiedliche Handlungsoptionen zwischen Möglichkeiten zum Erhalt und Sanierung einerseits (z. B. Löwensaal in Rudolstadt; Rathaus und Sportzentrum in Sondershausen; Stadtbad Heloponte in Bad Wildungen; Tourist-Information in Rotenburg) sowie Rückbaumaßnahmen und der Notwendigkeit zur Veräußerung (z. B. Kurhaus in Bad Wildungen) andererseits. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass eine Entspannung der Haushaltsslage, die sich aufgrund strikter Sparmaßnahmen bei gleichzeitiger Verbesserung der konjunkturellen Rahmenbedingungen eingestellt hat, in den Fallkommunen<sup>43</sup> durchaus neue Spielräume eröffnet – auch was den Umgang mit städtischen Liegenschaften angeht.

<sup>43</sup> Haushaltssicherungskonzepte gab es in Rudolstadt, Sondershausen und Rotenburg, nicht in Bad Wildungen. Hier wurden entsprechende Aufforderungen zur Vorlage eines solchen Konzepts durch die übergeordneten Landesbehörden aufgrund von noch vorhandenen Rücklagen bisher abgelehnt. Zu einer Konsolidierung des Haushalts tragen auch sinkende Sozialleistungen bei, was bei einem Anstieg der Beschäftigtenzahlen der Fall sein dürfte.

Ein zentrales Handlungsfeld in allen betrachteten Städten ist über diese baulichen und stadtplanerischen Aspekte hinaus der Umgang mit dem **demographischen Wandel**. Die älter werdende Gesellschaft verlangt zum einen nach verstärkten Angeboten für Seniorinnen und Senioren (z. B. bei der medizinischen Versorgung, Begegnungsangebote, etc.), zum anderen sind die Städte auch bestrebt, an Attraktivität für junge Familien und damit möglicherweise Zuzügler zu gewinnen (z. B. über Bildung, Spielplätze, Jugendclubs, verbesserte Betreuungsangebote). Allerdings ist beides nicht immer einfach zu realisieren, da die ärztliche Versorgung zum Teil über die Krankenkassen gesteuert wird und für attraktive Begegnungs- und Freizeitangebote manchmal schlicht das Geld fehlt. Zudem wird über Bildungseinrichtungen nicht lokal sondern auf Kreis- oder Landesebene oder (im Fall beruflicher Weiterbildung) von den Bildungsträgern selbst entschieden. Dabei wird dem (Nicht-)Vorhandensein von Bildungseinrichtungen eine nicht unerhebliche Rolle für die weitere Entwicklung beigemessen, wie sich etwa in Rotenburg zeigt (Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz), aber auch in Sondershausen. Hier werden insgeheim Hoffnungen in die nahegelegene Fachhochschule Nordhausen oder möglicherweise sogar eine eigene Filiale der Hochschule vor Ort gelegt, um langfristig junge Leute an die Stadt binden zu können. Aufgrund weiter sinkender Bevölkerungszahlen ist zudem zumindest in den beiden Thüringer Fallstädten der zukünftige Rückbau von Wohnimmobilien (v. a. im Bereich der Großwohnsiedlungen) nach wie vor ein Thema.

Über diese in allen Fallstädten identifizierten Handlungsfelder hinaus weisen die Fallstudien durchaus recht heterogene Rahmenbedingungen auf, die jeweils mit spezifischen thematischen Schwerpunktsetzungen in der Stadtentwicklung einhergehen (siehe dazu auch Übersichtstabelle in Kapitel 9.1).

Aufgrund der Historie Bad Wildungens als Kur- und Rehabilitationsstandort sind vergangene und aktuelle Entwicklungen durch das Spannungsfeld zwischen dem Erhalt einer attraktiven Kurumgebung mit entsprechenden Infrastrukturen einerseits sowie den Ansprüchen und Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung andererseits geprägt. Dieses geht zudem mit einer Spannung zwischen meist älteren Kurgästen und Neubewohnern auf der einen Seite und Familien und Jugendlichen auf der anderen Seite einher.

In Rotenburg wird deutlich, dass die historische Bausubstanz und entsprechende Denkmalschutzaufgaben einen gewissen Hemmschuh für die Stadtentwicklung bilden. Gleichzeitig ist es gerade die historische Bausubstanz, die den Tourismus mit antreibt. Das Beispiel Rotenburg zeigt zudem, dass intensive und proaktive Kommunikation durch die Verwaltung dazu führen kann, dass notwendige finanzielle Einschnitte von der Bevölkerung mitgetragen und Handlungsoptionen für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung gemeinsam eruiert werden.

In Rudolstadt sind neben dem Leerstand der Erhalt und die Qualitätssicherung kultureller Einrichtungen (v. a. des Theaters) von zentraler Bedeutung. Hinsichtlich des innerstädtischen Gefüges wird zudem seitens einiger Akteure eine wahrnehmbare Trennung zwischen der Kernstadt (Residenzstadt) und den Ortsteilen (z. B. Großwohnsiedlungen) artikuliert. Weiterhin zeigt das Beispiel Rudolstadt, dass Stadtentwicklung aktuell weniger durch zentrale Großprojekte, als vielmehr durch zahlreiche kleinere

Aktivitäten geprägt ist – was grundlegend auch niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen kann.

Das Fallbeispiel Sondershausen erlaubt u. a. am Beispiel des Bürgerzentrums Cruciskirche einen Einblick in das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements und die vielfältigen Aushandlungsprozesse, die einem solchen bürgerschaftlichen Großprojekt zugrunde liegen. Auch in Sondershausen ist der Kulturbereich (hier vor allem das Thema Musik) von großer Bedeutung. Gleichzeitig werden am Beispiel Sondershausen wichtige Aspekte zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft deutlich – die dort zugleich offen und kooperativ wie im Fall der Initiative „Engagierte Stadt“, aber auch konfliktbehaftet etwa im Verhältnis von verschiedenen Stadträten und Verwaltung erscheint.

Die oben genannten Beispiele verdeutlichen, dass die stadtspezifischen thematischen Strategien jeweils unterschiedliche Lösungsansätze im Bereich Stadtentwicklung erfordern.

## 8.2 Akteure und Strukturen

Beteiligung lässt sich sowohl als Bürgerbeteiligung im umfassenden Sinn, zunehmend aber auch als Ko-Produktion von städtischer Entwicklung durch die unterschiedlichen Akteure aus Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft verstehen. Beide Prozesse sind analytisch voneinander abzugrenzen, verschwimmen in der Praxis aber doch teilweise. Im Folgenden sind die Akteure dargestellt, die für Prozesse im Sinne einer Ko-Produktion relevant sind. Dabei ist zu beachten, dass diese auch (in unterschiedlichem Maße) mit der Bürgerschaft im Allgemeinen interagieren und dazu spezifische Formate und Angebote, insbesondere von Seiten der Verwaltung, aber auch der Lokalpolitik, entwickelt werden (siehe Kapitel 8.3).

Die Einzelfalluntersuchungen machen deutlich, dass sich die relevanten örtlichen Akteure zur Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen prinzipiell drei übergeordneten Bereichen zuordnen lassen, dem **formal-administrativen**, dem **bürgerschaftlich-zivilgesellschaftlichen** und dem **wirtschaftlichen** Bereich.

Dem formal administrativen Bereich lassen sich vornehmlich folgende Akteure und Akteursgruppen zuordnen:

- Bürgermeister/Verwaltungsspitze;
- spezifische Fachbereiche der Stadtverwaltung (insb. Stadtplanung, Bauamt), thematische Ausschüsse (z. B. Hauptausschuss, Bauausschuss, Kulturausschuss, Sozialausschuss, Planungsausschuss, Stadtentwicklungsausschuss) und Stabsstellen (z. B. für Kultur/Tourismus/Wirtschaftsförderung);
- Stadtrat/Stadtratsversammlung, einzelne Ratsmitglieder;
- informelle Beratungsgremien, Beiräte und Lenkungsgruppen (z. B. Seniorenbeirat, Gestaltungsbeirat);
- Städtische Eigenbetriebe und (Entwicklungs-)Gesellschaften (z. B. Staatsbad Bad Wildungen GmbH, Marketing- und Entwicklungsgesellschaft Rotenburg an der Fulda mbH (MER) in Rotenburg, Tourismus- und Marketing GmbH in Sondershausen, Wohnungsbaugesellschaften).

Diese formal-administrativen Akteure und Akteursgruppen bringen einerseits eigene Ideen zu Stadtentwicklungsfragen in die übergreifende Diskussion ein, nehmen zu anvisierten Vorhaben Stellung und beschließen deren Umsetzung (insb. Stadtrat/Stadtvorordnetenversammlung). Andererseits werden in diesem Bereich entsprechende Maßnahmen zu Stadtentwicklung strategisch konzipiert (z. B. ISEK), planerisch vorbereitet, begleitet und letztlich umgesetzt. Demzufolge bestehen zwischen diesen Akteuren zahlreiche und vielfältige Austauschbeziehungen, die typischerweise über formalisierte Kanäle wie Stadtrats- und Ausschusssitzungen organisiert sind. In diesem Zusammenhang ist weiterhin anzumerken, dass die Mitwirkung in Stadtrat und Stadtvorordnetenversammlung auf ehrenamtlicher Basis erfolgt und somit eine starke zivilgesellschaftliche Dimension beinhaltet. Weitreichende Verbindungen mit der Stadtgesellschaft ergeben sich insbesondere auch dann, wenn einzelne Abgeordnete in weiteren örtlichen Vereinen und Initiativen engagiert sind.

Dem bürgerschaftlich-zivilgesellschaftlichen Bereich lassen sich insbesondere folgende Akteure und Akteursgruppen zuordnen:

- bürgerschaftlich getragene Vereine und Initiativen mit inhaltlich diverser Ausrichtung (z. B. Soziales, Familie und Jugend, Kultur, Sport);
- Träger von Bürgerzentren und Begegnungsstätten, teils gestützt durch kommunale Akteure (z. B. Mehrgenerationenhaus in Bad Wildungen);
- Initiativen der Sozialverbände wie z. B. Quartiersmanagement in Rudolstadt;
- engagierte Einzelpersonen.

Der wirtschaftliche Bereich umfasst alle wirtschaftlich tätigen Akteure (Unternehmen, Verbände, etc.) und wurde in der vorliegenden Studie eher am Rande betrachtet, v. a. in Hinblick auf die Zusammenschlüsse der Gewerbetreibenden und des lokalen Einzelhandels, die sich u. a. mit dem Themenfeld der Innenstadtbelebung auseinandersetzen.

Im Zuge der Feldarbeit in den Fallkommunen konnten zahlreiche Austauschbeziehungen zwischen den oben genannten formal-administrativen sowie bürgerschaftlich-zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen identifiziert werden. Über diese Austauschbeziehungen werden die unterschiedlichen Bereiche und ihre Akteursgruppen miteinander verflochten und Beteiligung an Prozessen städtischer Entwicklung organisiert.

Dahingehend machen alle Einzelfallbetrachtungen die **Bedeutung kommunikativer Schnittstellen** im Gesamtgefüge der Stadtgesellschaft deutlich. Diese unterstützen die Funktionalität und die Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen und lokaler Demokratie. Bei diesen Schnittstellen kann es sich sowohl um besonders zentrale Einzelpersonen der Stadtgesellschaft sowie um weitreichend vernetzte Vereine und Initiativen handeln. Gemeinsam ist diesen, dass sie sich an unterschiedlichen Stellen einbringen und somit sowohl zivilgesellschaftlich als auch politisch wirken. Dahingehend lässt sich u. a. auch eine Kopplung der Schnittstellenfunktion einzelner Akteure mit deren ehrenamtlicher und beruflicher Tätigkeit feststellen. So können (ehemalige) Kontakte und Erfahrungen aus dem beruflichen und ehrenamtlichen Kontext produktiv zusammengeführt und nutzbar gemacht werden. Diese Akteure lassen sich somit als Knoten

in kommunikativen Netzwerken verstehen, die folglich über ein hohes Maß an Informationsdichte und (Ver-)Handlungsmacht verfügen. Sie agieren dabei in der Öffentlichkeit sowohl als Multiplikatoren als auch als Mediatoren und Meinungsbildner. Die daraus resultierenden thematischen wie kommunikativen Überschneidungen hinsichtlich der vielfältigen Rollen und Funktionen dieser Akteure können die Vernetzung zwischen den örtlichen und ggf. auch die Vernetzung mit überörtlichen Akteuren grundlegend befördern. Als Beispiele aus den Fallstudien lassen sich in diesem Zusammenhang sowohl Einzelpersonen nennen, die gleichzeitig als Unternehmer vor Ort aktiv, als Stadtrat politisch und in führender Position in unterschiedlichen Vereinen zivilgesellschaftlich engagiert sind, als auch solche, die ihre zum Teil im beruflichen Kontext geknüpften Kontakte zu örtlichen wie überörtlichen Akteuren strategisch für ihre zivilgesellschaftlichen Aktivitäten mobilisieren. Allerdings kann die starke Vernetzung zwischen einigen zentralen Akteuren bei Konflikten auch zu Stillstand und Intrigen führen, wie aus mehreren Fallkommunen berichtet wurde.

Des Weiteren lässt sich in den Fallkommunen beobachten, dass die Verwaltungen bemüht sind, eben solche strategischen Schnitt- und Vernetzungsstellen in unterschiedlichen Handlungsfeldern einzurichten bzw. zu stärken. Als Beispiele lassen sich hier die Koordinationsstelle für die Altstadt in Bad Wildungen, die Marketing- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rotenburg oder die kürzlich eingerichtete Stelle der Kulturmanagerin in Sondershausen anführen.

		Bad Wildungen (BW)	Rotenburg an der Fulda (ROF)	Rudolstadt (RU)	Sondershausen (SDH)
<b>Politik und Verwaltung</b> (Stadtparlament und Bürgermeister in allen Kommunen)	<b>Lokalpolitik – Unabhängige Wählervereinigungen</b>	in allen Stadtparlamenten sitzen unterschiedliche Parteien: SPD und CDU in allen 4 Städten, Grüne in SDH, RU und BW, Linke in RU, SDH und BW; AfD in RU und SDH, FDP in RU und BW, NPD in SDH			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freie Wählergemeinschaft</li> <li>• Wir für Wildungen (die drei Mandate werden derzeit nicht wahrgenommen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unabhängige Bürger Rotenburg (UBR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger für Rudolstadt (stellt Bürgermeister)</li> <li>• Freie Wählergemeinschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volkssolidarität</li> <li>• Freie Wähler (Bürgermeister auf Wahlliste)</li> <li>• Neue Unabhängige Bürgerinitiative (NUBI) e. V.</li> </ul>
	<b>Stadtverwaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauamt → Stadtentwicklung, Koordinierung des <i>Lokalen-Agenda 21-Prozesses</i></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachdienst Stadtplanung und Stadtentwicklung → formale Planungen, Stadtentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachgebiet Stadtplanung → formale Planungen, Stadtentwicklung</li> <li>• Stabsstelle IV – Kultur/Tourismus/Wirtschaftsförderung</li> <li>• Schlossmuseum, Kulturverwaltung/Veranstaltungsmanagement, Stadtmarketing/Tourismus/Wirtschaftsförderung → in Vergangenheit Leitbildentwicklung über Wirtschaftsförderung</li> </ul>
	<b>Kommunale Eigenbetriebe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staatsbad Bad Wildungen GmbH → Stadtmarketing, Tourismus, Kurwesen, Wirtschaftsförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marketing- und Entwicklungsgesellschaft Rotenburg an der Fulda mbH → Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing, Stadtentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rudolstädter Wohnungsverwaltungs- und Baugesellschaft mbH (RUWO) (ist gleichzeitig auch ein wirtschaftlicher Akteur)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wippertal Immobilien GmbH (ist gleichzeitig auch ein wirtschaftlicher Akteur)</li> </ul>
<b>Zivilgesellschaft</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verein zur Förderung der Altstadt von Bad Wildungen e. V. → Entwicklung der Altstadt, u. a. Aktionen im öffentlichen Raum, Veranstaltungen</li> <li>• Geschäftsstelle: bei der angestellte Altstadtkoordinatorin</li> <li>• Mehrgenerationenhaus Alte Schule e. V. → Gemeinwesenarbeit; Familien- und Seniorenangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsam in Rotenburg e. V.</li> <li>• Stadtmarketing → kulturelle Aktivitäten, Stärkung der lokalen Wirtschaft</li> <li>• Kultur- und Tourismusverein Rotenburg an der Fulda e. V. → Heimatpflege, kulturelle Veranstaltungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rudolstadt blüht auf e. V. → Förderung, Entwicklung und Aufwertung im Bereich des städtischen und stadtnahen Grüne</li> <li>• Quartiersmanagement der AWO → Nachbarschafts- und Quartiersarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderverein <i>Cruciskirche Sondershausen</i> e. V. → Aufbau des Bürgerzentrums Cruciskirche als Vernetzungspunkt</li> <li>• Initiative Unsere Region 2050 - „Engagierte Stadt“ Sondershausen → Nachhaltigkeit, Gemeinwesen (e.g. Freiwilligenarbeit)</li> </ul>
<b>Wirtschaft</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktionsgemeinschaft Wildunger Wirtschaftsförderung e. V. → Wirtschaftsförderung und Stadtmarketing; Geschäftsstelle: Staatsbad Bad Wildungen GmbH</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtring Rudolstadt e. V. → Werbegemeinschaft, Attraktivitätssteigerung der Innenstadt</li> <li>• Wohnungsgenossenschaft Rudolstadt (WGR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondershäuser Gewerbe- und Wirtschaftsverein e. V. (SGW) → Unternehmensbezogene Dienstleistungen und Veranstaltungen, Außenwerbung/Stadtmarketing</li> <li>• Werbering Sondershausen → Stadtmarketing, Fokus auf Innenstadt und Einzelhandel</li> </ul>

Tabelle 8: Akteure der Stadtentwicklung und ihre Handlungsfelder

## 8.3 Praktizierte Beteiligungsformate

Die Einzelfallbetrachtungen des Projekts machen deutlich, dass die Kanäle und Formate, über die diese Austauschbeziehungen stattfinden und mittels derer letztlich Partizipation in und mit der Stadtgesellschaft praktiziert wird, sowohl fallübergreifende Gemeinsamkeiten als auch fallspezifische Besonderheiten aufweisen. Hinsichtlich der praktizierten **formalen Beteiligungsformate** lassen sich in den Fallkommunen weitreichende Gemeinsamkeiten feststellen. Dies liegt insbesondere auch daran, dass im Kontext von Bürgerbeteiligung der Fokus in allen Fallkommunen zunächst auf gesetzlich geregelten und damit verpflichtenden, formalen Instrumenten liegt und deren Relevanz, wenn auch in unterschiedlichem Maße, von Verwaltung und Verwaltungsspitze dezidiert betont werden. So werden beispielsweise öffentliche Sitzungsteile von den Stadtparlamenten sowie thematischen Ausschüssen und Fraktionen, Auslagen von Bebauungsplänen und anderen Dokumenten sowie formale Bekanntmachungen sowohl als zentrale Informationsquellen zu aktuellen kommunalen Themen und Planungsvorhaben benannt als auch als Möglichkeit für die Stadtgesellschaft gesehen, sich zu diesen zu äußern. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen sind diese Instrumente in allen Kommunen vorhanden, der Fokus liegt dabei allerdings deutlich auf der Information der Bürgerinnen und Bürger. Die Information wird in den Augen der Verwaltung und Kommunalpolitiker allerdings zu selten genutzt bzw. beschränkt sich auf Probleme, von denen die Bürger direkt betroffen sind.

