

Raumwissenschaftliche Perspektiven auf Peripherisierungsprozesse im deutschen Kontext

Abstract: Spatial Science Perspectives on Peripheralisation Processes in German Regions. Based on research projects over the last years, this paper presents findings from three German towns and regions confronted with peripheralisation processes. It is based on the relational concept of peripheralisation which describes long-term processes of continued outmigration, infrastructure and decision network disconnection, dependency on external funding and stigmatisation. The towns examined in this paper are, to some extent, located in geographic centres. However, they failed to draw noticeable development stimuli from this spatial centrality at this point in time. A comparative perspective will focus on spaces of agency of the towns from a (multilevel) governance perspective and from one of path creation. We argue that research on peripheralisation benefits from multi-disciplinary research, integrating political science, history and spatial science perspectives.

Key Words: peripheralisation, outmigration, regional development, ESPON, governance, Osterode, Pirmasens, Siegen-Wittgenstein

1. Einleitung

Peripherisierungsprozesse sind auch in den raumwissenschaftlichen Disziplinen ein Thema, welches sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf EU-Ebene im letzten

DOI: doi.org/10.25365/oezg-2020-31-2-8



Accepted for publication after external peer review (double blind)

Sabine Beißwenger, Fachhochschule Dortmund, Emil-Figge-Straße 40, 44227 Dortmund, Deutschland; sabine.beisswenger@fh-dortmund.de

Sabine Weck, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Brüderweg 22–24, 44135 Dortmund, Deutschland; sabine.weck@ils-forschung.de

Jahrzehnt verstärktes Interesse erfahren hat.¹ Dies ist auch verbunden mit einer Hinwendung zu einer relationalen Betrachtungsweise von regionalen Disparitäten und den damit einhergehenden Verursachungsprozessen. Dadurch erfolgt ein Schritt weg von einer (traditionellen) Vorstellung von peripheren Räumen, die als relativ statische Konstrukte verstanden werden und mit geringer Bevölkerungsdichte, zentrenferner Lage und schlechter Erreichbarkeit assoziiert sind.

Um unterschiedliche Entwicklungsdynamiken in einzelnen Städten und Regionen zu verstehen, sind Strukturindikatoren wie Lage, Erreichbarkeit und Siedlungsdichte nicht ausreichend. Vielmehr ist es notwendig, auch das Handeln der Akteur*innen und die soziale Konstruktion von Räumen in den Diskursen als Einflussfaktoren mit in das forschende Erklären einzubeziehen. Statt einer statischen Vorstellung gelangen verstärkt die Prozesse in die Diskussion, mit denen Peripherien ‚gemacht‘ werden.² Diese können zu analytischen Zwecken über die Prozesskategorien Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung zugänglich gemacht werden.³ Dadurch wird ein dynamisches Verständnis von Peripherisierung als sozialräumlichem Prozess entwickelt, um räumliche Differenzierung und ungleiche räumliche Entwicklung zu verstehen.⁴

Zugleich ergeben sich über ein solches Verständnis auch Anschlussperspektiven an andere Disziplinen, insbesondere die Geschichts- und Politikwissenschaften. So kann mit diesen neuen Perspektiven auf einen bereits bestehenden umfangreichen geschichtswissenschaftlichen Forschungskorpus insbesondere im Bereich der historischen Klein- und Mittelstadtforschung zurückgegriffen und für die weitere Theoriebildung nutzbar gemacht werden.⁵ Eine politik- und planungswissenschaftliche Governance-Perspektive eröffnet darüber hinaus den Blick auf die Governance von Städten⁶ und damit auf die soziale Einbettung von räumlichen Entwicklungen.⁷

1 Siehe Manfred Kühn/Thilo Lang, *Metropolisierung und Peripherisierung in Europa: Eine Einführung*, in: *Europa Regional* 4 (2017), 2–14.

2 Andrew K. Copus, *From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality*, in: *European Planning Studies* 9/4 (2001), 539–552.

3 Manfred Kühn/Sabine Weck, *Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten*, in: *disP – The Planning Review* 189 (2012), 14–26.

4 Karl-Dieter Keim, *Peripherisierung ländlicher Räume*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37 (2006), 3–7.

5 Für einen Überblick von relevanten Studien vgl. Clemens Zimmermann, *Die Mittelstadt – Normalfall oder Idealbild der Stadtentwicklung?*, in: Brigitta Schmidt-Lauber (Hg.), *Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole*, Frankfurt am Main/New York 2010, 279–285.

6 Siehe bspw. Tassilo Herrschel, *Regional Development, Peripheralisation and Marginalisation – and the Role of Governance*, in: Tassilo Herrschel/Pontus Tallberg (Hg.), *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*, Kristianstad 2011, 85–102.

7 Gabriela B. Christmann/Oliver Ibert/Johann Jessen/Uwe-Jens Walther, *Innovations in Spatial Planning as a Social Process – Phases, Actors, Conflicts*, in: *European Planning Studies* 28/3 (2020), 496–520.

Auch die Debatte um Entwicklungspfade und Konzepte der Pfadabhängigkeit kann den analytischen Blick auf lokale oder regionale Besonderheiten und Ressourcen für die Weiterentwicklung von Städten im Peripherisierungskontext schärfen. Sie richtet den Blick auf historisch gewachsene, besondere Konstellationen und ermöglicht es gleichzeitig, der Betrachtungseinheit ‚Stadt‘ bzw. ‚Region‘ durch eine holistische Betrachtung gerecht zu werden. Traditionell befassten sich Pfadtheorien eher mit Kontinuitäten und ökonomischen Lock-in-Situationen als mit Veränderungen.⁸ Doch schon länger hat sich die Forschung von dieser eingeschränkten Vorstellung einer Pfadabhängigkeit gelöst und spricht nun eher von Entwicklungspfaden und Pfadkreationen.⁹ Insbesondere die Diskussion über Pfadkreation berücksichtigt auch die aktive Rolle von Akteur*innen in Veränderungsprozessen und ist anschlussfähig zu städtischen und regionalen Governance-Theorien.¹⁰ Pfadkreation kann weitergehend in Phasen der Pfadpersistenz, des Pfadbruchs, des Pfadwandels und der Pfaddifferenzierung unterschieden werden.¹¹ Prozesse der Pfadkreation wurden beispielsweise für postsozialistische und altindustrielle räumliche Kontexte eingehender betrachtet;¹² für Peripherisierungskontexte trägt dieser Artikel einen Baustein zum Weiterdenken der Pfadansätze bei.

Peripherisierung ist politisch als ein Prozess zu verstehen, der komplementär zum Prozess der Zentralisierung gedacht werden kann. Im deutschen Kontext entsteht das erneute Interesse an einer Untersuchung regionaler Ungleichheiten vor dem Hintergrund einer langen Phase der Fokussierung auf Metropolregionen. Die Bedeutung von Metropolregionen wurde seit Mitte der 1990er-Jahre durch raumordnungspolitische Beschlüsse gestärkt, da sie als „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung [gelten und] die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen [sollen], den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“.¹³ Diese Ungleichgewichtung zwischen Metropolregionen und nicht-metropolitanen Räumen – letzteres häufig verkürzt als ‚ländliche Räume‘ benannt – hinsichtlich wirtschaftspolitischer, raumplanerischer und medialer Aufmerksamkeit gerät zunehmend mit dem

8 Ron Boschma/Ron Martin, The Aim and Scope of Evolutionary Economic Geography, in: dies. (Hg.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham 2010, 3–39.

