



Christian Höcke

# Peripherisierung und lokale Demokratie zwischen Wachstums- und Schrumpfungprozessen



Städte und Regionen in Deutschland sind von unterschiedlichen demografischen und ökonomischen Entwicklungen geprägt. Besonders viele kleinere und mittlere Städte in Ostdeutschland abseits der prosperierenden Zentren in der Peripherie verlieren noch immer überproportional viele Einwohner oder sind stark überaltert. Der oft damit einhergehende Abbau wichtiger Infrastrukturen sowie sinkende finanzielle Einnahmen wirken sich dabei auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen aus, neue Entwicklungspfade einzuschlagen. „Überhitzte Ballungsräume und abgehangene Regionen“ (Deutschlandfunk, 07.November 2018) haben in diesem Zusammenhang zuletzt medial und politisch große Aufmerksamkeit erfahren.

Um die hinter diesen Entwicklungen liegenden Prozesse besser zu verstehen, hat sich in der Forschung eine Diskussion um den Begriff der „Peripherisierung“ entwickelt, welcher zusammenhängende Mechanismen von Abwanderung, Abkopplung und Abhängigkeit beschreibt. Was bedeuten solche Entwicklungen für Kooperations-, Koproduktions- und Entscheidungsprozesse vor Ort? Wie steht es um die lokale Demokratie und die Beziehung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung in den betroffenen Kommunen? Der vorliegende Beitrag geht diesen Zusammenhängen nach.

## Polarisierung und Zusammenhalt

„Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?“ – so der prägnante Titel der diesjährigen Dezentertagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie und des BBSR. Damit wird ein Thema aufgegriffen, das die zunehmende Polarisierung städtischer Wachstums- und Schrumpfungprozesse verdeutlicht. So haben etwa Reurbanisierungsprozesse in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, allerdings hauptsächlich in den urbanen Zentren. Auch einige Mittelstädte sowie größere Kleinstädte in ländlichen Räumen konnten sich stabilisieren, jedoch zumeist nicht unwesentlich zu Lasten ihres Umlandes (Bertelsmann Stiftung 2016). Allerdings ist dieser Trend nicht überall zu beobachten: So sind zwischen 2004 und 2014 insgesamt 47% aller Mittelstädte und 60% aller Kleinstädte weiter geschrumpft (BMUB 2016). Besonders kleinere Kleinstädte in Ostdeutschland verzeichneten in Summe dabei deutliche Bevölkerungsverluste, mehrheitlich in peripheren Lagen (vgl. Tab. 1).

Es ist keine neue Erkenntnis, dass mit derartigen Prozessen der Schrumpfung auch die soziale Integration und der territoriale Zusammenhalt, welche über das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse gesichert werden sollen, unter Druck geraten. So stellten in einer kürzlich angefertigten Untersuchung zu der Entwicklung zentralörtlicher Funktionen von Kleinstädten Bode und Hanewinkel (2018) fest, dass ca. 30% (n=478) der Kleinstädte zwischen 2001 und 2017 einen Bedeutungsverlust verzeichneten, also Einrichtungen der Bereiche Verwaltung, Bildung, Kultur und medizinische Versorgung abgebaut wurden, wohingegen nur etwa 10% Bedeutungsgewinne aufwiesen (ebd.). Im Handlungsfeld der Daseinsvorsorge und der Auswirkungen auf Themen wie bürgerschaftliches Engagement werden diese Schrumpfungsprozesse schon länger diskutiert. So wird etwa bürgerschaftliches Engagement in Form einer intensivierten Koproduktion als notwendig gesehen, um Angebote der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten und den Zusammenhalt lokaler Gemeinschaften zu fördern (vgl. BBSR 2017, Höcke 2013, Neu 2009). Allerdings wirkten sich in der Vergangenheit u.a. die selektiven Wanderungen bestimmter sozialer Milieus und Altersgruppen sowie demografische Veränderungen negativ auf Engagementpotenziale aus. Diese Diagnose lässt vermuten, dass auch politische Teilhabe von solchen Entwicklungen nicht unberührt bleibt.