*„Unsere Sitzungen [...] sind öffentlich, da weisen wir auch immer daraufhin. Wir bitten ja auch wirklich Leute dahin zu kommen. Wir können ja nicht alles wissen. [...] Es ist ganz selten, dass da jemand kommt, und wenn, dann ist das für ein Thema und dann ist der wieder weg. Und das ist das, was mich immer ein bisschen frustriert, weil der Bürger dann in der Allgemeinheit gar keine Teilhabe haben will, sondern nur an seinem Problem interessiert ist. Das ist für mich keine Demokratie.“ (Interview BW\_PolVerw5)*

*„Genau da ist der Spagat. Wollen wir was zerreden, oder wollen wir was schaffen? Die Möglichkeiten, die die Menschen haben, nutzen sie in meinen Augen zu wenig. Wenn ich öffentlich auslege dann kann man sich das ansehen und kommentieren und niederschreiben. [...] das interessiert die Masse der Leute nicht.“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Wechselseitiger und kommunikativer Austausch sowie vertiefende und inhaltliche Diskussion zu spezifischen Aspekten zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Stadtgesellschaft lassen sich über formale Instrumente aber nicht bzw. nur sehr eingeschränkt herstellen. Dies wird insbesondere seitens örtlicher Vereine und Initiativen wiederholt betont. Die formalen Prozedere gehen mit spezifischen Barrieren einher, sich über diese Formate zu beteiligen, darunter beispielsweise ein als abschreckend empfundener hoher Grad an Formalisierung, eine gewisse Schwellenangst, sich direkt im Rathaus zu informieren oder mangelnde Erfahrungen und rhetorische Fähigkeiten, Anliegen und Fragen direkt in Stadtratssitzungen zu formulieren. Demgegenüber können **informelle, dialogische Verfahren**

**und Instrumente** der übergreifenden **Erarbeitung von Inhalten, der Meinungsbildung sowie der Konfliktlösung** dienen.

*„Du kriegst sofort das Wort verboten, wenn der Satz, den du sagst, kein Fragezeichen am Ende hat. Du kannst dich noch nicht einmal erklären (...), sonst wirst du sofort vom Bürgermeister ermahnt, nur fragen. Wenn du das einmal erlebt hast, also ich lasse mich da nicht so schnell abschrecken, aber andere schon.“ (Interview Rud\_Zivil2)*

Offenere, auf kommunikativen Austausch und gemeinsame Ideenentwicklung ausgelegte Formate wie beispielsweise unterschiedlich konzeptionierte Bürgerwerkstätten oder Zukunftsforen wurden und werden in allen Fallkommunen durchgeführt. Diese bieten die Möglichkeit gemeinsam, d. h. mit unterschiedlichen Akteuren der Stadtgesellschaft und über institutionelle Grenzen hinweg, Ideen zu generieren und übergreifende Koalitionen für deren Umsetzung zu bilden. Dabei wurden in den Fallstudien sowohl öffentliche Formate identifiziert, bei denen sich jede Bürgerin und jeder Bürger einbringen konnte, als auch eher geschlossene Formate, zu denen spezifische Akteure gezielt eingeladen wurden. Im Kontext des Beteiligungsprozesses zum Stadtentwicklungskonzept wurde in Rotenburg beispielsweise ein offener, auf Diskussion und Austausch ausgerichteter Stadtspaziergang organisiert. Jedoch zeigt sich, dass diese Formate typischerweise an spezifische Leitbild- oder Entwicklungsprozesse geknüpft sind und somit mehr oder weniger verpflichtend durchgeführt werden. Dennoch zeigt sich, dass die Kommunen hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Prozesse durchaus über Spielraum verfügen und diesen auch nutzen. Gerade in Rotenburg wurden im Kontext des ISEKs auch neue, innovative Formate wie eben der Stadtspaziergang oder auch ein Stammtisch angeboten. Unabhängig von solchen spezifischen Prozessen konnten in den betrachteten Kommunen nur wenige verstetigte Formate identifiziert werden, über die sich die örtlichen Akteure wie Bürgermeister, Ratsmitglieder, Verwaltungsmitarbeitende, Bürger, Vereine, Initiativen übergreifend und umfassend austauschen, gemeinsame Probleme und Herausforderungen identifizieren, diskutieren und ggf. auch Handlungsoptionen ausloten und auf den Weg bringen könnten. Allerdings werden diese durchaus von der Zivilgesellschaft auch gewünscht.

*„Würde mir wünschen, dass Prozesse der Bürgerbeteiligung weiter ausgebaut werden, dass das auch intensiver in die Stadtpolitik einfließt und nicht nur hin und wieder [...], wenn solche Dinge wie Stadtumbau anstehen, sondern als kontinuierlicher Prozess.“ (Interview RBF\_Zivil2)*

Erste Ansätze dazu, wie z. B. Aktivitäten der MER in Rotenburg oder die Initiative des Runden Tisches in Rudolstadt, befinden sich noch in frühen Stadien, sodass abzuwarten bleibt, ob sich diese verstetigen können. In Bad Wildungen konnte sich das partizipative Instrument des Bürgerbeteiligungshaushalts, d. h. die Verwendung freier Haushaltsmittel für von Bürgern vorgeschlagene Projekte und Anliegen, bereits etablieren.<sup>44</sup> Diesbezüglich wird

<sup>44</sup> Der aktuelle Statusbericht (2018) des Portals Buergerhaushalt.org listet insgesamt 102 Kommunen in denen das Instrument aktive Anwendung findet. [https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9.\\_Statusbericht\\_Buergerhaushalt.pdf](https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9._Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf) (Zugriff: 11.12.2019).



seitens der Interviewpartner in anderen Fallkommunen allerdings hervorgehoben, dass die Einrichtung eines *Bürgerhaushalts* spezifischen Auflagen unterliegt und beispielsweise im Kontext haushaltssichernder Maßnahmen unter Umständen nicht durchgesetzt werden kann (wie dies in Rotenburg, Sondershausen und Rudolstadt der Fall war). Demnach setzt ein *Bürgerhaushalt*/Beteiligungshaushalt einerseits **finanzielle Spielräume** voraus, andererseits jedoch ebenso **umfassende zeitliche Ressourcen**, die für Moderation und Begleitung des Prozesses benötigt werden.

In den Fallstudien wird jedoch auch deutlich, dass vor allem örtliche Akteure aus Vereinen, Initiativen und auch einzelne, engagierte Bürgerinnen und Bürger über zahlreiche informelle Kanäle sowohl mit der Verwaltungsspitze, als auch mit einzelnen Verwaltungsbereichen bzw. Mitarbeitenden und Ratsmitgliedern in Kontakt stehen und sich und ihren Anliegen darüber Sichtbarkeit und Gehör verschaffen. Er scheint also, dass große öffentliche Bürgerbeteiligung zwar eher als schwierig empfunden wird, aktive Zusammenarbeit im kleineren Rahmen im Sinne einer Koproduktion der Stadtentwicklung dagegen durchaus gegeben ist. Dahingehend zeigt sich in allen Fallkommunen, dass die kommunikativen Distanzen zwischen den Akteuren als eher gering und effektiv beschrieben werden und immer wieder Gelegenheit bieten, persönlichen und schnellen Austausch herzustellen und Stadtentwicklung miteinander zu gestalten. Mit Bezug auf die Verwaltung betrifft dies unterschiedliche Hierarchieebenen, d. h. sowohl die Verwaltungsspitze als auch einzelne Fachbereiche. Zudem kennen die Aktiven in den Vereinen und Initiativen zumeist ihre Ansprechpartner in der Verwaltung sehr gut und entwickeln Projekte und Ideen auch gemeinsam mit diesen (und umgekehrt).

*„Wir haben hier die Chance noch die menschliche Nähe zu haben, zu den Betreibern, zu den Entwicklern, die mit-helfen, diese Stadt nach vorne zu bringen. [...] Das sehe ich als Chance, dass unsere Stadt eine gewisse Größenordnung hat, wo das noch möglich ist, wo ich [...] unmittelbare Gespräche führen [kann].“ (Interview BW\_PolVerw3)*

*„Wir machen hier nichts, was völlig losgelöst ist von der Stadt, und sind gerade zu solchen Themen [Entwicklung eines Leitbilds für Rotenburg] intensiv mit der Stadt im Gespräch.“ (Interview RBF\_Zivil2)*

Gleichzeitig können sich durch diese kommunikative Nähe zwischen handelnden Akteuren auch Probleme und Herausforderungen ergeben. So ist denkbar, dass diese zur **Herausbildung etablierter Gruppen** beitragen, in denen Stimmungsbilder und Handlungsoptionen zu Themen, Aktivitäten, Vorhaben etc. entscheidend vordiskutiert werden – was eine transparente Gestaltung entsprechend einschränken kann. Weiterhin ist denkbar, dass solche etablierten Kreise und die mit ihnen gewachsenen Austausch- und Kooperationsbeziehungen für eher neue und unerfahrene Personen/Akteure nur schwer zugänglich sind und somit ggf. vorhandenes Beteiligungspotenzial einschränken können.

In allen Fallkommunen werden seitens Verwaltung und Verwaltungsspitze, aber auch durch die Stadtverordneten, Projekte und Initiativen die **Sozialen Medien** (insb. Facebook) genutzt,

insbesondere zur zügigen und breiten Informationsvermittlung und damit zur Gestaltung von Transparenz. Auch wenn die Informationsfunktion der Sozialen Medien seitens der Verwaltungsakteure und Lokalpolitiker hinsichtlich Reichweite etc. als durchaus positiv eingeschätzt wird, zeigt sich ebenso deutlich, dass sich mittels Sozialer Medien Resonanz und Reaktionen in der Bürgerschaft auf einzelne Informationen nicht steuern lassen.

*„Unangenehme Ereignisse würden auf Facebook „breit-getreten“ und Mitarbeiter der Stadtverwaltung als Sündenböcke dargestellt werden.“ (Interview SDH\_PolVerw1)*

In diesem Zusammenhang werden u. a. die mögliche Anonymität der Nutzer, die Unverbindlichkeit der Kommunikation sowie die Möglichkeiten externer Personen auf örtliche Belange zu reagieren bemängelt.

*„Auch, wenn wir jetzt über Online-Medien Werbung machen für gewisse Sachen, habe ich immer noch den Eindruck, dass das Entscheidende die persönliche Ansprache ist. Man muss mit den Leuten reden, und dann kommen die und helfen auch.“ (Interview BW\_PolVerw2)*

Über die Sozialen Medien ergibt sich aber auch die Möglichkeit **unterschiedliche Zielgruppen** spezifisch anzusprechen. So fährt die MER in Rotenburg zwei Kampagnen, von denen eine unter dem Profil der Rofia von Rotenburg speziell auf Jugendliche zugeschnitten ist, während die Seite Stadtbekanntnis allgemeiner für Stadtmarketingzwecke und Informationen zum Stadtumbau genutzt wird. Die Zielgruppe der **Kinder und Jugendlichen** ist dabei in allen Fallkommunen von gewisser Relevanz und wird für die Zukunftsgestaltung als zentral gesehen. Gleichwohl ist sie ebenso besonders volatil, u. a. da ein substanzieller Anteil der Jugendlichen z. B. für eine Berufsausbildung oder das Studium zumindest zeitweilig den Wohnstandort wechselt. Gleichzeitig wird in der frühzeitigen Beteiligung Jugendlicher vielfach die Chance gesehen, diese auch langfristig an Ort und Region zu binden. Dennoch verfügt keine der untersuchten Kommunen über ein aktives Stadtjugendparlament, über das Schülerinnen und Schüler und Jugendliche Ideen und Positionen entwickeln und diese in die etablierten Stadtparlamente einbringen könnten. Einzig Bad Wildungen hatte in der Vergangenheit ein aktives Stadtjugendparlament. Dieses konnte sich jedoch nicht dauerhaft etablieren – gerade weil seine treibenden Kräfte nach ihrer Schulzeit die Stadt verließen.

*„Wobei wir immer das Problem haben, wenn die Schüler in dem Alter sind, dass sie sich politisch interessieren und engagieren und beteiligen wollen, das ist eine kurze Zeit. Dann sind sie meistens kurz vor dem Schulabschluss. Und dann sind sie ja weg. [...] Wir hatten schon ein paar mal das Stadtjugendparlament hier. Das ist dann immer wieder eingeschlafen, weil die Leute weggebrochen sind.“ (Interview BW\_PolVerw1)*

Darin spiegelt sich in gewisser Weise eine grundsätzlichere Herausforderung der Beteiligung Jugendlicher sowie der Verstetigung eingesetzter Formate wider. Dennoch ist das Thema Jugendbeteiligung für die Fallkommunen wichtig und wird beispielsweise in Sondershausen mit Bemühungen, einen Kinder- und Jugendbeirat als spezifisches Sprachrohr sowie Austausch-

gremium mit dem Stadtrat zu etablieren, untersetzt. Zudem sind die Jugendclubs und Jugendhilfevereine oft in breiteren Netzwerken aktiv, in Bad Wildungen z. B. in Kooperation mit dem Altstadtverein. In Rotenburg wurden in der Vergangenheit durch die MER begleitete Schülerprojekte zur Stadtentwicklung durchgeführt und darin entwickelte Ideen in den Planungsprozess einbezogen. Vielfach wird jedoch von Verwaltung und Lokalpolitik konstatiert, dass die Beteiligung Jugendlicher „bottom-up“ passieren müsse und nicht „top-down“ initiiert werden könne. Aufgrund der eigenen mangelnden Ressourcen wird das Ziel zudem eher darin gesehen, das Jugendliche motiviert werden sich selbst um die Realisierung ihrer Vorstellungen zu kümmern, anstatt „nur“ Forderungskataloge an die Stadtverwaltung zu stellen. Dabei braucht es aber auch Unterstützung von mehreren Seiten. Zum einen scheint die Unterstützung von Lehrkräften wichtig, um die Schüler über einen längeren Zeitraum zu motivieren (z. B. in Rotenburg beim Schülerprojekt, aber auch in Bad Wildungen gefordert). Zum anderen sollte sich aber auch die Stadtverwaltung offen für die Wünsche und Anliegen der Jugendlichen zeigen und diese nicht gleich mit Verweis auf lange Umsetzungszeiten desillusionieren. So kann ihre Beteiligung an etablierten Strukturen, Gremien und Initiativen mit Offenheit, Durchhaltevermögen und Experimentierfreude gefördert, unterstützt und begleitet werden – auch wenn, oder gerade weil davon auszugehen ist, dass angestoßene Prozesse nicht auf Anhieb erfolgreich sind oder in langfristigen Strukturen münden.

	Bad Wildungen (BW)	Rotenburg an der Fulda (ROF)	Rudolstadt (RU)	Sondershausen (SDH)
<b>Gremien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung (SVV)</li> <li>Politische Ausschüsse (öffentlich) und Kommissionen</li> <li>Ortschaftsbeiräte + Ortsvorsteher (können Anliegen in SVV einbringen)</li> <li>Beratungsgremien: Seniorenbeirat, Behindertenbeirat,</li> <li>Lenkungsgruppe zur Erarbeitung des ISEK</li> <li>Stadtjugendparlament (wieder aufgelöst)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung</li> <li>Politische Ausschüsse</li> <li>Ortschaftsbeiräte + Ortsvorsteher</li> <li>Beratungsgremien: Seniorenbeirat, Familienbeirat</li> <li>Behindertenbeauftragte/r</li> <li>Präventionsrat als zentrales Gremium für Gemeinwesenarbeit – Fachleute für Jugend- und Sozialarbeit</li> <li>Leitung: Koordinatorin für Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit</li> <li>Lokale Partnerschaft (im Rahmen des Stadtumbauprogramms erforderlich) – Akteure aus Einzelhandel und Bürgerschaft, von Stadtverwaltung angesprochen → Leitung: <i>Gemeinsam in Rotenburg e. V.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sitzungen des Stadtrates → mit öffentlichem Teil</li> <li>Politische Ausschüsse (öffentlich, Ergänzung durch sachkundige Bürger möglich)</li> <li>Ortsteilversammlungen + Ortsvorsteher</li> <li>Beratungsgremien: Gestaltungsbeirat, Seniorenbeirat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sitzungen des Stadtrates</li> <li>mit öffentlichem Teil, Bürgerfragestunde für Einwohner zu Beginn</li> <li>Politische Ausschüsse (öffentlich)</li> <li>Ortsteilversammlungen + Ortsvorsteher</li> <li>Beratungsgremien: Gestaltungsbeirat, Seniorenbeirat, Behindertenbeirat, Kinder- und Jugendbeirat (derzeit im Aufbau)</li> <li>Lenkungsgruppe Stadtmarketing</li> <li>Lokales Bündnis für Familie</li> </ul>
<b>(Regelmäßige) Gesprächsangebote</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürgersprechstunde (monatlich)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürgermeistersprechstunde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürgersprechstunde (wöchentlich)</li> </ul>
<b>(Halb-)Offene Teilnehmungsformate</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verschiedene Formate im Rahmen des ISEK; e.g. Bürgerwerkstätten, Stadtspaziergang, runder Tisch</li> <li>Bürgerbeteiligungshaushalt (10.000 € pro Jahr)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verschiedene Formate im Rahmen des ISEK; e.g. Bürgerwerkstätten, Stadtspaziergang, Stammtisch, Schülerprojekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürger- und Akteurswerkstätten im Rahmen des ISEK (unter Einladung spezifischer Akteure)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Themenzentrierte Fokusgruppen und Ideenwerkstätten (Leitbild; Beteiligung nur auf Einladung)</li> </ul>
<b>Offizielle Kommunikationsmittel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadtwebseite</li> <li>Auslagen, formale Informationen</li> <li>Pressegespräche (wöchentlich)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadtwebseite</li> <li>(u. a. mit Anregungs- und Ereignismanagement, auch als App verfügbar)</li> <li>Auslagen, formale Informationen</li> <li>Webseite MER</li> <li>Flyer zu Aktivitäten des Stadtumbaus (MER)</li> <li>soziale Medien (u. a. Umfragen über Facebook)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadtwebseite</li> <li>Auslagen, formale Informationen</li> <li>Offizielles Facebook-Profil des Bürgermeisters</li> <li>Amtsblatt</li> <li>Pressemitteilungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadtwebseite</li> <li>Auslagen, formale Informationen</li> <li>Amtsblatt „Heimatecho“</li> <li>Proaktive Pressearbeit</li> </ul>
<b>Informelle Kommunikation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>persönliche Kontakte/ Gespräche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soziale Medien</li> <li>(ortsspezifische Gruppen)</li> <li>persönliche Kontakte/ Gespräche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soziale Medien</li> <li>persönliche Kontakte/ Gespräche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>soziale Medien (ortsspezifische Gruppen, Seiten der Parteien und Vereine, persönliche Seiten)</li> <li>persönliche Kontakte/ Gespräche</li> </ul>
<b>Aktivitäten der Bürgerschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wildungen.digital (medial) – Betreiber: Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt e. V. → lokal- und regionalpolitisches Geschehen sowie Veranstaltungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürgerwerkstätten (Leitbild – initiiert durch <i>Gemeinsam in Rotenburg e. V.</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürgergespräche im Rahmen der Initiative ‚Wünsch dir was für Rudolstadt‘ (BM-Wahlkampf 2018)</li> <li>Runder Tisch → soll Bürger und Politik miteinander ins Gespräch bringen</li> <li>Ideenwerkstatt von Rudolstadt blüht auf – jährlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiative Unsere Region 2050 → kleinere Projekte im Rahmen des Programms „Engagierte Stadt“, z. B. Essbare Stadt, Planungswerkstätten</li> <li>Aufbau und Betrieb des Bürgerzentrums Cruciskirche (inkl. Kommunikation, Fördermittelbeantragung)</li> </ul>

Tabelle 9: Beteiligungsmöglichkeiten in den Fallstädten

## 8.4 Beteiligungsansprüche und Herausforderungen in der Umsetzung

In den Fallbetrachtungen wird deutlich, dass seitens Verwaltungsleitung und Verwaltung tendenziell eine eher zurückhaltende Position gegenüber neuen Beteiligungsformaten einerseits und umfassenden Projektideen aus der Bürgerschaft andererseits besteht. Dies scheint insbesondere auch daran zu liegen, dass den Verwaltungen zufolge viele Bürger ihrer „Informationspflicht“, z. B. über formale Prozedere wie Amtsblätter, Auslagen oder Ratssitzungen und der Möglichkeit über diese entsprechenden Planungen zu kommentieren, nicht in ausreichender Form nachkämen. Dies begründe die Skepsis, neue Formate anzustoßen, da diese sich häufig ebenfalls nicht übermäßig hoher Aufmerksamkeit erfreuen.