9 Ron Martin/Peter Sunley, Path Dependence and Regional Economic Evolution, in: *Journal of Economic Geography* 6 (2006), 395–437.

10 Raghu Garud/Peter Karnøe, Path Creation as a Process of Mindful Deviation, in: dies. (Hg.), *Path Dependence and Creation*, Mahwah, NJ 2001, 1–39.

11 Jürgen Beyer, *Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel*, Frankfurt am Main 2006.

12 Siehe bspw. Heike Liebmann/Thomas Kuder, Pathways and Strategies of Urban Regeneration – Deindustrialized Cities in Eastern Germany, in: *European Planning Studies* 20/7 (2012), 1155–1172.

13 <https://www.arl-net.de/lexica/de/metropolregion-europäische?lang=en> (22.5.2019). Ergänzungen durch die Autorinnen.

im deutschen Grundgesetz (Artikel 72 Absatz 2 GG) verankerten Versprechen auf Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Konflikt. Auch im EU-Kontext verstärkt sich vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen die Diskussion um die Räume abseits der Metropolregionen.¹⁴

In der raumwissenschaftlichen Forschung wird jedoch zunehmend betont, periphere Regionen nicht vorrangig unter den Aspekten der Abwanderung oder der Schrumpfung zu diskutieren, sondern auch in ihren spezifischen Potenzialen, Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.¹⁵ Dies bedeutet auch, dass in der Diskussion über Peripherien physisch-territoriale Indikatoren (Lage, Bevölkerungsdichte) an Gewicht verlieren und relationale Entwicklungsfaktoren (Vernetzungen, Angebundenheit an Infrastrukturen und Informationsflüsse) an Gewicht gewinnen. Studien über periphere Klein- und Mittelstädte betonen die Unterschiedlichkeit der Problemwahrnehmungen vor Ort und der Handlungsmuster in den untersuchten Städten.¹⁶ Damit rückt die Frage nach lokal wie regional spezifischen Faktoren, die die Diskurse vor Ort und das Handeln von Akteur*innen beeinflussen, in den Vordergrund. Hier setzt der vorliegende Beitrag an, indem Peripherisierungsprozesse mit Entwicklungspfaden und den Reaktionen auf die wahrgenommenen Herausforderungen vor Ort in einen Erklärungszusammenhang gesetzt werden.

Der Beitrag gibt einen Einblick in die Entwicklungen von drei Städten in Deutschland, die mit Peripherisierungsprozessen konfrontiert sind. Dabei wird als zentrale Fragestellung herausgearbeitet, welche unterschiedlichen Ausprägungen und Dynamiken Peripherisierungsprozesse annehmen können und welche stadtentwicklungspolitischen Wege gewählt werden, um mit diesen Herausforderungen umzugehen. Anhand der ausgewählten Städte werden drei unterschiedliche Muster von Peripherisierungsprozessen sichtbar: eine schleichende Entwicklung, ein abrupter Bruch und eine eher relative Verschlechterung im Vergleich zu umliegenden Regionen. In der Reaktion auf Peripherisierungsprozesse zeigen sich Muster der Pfaddifferenzierung, des Pfadwandels und der Pfadpersistenz. Diese Typisierungen sind als explorativ zu verstehen. Sie erweitern aber unser Verständnis von Peripherisierungsprozessen und den jeweiligen Handlungs- und Entwicklungsoptionen und zeigen auf, wie dieses aus einem interdisziplinären und ganzheitlichen Blick (historische, politikwissenschaftliche und raumwissenschaftliche Perspektive) gewinnt.

14 Andrew K. Copus/Joan Noguera, Conceptual Framework. Annex 1 for PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe. Final Report, Luxemburg 2017. Download unter <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/D5%20Annex%201.%20Conceptual%20Framework.pdf> (22.5.2019).

15 Franziska Görmar/Thilo Lang, Acting Peripheries, in: ACME. An International Journal for Critical Geographies 18/2 (2019), 486–495.

16 Elke Bojarra-Becker/Thomas Franke/Martin zur Nedden, Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten. Fokus: Schrumpfung und Peripherisierung, Berlin 2017.

2. Konzeptionelle Grundlagen und Methodik

Die empirischen Ergebnisse in diesem Beitrag basieren insbesondere auf der Konzeption und Methodik in zwei Forschungsprojekten, von denen sich das erste mit Peripherisierungsprozessen in Deutschland, das zweite mit Inneren Peripherien in einem europäischen vergleichenden Kontext befasste. Im Rahmen des erstgenannten Projekts „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“ (2009–2011) wurde Peripherisierung zur empirischen Untersuchung über die Teilprozesse Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung definiert.¹⁷ Maßgeblicher Ausgangspunkt für die Identifizierung von peripherisierten Räumen war eine langjährige Abwanderungstendenz von jungen Erwachsenen bzw. von Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Kontinuierliche Abwanderungen in dieser Altersgruppe zeigen die fehlende Attraktivität von Räumen an und wirken zugleich auch negativ auf deren Zukunftsperspektiven. Auch die Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020¹⁸ weist auf die Problemlagen hin, die in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung in Hinsicht auf die Versorgung mit Infrastruktur und Dienstleistungen, aber auch in Bezug auf die Struktur der Arbeits- und Wohnungsmärkte zutage treten.¹⁹

Neben einer dauerhaften Abwanderungstendenz wurden noch zwei weitere Indikatoren für Peripherisierungsprozesse hinzugezogen. Der zweite Indikator war ein als Abkopplung bezeichneter Prozess, mit dem mangelnde Innovationsdynamiken und unzureichender Zugang zu überörtlich bedeutsamen Netzwerken und Infrastrukturen gemeint sind, operationalisiert beispielsweise über Anschlüsse an Fernverkehrsstrassen oder über Mitgliedschaften in Innovationsnetzwerken. Als dritter Indikator für Peripherisierungsprozesse galt eine bestehende Abhängigkeit von Entscheidungszentralen der produzierenden Wirtschaft und des Einzelhandels, von staatlichen Transferleistungen und von bundes- und landespolitischen Entscheidungen. Für eine Einschätzung wurden vor allem die Verortung von Firmensitzen, kommunale Finanzsituationen und Mitgliedschaften in politischen Gremien herangezogen. Mit dem Indikator Stigmatisierung wurden darüber hinaus

17 Von 2009 bis 2011 untersuchte das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung – ILS in Kooperation mit dem Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) sechs Fallstudienstädte. Dies waren Eschwege in Nordhessen, Osterode am Harz im Südosten von Niedersachsen, die Städte Lutherstadt Eisleben und Sangerhausen im Südharz bzw. im Mansfelder Land, Völklingen im Saarland und Pirmasens in Rheinland-Pfalz. Abschlussband des Projekts: Matthias Bernt/Heike Liebmann (Hg.), *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*, Wiesbaden 2013.