## Politische Effekte

Im Bereich der politischen Partizipation haben Schrumpfungprozesse in letzter Zeit zunehmende Aufmerksamkeit erfahren. In den Medien wurde dabei insbesondere ein Gegensatz zwischen Stadt und Land gezeichnet. Überschriften wie „Auf dem Land regiert der Frust“ (Spiegel, 31.07.2016), „Zukunfts-



fragen entscheiden sich auf dem Lande“ (Welt, 15.11.2016), „Rechtspopulismus: Die Rache der Dörfer“ (Deutschlandfunk, 14.11.2016), „Stadt, Land, Frust“ (Rheinische Post, 26.04.2017), oder die Reihe „Abgehängte Regionen“ (Deutschlandfunk, 2017) sind nur einige Beispiele (Krüger 2017). Diese Meldungen stellen dabei eine Verbindung her zwischen demografischen und ökonomischen Schrumpfungsprozessen sowie selektiver Abwanderung einerseits und dem wachsenden Gefühl einiger in diesen Regionen bleibender Menschen, „benachteiligt“, „vergessen“ oder „abgehängt“ zu sein andererseits.<sup>1</sup> Ohne Frage handelt es sich dabei um überspitzte Darstellungen, die schnell zu verallgemeinernden Schlüssen über die gesellschaftlichen Zustände in ländlichen Räumen führen können. Denn so „schwarzweiß“ ist es bei weitem nicht. Es lässt sich aber beobachten, dass diese Prozesse Konsequenzen haben, was sich seit 2014 u.a. anhand der Erfolge von Parteien wie der AfD äußerte (vgl. Franz et al. 2018). Allerdings gewinnt die AfD nicht nur in der ländlich geprägten Peripherie. So sind hohe Wahlerfolge, wie jüngst in Hessen, ebenfalls in den Kernstädten zu verzeichnen – mehrheitlich jedoch in solchen Quartieren, die ebenfalls von struktureller Benachteiligung geprägt sind (vgl. Landeswahlleiter Hessen 2018). Damit zeigt sich an beiden Enden räumlicher Entwicklungstypen, nämlich in den hoch verdichteten Zentren sowie in der ländlichen Peripherie, ein ähnliches Muster.

Stadttyp	Lage	Ost	West
Mittelstädte	zentral	12,1	0,0
	peripher	29,5	0,0
Größere Kleinstädte	zentral	19,3	0,6
	peripher	46,0	1,5
Kleinere Kleinstädte	zentral	27,1	0,6
	peripher	51,4	3,7

Tab. 1: Anteil der Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust von mehr als 10% zwischen 2005 und 2015. (Quelle: BBSR 2017, S.12)

Zurück zu den ländlichen Regionen und zwei weiteren Entwicklungen, die sich auf die demokratischen Strukturen auswirken. In einer jüngeren Betrachtung von Gemeindegebietsreformen stellten Rösler und Blesse (2017) fest, dass solche Reformen in der Vergangenheit politische Kosten mit sich brachten. So erodierte das Vertrauen und das Interesse an Politik durch die zunehmende Distanz zur Bevölkerung und die technokratische Umsetzung entsprechender Gebietsreformen. Zudem stehe einem Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Flächenländern von knapp 15% seit der Wende ein Rückgang der ehrenamtlichen Mandatsträger um 70% entgegen, was hauptsächlich durch Gebietsreformen begründet wird (Kommunal 2018). Eine zunehmende Entfremdung zwischen Politik und Bürgern liegt hier nahe, wenngleich derartige Effekte noch nicht systematischer untersucht worden sind.

<sup>1</sup> Das Projekt „Gefühle des Abgehängtseins“ in ländlichen Räumen des Thünen-Instituts für Ländliche Räume widmet sich derzeit dieser entsprechenden Dimensionen.

Es liegt dennoch auf der Hand, dass der ländliche Raum insgesamt bzw. die Peripherie keinem einheitlichen Entwicklungstrend folgen. So gibt es auch ganz andere Überschriften wie „Neue Perspektiven für Dörfer und Kleinstädte“ (Deutschlandfunk, 21.08.2017) oder „Die Kleinstadt wird wieder geliebt“ (Wirtschaftswoche, 16.08.2018). Auch die zahlreichen Projekte verschiedenster Modellvorhaben und Förderprogramme zeugen von unterschiedlichen und positiven Entwicklungspfaden der Gemeinden in peripheren Räumen sowie von hohem Engagement vieler Akteure für die Ortsentwicklung. Um diese Unterschiedlichkeit der Räume nicht nur funktional, sondern auch gesellschaftlich sichtbar zu machen und über räumliche Entwicklungsstrategien Prozesse der territorialen Kohäsion zielgerichteter zu fördern, empfehlen beispielsweise Kersten, Neu und Vogel (2017) in ihrem Konzept der Sozialen-Orte, Gemeinden entgegen dem funktionalistischen Steuerungsprinzip der Zentralen-Orte stärker nach Merkmalen, die sich auf den sozialen Zusammenhalt auswirken, zu kategorisieren. Eine andere Herangehensweise zur Differenzierung räumlicher Entwicklungslinien in der Peripherie wird im Folgenden skizziert.