*„Ich stehe da Rede und Antwort, habe da auch kein Problem mit. Aber am Ende sind da auch nur 40 Leute [bei einem Runden Tisch].“ (Interview Rud\_PolVerw1)*

Hingegen wird seitens der Bürgerschaft gegenüber der Verwaltung das Argument vertreten, dass gerade die bürokratischen Hürden und auch die erforderlichen Kenntnisse diese Formate zu nutzen, neue und niedrigschwellige Instrumente erfordern, um Informationsfluss, Beteiligung und gegenseitigen Austausch zwischen den Akteuren der Stadtgesellschaft zu befördern. Dabei wird auch die Beteiligung Weniger durchaus positiv im Sinne eines ersten Schrittes verstanden, Menschen für Stadtentwicklung zu interessieren.

*„Es wird ja immer viel gesagt, die Leute kommen ja nicht, aber wenn du Möglichkeiten schaffst, mal guckst, was es braucht, um die Leute zu kriegen, [Beispiele]. Es gibt ein Interesse an der Entwicklung dieser Stadt, aber es gibt kein Interesse an den klassischen kommunalpolitischen Gremien. Die finden auch keine Leute, die sich aufstellen oder so. Dieses Stetige, das ist schwierig und es existiert eine pauschale Ablehnung Parteien gegenüber.“ (Interview Rud\_Zivil2)*

Gleichwohl zeigen die Einzelfallbetrachtungen auch, dass in einigen Kommunen tradierte Wege verlassen und neue, partizipative (z. B. Bürgerhaushalt in Bad Wildungen) und kommunikative (Stadtspaziergang in Rotenburg) Beteiligungsinstrumente getestet und etabliert werden. Letztlich werden durch die Fallbetrachtungen jedoch auch tieferliegende, eher strukturelle Gründe für die identifizierte Skepsis bei der Etablierung neuer Instrumente deutlich. So erfordern diese in der Regel finanzielle und zeitliche Ressourcen, die die Verwaltungen und einzelnen Fachbereiche oftmals nicht aufbringen können. Auch spezifische Kompetenzen und Erfahrungen, die zur zielführenden Durchführung und Verstärkung dialogischer und partizipativer Instrumente notwendig sind, sind im benötigten Umfang häufig nicht immer vorhanden.

*„In der Stadtverwaltung kommt mir immer das Gefühl von Überlastung entgegen. Ich habe so viel zu tun [...]. Nicht ihr jetzt auch noch. Das ist meine Perspektive. Irgendwann hört man als Quartiersmanager dann aber auch auf Druck zu machen und denkt sich – es geht schon irgendwie. Das*

*wünsche ich mir, dass sich das noch verändert und verbessert.“ (Interview Rud\_Sonstige2)*

*„Die Grenzen sind meistens, wenn es ums Geld geht, Personaleinsatz, Zeit, die aufgewandt werden muss, um solche Beteiligungsprozesse am Laufen zu halten.“ (BW\_PolVerw2)*

Wichtig erscheint auch, dass Verwaltung und Lokalpolitik bei wichtigen Themen der Stadtentwicklung und in Sachen Bürgerbeteiligung an einem Strang ziehen und Vertrauen zwischen den einzelnen Akteuren herrscht. Dies ist in den Fallkommunen in unterschiedlichem Maß gegeben, abhängig auch von der Zusammensetzung des Stadtparlaments und der politischen Ausrichtung des Bürgermeisters.

*„Um Bürgerbeteiligung aufzubauen, brauche ich einfach die Menschen, die in der Verwaltung da auch Lust haben, das zu machen. Natürlich arbeitet man die Bebauungspläne, die Sachen ab, die abzuarbeiten sind. Aber wenn das da drüber geht, dann brauche ich halt engagierte Leute in den Verwaltungen, die diese Prozesse auch am Leben halten und halt eine Politik, die da auch mitzieht.“ (Interview BW\_PolVerw2)*

*„Ich brauche aber als Verwaltung eine ganz klare Unterstützung von der Politik. Ich muss, um agieren zu können, wissen, dass alle dahinter stehen, weil ich kann nicht wegen jeder Kleinigkeit die Politik mit einbinden. Dann komme ich nicht voran.“ (Interview SDH\_PolVerw3)*

Mit diesen Aspekten geht in gewisser Weise auch eine skeptische Grundhaltung gegenüber Vorschlägen für kleinere und größere Umsetzungsprojekte aus der Bürgerschaft einher – u. a. auch weil fachliche Gesichtspunkte und die Komplexität von Entscheidungen seitens der Bürgerschaft nicht immer fassbar und Für- oder Widersprüche für Projekte und Ideen somit nicht immer rational begründet seien (Interview RUD\_PolVerw1). Hierbei schwingt mit, dass der Bürgerschaft nicht immer fundierte und sinnvolle Entscheidungen zugetraut werden – ein zu hohes Maß an Beteiligung und Entscheidungsmacht wird aus dieser Perspektive eher problematisch und als wenig effektiv gesehen. Seitens der Bürgerschaft wird hingegen angebracht, dass Projektvorschläge aus Verwaltungssicht zunächst fast ausschließlich aus wirtschaftlicher Kosten-Nutzen Perspektive betrachtet würden, während der gesellschaftliche Nutzen entsprechender Vorhaben in dieser Betrachtung eher eine untergeordnete Rolle spiele.

*„Es ist ein Muster, mal größer und mal kleiner. Es gibt hier eine Skaterhalle, [...]. Als die Diskussion darum begann, war es ein großes Gerangel. ‚Was das kostet, und die Nachfolgekosten‘. Es wird nie angefangen mit der Frage, was bringt uns ein Projekt gesellschaftlich? Was bringt uns das für die Jugend? Es wird angefangen mit den Kosten. Das das ist leider häufig so.“ (Interview SDH\_Zivil1)*

*„Letztlich scheitert alles an Kosten. [...] Die Bürger können natürlich viel auf der Wunschliste haben und die meisten überblicken das ja auch gar nicht so richtig. Und dafür gibt es halt [...] gewählte Parlamente [...]“ (Interview BW\_Sonstige1)*

Zwar sind die Verwaltungen in allen betrachteten Kommunen sowohl federführend als auch unterstützend in Prozesse zur Fördermittelakquise einzelner Projekte und Vorhaben eingebunden, eigene Mittel und damit direkte materielle Unterstützung können in der Regel jedoch nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden – was bei beteiligten Akteuren durchaus zu Frustrationen führt, aber letztlich auch die kommunalen Haushaltslagen widerspiegelt. Weiterhin wird von der kommunalen Verwaltung auch davon ausgegangen, dass Projekte die zunächst bürgerschaftlich getragen sind, langfristig in den kommunalen Verantwortungsbereich übergehen könnten – gerade weil die demographische Situation und die Beteiligungslage in den örtlichen Vereinen und Initiativen eher angespannt ist. Auch daher rührt vielfach eine zurückhaltende und von bürgerschaftlichen Akteuren als bremsend und wenig proaktiv wahrgenommene Verwaltungsposition.

## 9 Peripherisierungsprozesse, Partizipation und lokale Governance: Zusammenfassung und Implikationen

In den einzelnen Städten wirken Peripherisierungsprozesse in unterschiedlichen Dimensionen (politisch, ökonomisch, demographisch und diskursiv – siehe auch Kapitel 2.1.2), die Beteiligung und lokale Demokratie auf jeweils spezifische Weise beeinflussen. In der Studie wird dabei deutlich, dass Stadtentwicklung und lokale Governance immer gleichermaßen von strukturellen Rahmenbedingungen, aber auch von den Akteuren vor Ort abhängig sind (Kapitel 9.1; vergleiche dazu auch Kapitel 2.2.2 und 2.3). Trotz der spezifischen Rahmenbedingungen verfügen die Akteure dabei über eine Vielfalt an Instrumenten und Möglichkeiten, lokale Demokratie kooperativ zu gestalten (siehe Kapitel 8). Dabei bewegen sich diese Akteure (Verwaltung, Politik, bürgerschaftlich Engagierte, Wirtschaft) in unterschiedlichen Spannungsfeldern mit spezifischen Herausforderungen, aber auch Handlungsspielräumen. Der Umgang mit diesen Spannungsfeldern beeinflusst maßgeblich, wie bürgerschaftliches Engagement ausgeübt und ausgestaltet sowie lokale Demokratie im örtlichen Gefüge mit Leben erfüllt wird. Ausgehend von den Ergebnissen aus den insgesamt vier Falluntersuchungen können fünf Spannungsfelder identifiziert und entsprechende Empfehlungen zum Umgang damit sowohl auf lokaler als auch überlokaler Ebene abgeleitet werden (Kapitel 9.2). Trotz des umfassenden Materials, das in der Studie erhoben und analysiert werden konnte, ist sie als explorativ anzusehen. Einige methodische und inhaltliche Desiderata bleiben daher weiter offen und werden an dieser Stelle zusammengeführt (Kapitel 9.3), bevor das Schlussfazit gezogen wird (Kapitel 9.4).

### 9.1 Partizipation unter Peripherisierungsbedingungen

Alle betrachteten Fallkommunen sind in unterschiedlicher Weise von vielschichtigen, mehrdimensionalen und miteinander verflochtenen Peripherisierungsprozessen betroffen. Grundsätzlich waren die Fallkommunen in den vergangenen Jahrzehnten stark von **demographischen Herausforderungen** geprägt, die vor Ort konkret mit substantiellen Bevölkerungsverlusten bzw. deutlichen Alterungsprozessen einhergingen. Gleichwohl ist festzustellen, dass sich in den letzten Jahren in den hessischen Fallkommunen Rotenburg a. d. Fulda und Bad Wildungen die Bevölkerungszahl stabilisiert hat und sogar leichte Zunahmen verzeichnet werden können, allerdings gerade in Bad Wildungen eher in den älteren Bevölkerungsgruppen. Sowohl Rudolstadt als auch Sondershausen sehen sich hingegen weiterhin einem stetigen Bevölkerungsrückgang verbunden mit einem starken Anstieg des Durchschnittsalters gegenüber. Diese demographischen Entwicklungen beeinflussen nicht nur die Stadtgesellschaft als Ganzes, sondern speziell auch die Vereinslandschaft und – damit verbunden – die Beteiligungspotenziale in der jeweiligen Stadt. Aktive Entscheidungsträger der Vereine altern, die Mitgliederzahlen der Vereine sinken und die Zahl derjenigen, die bereit sind, konkrete Aufgaben und Funktionen zu übernehmen, geht zurück. Zudem scheint es in den Thüringer Fallkommunen eine größere Zurückhaltung zur Beteiligung z. B. in Vereinen

zu geben, was in einem Interview auf die DDR-Vergangenheit zurückgeführt wurde. „Nachwuchsprobleme“ und ungewisse Nachfolgen gefährden damit sowohl den langfristigen Bestand von Vereinen und Initiativen (z. B. Gemeinsam für Rotenburg e. V.) als auch den Fortbestand von derzeit laufenden, auf Kontinuität angelegten Aktivitäten und Projekten (z. B. Pflege von Spiel- und Begegnungsplätzen in Bad Wildungen und Rudolstadt, Bürgerzentrum Cruciskirche in Sondershausen).

*„Die Bevölkerung ist in den Dingen leider nicht so interessiert, wie es sein müsste [oder] könnte. Wir sind froh, wenn wir da mal einen Jüngeren [haben], der ist dann so um die 50.[...] Aber das ist bei den anderen genauso, die haben alle ihre Schwierigkeiten.“ (Interview RBF\_PolVerw3)*

Zudem entsteht die Wahrnehmung, dass sich die Städte nun vermehrt um die größer werdende Gruppe der Senioren und ihre Interessen kümmern und die Jugendlichen dabei vernachlässigen. Dies wurde oben auch bereits bei der schwierigen Beteiligung der Jugendlichen an städtischen Entwicklungsprozessen deutlich.

*„Bad Wildungen ist eine Stadt, die auf Kur ausgerichtet ist und halt auch auf ältere Menschen. Da finden sich die Jugendlichen natürlich in vielen Bereichen nicht wieder.“ (Interview BW\_PolVerw2)*

Weiterhin zeigen sich Peripherisierungsprozesse nicht nur in demographischen, sondern ebenso in **funktionalen Schrumpfungprozessen und politischen Abhängigkeiten**. Alle untersuchten Fallkommunen mussten Funktionsverluste hinnehmen bzw. befürchten dies für die weitere Zukunft (z. B. Kreisstadtstatus, Niederlassungen von Behörden wie Amtsgericht oder Katasteramt, Schulschließungen, Filialschließung von Krankenkassen/Banken). Diese sind in der Regel Resultat von (Zentralisierungs-) Entscheidungen auf übergeordneten Ebenen (Landkreise, Bundesländer, Bund, Wirtschaft), die die Städte selbst oft kaum beeinflussen können. Solche funktionalen Einschnitte, auch wenn sie zum Teil bereits viele Jahre zurückliegen, wurden während der Interviews mit örtlichen Akteuren immer wieder thematisiert und scheinen demnach im Bewusstsein der Stadtgesellschaft eine nachhaltige und wichtige Rolle zu spielen. Hinzukommt, dass der Erhalt spezifischer, für die Stadtgesellschaft als wesentlich und identitätsstiftend empfundener Einrichtungen, wie beispielsweise in Rudolstadt und Sondershausen Theater und Orchester, typischerweise in wiederkehrendem Turnus neu verhandelt werden muss und demnach von stetiger Unsicherheit geprägt ist.

Ein Sonderfall in dieser Hinsicht ist Bad Wildungen, das Funktionen, die zuvor das Land übernommen hatte (der Betrieb der beiden Staatsbäder), aufgrund einer Entscheidung des Landes nun selbst übernehmen musste – mit entsprechenden finanziellen Folgen durch die Übernahme des dazugehörigen Personals und der entsprechenden Immobilien. Die Alternative wäre eine vollständige Privatisierung des Kurbetriebs gewesen, ohne zukünftige Einflussmöglichkeiten der Stadt auf den Kurbetrieb.

*„Da hat sich leider das Land Hessen für meine Begriffe etwas verantwortungslos zurückgezogen. [...] Sämtliche hessischen Staatsbäder waren defizitär. Und dann hat das Land Hessen gesagt, wir bieten euch das Staatsbad an.*

*Und wenn ihr es nicht kauft, dann werden wir es öffentlich versteigern. Dann kauft es irgendeiner. Also war die Stadt Bad Wildungen gezwungen, die Einrichtungen des Staatsbades zu übernehmen.“ (Interview BW\_PolVerw5)*

Des Weiteren bestehen auch zur Umsetzung spezifischer Projekte vielfältige, multi-dimensionale Abhängigkeiten von externen Akteuren und Entscheidungen, beispielsweise hinsichtlich Fördermitteln, Denkmalschutz oder anderen Behörden aus Kreis-, Landes- und Bundesebene, die verstärkt wirkmächtig werden, wenn die Kommunen Handlungsdruck verspüren (z. B. Rückbaumaßnahmen etc.).

Ein an diese Funktionsverluste anknüpfendes Thema ist die **Leerstandsproblematik** in den Innenstadtbereichen (Gewerbeimmobilien und Gewerbeflächen sowie ehemalige Behörden oder andere Gemeinschaftsimmobilien wie Kurhaus), die in allen Fallkommunen sowohl von Verwaltung und Politik als auch von Bürgerschaft und Wirtschaft/Gewerbe als eine zentrale Herausforderung betrachtet wird. Der Leerstand gewerblicher Immobilien kann im Einzelfall unterschiedliche Ursachen haben. Gleichwohl wird Leerstand grundsätzlich als übergreifendes Sinnbild für städtische Entwicklungsprozesse gesehen und macht somit Peripherisierungsprozesse für die Stadtgesellschaft sichtbar und greifbar. Die Bekämpfung des Leerstands und Maßnahmen zur Belebung der Innenstadtbereiche bilden demzufolge ein zentrales Handlungsfeld in den Fallkommunen. Dahingehend wird jedoch auch deutlich, dass das Handlungsfeld seitens Verwaltung und Politik nicht zwingend direkt beeinflusst werden kann, resultiert es doch aus der Wirkmächtigkeit spezifischer Marktmechanismen. Dennoch zeigen die Ansätze aus Rotenburg (zeitlich begrenzte Übernahme der Mietkosten durch die Verwaltung; Versuch der Etablierung eines Pop-Up-Stores) und Sondershausen (proaktive Anwerbungen einer Buchhandelsfiliale durch den Bürgermeister), dass den örtlichen Akteuren zur Gestaltung dieses Handlungsfeldes nicht gänzlich die Hände gebunden sind. Allerdings zeigen sich diese entweder finanziell oder personell als ressourcenintensiv.