18 Vgl. TAEU2020, *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary.

19 Vgl. Mats Johansson/Marek Kupiszewski, *Demography. European Development Opportunities for Rural Areas Programme*, ESPON 2009.

auch diskursive Prozesse mit in die Situationsanalyse einbezogen. Bei Stigmatisierung handelt es sich um die kommunikative Konstruktion von negativen Bildern und Kennzeichnungen, die vor allem durch mediale Akteur*innen hergestellt werden und die sowohl vor Ort als auch überregional negative Haltungen hervorrufen und die Peripherisierung verstärken können.²⁰ Ausgehend von diesen aus der Literatur abgeleiteten Indikatoren für Peripherisierungsprozesse, die sich nur zum Teil über Sekundärdatenauswertungen abbilden lassen, wurden in ausgewählten Regionen, in denen sich langjährige Abwanderungsprozesse zeigten, auf der Grundlage von Expert*inneninterviews (Wissenschaft, Planung und Politik) und Literaturanalyse verschiedene Mittelstädte unter 50.000 Einwohner*innen als Untersuchungsstädte identifiziert. Ein Kriterium bei der Auswahl stellte auch die aktive Stadtpolitik dar. In den sechs ausgewählten Mittelstädten Eschwege, Osterode am Harz, Lutherstadt Eisleben, Sangerhausen, Völklingen und Pirmasens wurden über qualitative Expert*inneninterviews die Wahrnehmung von lokalen Problemlagen sowie die Handlungsansätze auf stadtpolitischer Ebene erfasst. Pro Stadt wurden rund 20 bis 30 Interviews mit Expert*innen aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Medien, Wirtschaft und Zivilgesellschaft geführt.

Im Rahmen eines europäischen Projekts, das von 2016 bis 2017 lief, konnten diese Ergebnisse eingeordnet und ergänzt werden. Interessensgegenstand des ESPON-Projekts „PROFECY“ waren Regionen, die relational zu ihren Nachbarregionen vor größere wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen gestellt sind;²¹ diese Regionen wurden als „Innere Peripherien“ bezeichnet. Für den deutschen Kontext wurde die Region um Bad Berleburg als Fallstudie genauer untersucht. Ziel des Forschungsprojekts war die Schaffung einer soliden empirischen Basis und eines konzeptionell-theoretischen Rahmens, um Innere Peripherien und ihre Prozesse, Merkmale und Besonderheiten zu verstehen und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Ausgangspunkt bei „PROFECY“ ist die Definition von drei konzeptionellen Typen von Inneren Peripherien aus dem bisherigen Forschungsstand. Dabei ist

20 Vgl. beispielhaft für das methodische Vorgehen Thomas Bürk/Sabine Beißwenger, Stigmatisierung von Städten, in: Bernt/Liebmann (Hg.), Peripherisierung, 24–46.

21 Das EU-ESPO-PROJEKT „PROFECY – Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest“ führte vergleichende Untersuchungen im europäischen Raum durch. Im Rahmen von qualitativen, vertiefenden Fallstudien aus Polen, Ungarn, Italien, Spanien, Schweden, Österreich und durch die deutsche Fallstudie Siegen-Wittgenstein mit der Stadt Bad Berleburg im Bundesland Nordrhein-Westfalen wurden ausgewählte Regionen eingehender untersucht. ESPON ist das 2002 gegründete Europäische Raumbeobachtungsnetzwerk, welches die Aufgabe hat, zur besseren Wissens- und Informationsgrundlage der europäischen Raumentwicklungspolitik beizutragen. Im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit erfolgt die Sammlung länderübergreifender Daten mit dem Ziel, zusammenhängende Entwicklungen und Trends in Europa zu veranschaulichen.

davon auszugehen, dass diese Typen in der empirischen Forschung selten in Reinform und eher in Kombination anzutreffen sind.

Der erste konzeptionelle Typ von Inneren Peripherien basiert auf der Annahme, dass es sich um Gebiete mit geringem ökonomischen Potenzial handelt und – da der „PROFECY“-Ansatz von einer Einordnung von Räumen im Vergleich zu den jeweils umliegenden Räumen ausgeht – die umgebenden Regionen wirtschaftlich besser aufgestellt sind. Diesem Typus liegt eine ursächlich ökonomische Erklärung für das Verständnis zugrunde. Ein zweiter Typus von Inneren Peripherien setzt stärker an der Lebenswelt und Alltagsorganisation der Bewohner*innen in einer Region an und sieht die Erklärung von Peripherien stärker durch einen (vergleichsweise) schlechteren Zugang zu Einrichtungen der Grunddaseinsversorgung in einer Region begründet. Der dritte konzeptionelle Typ Innerer Peripherien kommt dem konzeptionellen Verständnis von Peripherisierung im Projekt „Stadtkarrieren“ am nächsten. Hier wird von einer Überlagerung von einem Bündel von sozioökonomischen Indikatoren ausgegangen, um die Entstehung und Ausprägung von peripherisierten Räumen zu verstehen. Neben ökonomischen und sozialen Prozessen kommt hier auch diskursiven und institutionellen Prozessen Erklärungskraft zu. Insbesondere die letztgenannten Aspekte konnten (nur) über die vertiefenden qualitativen Fallstudien erhoben werden.

Von diesen drei konzeptionellen Typen ausgehend identifizierte das „PROFECY“-Projekt mit operationalisierenden, empirischen Daten EU-weit Gebiete, die als Innere Peripherien eingeordnet werden können. Abbildung 1 zeigt das Ergebnis dieser Einordnung für Deutschland. Die verfügbaren empirischen Daten liefern Anhaltswerte für die Überprüfung der drei konzeptionellen Typen, können die Komplexität von Inneren Peripherien aber nicht gänzlich abbilden. Dargestellt sind hier Räume, die mit Bezug auf festgelegte Grenzwerte im Vergleich zu den umliegenden Räumen schlechter abschneiden, was 1) die Fahrtzeit zu regionalen Zentren, 2) die Distanz zu Verdichtungsräumen, 3) den Zugang zu Einrichtungen wie Krankenhäusern, Schulen und Supermärkten und 4) die sozioökonomische und soziodemografische Entwicklung betrifft. Entsprechende Karten sind auch für den europäischen Raum verfügbar, sind aber nur bei vergrößerter Maßstabsbetrachtung lesbar und deshalb hier nicht abgedruckt.²²

Die Ergebnisse aus „PROFECY“ zeigen, dass Innere Peripherien ein deutschlandweites und ebenso ein europaweites Phänomen sind und eine länderübergreifende Herausforderung darstellen, auch wenn sie in unterschiedlichen Ausprägungen

22 Für Karten für den EU-Raum siehe u.a. ESPON PROFECY Annex 5–7, <https://www.espon.eu/inner-peripheries> (22.5.2019).

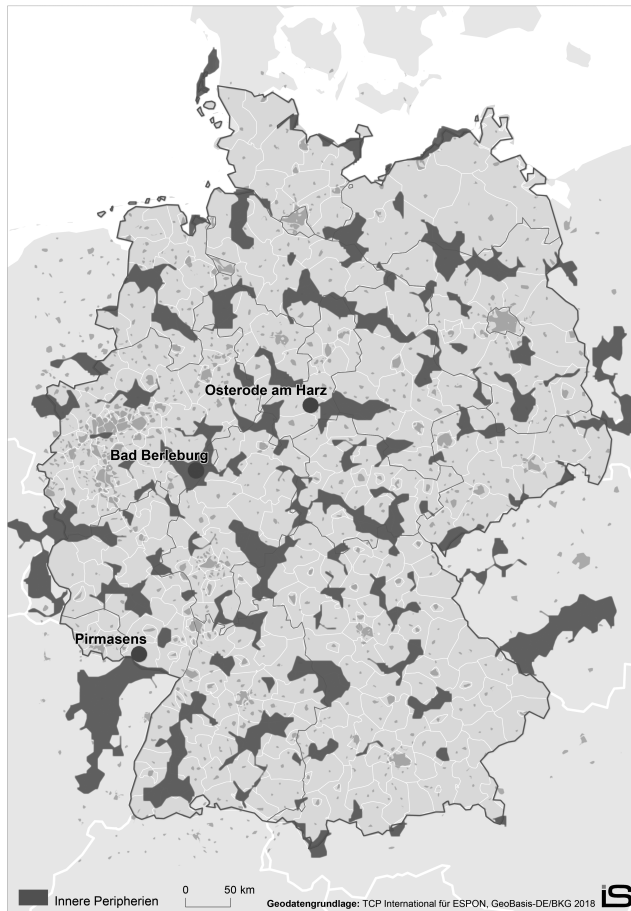


Abbildung 1: Deutschland mit allen Peripherisierungsgebieten nach dem Verständnis des EU-Projekts „PROFECY“ und die in diesem Aufsatz vorgestellten Fallstudien.
 © Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung – ILS

vorkommen und sehr unterschiedliche räumlich-institutionelle Skalenebenen umfassen.²³