## Von der Lage zum Prozess

Um die Entwicklungen von Siedlungsräumen mit stagnierendem oder rückläufigem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum besser zu beschreiben, findet seit einiger Zeit in der Wissenschaft der Begriff der Peripherisierung Verwendung. Anstatt eine Einteilung der Siedlungsräume anhand von Distanzen, Erreichbarkeiten, Funktionen oder demografischer und ökonomischer Variablen, also quantitativer Größen vorzunehmen, beschreibt Peripherisierung einen sich räumlich niederschlagenden Prozess. Peripherisierung ist demnach ein Phänomen mit verschiedenen Ausprägungen und Einflussfaktoren, das von einem Wechselspiel aus Funktionen, Kompetenzen, Zugängen sowie insbesondere dem Handeln von Akteuren bestimmt wird (Lang, i.E.; Beetz 2008; Kühn 2016). Der Begriff der Peripherisierung steht in Verbindung mit Arbeiten, die sich aus wirtschaftswissenschaftlicher, raumwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive mit der Unterscheidung von Zentren und Peripherien befassen und ist u.a. in Krätke (1995), Kühn (2016) und Lang (i.E.) gut dokumentiert: Aus ökonomischer Sicht werden Peripherisierungsprozesse theoretisch mit Bezug auf die aus der Entwicklungsländerforschung stammenden Polarisations- oder Dependenztheorien erklärt. Wachsende und schrumpfende Regionen entstehen demnach nach Myrdal (1957) und Hirschmann (1958) aufgrund evolutionärer Pfadabhängigkeiten, die durch Anziehungseffekte von Menschen, Gütern und Kapital in wachsenden Regionen hervorgerufen werden und räumliche Disparitäten erzeugen. In einem weiteren Ansatz nach Friedmann (1973) wird eine von Konflikten, Macht und Einfluss geprägte Dimension ergänzt, welche im Zuge von Innovationsprozessen zu Selbstverstärkungseffekten zwischen



Abb. 1: Keine Demokratie ohne Kommunikation (Foto: Jost)

dominanten und innovativen Zentren einerseits und abhängigen sowie innovationsschwachen Peripherien andererseits führt (Kühn 2016). Auch an anderer Stelle werden die räumlich disparitären Entwicklung von Stadtregionen nicht ausschließlich ökonomisch und durch Lagemerkmale begründet, sondern sind Ergebnis eines Zusammenspiels unterschiedlicher Verflechtungen, die aus strukturellen Unterschieden hervorgehen (Krätke 1995): „Die Entwicklung von Stadtregionen, die nicht zu den bevorteilten metropolitanen Zentren gehören, ist im Rahmen dieses dynamischen Systems eher instabil, z. B. von externen Entscheidungszentren gesteuert, die den Abbau von ökonomischen Kapazitäten in kleineren oder peripheren Städten veranlassen können“ (ebd. S. 128). Es geht also, vereinfacht ausgedrückt, um Machtfragen, um Entscheidungskompetenzen sowie um die Verfügbarkeit von Ressourcen, um etwa auf strukturellen Wandel reagieren zu können. Auch wenn diese zuvor skizzierte Betrachtung eher auf größerer räumlicher Maßstabsebene stattfindet, wird in der Raumforschung darauf verwiesen, dass sich Prozesse der Peripherisierung ebenfalls in den Teilräumen der Wachstumszentren der Metropolregionen identifizieren lassen (Danielzyk 2012) und auch innerhalb von Städten stattfinden, wobei sie enge Bezüge zur Segregationsdebatte in der Stadtforschung und den Auswirkungen sozialräumlicher Ungleichheiten auf die gesellschaftliche Teilhabe aufweisen (Küpper/Steinführer 2017).

In der sozialwissenschaftlichen Ungleichheitsforschung findet die Dichotomie von Zentrum und Peripherie zur Beschreibung territorialer Ungleichheiten (auf nationalstaatlicher Ebene) daher ebenfalls Anwendung (vgl. Kreckel 2004). Auch hier wird der Einfluss des Zentrums betont: Zentren werden

als gesellschaftliche Mitte bzw. Machtzentrum beschrieben, welche die Verteilung kollektiver Güter (z. B. Bildung, Technik, Versorgung) bestimmen, wodurch soziale Ungleichheiten oder Stigmatisierungen erzeugt werden (Kreckel 2004, Beetz 2008). Diese Ungleichheiten haben dann negative Effekte für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, wenn durch sie die Handlungs- und Gestaltungsräume der in Peripherien lebenden Menschen und Akteure eingeschränkt werden (Barlösius/Neu 2008). Die Verknüpfung zwischen Ungleichheit und Peripherisierung bezieht sich dabei auf Abhängigkeiten, Benachteiligung und Exklusion sowie fehlende (politische) Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Akteure (Beetz 2008, Keim 2006, Kühn 2016).