Weiterhin wird deutlich, dass alle Fallkommunen auch **fiskalisch** unter Anpassungsdruck stehen bzw. standen. In der Vergangenheit bzw. zum Zeitpunkt der Feldarbeit waren sie von haushaltsichernden Maßnahmen betroffen und gezwungen, defizitäre Haushalte zu konsolidieren. Demographische Schrumpfungprozesse etwa gehen mit rückläufigen Schlüsselzuweisungen seitens der Landkreise und Länder einher, infrastrukturelle Aufwendungen müssen gesenkt und folglich Angebote und auch Personal reduziert werden. Zudem wurden insbesondere die thüringischen Städte in jüngerer Vergangenheit immer wieder durch Eingemeindungen vergrößert (zuletzt 2019 in Rudolstadt, 2007 in Sondershausen), was dazu führt, dass der städtische Haushalt mit zusätzlichen Ausgaben für die Infrastruktur in den Ortsteilen aufkommen muss, ohne dass sich zwangsläufig die Einnahmensituation in gleicher Relation verändert. Eine merkliche Verbesserung der Einnahmen scheint es oft nur zu geben, wenn durch eingemeindete Gewerbegebiete bzw. größere Unternehmen in den Ortsteilen das Gewerbesteueraufkommen gesteigert werden kann.

*„In der Zeit der Finanzkrise wusste ich manchmal nicht, wo ich die Gelder herbekommen sollte. Wir sollten den Haushalt konsolidieren was bedeutet, freiwillige Leistungen*

zu streichen. Drei Prozent des Gesamtvolumens wurden immer akzeptiert, aber das Theater alleine liegt bereits darüber. Du kannst nicht sagen, wir machen nur noch ein bisschen Theater. Wenn man einmal aufhört, das kommt nie wieder.“ (Interview Rud\_PolVerw1)

„Insofern ist es mitunter heute fast nur noch Katastrophenabwehr. Strukturell an irgendetwas zu arbeiten [...], da haben Sie kaum noch Möglichkeiten.“ (Interview SDH\_PolVerw3)

Hinzu kommt, dass auch die Erwartungen der Ortsteile gegenüber der Kernstadt selten erfüllt werden können, sodass diese sich mitunter abgeschnitten oder gar abgehängt fühlen. Dies betrifft vor allem die Sanierung von Infrastrukturen und Gemeinschaftseinrichtungen wie Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendclubs, Friedhöfe oder auch das Straßennetz. Allerdings erfährt das Problem in jüngster Vergangenheit scheinbar stärkere Aufmerksamkeit. So äußern sich Verwaltungsmitarbeitende aus Sondershausen und Bad Wildungen:

„Ich versuche denen auch das Gefühl ein Stück weit zu nehmen, dass sie abgehängt sind – einfach weil die finanziell bedingt vernachlässigt wurden. Es ist ja nicht unerheblich [was alles zu unterhalten ist]: 11 Säle, 11 Sportlerheime, 11 Jugendclubs, 11mal Straßenbeleuchtung und Straßennetz.“ (Interview SDH\_PolVerw1)

„Wir gucken seitens der Verwaltung schon, dass den Wünschen der Ortsteile nachgekommen wird. Das umfasst natürlich nicht alles 100 Prozent. Aber in den letzten Jahren ist in allen Ortsteilen immer was umgesetzt worden.“ (Interview BW\_PolVerw2)

Auch auf die **personelle Kapazität** wirken sich finanzielle Engpässe aus. So wurde besonders in Sondershausen betont, dass bei gestiegenen Aufgaben das Personal für Stadtplanung und -entwicklung immer weiter zurückging. In Konsequenz wird die Erarbeitung wichtiger Konzepte für die Stadt an externe Büros vergeben, die mehr oder minder gut mit den örtlichen Begebenheiten vertraut sind. Dies kann dann auf der einen Seite zu Unmut auf Seiten der örtlichen Akteure, auf der anderen Seite aber auch zu einem erhöhten Nachsteueraufwand seitens der Kommune führen.

Bezüglich eines zentralen Stadtentwicklungsprojekts in Bad Wildungen, des sog. Scharniers, äußerte sich der Stadtplaner denn auch folgendermaßen:

„Das Büro war aus Berlin und die interessierte das nicht die Bohne. [...] Sodass wir selbst vor Ort nochmal andere Entscheidungen getroffen haben, weil da Geschäfte weggepflanzt worden sind. Und das geht natürlich nicht.“ (Interview BW\_PolVerw2)

Und ein Stadtratsmitglied aus Sondershausen beurteilt die Leitbilderstellung der Stadt vor wenigen Jahren als zähen Prozess mit wenig Lokalgeist.

„Meines Erachtens besteht unser städtisches Leitbild zu 80 Prozent aus vorgefertigten Textbausteinen [des Stadt-

entwicklungsbüros] [...] und hat wenig eigenen Spirit.“ (Interview SDH\_PolVerw4)

Besser scheint dies dort zu laufen, wo eigene personelle Kapazitäten geschaffen werden, die einen entsprechenden Prozess zumindest intensiv begleiten, wenn nicht sogar selbst durchführen können, wie z. B. bei der MER in Rotenburg. Hier zeigt sich, dass partizipativ ausgestaltete Governance-Strukturen durchaus zu einer verstärkten Mitsprache der Bevölkerung und damit zu einer Stärkung lokaler Demokratie führen können. Allerdings gilt es dabei experimentell vorzugehen. Nicht alle Formate funktionieren gleichermaßen gut. Was in einer Stadt funktioniert, muss in der anderen noch lange nicht von Erfolg gekrönt sein.

Finanzielle Engpässe der Kommunen können auch ursächlich für die oben bereits erwähnten Funktionsverluste sein. So konnte in Bad Wildungen der kommunale Eigenanteil für die wissenschaftliche Forschungsstelle zum Kurwesen nicht mehr finanziert werden. Diese trug nicht unerheblich zur Bedeutung Bad Wildungens im Kurbereich bei und war auch langfristig offenbar ein Aushängeschild für die Stadt, das aus finanziellen Erwägungen leider nicht gehalten werden konnte.

„Die Voraussetzung für Finanzierung ist immer, dass die Stadt als erstes Geld gibt. Wenn die Stadt Geld gibt, machen auch die anderen mit. Und dann haben sie [die großen Parteien] aus Kostengründen [...] 60.000 € gestrichen. Und damit ist die Forschungsstelle, die seit 1952 existiert, aus der ungefähr 10 Habilitanden hervorgegangen sind und sicher 40-50 Doktorarbeiten gemacht worden sind, das alles ist über Bord geworfen worden vor ungefähr 10 Jahren. [...] weil sie [die Abgeordneten] kurzfristig aufs Geld geschaut haben.“ (Interview BW\_PolVerw5)

Auch in den anderen Fallkommunen waren insbesondere freiwillige Leistungen von den finanziellen Einschränkungen betroffen. Dabei sind es gerade diese, die für die Gestaltung weicher Faktoren in Bereichen wie Kultur, Freizeit, Familie, Kinder und Senioren und damit für die Lebensqualität der Stadtgesellschaft von besonderer Bedeutung sind. Hieraus ergibt sich vielfach, dass in der Vergangenheit örtliche Initiativen und Vereine seitens der Verwaltungen sukzessive zusätzliche Zuständigkeiten und (Eigen-)Verantwortlichkeiten übertragen wurden – weil die Verwaltungen gerade in diesen Bereichen den Rotstift ansetzen müssen. Solche **Neuordnungen der Zuständigkeiten innerhalb der Stadtgesellschaft** können jedoch gerade auch kleinere Vereine und Initiativen an ihre Belastungsgrenzen führen und ein Gefühl der „Überbeanspruchung“ hervorrufen.

„Im Stadtrat sind alle froh, dass es uns gibt. Wenn der Förderverein sagen würde, so das war es, wir gehen – dann müsste die Stadt eine Person einstellen die die Koordination übernimmt. Und unser Konto gäbe es auch nicht mehr.“ (Interview SDH\_Zivil1)

In jüngerer Vergangenheit hat sich die finanzielle Lage der Kommunen etwas entspannt, woraus sich neue finanzielle Spielräume zur Umsetzung konkreter Projekte und Anliegen der Stadtgesellschaft ergeben haben. Diese Entspannung ist vor allem durch die konjunkturelle Dynamik der letzten Jahre getrieben und führte oft zur Entlassung der Kommunen aus der Haushaltssicherung,



(z. B. in Rotenburg, Sondershausen). Gleichwohl kann konstatiert werden, dass diese jüngeren, durchaus positiven Entwicklungen die über einen längeren Zeitraum erlittenen Funktionsverluste nicht aufwiegen (können). Zwar leistet die Umsetzung der neuen finanziellen Spielräume in konkrete Stadtentwicklungsprojekte zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Ortsentwicklung und des städtischen Gefüges, allerdings gehen diese in der Regel mit eher kleinen, weichen Veränderungen einher und sind nicht mit umfassenderen Funktionsgewinnen verbunden. Zudem ist gerade die Gewerbesteuer eine relativ volatile Einnahmequelle, die beträchtlichen Schwankungen unterliegt, abhängig von der wirtschaftlichen Situation der einzelnen Unternehmen, aber auch von deren interner Organisationsstruktur im Falle mehrerer Standorte. Trotz des allgemein positiven Trends der vergangenen Jahre in den Fallkommunen wird dies bei näherer Betrachtung der Gewerbesteuerwerte auch deutlich (siehe Tabelle 10). Zur positiven Entwicklung der kommunalen Haushalte trugen auch die gesunkenen Arbeitslosenzahlen bei, die höhere Einnahmen bei der Einkommenssteuer bei gleichzeitig geringeren Aufwendungen für Sozialausgaben bedeuten. Nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass gerade die beiden Thüringer Fallkommunen eine höhere Sockelarbeitslosigkeit aufweisen und damit entsprechend höhere Belastungen zu tragen haben<sup>45</sup>.

*gen. Und diesen Frust sieht man öfter und bekommt ihn auch an Infoständen um die Ohren gehauen“ (Interview SDH\_PolVerw2)*

Als Folge aus den oben genannten Verlust- und Transformationserfahrungen, Unsicherheiten und finanziellen Unwägbarkeiten ergibt sich in den Städten ein latentes und langanhaltendes **Gefühl des Abgehängt-Seins und Abgehängt-Werdens**. Besonders wichtig scheinen hier die (gefühlte) wirtschaftliche Peripherisierung und deren sichtbare Materialisierung im Stadtbild zu sein. So war die Stimmung in Sondershausen, der einzigen Kreisstadt unter den Fallkommunen, aber auch die Stadt mit den höchsten Arbeitslosenzahlen und dem gefühlt größten Leerstand, am angespanntesten. Aber auch in allen anderen Fallkommunen wurden hintergründige, aber deutlich wahrzunehmende Unmutsäußerungen (implizite/explicite Unzufriedenheit, „Meckermentalität“ etc.) durch unterschiedliche Akteure der Stadtgesellschaft artikuliert, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Besonders stark äußerte sich diese Unzufriedenheit jeweils in Bezug auf leerstehende Geschäfte und Einschränkungen individueller Mobilität. Zugleich scheinen sie in der Bevölkerung tief verwurzelt und auch trotz positiver Entwicklungen in allen Fallkommunen nur schwer umzukehren zu sein. Zumindest in den Thüringer Fallkommunen könnte ein Grund dafür ein nach wie vor wesentlich niedrigeres Verdienstniveau sein, worauf zumindest die Unterschiede im Einkommensteueraufkommen der Fallkommunen hindeuten. Entsprechend können solche Äußerungen der Unzufriedenheit durchaus als lokales und strukturelles, d. h. mit umfassenden Peripherisierungstendenzen in Zusammenhang stehendes Phänomen verstanden werden.

*„Eigentlich geht’s uns allen gut. Trotzdem ist so eine ganz tiefe Unzufriedenheit drin, wo du auch nicht ran kommst, wo du auch nicht weißt, warum ist man so negativ drauf.“ (Interview Rud\_PolVerw3)*

*„Wenn man sich fragt warum, dann hat dies auch was mit der Lohnstruktur zu tun. Über viele Jahrzehnte haben die Leute hier nicht sonderlich gut verdient und vielen geht es bis heute finanziell nicht gut. Diejenigen die was aus ihrem Leben machen wollten, sind dann weggegan-*

<sup>45</sup> Dies wird etwa durch die Unterbeschäftigungsquote deutlich, die für die beiden Thüringer Landkreise Kyffhäuserkreis (2017: 12,7 %; im Jahr 2011 noch 18,1 %) und Saalfeld-Rudolstadt (2017: 8,3 %; im Jahr 2011 noch 12,3 %) signifikant höher ist als für die beiden hessischen Landkreise Hersfeld-Rotenburg (2017: 5,7 %; 2011: 7,1 %) und Waldeck-Frankenberg (2017: 6,1 %; 2011: 7,4 %). Quelle: INKAR. Zahlen auf Gemeindeebene sind hier leider nicht verfügbar.

	Bad Wildungen (BW)	Rotenburg an der Fulda (ROF)	Rudolstadt (RU)	Sondershausen (SDH)
<b>Demographisch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durchschnittsalter mehr als zwei Jahre höher als hessischer Durchschnitt, steigende Tendenz</li> <li>Seit 2011 leichter Bevölkerungszuwachs, vor allem aber bei älteren Menschen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durchschnittsalter leicht über hessischem Durchschnitt, mit steigender Tendenz</li> <li>2014/15 starker Bevölkerungszuwachs aufgrund der Einrichtung einer Außenstelle der hessischen Erstaufnahmeeinrichtung</li> <li>Leichter Bevölkerungsrückgang prognostiziert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevölkerungsrückgang (seit 1990 ca. 25 %), vor allem in Quartieren mit Großwohnsiedlungen</li> <li>Weiterer Bevölkerungsrückgang prognostiziert</li> <li>Durchschnittsalter mehr als zwei Jahre höher als Thüringer Durchschnitt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevölkerungsrückgang, in 1990er und 200er Jahren bedingt durch starken Wegzug und negative natürliche Entwicklung</li> <li>Weiterer Bevölkerungsrückgang prognostiziert</li> <li>Durchschnittsalter ca. 1,5 Jahre höher als Thüringer Durchschnitt</li> </ul>
	→ durch demographische Entwicklung (Bevölkerungsrückgang und/oder Alterung) Nachwuchssorgen bei Vereinen in allen Fallstädten; Beteiligung der Jugend in allen Städten schwierig			
<b>Politisch (Funktionsverluste)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In den 1990er Jahren Rückzug des Landes Hessen aus Kurbetrieb → Trägerschaft mit allen Pflichten an Kommune übergegangen</li> <li>Abhängigkeit von Entscheidungen der Krankenkassen (welche Patienten kommen? Welche Einrichtungen bleiben bestehen?)</li> <li>Zunehmender Leerstand im Einzelhandel</li> <li>Schließung mehrerer Behörden und anderer Einrichtungen, u. a. Amtsgericht, Institut für kurmedizinische Forschung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In den 1970er Jahre Fusion der Landkreise Bad Hersfeld und Rotenburg → Verlust des Kreissitzes</li> <li>Hohe Abhängigkeit von Entscheidungen auf Landes- und Bundesebene durch Sitz mehrerer Bildungseinrichtungen des Landes und ehemalige Bundeswehrkasernen/jetziges Erstaufnahmeeinrichtung</li> <li>Abhängigkeit bei verkehrlicher Infrastruktur (z. B. Ortsumgehung, Fuldabrücke)</li> <li>Schließung mehrerer Behörden, u. a. Amtsgericht und Katasteramt</li> <li>Aufgrund der Bausubstanz und Lage am Fluss Abhängigkeit von Denkmalschutz und Wasserbehörde</li> <li>Zentralisierung der Jugendhilfe auf Kreisebene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1994 Kreisreform und Fusion der LK Saalfeld und Rudolstadt → Verlust des Kreissitzes</li> <li>gemeinsame oberzentrale Funktionen im Städteverbund mit Saalfeld und Bad Blankenburg</li> <li>Schließung mehrerer Behörden, u. a. Katasteramt, Finanzamt</li> <li>Schulzusammenlegungen</li> <li>Einschränkung der Angebote mehrerer Institutionen (z. B. Krankenkassen)</li> <li>Gemeindegebietsreformen → Eingemeindung umliegender Dörfer, damit Vergrößerung der zu unterhaltenden Infrastruktur</li> <li>Kulturangebote (z. B. Theater) von Förderung durch Landesebene abhängig – in 1990er Jahren Fusion von Theater und Sinfonieorchester in Saalfeld</li> <li>Abhängigkeit bei verkehrlicher Infrastruktur (z. B. Zubringer zu Autobahnen, Bahnanschluss)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kulturangebote (z. B. Theater) von Förderung durch Landesebene abhängig – Fusion in 1990er Jahren von Loh-Orchester und Theater Nordhausen</li> <li>Gemeindegebietsreformen → Eingemeindung umliegender Dörfer und damit Vergrößerung der zu unterhaltenden Infrastruktur bei gleichzeitigem Abbau des Personals in der Kommunalverwaltung</li> <li>Aufgrund demographischer Situation massiver Rückbau von Wohnungen durch kommunales Wohnungsunternehmen (und andere)</li> <li>Bundeswehrstandort → dadurch Abhängigkeit von Entscheidungen auf Bundesebene</li> <li>Sinkendes Angebot weiterführender Bildungsangebote (z. B. angebotene Berufe der Berufsschule)</li> <li>Ärztmangel / Krankenhaus abhängig von Entscheidungen der Zentrale</li> </ul>
<b>Ökonomisch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe finanzielle Belastung durch Übernahme des Kurbetriebs</li> <li>Wenige Industrieunternehmen → geringe Gewerbesteuererinnahmen aufgrund des Fokus auf Gesundheitsbranche</li> <li>Schließung bzw. gefährdeter Erhalt kommunaler Einrichtungen, z. B. Kurhaus, Eislaufbahn, Erlebnisbad</li> <li>Fehlende finanzielle Sicherheit u. a. für zentrale Vereine und Mehrgenerationenhaus</li> <li>Investitionen nur über Fördermittel möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoher Leerstand im Einzelhandel, v. a. im Stadtzentrum</li> <li>wenig verarbeitende Industrie</li> <li>Geringe Gewerbesteuererinnahmen, da Gesundheits- und Bildungssektor keine Gewerbesteuer zahlt</li> <li>Abhängigkeit im Gesundheitssektor von Entscheidungen der Krankenkassen (Bildungseinrichtung) bzw. Klinikträgern</li> <li>Bis 2012 hohe Schulden → Einschnitte bei den Leistungen sowie Gebühren- und Steuererhöhungen → Schuldenstand jetzt stark reduziert dank kommunalen Schutzschildes!</li> <li>Abhängigkeit von Fördermitteln des Landes und Bundes für Investitionen (z. B. Stadtbau West)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zunehmender Leerstand in Einzelhandel und Gastronomie</li> <li>Schwierige Haushaltslage → Haushaltssicherungskonzept ging mit Rückgang der Ausgaben für freiwillige Leistungen (z. B. Förderung von Sport, Kultur- und Jugendeinrichtungen) und Erhöhung von Steuerhebesätzen einher → aktuell leichte Verbesserung, Sicherungskonzept nicht mehr nötig</li> <li>Sitz großer Unternehmen, die von Entscheidungen in Hauptsitzen abhängig sind</li> <li>Hohe Bedeutung von Fördermitteln und mglw. zukünftig privatwirtschaftlicher Unterstützung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoher Leerstand im Einzelhandel, v. a. im Stadtzentrum</li> <li>Schwierige Haushaltslage → Haushaltssicherungskonzept ging mit Rückgang der Ausgaben für freiwillige Leistungen einher → aktuell leichte Verbesserung, Sicherungskonzept nicht mehr nötig</li> <li>In Vergangenheit Schließung Jugendclubs, Reduzierung von Angeboten der Museen und der Bibliothek</li> <li>Arbeitslosigkeit im deutschlandweiten Vergleich noch relativ hoch (2017 ca. 7,7 %)</li> <li>Niedriges Lohnniveau → mangelnde Kaufkraft</li> <li>Abhängigkeit von Fördermitteln für Investitionen</li> </ul>