Die vergleichende Analyse von Erkenntnissen aus beiden Projekten in diesem Beitrag ist möglich durch die methodisch ähnliche Vorgehensweise bei der Erfassung von Peripherien und durch die Gemeinsamkeiten im Verständnis der zugrunde liegenden Prozesse und Merkmale. In beiden Projekten erfolgte auf Basis theoretischer Vorüberlegungen die Identifizierung von konkreten Gebieten, die als

23 ESPON, Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest (PROFECY). Final Report, Luxemburg 2017, unter <https://www.espon.eu/inner-peripheries> (22.5.2019).

peripherisierte Räume bzw. als Innere Peripherien bezeichnet werden können. In einem zweiten Schritt schloss sich dann im jeweiligen Projekt die Untersuchung der Entstehungsprozesse und Bewältigungsstrategien in exemplarischen Fallstudiengebieten an. Das ESPON-Projekt legte jedoch einen stärkeren methodischen Schwerpunkt auf den ersten, das Projekt „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“ einen Fokus auf den zweiten methodischen Schritt.

Dem Begriff Peripherien liegt im ESPON-Projekt „PROFECY“ ein konzeptionelles Verständnis zugrunde, das an die Überlegungen im Projekt „Stadtkarrieren“ gut anschließt. Beim Konzept der Inneren Peripherien im ESPON-Projekt steht der Entwicklungsabstand zu den umliegenden Räumen im Vordergrund. Die Erklärungsansätze für die Entstehung Innerer Peripherien sind jedoch anschlussfähig an das Konzept der Peripherisierung, das die prozessuale Dimension der Entstehung von Peripherien betont. In diesem Beitrag bezeichnen wir unsere Fallstudiengebiete einheitlich als Städte im peripherisierten Raum.

Tabelle 1: Kennzahlen der Fallstudienstädte

	Einwohner*innen (in absoluten Zahlen, 2016)	Hochqualifizierte am Arbeitsort (in %, 2016)	Bildungs- wanderung (je 1.000 Ein- wohner*innen, 2016)	Verschuldung im Kernhaushalt (in Euro je Einwohner*innen, 2016)
Osterode am Harz	21.985	7,7	-27,3	1.700
Niedersachsen	7.945.685	11,8	15,6	1.526
Pirmasens	40.416	8,3	27,9	9.998
Rheinland-Pfalz	4.066.053	10,9	19,8	3.504
Bad Berleburg	19.261	7	-12,2	1.136
Nordrhein-Westfalen	17.890.100	13,9	22,7	2.886

Quelle: www.wegweiser-kommune.de (22.5.2019). Eigene Darstellung.

Tabelle 1 gibt einen ersten Eindruck von den drei hier besprochenen Fallstudienstädten: Für Osterode am Harz (Niedersachsen) sticht die hohe Bildungsabwanderung heraus, für Pirmasens (Rheinland-Pfalz) die hohe lokale Verschuldung und für Bad Berleburg (Nordrhein-Westfalen) die relativ gute kommunale Finanzlage bei gleichzeitig jedoch ebenfalls hoher bildungsorientierter Abwanderung und einem geringen Anteil von Hochqualifizierten. Diese statistischen Kennziffern sollen anschließend in einen erklärenden Zusammenhang gebracht werden. Die empirischen Befunde beruhen – neben sekundärstatistischen Auswertungen – vor allem auf Interviews (60 bis 90 Minuten) mit Expert*innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft (Osterode am Harz: 34 Interviews; Pirmasens: 22 Inter-

views; Bad Berleburg/Landkreis Siegen-Wittgenstein: 13 Interviews und ein Auswertungsworkshop). Alle Interviews wurden vollständig transkribiert und über eine computergestützte qualitative Daten- und Textanalyse ausgewertet.

3. Städte im peripherisierten Raum: Empirische Befunde aus drei Städten

Im Folgenden werden die Forschungsergebnisse zu Peripherisierungsprozessen aus drei Fallbeispielstädten – Osterode am Harz, Pirmasens und Bad Berleburg – vergleichend gegenübergestellt.²⁴ Dabei werden jeweils zunächst kurz (die wirtschafts-) historischen Entwicklungspfade aufgezeigt, dann die zum Untersuchungszeitraum vorliegenden Ausprägungen der Peripherisierungsprozesse Abwanderung, Abkoppelung, Abhängigkeit und Stigmatisierung und abschließend werden die Governance-Konstellationen und Handlungsoptionen analysiert.

3.1 Osterode am Harz

Entwicklungspfad

Traditionell ist die regionale Entwicklung des südlichen Harzes geprägt von Bergbau und von den Kurstandorten, die eine gewisse touristische Erschließung des Harzes getragen haben. Etablierte Ankerpunkte der wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung waren die Universität Göttingen und die Technische Universität Clausthal und ihre Vorläufer seit dem 18. Jahrhundert.

Die betrachtete Region mit dem Kreis und der Kreisstadt Osterode am Harz war in der Nachkriegszeit ein Beispiel für eine durch Klein- und kleine Mittelstädte geprägte Region in der ehemaligen innerdeutschen Grenzzone. Damit nahm sie einerseits bis 1990 eine Randlage an einer langjährig undurchlässigen Grenze ein, hatte aber auch durch besondere Förderungen eine Sonderstellung, die bestimmte wirtschaftliche Entwicklungen ermöglichte. So waren hier Standorte der Bundeswehr, des Zolls und des Bundesgrenzschutzes angesiedelt, die Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Impulse in die Region brachten; die spezielle Zonenrandförderung kam hier zum Tragen.

²⁴ Die Empirie wurde für zwei Mittelstädte (Osterode am Harz und Pirmasens) im Rahmen des Projekts „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“ und für eine Stadt (Bad Berleburg) im Rahmen von ESPON „PROFECY“ betrachtet.

Peripherisierungsprozesse zum Untersuchungszeitraum

Ein Bericht zum demografischen Wandel in Niedersachsen aus dem Jahr 2007 wies für den Landkreis Osterode die höchsten Bevölkerungsverluste im Zeitraum 1988 bis 2006 aus, ebenso das höchste Geburtendefizit 2006, ein überdurchschnittlich hohes Durchschnittsalter und einen im niedersächsischen Vergleich sehr geringen Anteil an Jugendlichen und Kindern.²⁵ Seit den 1970er-Jahren sank die Einwohner*innenzahl der Stadt Osterode am Harz von einem Ausgangsstand von über 30.000 Personen, 2017 erreichte sie einen Stand von 24.339.²⁶

Nach der deutschen Wiedervereinigung nahm die Region eine räumlich zentrale Lage innerhalb Deutschlands ein, entwickelte aber nichtsdestotrotz Merkmale eines peripherisierten Raumes, da vor allem die Verkehrsinfrastruktur durch die jahrzehntelange Randlage unzureichend ausgebildet war und sich die Region abseits der landes- und bundespolitischen Zentren befindet. Etablierte öffentliche Einrichtungen wie Bundeswehrstandorte und Zollbehörden verloren ihre Relevanz und wurden sukzessive verlegt oder geschlossen. Die Zonenrandförderung fiel nach der Wiedervereinigung weg und der Zufluss an Fördermitteln in die nur wenige Kilometer entfernten Gebiete der neuen Bundesländer schufen ein Fördergefälle zuungunsten der Region. Hier wurde eine Abhängigkeit von den Entscheidungen auf überregionalen Ebenen deutlich.