„Ungleichheit besteht in mangelnder Autonomie und dauerhaftem Wertentzug. In diesem Sinne geht es bei der Peripherisierung [...] um kollektive Folgen wie die Erhaltung kollektiver Güter, Infrastrukturleistungen und die Fähigkeit zur Selbstorganisation“ (Beetz 2008, S. 11).

## Peripherisierung und lokale Demokratie

Die theoretische Beschreibung von Peripherisierung zeigt, dass es sich hierbei dennoch keinesfalls um eine Einbahnstraße handeln muss. Strategien zum Umgang mit Peripherisierung bestehen auf unterschiedlichen Ebenen. Auf institutioneller Seite (Politik, Verwaltung) wurden Handlungsstrategien bereits auf regionaler Ebene sowie in Einzelfallstudien in Mittelstädten untersucht (vgl. Kühn 2016): Als wesentliche Merkmale solcher Strategien wurden die Intensivierung von endogenen Kooperationen zwischen öffentlichen Akteuren und Wirtschaftsakteuren sowie die Erschließung von finanziellen Förderungen dokumentiert, wodurch jedoch auch neue Abhängigkeiten erzeugt werden können. Auch Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind wichtig, um lokales Know-how und damit Problemlösungskompetenzen zu verbessern. Ebenfalls spielten der Einsatz und die Verteilung von Finanzmitteln eine zentrale Rolle, etwa um im Verwaltungsbereich oder in Unternehmen kompetente Arbeitskräfte zu binden. Im Bereich von Kooperationen und Vernetzungen wird auch die interkommunale Ebene als wichtig gesehen, wenngleich insbesondere bei strategischen Entwicklungsfragen auch Konkurrenzen zwischen Kommunen, insbesondere um Einnahmen, hinderlich wirken können.





Weniger ausführlich behandelt wurde bisher jedoch die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Rahmen von Gestaltungs- und Kooperationsprozessen. So weisen beispielsweise Küpper und Steinführer (2017) darauf hin, dass die Bewältigungskapazitäten und die lebensweltliche Perspektive auf Peripherisierungsprozesse von betroffenen Bürgern – hier im Bereich der Daseinsvorsorge bei der Schließung von Einrichtungen – einen wenig beachteten Forschungsgegenstand darstellen. Auch Beteiligungsprozesse mit der Bevölkerung bzw. die Möglichkeiten und Grenzen des Zusammenwirkens mit Bürgern oder engagierten Akteuren der Zivilgesellschaft jenseits vom Handlungsfeld der Daseinsvorsorge, also die Ausgestaltung der lokalen Demokratie vor Ort, spielten in der Peripherisierungsdebatte bisher eine untergeordnete Rolle. Hiermit soll nicht gesagt werden, dass Aushandlungsprozesse und Beteiligung nicht stattfinden. Das Gegenteil ist der Fall, wie beispielsweise das ExWoSt Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ zeigt. In diesem wird auch auf die Notwendigkeit von gemeinsam getragenen Prozessen und Diskursen zur zukünftigen Ausgestaltung von Lebensqualität und Entwicklungszielen der Gemeinden verwiesen: „Kooperative Kleinstadtentwicklung ist der Weg, der als Daueraufgabe zu gestalten ist. Es handelt sich dabei um einen partnerschaftlichen und arbeitsteiligen Prozess zwischen Stadtgesellschaft, lokaler Wirtschaft, Politik und Verwaltung mit dem Ziel eines guten Lebens in ihrer Kleinstadt“ (BBSR 2018, S. 11).