	Bad Wildungen (BW)	Rotenburg an der Fulda (ROF)	Rudolstadt (RU)	Sondershausen (SDH)
<b>Gewerbesteuer in € je EW –</b>				
<b>2017</b>	239 €	158 €	298 €	444 €
<b>2015</b>	166 €	114 €	324 €	326 €
<b>2009</b>	208 €	74 €	233 €	150 €
<b>Einkommenssteuer in € je EW –</b>				
<b>2017</b>	402 €	415 €	261 €	279 €
<b>2015</b>	355 €	389 €	231 €	245 €
<b>2009</b>	270 €	301 €	135 €	150 €
<b>Diskursiv</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt de facto in Kurbereich und Altstadtbereich getrennt mit gefühlter Bevorzugung des Kurbereichs zum Nachteil der Bewohner → räumlicher Konflikt</li> <li>• Gefühlter Stillstand der Stadtentwicklung vor Bürgermeisterwechsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leerstand wird als Symbol für Niedergang der Stadt gesehen → „Meckerstimmung“ in der Bevölkerung</li> <li>• lange Projektumsetzungszeiten (bedingt u. a. durch langwierige Genehmigungsverfahren) sorgen für Unverständnis in der Bevölkerung („nichts bewegt sich“)</li> <li>• Social Media Gruppen heizen Stimmung z. T. an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Unzufriedenheit der Bürger, die nicht näher definiert werden kann → „Meckermentalität“</li> <li>• Gefühls Ungleichgewicht zwischen Kernstadt und Quartieren mit Großwohnsiedlungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangelnde Attraktivität, u. a. für Fachkräfte von außen, aber auch für Einwohner</li> <li>• Wahrnehmung der Bevölkerung immer noch durch hohe Arbeitslosigkeit in 1990er und 2000er Jahren geprägt</li> <li>• „lethargische Grundstimmung“</li> <li>• Jugendliche sehen kaum berufliche Perspektiven für sich</li> </ul>

Tabelle 10: Übersicht Peripherisierungsprozesse

## 9.2 Spannungsfelder lokaler Demokratie und Empfehlungen

Es hat sich gezeigt, dass lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung durch verschiedene Herausforderungen, aber auch Möglichkeitsräume geprägt ist, die sowohl auf strukturellen Gegebenheiten als auch spezifischen Akteurskonstellationen beruhen. Im Folgenden werden, ausgehend von den Ergebnissen aus den Fallstudien, fünf Spannungsfelder benannt, welche die Herausforderungen noch einmal benennen. Daran anknüpfend werden Empfehlungen entwickelt, die sowohl für lokale als auch überörtliche Akteure Handlungsspielräume aufzeigen.

Bei den Spannungsfeldern handelt es sich um:

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

Auch wenn diese Punkte auf einer begrenzten Anzahl von Fallstudien beruhen, geben sie auch anderen Kommunen, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, Anhaltspunkte, wie lokale Demokratie gestaltet werden kann. Ihre Relevanz geht daher weit über das hier beschriebene Projekt hinaus.

### 9.2.1 Verhältnis zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft

Für die Entwicklung von Kommunen ist von immenser Bedeutung, ob das Verhältnis zwischen den einzelnen Akteuren konfliktbehaftet oder harmonisch ist und inwiefern sie ein Vertrauensverhältnis zueinander haben. Dies betrifft dabei u. a. die Beziehungen zwischen Verwaltung und Stadtparlament, zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen bzw. wirtschaftlichen Akteuren aber auch das Verhältnis zwischen Kernstadt und Ortsteilen. Wichtig erscheint auch, inwieweit ehrenamtliche Lokalpolitiker in gutem Kontakt mit ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern stehen, z. B. über Mitgliedschaften in Vereinen oder Präsenz bei wichtigen Veranstaltungen wie Stadtfesten, und nicht nur darauf warten, von diesen angesprochen zu werden. Eine Bündelung der Kräfte und Erzeugung von Synergien ist dabei umso relevanter, je weniger Ressourcen (finanziell, aber auch personell) zur Verfügung stehen. Fehlt der Wille zur Kooperation kann dies dazu führen, dass Ressourcen und Kräfte unnötigerweise in Konflikten gebunden werden und Handlungsblockaden entstehen. In den Einzelfallbetrachtungen konnten unterschied-

liche Ausprägungen dieses Spannungsfelds beobachtet werden – von einem eher harmonischen Miteinander zwischen den meisten Akteuren in Rotenburg zu einem eher spannungsgeladenen Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung in Sondershausen.

## Empfehlungen:

### a) Transparente Kommunikation zwischen allen Akteuren

Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen ist es wichtig, sowohl positive als auch negative Entscheidungen der Stadtverwaltung verständlich und transparent zu kommunizieren, Probleme offenzulegen und zu erklären, warum manche Ideen umgesetzt werden und andere nicht. Dazu gehört auch, Verbindlichkeit zu schaffen. Zudem sollte auch die Stadtverwaltung nicht von anderen Akteuren mit Projektideen „überrascht“ werden, für die möglicherweise keine Mittel oder Kapazitäten zur Verfügung stehen und eine klare Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung über Vorstellungen und Themen der Stadtentwicklung. Gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und zu pflegen scheint hier von besonderer Bedeutung zu sein.

### b) Zielgruppengerechte Ansprache

Zur Kommunikation gehört, dass sowohl analoge als auch digitale Kanäle genutzt werden, um ein möglichst breites Publikum zu erreichen und Resonanz in die Stadtgesellschaft zu erzeugen (Bsp. Rotenburg mit unterschiedlichen Social Media Kanälen). Das persönliche Gespräch scheint dabei immer noch die beste Möglichkeit zu sein, Menschen zum Mitmachen zu bewegen. Soziale Medien können dagegen vor allem zur Information genutzt werden und um Stimmungsbilder abzufragen. Für intensive Debatten scheinen sie jedoch weniger geeignet, da Reichweite und Resonanz nicht zielgerichtet gesteuert werden können (z. B. können sich auch Menschen äußern, die nicht vor Ort wohnen oder nicht von den Maßnahmen betroffen sind). Zudem sind die Debatten häufig durch unzulängliches Wissen und Polemisierungen geprägt. Letzteres scheint in diskursiv peripherisierten Kommunen besonders der Fall zu sein, da sich die Unzufriedenheit gefühlt abgehängter sozialer Gruppen hier entsprechend Ausdruck verschaffen kann.

Kommunale Verwaltungen, aber auch Lokalpolitiker sollten daher eine Kommunikationsstrategie entwerfen, zu welchem Anlass welche Kanäle genutzt werden sollen. Dies erfordert allerdings auch, dass die notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen vorhanden sind bzw. aufgebaut werden müssen.

### c) Begegnungsräume schaffen und Netzwerkbildung

Damit sich ein vertrauensvolles Verhältnis der Akteure (sowohl sektoren- als auch ortsteilübergreifend) zueinander entwickelt, erscheint es wichtig, entsprechende Begegnungsräume zu halten und neu zu schaffen und die Vernetzung der Akteure untereinander zu fördern. Dies kann über physische Orte (z. B. Mehrgenerationenhäuser, Vereinshäuser) geschehen, über gut moderierte digitale Plattformen oder über spezifische Veranstaltungen, auf denen sich die Akteure einander vorstellen können (z. B. Tag der Vereine, kommunale Feste mit Präsentationsmöglichkeiten, Bürgerforen etwa anlässlich von Kommunalwahlen). Netzwerke können dabei sowohl themenbezogen (z. B. Jugendarbeit, Seniorenarbeit, Beschäftigung mit Leerstand) als auch ortsbezogen (z. B. zu einzelnen Ortsteilen, Altstadt) gebildet werden.

Das bedeutet auch, dass freiwillige Aufgaben der Kommunen (z. B. die Unterhaltungen von Schwimmbädern, Jugendclubs, Bibliotheken) eine neue Bedeutung bekommen und nicht als erstes von Kürzungen im Falle finanzieller Notlagen betroffen sein dürfen.

### d) Einrichtung von Schnittstellen

In der Studie konnte festgestellt werden, dass die Einrichtung von formalen aber auch das Vorhandensein informeller Schnittstellen zwischen den Akteuren von großer Bedeutung für deren Verhältnis untereinander ist. Beispiele für ersteres sind z. B. die MER in Rotenburg, die Altstadtkoordinatorin in Bad Wildungen oder die neu eingestellte Kulturmanagerin in Sondershausen. Auch wenn diese oft bei den Verwaltungen oder kommunalen Eigenbetrieben verortet sind, haben sie eine gewisse Unabhängigkeit und können daher als Mediatoren auftreten. Durch solche Schnittstellen können bürgerschaftlich Engagierte zudem von der zeit- und personalintensiven Koordinierungsarbeit und Bürokratie (u. a. in Zusammenhang mit Antragstellungen und Abrechnungen) entlastet werden, was einer Überforderung zumindest zu einem gewissen Grad entgegenwirkt.

Auf der anderen Seite können auch Lokalpolitiker, die in mehreren Vereinen aktiv oder bei lokal bedeutsamen Veranstaltungen präsent sind, solch eine Schnittstelle bilden. Diese Präsenz erscheint wichtig, um zu zeigen, dass etwa die Mitglieder des Stadtrats ansprechbar sind und Belange der Bürger nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei den Vertretern der Bürger Gehör finden.

## 9.2.2 Engagementbedarf vs. Engagementrückzug

Angesichts knapper Budgets sind in der Vergangenheit vor allem freiwillige Aufgaben der Kommunen (z. B. Unterstützung von Vereinen, Sport und Jugendarbeit, sportliche und kulturelle Einrichtungen) eingeschränkt oder zum Teil in ehrenamtliche Hände übergeben worden. Der Bedarf an ehrenamtlichem Engagement scheint daher zu wachsen und wird zunehmend auch vorausgesetzt. Dies birgt allerdings die Gefahr einer Überbeanspruchung von bürgerschaftlichem Engagement. Dies 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 der Kommune übertragen werden. Dies kann dann zu einer gewissen Zurückhaltung der Kommune gegen bürgerschaftlichen Aktivitäten führen, was wiederum auf Seiten der Bürgerschaft Frustration über einen wahrgenommenen Mangel an Unterstützung erzeugt. Dies wiederum verstärkt die Tendenz, dass unter Peripherisierungsbedingungen Engagementpotenziale abnehmen – teils aufgrund des demographischen Wandels, teils aufgrund von Resignation nach Jahren der Verlust Erfahrung.

## Empfehlungen:

### a) Verstetigung und auskömmliche Finanzierung von Koordinationsstellen

Um Ehrenamtliche unterstützen und entlasten zu können, erweist sich die Einrichtung von entsprechenden Koordinations-

stellen, z. B. Freiwilligenagenturen, Gemeinwesenkoordinatoren als zielführend. Deren Finanzierung sollte daher zum einen in den bereits angesprochenen Förderprogrammen eine wichtige Rolle spielen. Zum anderen sollte es den Kommunen ermöglicht werden, solche Stellen unabhängig von Förderprogrammen zu verstetigen und über die Einrichtung von Koordinierungsstellen in der Verwaltung oder die Gründung von kommunalen Eigenbetrieben zu finanzieren.

#### **b) Wertschätzung von Beteiligung und Ehrenamt**

Die Motivation für Beteiligung und Ehrenamt bei den Bürgern liegt neben dem Interesse an sozialen Kontakten und dem Wunsch bestimmte soziokulturelle und infrastrukturelle Standards aufrechtzuerhalten unter anderem im Ansehen und der Anerkennung des Engagements, im Interesse an lokaler Mitbestimmung und einem Gefühl von Nützlichkeit begründet. Dies lässt erkennen, dass Wertschätzung eine große Rolle für Beteiligung und Engagement spielt. Dies betrifft die ideelle Wertschätzung, dass man das Gefühl hat gehört zu werden und etwas bewirken zu können, aber auch die (materielle) Honorierung des Engagements z. B. in Form von Ehrenamtskarten, Aufwandsentschädigungen, positiven Medienberichten, Ehrenamtsgalas oder Engagementpreisen. Dahingehend sollte in den Kommunen eine Kultur der Anerkennung in den Kommunen aufgebaut und gepflegt werden.

#### **c) Verschlankung von Prozessen und Transparenz**

Ehrenamtliche und an Beteiligungsprozessen Mitwirkende haben nicht selten das Gefühl, dass sich trotz ihres Engagements wenig in den Kommunen bewegt. Dies liegt oft an langwierigen bürokratischen Genehmigungsprozessen im Fall von Bauvorhaben und Planungsprozessen aber auch an komplexen verwaltungsinternen Prozessen. Soweit möglich sollten diese verschlankt und transparent gestaltet werden. Verzögerungen bei Aktivitäten sollten benannt werden, damit die Bürger über den Fortschritt informiert bleiben und nicht das Gefühl bekommen, es würde sich nichts bewegen.

#### **d) Kapazitätsaufbau bei Ehrenamtlichen**

Wo Aufgaben durch Ehrenamtliche übernommen werden, muss sichergestellt werden, dass diese entsprechend qualifiziert und inhaltlich gefördert werden. Dies kann zum einen durch die notwendige materielle Unterstützung (z. B. Bereitstellung von Material oder Equipment) aber auch durch entsprechende Weiterbildungsangebote und Mentoren-Programme für Ehrenamtliche geschehen. Zudem sollte der Mehrfachbelastung durch Familie, Beruf und/oder Ehrenamt verstärkt Rechnung getragen werden (z. B. durch Ermöglichung von Freistellungen im öffentlichen Dienst).

#### **e) Nachwuchs- und Engagementpotenziale aktivieren**

Die Nachwuchsgewinnung spielt für Engagement und Beteiligung eine entscheidende Rolle. Zum einen sollten Kinder und Jugendliche frühzeitig für Beteiligungsprozesse und Ehrenamtsstrukturen sensibilisiert und beispielsweise über Ansätze wie Jugendparlamente etc. direkt eingebunden werden. Zum anderen kann auch die wachsende Anzahl älterer, bislang eher weniger involvierter Menschen als spezifische Ressource für Engagement gesehen werden. Um die Tragfähigkeit örtlicher Strukturen sowie die Nachhaltigkeit umgesetzter Initiativen und Projekte auch langfristig zu gewährleisten, gilt es Ansätze und Instrumente zu

entwickeln, mittels derer bislang eher inaktive Gruppen strategisch aktiviert und eingebunden werden können.

## **9.2.3 Beteiligungsansprüche vs. Kapazitäten zur Umsetzung**

In der Studie wurde sowohl auf Seiten der Zivilgesellschaft (z. B. in Rudolstadt) als auch der Verwaltung (z. B. in Rotenburg) der Wunsch nach mehr Beteiligung geäußert. Allerdings verfügt die kommunale Seite oft über beschränkte personelle und finanzielle Ressourcen, um entsprechende Prozesse adäquat umsetzen zu können. In der Studie wird deutlich, dass dort, wo das Handlungsfeld Beteiligung explizit im Aufgabenprofil bestimmter Funktionen/Stellen verankert ist, tendenziell eine größere Vielfalt an Beteiligungsformaten umgesetzt wird (z. B. Rotenburg).

Oft werden Beteiligungsprozesse etwa im Zuge der Erstellung eines Integrierten Entwicklungskonzepts von externen Dienstleistern organisiert und moderiert. Dann hängt es auch von deren Kompetenz ab, inwieweit ein solcher Prozess gelingt und die Bürgerinnen und Bürger einbindet. Zudem wird Beteiligung häufig genutzt, um etwas Neues zu entwickeln, die Stadt weiter nach vorn zu bringen. Finanzielle oder infrastrukturelle Einschnitte werden dagegen seltener moderiert, obwohl gerade hier auch eine Chance für eine Neuausrichtung der jeweiligen Kommune liegt.

### **Empfehlungen:**

#### **a) Moderation und Umdeutung von Peripherisierungsprozessen**

Schrumpfungprozesse bzw. finanzielle und infrastrukturelle Einschnitte stellen Kommunen vor große Herausforderungen und erzeugen in der Zivilgesellschaft häufig Frust. Sie können aber auch als Anlass gesehen werden, diese Prozesse strategisch zu begleiten und zu moderieren und damit Diskussionen über die Entwicklung einer Kommune anzustoßen. Sie können dabei zur Priorisierung von Aufgaben und der Beantwortung der Frage nach einer Vision für die jeweilige Kommune sowie zu einer qualitativen Aufwertung vorhandener Potenziale genutzt werden. Wo wollen wir in den nächsten Jahren hin? Was ist uns besonders wichtig, auf was können wir aber auch verzichten? Diese Fragen sollten gestellt und in einem möglichst breit angelegten Prozess geklärt werden. Auch hier scheint es vor allem darauf anzukommen, die notwendigen Maßnahmen transparent zu kommunizieren und gemeinsam mit örtlichen Akteuren Prioritäten für die weitere Entwicklung zu erarbeiten.

#### **b) Überörtliche Kapazitäten für Beteiligung schaffen**

Damit Verwaltungen befähigt werden, Beteiligung in den Kommunen offen und transparent zu gestalten, braucht es vor allem entsprechende personelle Kapazitäten. Auch hier erscheint die Schaffung von überörtlichen Beratungs- und Koordinierungsstellen hilfreich. Zudem sollte der Wissenstransfer zwischen Forschungseinrichtungen, Kommunen und Stadtentwicklungsbüros, die häufig als externe Dienstleister auftreten, unterstützt und ausgebaut werden (z. B. über entsprechende Weiterbildungen, Vernetzungstreffen, etc.).