Nicht nur Städtebau- und Infrastrukturförderungen wurden aus der Region abgezogen, die besseren Bedingungen an Standorten der neuen Bundesländer führten dazu, dass auch Unternehmen ihre Standorte aus der Region in wirtschaftlich attraktivere Förderkulissen verlagerten. Dennoch ist die Region weiterhin geprägt von einer mittelständischen Wirtschaft, die auch einige ‚hidden champions‘ und Weltmarktführer einschließt. Osterode am Harz empfindet sich selbst als eine Industriestadt und fördert das Bild eines mittelständischen Industriestandorts.

Spürbar werden Abkopplungsprozesse aber dennoch an der zunehmend eingeschränkten Einzelhandelsstruktur, durch die Schwierigkeiten, die lokale Unternehmen hinsichtlich der Fachkräftesuche formulieren, hinsichtlich der nicht vorhandenen Autobahn- und der eingeschränkten Zusanbindung und hinsichtlich der mangelnden Innovationsimpulse in bürgerschaftlichen und gewerblichen Gremien, insbesondere im Tourismus und im Einzelhandel.

Eine mediale Stigmatisierung ist für Osterode am Harz nicht direkt auszuma-
chen, jedoch spielen negativ behaftete Themen wie Überalterung der Bevölkerung
und Immobilienpreisverfall bzw. Leerstände in der historischen Fachwerk-Innen-

25 Niedersächsischer Landtag, Bericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover 2007, insbes. 65, 67, 68, 71.

26 Datenquelle: <https://www.osterode.de/portal/seiten/einwohnerzahlen-und-bevoelkerungsstruktur-912000082-21351.html> (29.4.2019).

stadt eine Rolle in der Wahrnehmung der Bürger*innen selbst und in der Außenwahrnehmung. Insgesamt wird eher mangelnde überregionale Aufmerksamkeit für die Stadt als negativer Faktor benannt.

Governance-Konstellationen und Handlungsoptionen

In Reaktion auf die genannten Herausforderungen lassen sich für Osterode am Harz Veränderungen hinsichtlich der lokalen Governance und der überregionalen Vernetzungen feststellen. So wurde ein wirtschaftsnaher Bürgermeister gewählt, die Stadtverwaltung an zentralen Positionen professionalisiert und eine Stadtmarketing-Initiative gestartet. Überregional suchte die Stadt Osterode am Harz den Anschluss an die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg und vernetzte sich stärker mit landespolitischen Akteur*innen. Mit dem Kreis Göttingen gab es etablierte Kooperationen im Bereich der Wirtschaftsförderung; 2016 – sechs Jahre nach dem eigentlichen Projektuntersuchungszeitraum – schloss sich der Landkreis Osterode am Harz mit dem Landkreis Göttingen zusammen. Für die Stadt bedeutete dies den Verlust des Kreissitzes, gleichzeitig führte es aber auch zu einer Entlastung der kommunalen Ausgabensituation und öffnete den Weg für eine engere Anbindung Osterodes an das Oberzentrum Göttingen. Wenngleich sich Osterode am Harz weiterhin als Industriestandort versteht und damit dem bisherigen Entwicklungspfad folgt, zeigt sich eine thematische Auffächerung. Alternative und neue Entwicklungsmöglichkeiten werden zunehmend im Kultur- und Tourismusbereich gesucht. So wird beispielsweise das baukulturelle Erbe der Stadt (Fachwerkbauten, historischer Ortskern) im Zusammenschluss mit anderen Städten des Landkreises für eine bessere überregionale Sichtbarkeit gemeinsam vermarktet.²⁷

3.2 Pirmasens

Entwicklungspfad

Die Region Pirmasens stellt einen ländlich geprägten Raum im Pfälzerwald mit dem Monozentrum der Stadt Pirmasens dar. Über lange Zeit war Pirmasens geprägt von einer einzigen Industriesparte, der Schuhindustrie, die einen Großteil der Bevölkerung beschäftigte und mit großen Produktions- und Verwaltungsgebäuden sowie internationalen Messen das Stadtbild und das Selbstverständnis der Stadt maßgeblich beeinflusste.

²⁷ Für den vollständigen Fallstudienbericht siehe https://www.ils-forschung.de/wp-content/uploads/2019/05/osterode-bericht_endfassung_012011.pdf (17.4.2020).

Aus einer langen Tradition des Nähens in Heimarbeit entstanden im 19. und in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhundert große Schuhfabriken in Pirmasens. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es jedoch bereits zu ambivalenten Entwicklungen: Einerseits wurden bereits Schuhfabriken geschlossen, andererseits verzeichnete die nationale Schuhindustrie noch wachsende Produktionszahlen bis Ende der 1960er-Jahre, und bis in die 1970er wurden neue Messe- und Veranstaltungsformate dieses Industriezweigs in Pirmasens aufgelegt, die Stadt investierte in öffentliche Infrastruktur. Ein weiterer wirtschaftlich relevanter Bereich war der Militärstandort, den die US-amerikanischen Streitkräfte betrieben.

Peripherisierungsprozesse zum Untersuchungszeitraum

Mit den 1970er-Jahren erfolgte jedoch eine graduelle Entkoppelung von einer sich globalisierenden Schuhindustrie. Die Relevanz der lokalen Schuhindustrie nahm mit einer Internationalisierung des produzierenden Gewerbes und einer Verlagerung der Schuhproduktion vor allem nach Ostasien ab. Die größtenteils gering und einseitig qualifizierten Arbeitnehmer*innen verloren ihre Anstellung und die Arbeitslosigkeit nahm zu. Diese langjährige Tendenz der ökonomischen Veränderung spiegelt sich auch in der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Pirmasens wider, die 1962 mit 60.938 Personen einen Bevölkerungshöchststand registrierte, im Jahr 2018 aber nur noch 40.996 Einwohner*innen verzeichnen konnte.²⁸ Vor allem junge, gut Ausgebildete wandern ab.

Abkopplungsprozesse können für Pirmasens nicht nur hinsichtlich der wirtschaftlichen Innovationsnetzwerke, sondern auch in Bezug auf Verkehrsinfrastrukturen konstatiert werden: Die größeren Zentren Saarbrücken und Kaiserslautern sind durch eingeschränkte infrastrukturelle Anbindung und die Entfernung nur von zweitrangiger Bedeutung für die regionale Entwicklung; die wirtschaftlich starke, durch Chemieindustrie geprägte Rheinschiene ist durch den Pfälzerwald von der Fallstudienregion getrennt.