Allerdings wurde bisher nicht systematischer untersucht, ob und wie sich Prozesse der Peripherisierung auf die Ausgestaltung lokaler Entscheidungsstrukturen in der Kommune, auf Beteiligungsstrukturen und auf Beteiligungspotenziale der Bevölkerung im Rahmen von Stadtentwicklung auswirken. Nicht zuletzt sind damit folgende Fragen verbunden:

- Inwiefern können Beteiligungsprozesse in Räumen mit potenziell stark eingeschränkten Handlungs- und Entwicklungsspielräumen in der Lage sein, endogene Entwicklungspotenziale zu fördern und planerische Entscheidungen stärker an den Bedarfen vor Ort auszurichten?
- Wie können Gemeinwesen und Zusammenhalt gestärkt werden?
- Kann grundsätzlich zum Vertrauensaufbau zwischen Staat und Bürgern beigetragen und dem Erstarken populistischer Kräfte entgegenwirkt werden, indem Gefühle von Benachteiligung und Abgehängtsein moderiert und aufgefangen werden?

Anknüpfend an die mehrjährige Arbeit des vhw zu den Themen Beteiligung und Bürgergesellschaft im Kontext integrierter Stadtentwicklungsprozesse (vgl. Kuder 2016, Kuder 2017) soll hierzu durch ein Forschungsprojekt im Auftrag des vhw ein Beitrag geleistet werden, das bisherige und laufende Forschung zur Entwicklung von Klein- und Mittelstädten durch vergleichende explorative Fallstudien ergänzt. Projekttitle: Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen der Peripherisierung. Laufzeit: November 2018 – März 2020.

Christian Höcke, Dipl.-Geogr.  
Wissenschaftler vhw e.V., Berlin

## Quellen:

- BBSR (2018): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. ExWoSt-Informationen 50/3.
- BBSR (2017): Raumordnungsbericht.
- Bertelsmann Stiftung (2016): Trend Reurbanisierung? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006 bis 2015. URL: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74\\_Wegweiser-Kommune/Reurbanisierung\\_2018\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74_Wegweiser-Kommune/Reurbanisierung_2018_final.pdf)
- Barlösius, E./Neu, C. (2008): Territoriale Ungleichheit: Eine spezifische Ausprägung räumlicher Ungleichheit. In: Barlösius, E./Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin: S. 17–23.
- Beetz, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E./Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine Form sozialer Ungleichheit? Berlin, S. 7–16.
- Bode, V./Hanewinkel, C. (2018): Kleinstädte im Wandel. Nationalatlas aktuell URL: [http://aktuell.nationalatlas.de/kleinstaedte-01\\_03-2018-0.html/](http://aktuell.nationalatlas.de/kleinstaedte-01_03-2018-0.html/)
- Franz, C./Fratzscher, M./Kritikos A. S. (2018): AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker. DIW Wochenbericht 8.
- Friedmann, J. (1973): The spatial organization of power in the development of urban systems. In: Development and Change. Volume 4, Issue 3, S. 12–50.
- Danielzyk, R. (2012): Der raumordnungspolitische Metropolendiskurs – Konstruktions von (neuen) Peripherien? In: disP 189. 48.2, S. 27–33.
- Hirschmann, A. O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven.
- Höcke, C. (2013): Zivilgesellschaft im ländlichen Raum. Wege zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Teilhabe einer alternden Bevölkerung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 6/2013, S. 325–328.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume – Essay. Aus Politik und Zeitgeschichte 37, S. 3–7.
- Kersten, J./Neu, C./Vogel, B. (2017): Das Soziale-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts. In: UPR 2/2017. S. 50–56.
- Kommunal (2018): Gebietsreformen sind schädlich. In: Kommunal 10 2018. S. 32–34.
- Krätker, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Wiesbaden.
- Kreckel, R. (2004): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt a.M./New York.
- Krüger, K. (2017): Demokratie und Peripherie. Unveröffentlichte Medienanalyse.
- Kuder, T. (2017): Bürgerbeteiligung neu justiert! Fair, informiert und gleichberechtigt zum „besseren“ Ergebnis. vhw WerkSTADT, Nr. 16.
- Kuder, T. (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw WerkSTADT, Nr. 8.
- Küpper, P./Steinführer A. (2017): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung: ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte. Europa Regional 23, S. 44–60.
- Kühn, M. (2016): Peripherisierung und Stadt. Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg. Bielefeld.
- Lang, T. (i. E.): Peripherie/Peripherisierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Landeswahlleiter Hessen (2018): Wahlergebnisse 2018. Informationen für die Wahl des 20. Hessischen Landtages. URL: [https://statistik-hessen.de/\\_2018/html/](https://statistik-hessen.de/_2018/html/)
- Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.
- Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Wiesbaden.
- Porsche, L. (2015): Die Zukunft von Kleinstädten gestalten. Entwicklungsperspektiven von Kleinstädten eröffnen. In: RaumPlanung, 181/5, S. 27–33.
- Rösel, F./Blesse, S. (2017): Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen. ifo Working Paper No. 234.