## 9.2.4 Fördermittelpolitik vs. kontinuierliche Finanzierung

Klein- und Mittelstädte unter Bedingungen von Peripherisierung sind insbesondere auf Investitionen auf Fördermittel (z. B. von Bund und Ländern) angewiesen. Für den Antragserfolg in zunehmend wettbewerblich ausgerichteten Programmen ist jedoch nicht unerheblich, welche personellen Kapazitäten und inhaltlichen Kompetenzen vor Ort vorhanden sind. Ist eine Verwaltung zum Beispiel mit dem Alltagsgeschäft vollkommen ausgelastet, fehlt häufig die Zeit, gut durchdachte Anträge zu entwickeln. Die Erfolgsaussichten sind daher mitunter sehr unsicher, je nachdem wieviel Geld zur Verfügung steht und wie groß das Bewerberfeld ist. Zudem scheint mitunter die Verfügbarkeit von Fördermitteln für bestimmte Themen oder Baumaßnahmen die strategische Entwicklung einer Kommune zu bestimmen. Hinzu kommt, dass die Finanzierung immer nur für den Projektzeitraum gesichert ist, während gerade bei personalintensiven Projekten eine langfristige Finanzierung notwendig wäre.

### Empfehlungen:

#### a) Bestehende Strukturen weiterführen

In der Studie wurde von Seiten der Interviewpartner immer wieder angebracht, dass nicht nur neue Ideen und Projekte gefördert, sondern bestehende Strukturen und Initiativen weitergeführt und verstetigt werden sollten. Dafür müssen sowohl finanzielle Mittel als auch Unterstützungsangebote bei der Vermittlung/Rekrutierung neuer Engagierter etwa in gemeinnützigen Vereinen bereitgestellt werden, um darüber auch Herausforderungen bei der Gewinnung ehrenamtlich Engagierter zu adressieren.

#### b) Partizipation in Förderprogrammen verankern

Als positiv kann die Verankerung und Einforderung von Beteiligungsprozessen in Förderprogrammen gesehen werden (z. B. Programm Engagierte Stadt, Lokale-Agenda-21, Stadtumbau). Allerdings sollte diese nicht nur eine Pro-Forma-Veranstaltung sein, sondern muss auch entsprechend mit Leben gefüllt werden. Dies ist angesichts begrenzter personeller Kapazitäten oft nicht immer einfach. Hier kann möglicherweise eine externe Begleitung und Moderation der Prozesse z. B. durch die Fördermittelgeber oder entsprechend beauftragte Expertinnen und Experten unterstützend wirken. Dies geschieht bereits, allerdings ist etwa die Beauftragung externer Dienstleister immer auch von den entsprechenden finanziellen Möglichkeiten der Kommunen abhängig.

#### c) Überörtliche Kapazitäten zur Antragstellung einrichten (Fördermittellotsen)

Wie bereits mehrfach angesprochen sind die personellen Kapazitäten der Stadtverwaltungen häufig begrenzt, sodass Fördermöglichkeiten mangels geeigneter Anträge nicht immer ausgeschöpft werden können. Hier sollte überlegt werden regional sogenannte Fördermittellotsen einzurichten, die die Kommunen entsprechend beraten können. Diese gibt es bereits in einigen Regionen (z. B. Berchtesgadener Land, Münster, Ortenaukreis) und in einigen Bundesländern auch auf Landesebene (z. B. Hessen oder Rheinland-Pfalz), in letzteren allerdings personell bisher wenig unteretzt.

## 9.2.5 Handlungsbedarf vs. Zuständigkeit der Kommune

Der Handlungsspielraum für die aktive Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen ist gerade in von Peripherisierungsprozessen betroffenen Kommunen zum Teil recht eingeschränkt. Dies äußert sich seitens Verwaltung und Bürgerschaft nicht selten in dem Eindruck, dass es primär gilt, einen Zustand des Mangels zu verwalten – statt aktiv zu gestalten.

Umfassende Entscheidungen dazu liegen häufig außerhalb kommunaler Entscheidungskompetenzen. Dies betrifft sowohl den Einfluss auf die finanziellen Möglichkeiten (z. B. aufgrund hoher Ausgaben für Pflichtaufgaben; Spielraum gibt es oft nur durch Anhebung der Hebesätze oder lokalen Gebühren) als auch die rechtlichen Zuständigkeiten (z. B. bei Infrastrukturprojekten, Denkmalschutz, Gewässerschutz, Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie z. B. Schulen sowie kulturelle Einrichtungen, die vom Land getragen werden). Auch hier gilt es, Entscheidungen, die auf übergeordneten Ebenen getroffen werden (Landkreis, Land, Bund) transparent in die Stadtgesellschaft zu vermitteln und Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen.

### Empfehlung:

#### a) Zielgerichtete Qualitätsoffensive zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Gerade in besonders von Peripherisierungsprozessen betroffenen Kommunen und Regionen müssen in Koordination durch Bund, Länder, Kreise und Kommunen neue, kluge und weitestgehend flexible Maßnahmen zur langfristigen Daseins- und Attraktivitätssicherung unternommen werden. Dazu gilt es in Bereichen wie (weiterführender) Bildung, Mobilität und Verkehr, Versorgung, Gesundheit und Kultur innovative und tragbare Lösungen zu entwickeln, zu testen und zu implementieren, um langfristig gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands sicherstellen zu können. In diesen Bereichen müssen zur Sicherung einer tragbaren Grundausstattung Einrichtungen und Initiativen mit einer auskömmlichen Finanzierung versehen werden, gerade weil strukturelle Nachteile ausgeglichen werden müssen. Dies ist umso notwendiger, als eine einseitige Reduzierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge häufig ein Gefühl des „Abgehängtseins“ verstärkt und möglicherweise Resignation in der Bevölkerung erzeugt. Auf diesen Grundlagen hat es lokale Demokratie dann umso schwerer, auf Resonanz zu treffen und mit Leben gefüllt zu werden.

### 9.3 Zusammenfassung, Ausblick und offene Forschungsfragen

Im Projekt wurden vier auf unterschiedliche Weise von Peripherisierungsprozessen betroffene Fallkommunen in den Bundesländern Hessen und Thüringen daraufhin untersucht, wie sich lokale Demokratie und Beteiligung in kleinen und mittleren Städten unter strukturell herausfordernden Bedingungen gestalten. Anhand von vier Dimensionen (politisch, ökonomisch, demographisch und diskursiv) wurde Peripherisierung als dynamisches Konzept in Komplementarität zu Prozessen der Zentralisierung diskutiert. Dabei wurde verdeutlicht, dass Peripherisierung nicht per se als Abwärtsspirale zu verstehen ist, sondern sich durchaus auch neue Frei- und Möglichkeitsräume auftun können. Durch diese können zum einen Strategien entwickelt werden, mit den strukturellen Gegebenheiten zurechtzukommen, zum anderen letztlich auch Deperipherisierungsprozesse in Gang gesetzt werden (Kapitel 2.1).

Diese Möglichkeitsräume eröffnen sich auch hinsichtlich der Gestaltung lokaler Demokratie und Governance in von Peripherisierungsprozessen betroffenen Klein- und Mittelstädten. Governance wird dabei als lokaler Koordinations- und Orientierungsrahmen betrachtet, der durch netzwerkartige, hierarchieübergreifende Kooperations- und Interaktionsformen geprägt ist und innerhalb dessen Stadtentwicklungsprozesse angestoßen, ausgehandelt und implementiert werden. Partizipation und Beteiligung spielen dabei eine essentielle Rolle für die demokratische Willensbildung (Kapitel 2.2). Allerdings stehen diese gerade in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen vor besonderen Herausforderungen. Neben einer allgemein zu beobachtenden wachsenden Politikverdrossenheit und sinkender Engagementbereitschaft, scheinen gerade strukturelle Rahmenbedingungen (Demographie, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, finanzielle Möglichkeiten der Kommunen, etc.) negativ auf demokratische Teilhabe der Bürgerschaft an Stadtentwicklungsprozessen zu wirken. Dies trifft umso mehr zu, wenn Engagement und Beteiligung als Alternative für bisherige Leistungen der Kommunen gesehen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde in den qualitativ-explorativen Fallstudien insbesondere darauf geschaut, (1) welche Akteure an Entscheidungsprozessen der Stadtentwicklung in den Kommunen beteiligt sind und welche Interessen sie vertreten, (2) wie sich lokale Demokratie und Beteiligung konkret ausgestalten und (3) welche Auswirkungen die beschriebenen Peripherisierungsprozesse auf lokale Demokratie, Beteiligungspotenziale und -strukturen in den jeweiligen Städten und Gemeinden haben.

Um diese Fragen zu beantworten wurden in jeder Fallkommune 7-8 Interviews mit zentralen Akteuren aus Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft und zum Teil Wirtschaft durchgeführt. Deren Ergebnisse wurden durch weitere Recherchen und Dokumentenanalysen (vor allem städtischer Konzepte und Strategien) sowie Bildmaterial ergänzt.

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 Akteure 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. Das Beispiel Rotenburg zeigt aber auch, dass personelle Verstärkung und die proaktive Nutzung von Förderprogrammen zur Herausbildung neuer Beteiligungsmaßnahmen führen kann. Die Falluntersuchungen machen zudem deutlich, dass das Verständnis von Beteiligung bei den Akteuren durchaus unterschiedlich ist. Legen Akteure der Verwaltung (berechtigtweise) nach wie vor großen Wert auf traditionelle, formale Formate, wünschen sich zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt eher informelle, dialogische Prozesse. Allerdings kommt es auch vor, dass Akteure 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 diesen Beispielen zeigt sich, dass die erwähnten Dimensionen der Peripherisierung lokale Demokratie und Beteiligung auf vielfältige Weise beeinflussen, befördern und einschränken. Besondere Herausforderungen in allen Fallkommunen sind der Nachwuchsmangel aufgrund des demographischen Wandels, fehlende finanzielle und personelle Kapazitäten und vereinzelt auch ein Gefühl des „Abgehängtseins“, dass 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. Dennoch ergeben sich vielfältige Handlungsspielräume, gerade dort wo Kräfte gebündelt, Synergien gefunden und Förderprogramme strategisch für die zukünftige Entwicklung einer Stadt genutzt werden können (z. B. wenn Förderprogramme wie der Stadtumbau strategisch zur Aktivierung der Bürgerschaft eingesetzt werden oder durch die Vernetzung bestehender Initiativen und Kräfte neue Knotenpunkte wie etwa eine Freiwilligenagentur entstehen). Diese Potenziale zu heben setzt vor allem eine intensive und transparente Kommunikation zwischen allen Akteuren voraus. Diese lässt sich beispielsweise durch die Einrichtung kommunikativer Schnittstellen fördern. Daneben hat die Studie fünf Spannungsfelder lokaler Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen identifiziert und entsprechende Empfehlungen an lokale und überörtliche Akteure erarbeitet (siehe Kapitel 9.2).

Aufgrund begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen kann das Projekt nur ein kleiner Schritt in der Forschung zu lokaler Demokratie in Klein- und Mittelstädten sein. Im Projektverlauf sind u. a. während der Datenanalyse und der Ausarbeitung des vorliegenden Dokuments und durch Diskussionen mit Kolleginnen und Kollegen sowie dem Auftraggeber Aspekte und Fragen aufgekommen, die im Rahmen des laufenden Projekts nicht (abschließend) beantwortet werden können. Die folgende Liste

enthält diese Punkte, die Potenzial für weitere Vorhaben aufzeigen sollen. Dabei sollte auch auf Forschungsdesiderata eingegangen werden, die jüngst durch den Ad-Hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) formuliert wurden (Porsche et al. 2019) und die hier noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die Liste ist nach Themengebieten sortiert und umfasst sowohl das methodische Vorgehen im Projekt als auch weitere inhaltliche Felder, die im Hinblick auf lokale Demokratie im Kleinstadtkontext wichtig erscheinen.

## Anregungen zum methodischen Vorgehen

**Begrenzung auf vier Fallkommunen in zwei Bundesländern:** Aufgrund der im Projekt zur Verfügung stehenden Ressourcen ist die Beschränkung auf vier explorative Einzelfallstudien als pragmatischer Ansatz zu sehen. Prinzipiell würde eine größere Zahl an Fallstudien sowie ggf. auch ein Abgleich durch Fallstudien in anderen Stadttypen und in weiteren Bundesländern mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen dazu führen, die Projektergebnisse zu validieren, zu systematisieren und in einen breiteren Kontext einzubetten. Zudem könnte damit eine Balance zwischen unterschiedlich gelagerten Einzelfallstudien hinsichtlich Untersuchungsbreite sowie Untersuchungstiefe sichergestellt werden.

**Fokussierung auf die Beziehung Verwaltung-Zivilgesellschaft:** Im Projekt wurde vor allem das Zusammenspiel von Verwaltung und Zivilgesellschaft in Bezug auf Beteiligung und Stadtentwicklung thematisiert, wirtschaftliche Akteure wurden eher am Rande betrachtet. Eine erste explorative Studie zur Zusammenarbeit von Verwaltung und Wirtschaft im Hinblick auf kooperative Stadtentwicklung wurde zwar 2019 durch Lang et al. im Auftrag des Bundesinstituts für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) erarbeitet. Allerdings wäre eine Studie, die das Zusammenspiel aller drei Akteure im Hinblick auf lokale Demokratie und Beteiligung in Bezug zur Stadtentwicklung tiefergehend betrachtet, wünschenswert. Insbesondere die Beziehung Wirtschaft-Zivilgesellschaft scheint hier noch unterbeleuchtet.

**Fokussierung auf bereits engagierte Akteure:** Im Projekt wurde aus pragmatischen Gründen vorrangig mit Akteuren gesprochen, die im Bereich Stadtentwicklung bereits engagiert sind und sich aktiv in entsprechende Prozessen einbringen. Eine Befragung von Personen, die sich nicht (mehr) beteiligen (möchten), zu (fehlenden) Motivationen und Hürden sowie ihrer Einbettung in die Stadtgesellschaft wäre hier wünschenswert, um weitergehende Spannungsfelder identifizieren und Handlungsempfehlungen formulieren zu können.

**Fokussierung auf Städte unter Peripherisierungsbedingungen:** Im Projekt wurden Kommunen betrachtet, in denen verschiedene Dimensionen von Peripherisierung sichtbar sind. Um weitere Erkenntnisse zu lokaler Demokratie in unterschiedlichen Kontexten zu gewinnen, ist eine vergleichende Untersuchung zwischen von Peripherisierung betroffenen und prosperierenden Kommunen wünschenswert. Damit würde auch der vorherrschenden Defizitsicht auf Kleinstädte (Dehne 2019: 38) entgegengewirkt und dem dynamischen Verständnis von Peripherisierung, demzufolge diese Prozesse überwunden werden können, Rechnung getragen werden.

**Kurzfristigkeit der Studie:** Die Interviews in der Studie wurden in einem relativ begrenzten Zeitraum durchgeführt und erlauben daher kaum Rückschlüsse auf die nachhaltige Verankerung der identifizierten Teilnehmungsformate, insbesondere wenn sie erst vor kurzem im Rahmen von Fördermittelprogrammen installiert wurden. Hier wären längerfristig angelegte Studien wünschenswert (siehe auch Porsche et al. 2019).

## Offene Fragen

Im Verlauf des Projekts haben sich eine Reihe weiterführender Fragen entlang der thematischen Linien Peripherisierung und Stadtentwicklung sowie lokale Demokratie und Governance in Klein- und Mittelstädten ergeben.

### Peripherisierung und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten

- Inwieweit wirkt sich das Zusammenspiel der Akteure und Ebenen im Mehrebenensystem auf lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter Peripherisierungsbedingungen aus?*  
Da Peripherisierung kein genuin lokales, sondern multi-skalares Phänomen ist und unter anderem der Spielraum von Kommunen zum Teil stark von politischen Abhängigkeiten beschränkt wird (Kühn 2015; Lang 2015), lohnt es sich aus unserer Sicht, stärker auf das Zusammenwirken der einzelnen Ebenen (Kommune, Kreis, Land, ggf. Bund) einzugehen. Häufig liegen Zuständigkeiten nicht bei den betroffenen Kommunen, was eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen auf übergeordneten Ebenen notwendig machen kann. Dies konnte im vorliegenden Projekt nur am Rande und aus kommunaler Sicht betrachtet werden.
- Inwieweit sind Klein- und Mittelstädte nach wie vor von Peripherisierungsprozessen betroffen?*  
Aufgrund der konjunkturellen Lage in den vergangenen zehn Jahren haben sich alle betrachteten Kommunen bezüglich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit positiv entwickelt (u. a. Konsolidierung der Haushalte und sinkende Arbeitslosigkeit). Inwieweit Peripherisierungsprozesse zu einem großen Teil bereits überwunden oder gar umgekehrt wurden oder sich die im Vergleich zu anderen Städten zum Teil nach wie vor schlechtere Ausgangslage (u. a. Erhöhung der Steuern und Abgaben, um Haushalt zu konsolidieren, höhere Sockelarbeitslosigkeit, Funktionsverluste) verfestigt haben, ist derzeit allerdings noch offen (Dehne 2019: 40).
- Inwieweit trägt bürgerschaftliche Beteiligung dazu bei, eine stärkere Verbundenheit der Stadtgesellschaft insgesamt mit ihrem Wohnort und damit neue Perspektiven für peripherisierte Räume zu entwickeln?*  
Die in der Studie befragten Personen zeigten alle eine große Verbundenheit zu ihrem Wohnort. Allerdings stellt sich die Frage, ob Beteiligung auch bei weniger stark engagierten Menschen zu einer stärkeren Verbundenheit mit ihrem Wohnort führt und damit Abwanderungstendenzen und einer zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenge-wirkt werden kann. Dazu wäre es notwendig, eine breiter



angelegte Studie durchzuführen, die verschiedene soziale Gruppen sowie Engagierte und Nicht-Engagierte in den Blick nimmt.

### Lokale Demokratie und Governance in Klein- und Mittelstädten

- *Inwieweit wirken sich unterschiedliche Gemeindestrukturen und politische Rahmenbedingungen auf Länderebene auf lokale Demokratie aus?*  
Im Projekt wurde nur am Rande auf das Verhältnis zwischen Kernstadt und den Ortsteilen sowie den Auswirkungen von größeren Gemeindestrukturen und Eingemeindungen auf lokale Demokratie eingegangen. Hier wird noch Forschungsbedarf gesehen.
- *Inwieweit verfügen Klein- und Mittelstädte über lokalpolitische Besonderheiten?*  
Steinführer (2019: 24) führt in ihrem Beitrag an, dass es in der Literatur Hinweise auf lokalpolitische Besonderheiten von Kleinstädten „etwa durch die höhere Wahrscheinlichkeit eines direkten Aufeinandertreffens der Bevölkerung und der lokalen Verwaltungs- und Politikeliten sowie die vielfältige Einbindung letzterer in unterschiedliche Netzwerke“ gibt. Inwieweit sich lokale Governance in Kleinstädten (und kleineren Mittelstädten) aber tatsächlich von der in anderen Siedlungstypen unterscheidet, wurde bisher nicht systematisch untersucht. In dieser Richtung bedarf es einer breit angelegten, vergleichenden Studie unterschiedlicher Siedlungstypen.