Die Firmen der Pirmasenser Wirtschaft hatten und haben ihre Zentralen vor Ort, wodurch wenig Abhängigkeit von extern gefällten Entscheidungen gegeben war; der Abzug der amerikanischen Streitkräfte in den 1990er-Jahren war jedoch ein lokal wenig zu beeinflussender Einschnitt, der zusammen mit weiteren Schuhfabrik-Schließungen zu einer Verschärfung der städtischen Krise führte und Wohnungsleerstände, Arbeitsplatz- und Kaufkraftverluste verursachte. Auf dieser

28 Datenquelle: http://www.pirmasens.de/dante-cms/app_data/adam/repo/tempmedia/1556704084.FZRFHWNEFQCFGKDPPMKZAALQMEJJVSJW/90907_gemeindestatistik-pirmasens-2018.pdf (22.5.2019).

Basis stieg auch die Abhängigkeit der Stadt von externen finanziellen Ressourcen, und ein dauerhaft hoher kommunaler Schuldenstand stellte sich ein.

Dieser kommunale Schuldenstand, aber auch die Verschuldung von Privathaushalten und die hohe Arbeitslosenquote sind Stigmata, die durch überregionale Medienberichterstattung mit der Stadt Pirmasens in Verbindung gebracht werden und zum einen Investitionsentscheidungen externer Unternehmen, zum anderen aber auch die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt negativ beeinflussen.

Governance-Konstellationen und Handlungsoptionen

Die Stadtspitze hat sich in den 1990er- und 2000er-Jahren in einem kooperativen Bündnis mit Leitungspersonen aus Verwaltung, Parteien, Unternehmen und Bildungseinrichtungen neu aufgestellt und durch ein gemeinsam entwickeltes Stadtleitbild und ein Innenstadt-Entwicklungskonzept strategische Weichen für die Zukunftsentwicklung von Pirmasens gestellt. Damit einher geht auch die sehr strategische Nutzung von Fördermitteln für den Stadttumbau.

Dem negativen Image der Stadt wird durch Kommunikations- und Marketingmaßnahmen, die sich an die Bevölkerung richten, entgegengewirkt. Als Leuchtturmprojekt kann das 2008 eröffnete Wissenschaftsmuseum Dynamikum gelten, mit welchem ein überregional positives Bild von Pirmasens transportiert wird.

Heute wird – anknüpfend an die Schuhindustrie – ein Wandel hin zu Forschungs- und Innovationsnetzwerken angestrebt. So ist es gelungen, eine Fachhochschule mit Studiengängen auch im Bereich Schuhproduktion auf dem Konversionsgelände der amerikanischen Kasernen anzusiedeln. Zugleich werden auch die architektonisch herausragenden, zentral gelegenen ehemaligen Schuhproduktionsstätten einer neuen Nutzung zugeführt. Damit wird der traditionelle Pfad der Schuhindustrie nicht verlassen, sondern in aktualisierter Form beibehalten.²⁹

3.3 Bad Berleburg

Entwicklungspfad

Die Region Siegen-Wittgenstein weist eine deutliche Zweiteilung hinsichtlich ihrer Entwicklung auf, zum einen in den westlichen Teil des Siegerlandes mit dem Oberzentrum Siegen und andererseits in den östlichen Teil des Wittgensteiner Landes, welcher von kleinen Städten und Dörfern geprägt ist und in dem die Fallstudienstadt Bad Berleburg liegt. Diese Unterschiede beruhen auf der Gegebenheit, dass die

²⁹ Vollständiger Fallstudienbericht unter https://www.ils-forschung.de/wp-content/uploads/2019/05/pirmasens-bericht_endfassung_012011.pdf (17.4.2020).

Region schon über einige Jahrhunderte an der Schnittstelle mehrerer Herrschafts-, Kultur-, Sprach- und Religionsgebiete lag und bis 1975 in zwei Kreise geteilt war.

Durch die Datenanalyse im Rahmen des ESPON-Projekts konnte das Gebiet um Bad Berleburg als peripherisierter Raum hinsichtlich der Erreichbarkeit der regionalen Zentren und hinsichtlich des Zugangs der Bevölkerung zu Einrichtungen der Grunddaseinsversorgung charakterisiert werden.

Die Region um Bad Berleburg ist seit dem Mittelalter durch Waldbewirtschaftung und Metallverarbeitung geprägt. Diese Industriezweige konnten sich über wiederholte wirtschaftliche Krisen immer wieder aktuellen Bedingungen anpassen, auch heute ist die Region industriestark und durch viele mittelständische Betriebe geprägt.

Peripherisierungsprozesse zum Untersuchungszeitpunkt

Obwohl die Stadt Bad Berleburg nicht als ökonomisch peripherisiert gelten kann, so ist sie doch durch starke Abwanderung und demografischen Wandel im Sinne von Alterung der Bevölkerung als peripherisiert zu bezeichnen. Im Zeitraum von 2006 bis 2016 verringerte sich die Einwohner*innenzahl von 20.440 auf 19.261.

In Bezug auf die infrastrukturelle Anbindung kann die Stadt ebenfalls als peripherisiert angesehen werden: Straßenverbindungen werden oft als unzureichend beschrieben, besonders für die Schwertransporte der metallverarbeitenden Firmen; der eingeschränkte öffentliche Nahverkehr führt zu einer hohen Abhängigkeit vom Auto. Auch die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Grunddaseinsversorgung ist in Teilen des relativ zur Einwohner*innenzahl sehr ausgedehnten Stadtgebietes in Frage gestellt.

Von den lokalen Akteur*innen wird mehrfach die gefühlte Distanz zu den Entscheidungsgremien auf Ebene des Landes und des Bundes formuliert, insbesondere werden Abhängigkeit und mangelnde Einbindung kritisiert. Die administrative Randlage im Bundesland Nordrhein-Westfalen – die Stadt liegt an den Landesgrenzen zu Hessen – wird ebenfalls als Nachteil gesehen, da relativ hohe administrative Hürden eine Kooperation über Landesgrenzen hinweg verhindern und so gemeinsame Lösungen hinsichtlich demografischer oder infrastruktureller Herausforderungen erschweren. In Hinsicht auf Stigmatisierung wurden unterschiedliche Narrative gefunden, die ein negatives Bild in Bezug auf die schlechte Erreichbarkeit des Wittgensteiner Landes vermitteln.

Governance-Konstellationen und Handlungsoptionen

Traditionell weist die Region eine gute Kultur der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber*innen, Arbeitnehmer*innen und kommunalen Verwaltungen auf. Auf dieser Basis und mithilfe des nordrhein-westfälischen Landeswettbewerbs REGIO-

NALE konnte eine neue interkommunale Kooperationsebene etabliert werden, die die vorher nicht institutionalisierte Region ‚Südwestfalen‘ zu einem handlungsfähigen Akteur zusammenschloss und eine neue regionale Identität schuf. In diesem Rahmen wurde auch unter Beteiligung der Stadt Bad Berleburg und weiterer lokaler Akteur*innen eine gemeinsame Entwicklungsstrategie erarbeitet, die mit den über- und untergeordneten administrativen Ebenen integriert ist und Sichtbarkeit für die Landesregierung und für mögliche Investor*innen und Zuzugsinteressierte schafft.

Im Rahmen dieses Programms wurde auch der etablierte Pfad einer Industrieregion als verbindendes Element formuliert und die Weiterentwicklung dieses Entwicklungspfads bestärkt. Dies sichtbar zu machen und die überdurchschnittliche Wirtschaftskraft der Region ins öffentliche Bewusstsein zu bringen, dient auch als Abwehrstrategie für negative Bilder der Region.³⁰

4. Diskussion: Vergleichende Betrachtung der untersuchten Städte

Die vergleichende Betrachtung der Fallstudienstädte zeigt sehr unterschiedliche Pfade und Entwicklungsdynamiken, über die sich Räume zu Inneren Peripherien entwickeln können. Die nachfolgende Tabelle (Tabelle 2) verweist, neben der lang anhaltenden Abwanderung, die sich aufgrund der Auswahlkriterien der Untersuchungsstädte als gemeinsames Charakteristikum zeigt, auch auf die gemeinsame Wahrnehmung der Abkopplung in den Städten. Abhängigkeit wie auch Stigmatisierung haben unterschiedliche Relevanz für die Fallstudienstädte.