## 9.4 Schlusswort

Das Projekt „Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung“ hat gezeigt, dass diese Städte unter beträchtlichen Herausforderungen bei der Gestaltung von Stadtentwicklung stehen. Nichtsdestotrotz sind die Akteure vor Ort – Verwaltung, Lokalpolitik ebenso wie zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure – gewillt, ihre Stadt für die Zukunft weiterzuentwickeln und aktiv zu gestalten. Dabei gehen sie zum Teil unterschiedliche Wege, in manchen Städten mehr miteinander als in anderen.

Miteinander ins Gespräch zu kommen und im Gespräch zu bleiben – das sind die Aufgaben, vor der alle Kommunen stehen. Prozesse, die im Rahmen von Fördermittelprogrammen vorgeschrieben sind, können dabei einen Anfang bilden. Sie müssen aber auch kreativ und mit großer Offenheit und gegenseitigem Verständnis ausgestaltet und schließlich verstetigt werden. Gegenseitiges Zuhören, realistische Zukunftserwartungen und der Wille, gemeinsam die eigene Stadt voranzubringen, sind wichtige Grundlagen dafür, dass sich eine echte Beteiligungskultur entwickeln kann.

In diesem Sinn wäre es wünschenswert, die von uns untersuchten Städte weiter zu begleiten und zu verfolgen, wie sich die lokale Demokratie jeweils weiterentwickelt. Die Konjunkturerwicklung der vergangenen Jahre hatte hier neue Möglichkeiten eröffnet, diese scheinen aufgrund der Coronakrise jedoch zumindest in Teilen bedroht. Ob kommunale Handlungsspielräume dadurch zukünftig wieder eingeschränkt werden und welche Auswirkungen dies auf die lokale Demokratie hat, bleibt aktuell noch abzuwarten. Ideenreichtum und Kreativität werden sicher auch unter veränderten Rahmenbedingungen gefragt bleiben.

*„Was Kommunen also brauchen, um zukunftsfähig zu sein, wäre eine andere [...] Kultur, in der jeder Einzelne spürt, dass er gebraucht wird, dass alle miteinander verbunden sind, voneinander lernen und miteinander wachsen können.“ (Gerald Hüther, 2013)*

## Quellenverzeichnis (Primärquellen)

Altstadtverein Bad Wildungen (o. J.): Satzung des Altstadtvereins Bad Wildungen. Bad Wildungen. Text abrufbar unter: <https://altstadtverein-bad-wildungen.de/ueber-uns-2/satzung/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Altstadtverein Bad Wildungen (o. J.): Über uns. Bad Wildungen. Text abrufbar unter: <https://altstadtverein-bad-wildungen.de/ueber-uns-2/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Bad Wildungen (o. J.): Investieren. Text abrufbar unter: <https://www.bad-wildungen.de/de/wirtschaft-gewerbe/investieren/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Bad Wildungen (o. J.): Ratsinfo Bad Wildungen. Ausschüsse und Gremien. Text abrufbar unter: <https://www.bad-wildungen.de/index.php?id=829&publish%5bmode%5d=5&publish%5btarget%5d=1> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Bad Wildungen (o. J.): Vereine und Verbände. Text abrufbar unter: <https://www.bad-wildungen.de/de/wohlfuehlstadt/leben-wohnen/vereine-verbaende/> (zuletzt abgerufen am 26.08.2019).

Bad Wildungen, Stadtverordnetenversammlung (o. J.): Niederschrift über die 22. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 4. Februar 2013. Text abrufbar unter: [https://www.bad-wildungen.de/index.php?id=829&publish\[mode\]=8&publish\[target\]=1&publish\[id\]=3340&publish\[d\]=04&publish\[m\]=02&publish\[y\]=2013&publish\[g\]=470&publish\[desc\]=Stadtverordnetenversammlung](https://www.bad-wildungen.de/index.php?id=829&publish[mode]=8&publish[target]=1&publish[id]=3340&publish[d]=04&publish[m]=02&publish[y]=2013&publish[g]=470&publish[desc]=Stadtverordnetenversammlung) (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Bundesinstitut für Stadt und Raumforschung (2019): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Online-datenbank. Abrufbar unter: [www.inkar.de](http://www.inkar.de) (zuletzt abgerufen am 24.01.2020).

Deutsches Ärzteblatt (1997): Deutscher Bädertag 1997: Unberührte Betten. In: Deutsches Ärzteblatt, 05. Dezember 1997, 97.

Engel, J. (2019): Polohemden für den Verein. In: Neue Altstadt Seiten vom Winter 2018.

Gesundheitszentrum Helenenquellen (o. J.): Bad Wildunger Geschichte Teil 3. Text abrufbar unter: <https://www.helenenquelle.de/index.php/beitrag/bad-wildunger-geschichte-87.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Götz, T. (2019): Security-Streifen sorgen in Sondershausen für mehr Sicherheit, aber auch für mehr Parksünder-Knöllchen. In: Thüringer Allgemeine am 19.07.2019. Text abrufbar unter: <https://www.thueringer-allgemeine.de/regionen/sondershausen/security-streifen-sorgen-in-sondershausen-fuer-mehr-sicherheit-aber-auch-fuer-mehr-parksuender-knoellchen-id226524861.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Grünwald, H. (2017): Leserbrief: Jugendhilfe soll in Rotenburg bleiben. In: lolkalo24 am 25.04.2017. Text abrufbar unter:

<https://www.lokalo24.de/lokales/hersfeld-rotenburg/jugendhilfe-einrichtung-leserbrief-hartmut-gruenewald-8212120.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Grunwald, C. (2017): Ehrenamt macht Spaß: Christian Grunwald ist Vorsitzender des Sportkreises [Interview] In: Hersfelder Zeitung am 16.05.2018 Text abrufbar unter: <https://www.hersfelder-zeitung.de/lokales/rotenburg/rotenburg-an-der-fulda--ort744750/christian-grunwald-ist-neuer-vorsitzender-sportkreises-hersfeld-rotenburg-9871455.html> (zuletzt abgerufen am 20.02.2020).

Hessischer Rechnungshof (2017): Kommunalbericht 2017. Text abrufbar unter: <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Kommunalbericht%202017.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (o. J.): Stadtumbau in Hessen: Rotenburg an der Fulda – Stadtzentrum Altstadt-Neustadt-Fuldaer. Text abrufbar unter: <https://nachhaltige-stadtentwicklung-hessen.de/kurzprofile/suh-rotenburg-ad-fulda.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Hessisches Statistisches Landesamt (2014): Realsteuervergleich in Hessen im Jahr 2009. Indikatoren für die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinden. Kennziffer: L II 7 - j/09. Wiesbaden. Statistische Berichte

Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Realsteuervergleich in Hessen im Jahr 2015. Indikatoren für die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinden. Kennziffer: L II 7 - j/15. Wiesbaden. Statistische Berichte

Hessisches Statistisches Landesamt (2018): Durchschnittsalter der Bevölkerung in den hessischen Verwaltungsbezirken. Text abrufbar unter: [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Bevoelkerung\\_Durchsch\\_Alter\\_Kreise\\_311218\\_gepr%C3%BCft.xlsx](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Bevoelkerung_Durchsch_Alter_Kreise_311218_gepr%C3%BCft.xlsx) (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

Hessisches Statistisches Landesamt (2018): Realsteuervergleich in Hessen im Jahr 2017. Indikatoren für die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinden. Kennziffer: L II 7 - j/17. Wiesbaden. Statistische Berichte

HNA (2013): Kein Bürgerentscheid über die Reparatur von Rutsche und Eisbahn. Freizeitanlage Heloponte. In: HNA am 04.06.2013. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/korbach-waldeck/kein-buergerentscheid-ueber-reparatur-rutsche-eisbahn-2939167.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

HNA (2012): Rotenburg: Neuer Verein soll ehrenamtliches Engagement bündeln. HNA am 01.03.2012. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/rotenburg-fulda-ort305317/allianz-rotenburg-gebracht-1630690.html> (zuletzt abgerufen am 20.02.2020).

- HNA (2013): Einwohner haben Grundsätze für die Zukunft der Stadt erarbeitet. Leitbild für Rotenburg. In: HNA am 28.05.2013. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/einwohner-haben-grundsätze-zukunft-stadt-erarbeitet-2927716.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- HNA (2013): Eisbahn und Rutsche im Heloponte: 4400 Unterschriften für Bürgerbegehren. Attraktivität der Anlage erhalten. In: HNA am 02.04.2013. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/korbach-waldeck/eisbahn-rutsche-heloponte-4400-unterschriften-buergerbegehren-2830497.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- HNA (2017): Gewerbesteuer: Schlechtes Ergebnis im Kreis Hersfeld-Rotenburg. Geringes Aufkommen vor allem wegen K+S-Schwäche. In: HNA am 16.03.2017. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/kreis-hersfeld-rotenburg-ort306260/gewerbesteuer-kreis-hersfeld-rotenburg-erzielt-schlechtes-ergebnis-7788862.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- HNA (2019): Bürgermeister zur Stadtentwicklung in Rotenburg: „Jeder ist ein Imagerträger“. In: HNA am 16.03.2019. Text abrufbar unter: <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/rotenburg-fulda-ort305317/tourismus-und-leerstand-rotenburgs-buergermeister-im-interview-11858978.html>. (zuletzt abgerufen am 19.11.2019).
- HNA (2019): Interview: Christian Grunewald über Zubra, Facebook und die geplante Hängebrücke. „Emotionalität schlägt Fakten“. In: HNA am 28.12.2019. Text abrufbar unter <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/rotenburg-fulda-ort305317/rotenburgs-buergermeister-christian-grunewald-im-interview-13371164.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Industrie- und Handelskammer Kassel-Marburg (2016): Einzelhandel in Nordhessen 2016. In: Statistik auf den Punkt. Kassel.
- Interkommunale Zusammenarbeit (o. J.): Interkommunale Zusammenarbeit Bebra, Rotenburg an der Fulda, Alheim. Website abrufbar unter: <https://www.zubra.de/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Koordination für Flüchtlings- und Gemeinwesenarbeit (o. J.): Das Team. Text abrufbar unter: <https://www.hand-in-hand-in-rotenburg.de/%C3%BCber-uns/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Kultur- und Tourismusverein e. V. (o. J.): Aufgaben des Vereins. Text abrufbar unter: <http://www.kultouro.info/aufgaben-des-vereins/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Kyffhäuser Nachrichten (2019): Satzung für den kommunalen Seniorenbeirat der Stadt Sondershausen. In: Kyffhäuser Nachrichten am 16.05.2019. Text abrufbar unter: [https://www.kyffhaeuser-nachrichten.de/news/news\\_lang.php?ArtNr=255222](https://www.kyffhaeuser-nachrichten.de/news/news_lang.php?ArtNr=255222) (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Lokalo24 (2013): Domänialverwaltung neu aufstellen. In: lokalo24 am 24.08.2013. Text abrufbar unter: <https://www.lokalo24.de/lokales/waldeck-frankenberg/domanialverwaltung-aufstellen-8263919.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Lokalo24 (2018): Demonstration für den Erhalt des Kurhauses in Bad Wildungen. In: Lokalo24 am 07.04.2018. Text abrufbar unter: <https://www.lokalo24.de/lokales/waldeck-frankenberg/demonstration-erhalt-kurhauses-wildungen-9759767.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Mehr Generationen Haus (2019): Willkommen im Mehrgenerationenhaus „Alte Schule“. Bad Wildungen.
- Mehrgenerationenhaus Alter Schule e. V. (o. J.): Wo Menschen aller Generationen sich begegnen. Text abrufbar unter: <https://www.mgh-bad-wildungen.de/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Oschmann, H. (2014): Leserbrief. In: Neue Altstadt Seiten vom Mai 2014.
- Post, S. (2019): Wahlergebnis zeigt große Unzufriedenheit [Interview]. In: Ostthüringer Zeitung vom 28.06.2019. Text abrufbar unter: <https://www.otz.de/regionen/saalfeld/wahlergebnis-zeigt-die-grosse-unzufriedenheit-wo-kommt-sie-her-id226314491.html> (zuletzt abgerufen am 20.02.2020).
- Prognos (2019): Prognos Zukunftsatlas und Immobilienatlas 2019. Das Ranking für Deutschlands Regionen.
- Rotenburg an der Fulda (o. J.): Anregung & Mängelmeldung. Text abrufbar unter: [http://www.rotenburg.de/seite/de/stadt/02424:2505/-/Anregung\\_und\\_Maengelmeldung.html](http://www.rotenburg.de/seite/de/stadt/02424:2505/-/Anregung_und_Maengelmeldung.html). (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Rotenburg an der Fulda (o. J.): Familienatlas der Stadt Rotenburg an der Fulda. Website abrufbar unter: <https://familienatlas-rof.de/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Schauen, Tim H. (2018): Zur Kur im Tal der 1000 Krücken. Der Kurort Bad Wildungen. In: Deutschlandfunk Kultur am 09.10.2018. Text abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/zur-kur-im-tal-der-1000-kruecken.1001.de.html?dram:article\\_id=156646](https://www.deutschlandfunkkultur.de/zur-kur-im-tal-der-1000-kruecken.1001.de.html?dram:article_id=156646) (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Seidemann, Gert W. (1998): Eine Roßkur für die deutschen Kurorte. In: Der Tagespiegel am 14.03.1998. Text abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/eine-rosskur-fuer-die-deutschen-kurorte/33314.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Stadt Bad Wildungen (2018): Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2019.

- Stadt Rotenburg (2017): Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept. Text abrufbar unter: <https://mer-rotenburg.de/isek/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Stadt Rotenburg [Facebook] (o. J.): Stadtbekanntnis. Abrufbar unter: <https://www.facebook.com/stadtbekanntnis> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Stadt Rudolstadt (2019): Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) der Stadt Rudolstadt. Text abrufbar unter: <https://www.rudolstadt.de/leben/zukunft-gestalten/rudolstadt-2030/> (zuletzt abgerufen am 03.09.2020)
- Stadt Sondershausen (o. J.): Der Seniorenbeirat der Stadt Sondershausen. Text abrufbar unter: <https://www.sondershausen.de/seniorenbeirat.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Regionaldatenbank Deutschland. Onlinedatenbank. Abrufbar unter: [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) (zuletzt abgerufen am 24.01.2020).
- Thüringer Landesamt für Statistik (o. J.): Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2035 nach ausgewählten Gemeinden.
- UBR – Unabhängige Bürger für Rotenburg (o. J.): Wir vertreten die Interessen der Bürger Rotenburgs an der Fulda [Website]. Website abrufbar unter: <https://www.ubr-rof.de/> (zuletzt abgerufen am 20.02.2020)
- Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt (2019): Bad Wildungen: Schon schöne Erfolge mit „Bürgerhaushalt 2019“. In: Wildungen digital am 15.07.2019. Text abrufbar unter: <https://wildungen-digital.de/2019/07/15/bad-wildungen-schon-schoene-erfolge-mit-buergerhaushalt-2019/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020)
- Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt (2019): Wer wir sind und was wir wollen. In: Wildungen Digital. Text abrufbar unter: <https://wildungen-digital.de/wer-wir-sind-und-was-wir-wollen/> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2013): „In Ruhe Gesamtkonzept entwerfen“. Heloponte: Bürgerentscheid und befragung könnten zeitlich zusammenfallen. In Waldeckische Landeszeitung am 19.02.2013. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2013): Beide Helo-Bürgerbegehren abgelehnt. Parlamentsmehrheit stoppt Kampagne zur Reparatur von Riesenrutsche und Eisbahn. In Waldeckische Landeszeitung am 04.06.2013. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2015): „Wir für Wildungen“ tritt an. Neue politische Gruppierungen will sich in die Stadtpolitik einmischen In: Waldeckische Landeszeitung am 05.02.15. Text abrufbar unter: <https://www.wlz-online.de/waldeck/bad-wildungen/wir-wildungen-tritt-5399708.html> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2018): Rettet das Kurhaus: Öanger Zug von Demonstranten zieht durch Bad Wildungen. Aufruf der „Aktion Wildunger Ärzte“. In: Waldeckische Landeszeitung am 07.04.2018. Text abrufbar unter: <https://www.wlz-online.de/waldeck/bad-wildungen/rettet-kurhaus-langer-zug-von-demonstranten-zieht-durch-bad-wildungen-9759514.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2019a): Bad Wildungen: Neue Staffel der Seniorenuniversität startet. Sechs Vorträge in der Wandelhalle. In: Waldeckische Landeszeitung am 01.02.2019. Text abrufbar unter: <https://www.wlz-online.de/waldeck/bad-wildungen/bad-wildungen-neue-staffel-seniorenuniversitaet-startet-11650872.html>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Waldeckische Landeszeitung (2019b): Pilotprojekt: Bad Wildunger Gymnasiasten „verWANDELn“ ihre Stadt. In: Waldeckische Landeszeitung am 23.06.2019. Text abrufbar unter: <https://www.wlz-online.de/waldeck/bad-wildungen/bwbwjugendforum-12585508.html>. (zuletzt abgerufen am 08.05.2020)
- Zimmermann, M. (2018): Großartige Demo für Kurhaus und Stadtentwicklung. In: Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt e. V., Wildungen digital am 07.04.2019. Text abrufbar unter: <https://wildungen-digital.de/2018/04/07/grossartige-demo-fuer-kurhaus-und-stadtentwicklung/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Zimmermann, M. (2019): Bad Wildungen: Beim Kurhaus Klarheit bis Jahresende?. In: Verein für Meinungs- und Informationsvielfalt e. V., Wildungen digital am 18.08.2019. Text abrufbar unter: <https://wildungen-digital.de/2019/08/18/bad-wildungen-beim-kurhaus-klarheit-bis-jahresende/>. (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).