Neben diesem Zugang zu einem besseren Verständnis von Inneren Peripherien, in dem die einzelnen Prozesskomponenten genauer charakterisiert werden, kann auch noch eine Einordnung nach der Art der Dynamiken erfolgen, mit denen Peripherisierung in einer Region einsetzt. Hier kann auf Basis der empirischen Erkenntnisse unterschieden werden in eine stetige, schleichende Peripherisierung, in eine bruchartige Veränderung und in ein Gleichbleiben der Situation vor Ort bei simultaner positiver Dynamik in den umliegenden Gebieten. Auch hier ist häufig eine Überlagerung von unterschiedlichen Prozessen zu erkennen. Für das Fallbeispiel Pirmasens war der Niedergang der Schuhindustrie ein schleichender Prozess, der den Akteur*innen erst verzögert bewusst wurde. Über einen lang andauernden Zeitraum kam es zu einem selbstverstärkenden Kreislauf aus geringer werdender

30 Zur Einsicht des vollständigen Fallstudienberichts vgl. Sabine Beißwenger/Nils Hans/Sabine Weck, Case Study Report Landkreis Siegen-Wittgenstein (Germany). Annex 11, Final Report. ESPON Project „Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe“ (PROFECY), Dortmund 2017. Download unter <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/D5%20Annex%2011.%20Case%20study%20report.%20Kreis%20Siegen-Wittgenstein%20%28Germany%29.pdf> (22.5.2019).

Tabelle 2: Darstellung der Fallstudienstädte im Vergleich

	Osterode am Harz	Pirmasens	Bad Berleburg
Peripherisierung	Abwanderung; Abkopp- lung; Abhängigkeit (poli- tisch wie wirtschaftlich)	Abwanderung; Abkopp- lung (infrastrukturell wie wirtschaftlich); Stigmati- sierung	Abwanderung; Abkopp- lung (infrastrukturell); Abhängigkeit (politisch)
Dynamik	Bruch	Schleichende Entwicklung	Relative Verschlechterung
Governance	Stärkung nach innen: wirt- schaftsnahe Professiona- lisierung von Politik und Verwaltung	Kooperative lokale Gover- nance: breites Bündnis lokaler Akteure	Kooperative regionale Governance
Entwicklungspfad	Themenauffächerung (Pfaddifferenzierung)	Reinterpretation (Pfad- wandel)	(Pfad-)Persistenz

Quelle: Eigene Darstellung.

Bevölkerung einerseits und Abbau von Dienstleistungen und Infrastrukturen andererseits und damit abnehmender Attraktivität für Bevölkerung und Investor*innen.

Einen Kontrast hierzu stellt eine plötzliche bzw. schnell ablaufende Veränderung wesentlicher Entwicklungsdeterminanten dar, wie sie exemplarisch für Osterode am Harz für die Zeit nach der Wiedervereinigung beschrieben wurde. Auch ökonomische Krisen, wie sie 2008 und in den Folgejahren zu beobachten waren, oder die Standortaufgabe eines großen Arbeitgebers vor Ort können einen solchen Einschnitt bewirken. Bad Berleburg schließlich stellt ein Beispiel für einen Peripherisierungsprozess dar, welcher weder von einer sich allmählich verstärkenden industriellen Problemlage noch von einem plötzlichen Bruch gekennzeichnet war, sondern eher durch eine Veränderung der relationalen Position der Region: Durch die politisch-ökonomische Fokussierung auf die Metropolregionen vor allem entlang des Rheins verlor die Region relativ an Entwicklungspotenzial in Hinsicht auf die Verkehrs- und IT-Infrastruktur, obgleich die wirtschaftliche Lage auch in Krisensituationen immer wieder stabilisiert und gestärkt werden konnte.

Nach dieser vergleichenden Darstellung der Peripherisierungssituationen und -dynamiken in den drei Fallstudiengebieten sollen nun die Governance-Konstellationen und die thematischen Pfadausrichtungen noch einmal in kontrastierender Form betrachtet werden. Wie oben dargelegt, handelt es sich bei Peripherisierung um ein Bündel von reversiblen oder zumindest in Teilen veränderbaren Prozessen. Eine Veränderung in der lokalen und überlokalen Governance in Reaktion auf Peripherisierungsprozesse ist dabei in allen Fallstudien zu beobachten und als ein zentrales Veränderungspotenzial aufzufassen. In Osterode am Harz zeigt sich lokal beispielsweise ein integrierteres Politik- und Verwaltungshandeln; dieses ermöglicht

eine konsistente Strategieentwicklung und ist Ausgangsbasis für eine strategische Vernetzung zu Akteur*innen der Regional-, Metropolregions- und Landesebene. Der Ausbau dieser Mehrebenen-Netzwerke dient vor allem einem verbesserten Informationsfluss und der Lobbyarbeit im Sinne von politischer Einflussnahme, sie ist weniger auf die Einwerbung von Förder- und anderer Finanzmittel ausgerichtet.

In Pirmasens wird eine breitere Aufstellung des lokalen Akteursnetzwerks sichtbar und in einen Steuerungskreis sind neben Vertreter*innen aus Politik und Verwaltung auch solche aus Wirtschaft und Bildung integriert. Diese lokale Kooperation dient zum einen der Entwicklung und Umsetzung von Entwicklungsleitbildern und der Schaffung von Handlungskompetenz, zum anderen der Steuerung der Außendarstellung. Die Mehrebenen-Vernetzung in Pirmasens ist vor allem auf die Landesebene gerichtet, um Fördermittel für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie, aber auch um grundsätzlichere Hilfestellungen wie beispielsweise einen Entschuldungsfond für die Stadt zu verhandeln.

Auch in Bad Berleburg ist ein lokales Netzwerk aus Politik und Verwaltung aktiv, welches in enger Absprache mit den Wirtschaftsakteur*innen arbeitet. Wichtiger sind hier jedoch die Vernetzungen zu höheren Koordinationsebenen; so ist die Stadt Teil einer regionalen Governance-Strategie. Die lokalen Projekte sind integriert in ein auch für die Landesebene gut sichtbares regionales Strategiekonzept, welches im Rahmen des kompetitiven NRW-Strukturförderprogramms REGIONALE entwickelt und umgesetzt wird. Diese Koordinationsebene bietet auch die Ausgangsbasis für kurzfristige, themenzentrierte Interventionen, wie etwa die Lobbyarbeit für eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.

Eng mit den Governance-Konstellationen verbunden sind die Optionen, wie ein thematischer Entwicklungspfad für die jeweilige Stadt gestaltet werden kann.³¹ Die hier betrachtete Fallstudie Osterode am Harz kann als ein Beispiel für eine Pfaddifferenzierung angesehen werden. Einerseits wird der Pfad ‚Industriestadt‘ weiterverfolgt, und die Politik ist auf die Förderung von mittelständischen Unternehmen und die Anwerbung von Fachkräften ausgerichtet. Zum anderen wird jedoch auch stärker das baukulturelle Erbe in Wert gesetzt und eine aktivere Hinwendung zu den Themenfeldern Kultur und Tourismus vollzogen. In Pirmasens kann im Vergleich hierzu von einem stärkeren Pfadwandel ausgegangen werden: Die Schuhindustrie bleibt wirtschaftlich von Bedeutung; durch die Fachhochschule mit schuhindustriespezifischen Studienangeboten und Forschungsinstituten wird sie stärker an die Innovationen in dieser Industrie angeknüpft. Städtebaulich werden die Bauten

31 Vgl. hierzu auch weitere Fallstudienbesprechungen in Sabine Beißwenger/Hanna Sommer, Entwicklungspfade industriell geprägter Mittelstädte im Kontext von Peripherisierung, in: *disP – The Planning Review* 48/2 (2012), 44–54.

der Schuhindustrie weiterentwickelt und neuen Nutzungen zugeführt. Die Fallstudie Bad Berleburg schließlich kann als ein Beispiel für Pfadpersistenz interpretiert werden. Das Themenfeld Industrie wird als Leitmotiv beibehalten und in regionalen und überregionalen Strategiekonzepten als solches formuliert.

Um die spezifischen räumlichen Dynamiken (Muster von Peripherisierung) wie auch die Handlungsmöglichkeiten vor Ort im Zusammenwirken von städtischer Governance und Pfadentwicklung zu verstehen, ist die analytische Zusammenschau aus geschichtswissenschaftlicher, raumwissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive hilfreich. Aus stadthistorischer Perspektive lässt sich begreifen, wie die Akteur*innen vor Ort Veränderungen begegnen, die mit Peripherisierungsprozessen einhergehen, und wie mit dem geschichtlichen Erbe in den Wandlungsprozessen umgegangen wird. Eindrucksvoll kann dies in Pirmasens beobachtet werden, wo das Erbe der Industriekultur in die lokale Profilbildung und die langfristige strategische Orientierung der lokalen Akteur*innen eingehen. Die architektonisch herausragenden, zentral gelegenen ehemaligen Schuhproduktionsstätten werden einer neuen Nutzung zugeführt und anknüpfend an die Schuhindustrie wird ein Wandel hin zu Forschungs- und Innovationsnetzwerken angestrebt. Auch die Reaktionsmuster eines Vertrauens auf die eigenen Stärken und die lokalen Akteurskonstellationen lassen sich über eine stadthistorische Perspektive auf die starken lokalen Unternehmenstraditionen erklären und verstehen.

Bei den untersuchten Städten zeigen sich deutliche Unterschiede in der strategischen Ausrichtung und den Lösungsansätzen, mit denen auf die vielfältigen lokalen Herausforderungen reagiert wird. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist interessant, wie unterschiedlich die Städte Lösungspotenziale im Anschluss an regionale Netzwerke und in formellen oder informellen Kooperationen suchen, um Ressourcen aus Mehrebenen-Verflechtungen zu nutzen. So sind die Projekte in Bad Berleburg in ein regionales Strategiekonzept eingebettet, das kooperative Antworten auf die regionalen Herausforderungen sucht.

Zugleich wird aber aus den Forschungsergebnissen auch deutlich, wie alle drei Städte grundlegenden Veränderungsprozessen ausgesetzt sind, die gleichzeitige und gemeinsame Komponenten (z.B. Abkopplungsprozesse) wie auch örtlich sehr spezifische Elemente aufweisen. Anhand der hier präsentierten Forschung wurde dargelegt, dass es sich bei den als ‚peripherisiert‘ identifizierten Räumen nicht um einen einzelnen eindeutigen Raumtypus oder eine eindeutige Prozesskette handelt. Vielmehr sind peripherisierte Räume im Zusammenwirken von mehrdimensionalen Prozessen zu verstehen. Gleichzeitig zeigt sich in der Zusammenschau dieser Prozesse ein Phänomen, das für die Raumwissenschaften einen Wandel in der Konzeption von Peripherien bedeutet. Etablierte Konzepte von Peripherie – wie beispielsweise ländliche Räume, rückständige Regionen oder Berg- und Inselgebiete – kön-

nen durch die Betrachtung dieser Prozesse ergänzt und Optionen für Pfadkreationen für ein breiteres Akteurspektrum aufgezeigt werden.

5. Ausblick

Inhaltlich ist für den deutschen Kontext ein anhaltendes Interesse von politischen und wissenschaftlichen Institutionen am Thema Peripherisierung zu erwarten. Im Rahmen der Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen haben sich Regierungsakteur*innen nach jahrelanger Konzentration auf Metropolregionen wieder verstärkt den Herausforderungen in ‚ländlichen Räumen‘ zugewandt, diesbezügliche Programme ins Leben gerufen und mit umfangreichen Fördermitteln ausgestattet.³² Hier ist jedoch auf eine erweiterte Perspektive hinzuarbeiten – zwar konnte im Rahmen des ESPON-Projekts gezeigt werden, dass es eine hohe Überschneidung von Regionen gibt, die sowohl als ‚ländlich‘ als auch als ‚peripherisiert‘ bezeichnet werden können.³³ Eine auf Lage und Bevölkerungsdichte basierende Betrachtungsweise, wie sie die Kategorie ‚ländliche Räume‘ vornimmt, greift für einige Regionen aber zu kurz.

Über aktuelle politische Debatten hinaus sind Überlegungen zu Peripherisierungsprozessen auch im Zuge des demografischen Wandels und hier vor allem im Rahmen des Schrumpfens der Bevölkerung in einigen Regionen von Interesse. Kleinere und mittlere Städte wurden hier vermehrt als Anker im Raum bezeichnet, die es zu stärken gilt.³⁴ Diese Städte und Regionen in der Bewältigung der Herausforderungen zu unterstützen, kann wertvolle Erkenntnisse liefern im Umgang mit Herausforderungen, mit denen in Zukunft eine zunehmende Zahl von Städten und Regionen konfrontiert sein wird.

Auch im europäischen Kontext ist die Diskussion von sozial-räumlichen Disparitäten und ihre Steuerung vor allem im Rahmen der Kohäsionspolitik sehr präsent. Einerseits wird den kleinen und mittleren Städten eine hohe Relevanz hinsichtlich einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung zugesprochen, andererseits mangelt es noch an gezielter Unterstützung für Städte in peripherisierten Räumen. Die benannten Forschungsprojekte sind zu dem Schluss gekommen, dass sowohl

32 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesprogramm Ländliche Entwicklung. Ideen und Impulse für die Zukunft unserer ländlichen Räume, Berlin 2018.

33 Gergely Tagai/Annamaria Uzzoli/Balint Koós/Mar Ortega-Reig/Hèctor del Alcàzar, Analysis of inner peripherality in Europe. Annex 8 for PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe. Final Report, Luxemburg 2017.

34 Manfred Kühn/Heike Liebmann, Regenerierung schrumpfender Städte – eine Einführung, in: dies. (Hg.), Regenerierung der Städte: Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext, Wiesbaden 2009, 12–35.

auf den nationalen Ebenen als auch auf der europäischen Ebene nicht zwangsläufig neue Programme und Regelwerke installiert werden müssen. Vielmehr sollten die bestehenden Programme besser auf die Stärkung der jeweiligen lokalen Potenziale von betroffenen Städten zugeschnitten werden. Dabei sollte das Augenmerk darauf liegen, langfristige Entwicklungsziele gemeinschaftlich auf lokaler und regionaler Ebene zu definieren. Auch sollten unterschiedliche sektorale Politikansätze in Hinsicht auf peripherisierte Räume umfangreicher abgestimmt und zusammengeführt werden.