# Literaturverzeichnis

- Alisch, M., Ritter, M., Boos-Krüger, A., Schönberger, C., Glaser, R., Rubin, Y. & Solf-Leibold, B. (2018): „Irgendwann brauch' ich dann auch Hilfe ...!“ Selbstorganisation, Engagement und Mitverantwortung älterer Menschen in ländlichen Räumen. Op-laden, Berlin & Toronto (= Beiträge zur Sozialraumforschung 17).
- Barlösius, E. & Neu, C. [Hrsg.] (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin (= Materialien 21).
- BBSR (2015): Karte: Wachsende und schrumpfende Kleinstädte in Deutschland. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/Downloads/Karte.html?nn=1131840>
- BBSR [Hrsg.] (2018a): Kleinstädte in Deutschland – Statistiken und generelle Trends In: BBSR [Hrsg.]: Kleinstädte in Deutschland. Urbanität. Vielfalt. Perspektiven. Online: [http://www.kleinstaedte-eindeutschland.de/hintergrundinformationen\\_zum\\_kongress.pdf](http://www.kleinstaedte-eindeutschland.de/hintergrundinformationen_zum_kongress.pdf)
- BBSR [Hrsg.] (2018b): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- Benz A. (Hrsg.) (2004): Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bernt, M. (2009): Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. In: International Journal of Urban and Regional Research 33, 754-769.
- Bernt, M. (2013): Governanceprozesse und lokale Strategiebildung. In: Bernt, M. & Liebmann, H. [Hrsg.]: Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 65-82.
- Blesse, S. & Rösel, F. (2017): Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen. München (= ifo Working Papers 234).
- BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit [Hrsg.] (2016): Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016: Gutes Zusammenleben im Quartier. Berlin.
- 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.
- Bode, V. & Hanewinkel, C. (2018): Kleinstädte im Wandel. In: Nationalatlas aktuell 12 (03.2018). Leipzig. Online: [http://aktuell.nationalatlas.de/Kleinstaedte.01\\_03-2018.0.html](http://aktuell.nationalatlas.de/Kleinstaedte.01_03-2018.0.html).
- Borsig, A., Burdack, J. & Knappe, E. (2010): Small towns in Eastern Europe: local networks and urban development. Leipzig (= Beiträge zur regionalen Geographie 64).
- Borts G. H. & Stein, J.L. (1964): Economic Growth in a Free Market. New York: Columbia University Press.
- Boschma, R. (2005): Proximity and Innovation: A Critical Assessment. Regional Studies, 39(1), 61-74.
- Burdack, J. & Kriszan, A. (2013): Kleinstädte in Mittel- und Ost-europa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung. Leipzig (= Forum IfL 19).
- Bürk, T. & Beißwenger, S. (2013): Stigmatisierung von Städten. In: Bernt, M. & Liebmann, H. [Hrsg.]: Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 125-145.
- Bürk, T. (2012): Gefahrenzonen, Angstraum, Feindesland. Stadtkulturelle Erkundungen zu Fremdenfeindlichkeit und Rechtsradikalismus in ostdeutschen Kleinstädten. Münster (= Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis Band 14).
- Bogumil, J. & Holtkamp L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn.
- Danielczyk, R. (2007): Strategien von Wachstumsregionen in peripheren Räumen – Das Beispiel Emsland. In: Köhler, S. [Hrsg.]: Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 51-60 (= Arbeitsmaterial der ARL 334).
- Dehne, P. (2018): Kooperative Kleinstadtentwicklung. Eine Annäherung. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/18, 86-101
- Dehne, P. (2019): Stadtplanung und Governance. In: Porsche, L., Steinführer, A. & Sondermann, M. (Hrsg.) (2019): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Arbeitsberichte der ARL 28. Hannover.
- Der Spiegel (2016): Auf dem Land regiert der Frust. 31.07.16. Online: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/stadt-und-land-wo-afd-donald-trump-le-pen-und-co-stark-sind-a-1105526.html>
- Destatis [Hrsg.] (2019): Kommunen mit 9,8 Milliarden Euro Finanzierungsüberschuss im Jahr 2018. Pressemitteilung Nr. 127 vom 2. April 2019. Online: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19\\_127\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19_127_71137.html)
- Deutscher Städtetag (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Berlin & Köln.
- Deutschlandfunk (2017): Reihe „abgehängten Regionen“ im September 2017. Online: <https://www.deutschlandfunk.de/abgehaengte-regionen.3378.de.html>
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2018): Industrie in der Stadt: Wachstumsmotor mit Zukunft: Editorial. Berlin (= DIW Wochenbericht 47/2018).
- EC – European Commission [Hrsg.] (2011): Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward. Online: <https://ec.europa.eu/>

- regional\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\_final.pdf
- Eckes, C., Piening, M.-T. & Dieckmann, J. (2019): Literaturanalyse zum Themendreieck 'Engagementförderung – Demokratiestärkung – Ländlicher Raum'. Hrsg. Von Bundesnetzwerk Bürger-schaftliches Engagement Berlin.
- Eisenhardt, K.M. (1989): Building Theory from Case Study Research. In: *Academy of Management Review* 14(4), 532-550.
- Elbe, S. & Müller, R. (2015): Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2015, 57-69.
- Ermann, U., Lang, T. & Megerle, M. (2012): Weltmarktführer abseits der Agglomerationsräume. In: *Nationalatlas aktuell* 6 (10.2012). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde. Online: [http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/12\\_11\\_Weltmarktfuehrer.pdf](http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/12_11_Weltmarktfuehrer.pdf)
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018): Das geteilte Land. 28.02.18. Online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutschland-ein-geteiltes-land-15456747.html>
- Fischer-Tahir, A. & Naumann, M. [Hrsg.] (2013): *Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*. Wiesbaden.
- Flick, Uwe (2010): *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Florida, R. (2005): *Cities and the Creative Class*. New York.
- Florida, R., Patrick, A. und Mellander, C. (2017): The city as innovation machine. In: *Regional Studies* 51(1), 86-96.
- Gatzweiler, H.P. & Joswig-Erfling, A. (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Stuttgart (= *Analysen Bau.Stadt.Raum* 10).
- Graffenberger, M. und Vonnahme, L. (2019): Questioning the 'periphery label' in economic geography: Entrepreneurial Action and Innovation in South Estonia. In: *ACME – An International Journal for Critical Geographies*, 18(3), 529-550.
- Gribat, N. (2010): *Governing the future of a shrinking city: Hoyerswerda, East Germany*. Doctoral, Sheffield Hallam University.
- Güllner, M. (2019): Hohes Vertrauen in die Kommunalpolitik. Online: [https://kommunal.de/forsa-kommunalwahlen?utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&utm\\_campaign=20191402](https://kommunal.de/forsa-kommunalwahlen?utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=20191402)
- Hameister, N. & Tesch-Römer, C. (2017): *Landkreise und kreisfreie Städte: Regionale Unterschiede im freiwilligen Engagement*. In: Simonson, J., Vogel, C. & Tesch-Römer, C. [Hrsg.]: *Freiwilliges Engagement in Deutschland*. Wiesbaden, 549-571.
- Haus, M. (2010): Von government zu governance? Bürgergesellschaft und Engagementpolitik im Kontext neuer Formen des Regierens. In: Olk, T., Klein, A. & Hartnuß, B. [Hrsg.]: *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*. Wiesbaden, 210-232.
- Heinelt, H. (2018): *Handbook on Participatory Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Henn, S. und Werner, P. (2016): Erfinderaktivitäten in Deutschland – Patente, Gebrauchsmuster, Marken und Design. In: *Nationalatlas aktuell* 10(9). Leipzig.
- Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (o. J.): *Gebietsreform. Kommunen*. Text abrufbar unter: <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunen/gebietsreform> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Hessisches Ministerium der Finanzen (o. J.): *Darum gibt es den Schuttschirm. Hintergrund*. Text abrufbar unter: <https://finanzen.hessen.de/finanzen/kommunaler-schuttschirm/hintergrund> (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- Holtkamp, L. & Bogumil, J. (2007): *Bürgerkommune und Local Governance*. In: Schwalb, L. & Walk, H. [Hrsg.]: *Local Governance – mehr Transparenz durch Bürgernähe?* Wiesbaden, 231-250.
- Hirschman, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven.
- Hüther, G. (2013): *Kommunale Intelligenz: Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden*. edition Körber-Stiftung. Hamburg.
- HWWI – Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut [Hrsg.] (2017): *HWWI/Berenberg-Städteranking 2017. Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich*. Hamburg.
- Ibert, O. (2011): *Dynamische Geographien der Wissensproduktion - Die Bedeutung physischer und relationaler Distanzen in interaktiven Lernprozessen*. In: Ibert, O. und Kujath, H. J. (Hrsg.): *Räumer der Wissensarbeit. Zur Funktion von Nähe und Distanz in der Wissensökonomie*. VS Verlag. Wiesbaden.
- IWH – Institut für Wirtschaftsforschung (2019): *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*. Halle. Online: [https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user\\_upload/publications/sonstint/2019\\_iwh\\_vereintes-land\\_de.pdf](https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/sonstint/2019_iwh_vereintes-land_de.pdf)
- Kabisch, S., Bernt, M. & Peter, A. (2004): *Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie*. Wiesbaden.

- Kersten, J., Neu, C. & Vogel, B. (2017): Das Soziale-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts. In: Umwelt- und Planungsrecht 2/2017, 50-56.
- Klie, T. (2019): Demokratische Integration. Strukturbedingungen von Regionen und ihr Einfluss auf Wahlbeteiligung und freiwilliges Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46/2019, S.41-48.
- Kroismayr, S., Hirzer, P. & Bittner, M. (2016): Schulschließungen im ländlichen Raum. Beginn oder Endpunkt einer demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Abwärtsspirale? In: Egger, R. & Posch, A. [Hrsg.]: Lebensentwürfe im ländlichen Raum. Wiesbaden, 139-165.
- Kuder, T. (2011): Governance und Dialog in der Integrierten Stadtentwicklung. In: vhw [Hrsg.]: Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie. Berlin, 53-60 (= vhw Schriftenreihe 3).
- Kühn, M., Bernt, M. & Colini, L. (2017): Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities. In: European Urban and Regional Studies 24(3), 258-273.
- 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.
- Kummel, O. & Nadler, R. (2018): Die Grenzen des Ehrenamts In: Informationen zur Raumentwicklung 6/18, 102-111.
- Lang, T., Görmar, F., Graffenberger, M. & Vonnahme, L. (2019): Hidden Champions und Stadtentwicklung: die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung innovativer Unternehmen für Kleinstädte in peripherer Lage. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Lang, T. & Görmar, F. [Hrsg.] (2018): Regional and local development in times of polarisation. Re-Thinking Spatial Policies in Europe. Berlin, Heidelberg & New York (= New Geographies of Europe).
- 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.
- Leipzig Charta (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Online: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf)
- Lentz, S. (2014): Außeruniversitäre Forschung in Deutschland. In: Nationalatlas aktuell 8(2). Leipzig.
- Maaß, A. (2018): (Aktivierende) Stadtplanung und Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/18, 112-117.
- Mackrodt, U. (2014): Bürgerbeteiligung im urbanen öffentlichen Raum: Reflexionen über eine Neuerung in der Beteiligungspraxis. In: Küpper, P., Levin-Keitel, M., Maus, F., Müller, P., Reimann, S., Sondermann, M., Stock, K. & Wiegand, T. [Hrsg.]: Raumentwicklung 3.0 - Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung. Hannover, 235-245.
- Margarian, A. (2016): Grenzen der Gestaltbarkeit Gibt es Erfolgsfaktoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung? Vortrag auf der Tagung zu „Erfolgsfaktoren der Regionalentwicklung jenseits der großen Städte“ vom 13. bis 14. Juni 2016 in der Evangelischen Akademie Loccum. Veröffentlichung in den Loccumer Protokollen.
- 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).
- Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlage und Techniken. 12te überarbeitete Auflagen. Weinheim Basel: Beltz.
- Meng, R. (2012): Verborgener Wandel: Innovationsdynamik in ländlichen Räumen Deutschlands – Theorie und Empirie. Mannheim.
- Moulaert, F. und Sekia, F. (2003): Territorial Innovation Models: A Critical Survey. In: Regional Studies 37(3), 289-302.
- Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.
- Nadler, R. (2017): The Elephant in the Room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 75(6), 499-512.
- Naumann, M. & Reichert-Schick, A. (2012): Infrastrukturelle Peripherisierung: Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland). In: disP. The Planning Review 48(1), 27-45.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 8-15.
- Porsche, L., Steinführer, A. & Sondermann, M. (Hrsg.) (2019): Kleinstadtforschung in Deutschland - Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Arbeitsberichte der ARL 28. Hannover.
- Ries, E. J. (2019): Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. In: Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung. Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und

- Raumordnung. Band 20. Kaiserslautern. Online: [https://regionalentwicklung-raumordnung.de/wp-content/uploads/2019/04/AzR\\_Band20\\_Ries.pdf](https://regionalentwicklung-raumordnung.de/wp-content/uploads/2019/04/AzR_Band20_Ries.pdf)
- Roßak, M. (2019): Perspectives of civil society on governance of urban shrinkage: the cases of Heerlen (Netherlands) and Blaenau Gwent (Wales) compared. In: *European Planning Studies* 27(4), 699-721.
- Rohland, P. & Kuder, T. (2011): Stärkung lokaler Demokratie durch bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung. In: vhw [Hrsg.]: *Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie*. Berlin, 3-7 (= vhw Schriftenreihe 3).
- Rössel, J. (2014): Unterwegs zum guten Leben? Raumproduktionen durch Zugezogene in der Uckermark. Bielefeld.
- 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.
- Schuppert, G.F. (2011): Bürgerdialog, lokale Demokratie und Urban Governance aus kommunikationstheoretischer Perspektive. In: vhw [Hrsg.]: *Dialog: Zur Stärkung lokaler Demokratie*. Berlin, 43-53 (= vhw Schriftenreihe 3).
- Schwalb, L. & Walk, H. (2007): Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? In: Schwalb, L. & Walk, H. [Hrsg.]: *Local Governance – mehr Transparenz durch Bürgernähe?* Wiesbaden, 7-20.
- Shearmur, R. (2012): Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation. In: *Cities* 29(2), s9-s18.
- Solow, R.M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1), 65-94.
- Stein, A. & Kujath H.-J. (2013): Peripherisierte Städte im Wettbewerb der Wissensgesellschaft. In: Bernt, M. & Liebmann, H. [Hrsg.]: *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*. Wiesbaden, 148-177.
- Tagesspiegel (2018): Das Hipsterdorf in der Uckermark. Online: <https://www.tagesspiegel.de/themen/tagesspiegel-berliner/berlins-13-bezirk-das-hipsterdorf-in-der-uckermark/23122020.html>
- Thüringer Landesamt für Statistik (2019): Gemeinderatswahl 2019 in Thüringen – endgültiges Ergebnis. Daten abrufbar unter: [https://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=GW& wJahr=2019&zeigeErg=SORTGEM&auswertung=1&wknr=ALLE&gemnr=&terrKrs=&gemteil=000&buchstabe=&Langname=& wahlvorschlag=&sort=&druck=&XLS=&anzahlH=-1&Nicht\\_existierende=&x\\_vollbildDatenteil=&optik=&aktual=&ShowLand=&ShowWK=&ShowPart=&SortSpalte=&Richtung=&SortVergleich=&SortSitze=&SortSitzeVgl=&SortStimmen=&schmaler=&WeitereParteien](https://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=GW& wJahr=2019&zeigeErg=SORTGEM&auswertung=1&wknr=ALLE&gemnr=&terrKrs=&gemteil=000&buchstabe=&Langname=& wahlvorschlag=&sort=&druck=&XLS=&anzahlH=-1&Nicht_existierende=&x_vollbildDatenteil=&optik=&aktual=&ShowLand=&ShowWK=&ShowPart=&SortSpalte=&Richtung=&SortVergleich=&SortSitze=&SortSitzeVgl=&SortStimmen=&schmaler=&WeitereParteien) (zuletzt abgerufen am 20.01.2020).
- van der Panne, G. (2004): Agglomeration externalities: Marshall versus Jacobs. In: *Journal of Evolutionary Economics* 14(5), 593-604.
- Vonnahme, L. & Lang, T. (2017): Rethinking territorial Innovation: world market leaders outside of agglomerations. Leipzig (= Working paper series des SFB 1199 an der Universität Leipzig 6).
- Vonnahme, L., Graffenberger, M., Görmar, F., und Lang, T. (2018): Kaum beachtet, gemeinsam stark. Versteckte Potenziale von Kleinstädten mit Hidden Champions. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6, 38-49.
- Vortkamp, W. (2007): Gesellschaftliche Integration und Vertrauensbildung durch Partizipation in Vereinen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Ostdeutschland. In: Schwalb, L. & Walk, H. [Hrsg.]: *Local Governance – mehr Transparenz durch Bürgernähe?* Wiesbaden, 131-166.
- Walde, A. (2019): Schulpolitik in Städten mit Schülerrückgang. Eine Governance-Analyse am Beispiel von Leipzig und Timișoara. Wiesbaden.
- Walk, H. (2014): Veränderungen lokaler Governance. In: Zimmer, E. & Simsa, R. [Hrsg.]: *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis*. Wiesbaden, 197-207.
- Wegner, M. & Klie, T. (2018): Verantwortung und Identität vor Ort. In: Klie, T & Klie A.W. [Hrsg.]: *Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht*. Wiesbaden, 547-567.
- Willett, J. (2019): The Periphery as a Complex Adaptive Assemblage: Local Government and enhanced Communication to Challenge Peripheralising Narratives. In: *Acme* xxx.
- Willett, J. & Lang, T. (2018): Peripheralisation: A Politics of Place, Affect, Perception and Representation. In: *Sociologia Ruralis* 58(2), 258-275.
- Yin, R.K. (2014): *Case Study Research Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.



# Anhang 1:

## Übersicht über die anonymisierten Bezeichnungen der Interviewten

	Sektorale Zuordnung	Bezeichnung
<b>Rotenburg a. d. Fulda</b>	Politik/Verwaltung Zivilgesellschaft/Wirtschaft Sonstige	RBF_PolVerw1 RBF_PolVerw2 RBF_PolVerw3 RBF_Zivil1 RBF_Zivil2 RBF_Sonstige1
<b>Bad Wildungen</b>	Politik/Verwaltung Zivilgesellschaft/Wirtschaft Sonstige	BW_PolVerw1 BW_PolVerw2 BW_PolVerw3 BW_PolVerw5 BW_Zivil1 BW_Zivil2 BW_Sonstige1
<b>Rudolstadt</b>	Politik/Verwaltung Zivilgesellschaft/Wirtschaft Sonstige	Rud_PolVerw1 Rud_PolVerw2 Rud_PolVerw3 Rud_Zivil1 Rud_Zivil2 Rud_Sonstige1 Rud_Sonstige2
<b>Sondershausen</b>	Politik/Verwaltung Zivilgesellschaft/Wirtschaft Sonstige	SDH_PolVerw1 SDH_PolVerw2 SDH_PolVerw3 SDH_PolVerw4 SDH_Zivil1 SDH_Zivil2 SDH_Sonstige1 SDH_Sonstige2

# Impressum

Die Verwendung einer Sprache frei von Diskriminierung einzelner Geschlechter ist dem vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. ein wichtiges Anliegen.

Der vhw präferiert hierfür die Verwendung weiblicher und männlicher Schreibweisen sowie neutraler Ausdrucksformen.

**Auftraggeber:**

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestraße 27/28  
10585 Berlin

**Auftragnehmer:**

Leibniz-Institut für Länderkunde  
Schongauerstr. 9  
04328 Leipzig  
www.leibniz-ifl.de

**Projektleiter:**

Dr. Thilo Lang  
Abteilung Regional Geographie Europas  
Email: t\_lang@ifl-leipzig.de  
Tel.: 0341-60055159

**Projektmitarbeitende:**

Franziska Görmar, Martin Graffenberger, Stefan Haunstein

**Wissenschaftliche Begleitung:**

Christian Höcke und Dr. Thomas Kuder (beide vhw e. V.)

**Zitierempfehlung:**

Görmar, F., M. Graffenberger, S. Haunstein, T. Lang (2020): Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung. Abschlussbericht im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.: vhw-Schriftenreihe

**Gestaltung / Druck:**

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

**Bildnachweis Titelbild:**

Ansicht Rudolstadt © Franziska Görmar

ISBN: 978-3-87941-806-0

Berlin, im Dezember 2020