

Mittelstädte als periphere Zentren: Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in schrumpfenden Regionen

Manfred Kühn · Ulrike Milstrey

Eingegangen: 10. Juli 2014 / Angenommen: 15. April 2015 / Online publiziert: 15. Mai 2015
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015

Zusammenfassung Interkommunale Kooperationen gelten in Forschung und Politik vielfach als ein wichtiger Handlungsansatz in schrumpfenden und peripheren Regionen, um die Daseinsvorsorge zu sichern und die Rolle von Städten als Mittel- und Oberzentren zu stärken. Der Beitrag untersucht, wie sich Mittelstädte in peripheren Regionen im Spannungsfeld von Re-Zentralisierung und Peripherisierung positionieren und wie interkommunale Kooperationen, Konkurrenzen und Hierarchien dabei zusammenwirken. Dafür wird der Forschungsansatz der *Regional Governance* verwendet. In zwei Fallstudien werden diese Fragen vertiefend empirisch untersucht: das Städtedreieck Altmark (Sachsen-Anhalt) und die Standortinitiative SüdWestpfalz (Rheinland-Pfalz). In der Altmark bildet die Hansestadt Stendal mit zwei Nachbarstädten ein polyzentrisches Städtetz, in der Südwestpfalz wird die Stadt-Umland-Kooperation zwischen der Stadt Pirmasens und dem Landkreis Südwestpfalz untersucht. Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass sich in peripherisierten Regionen sowohl der Kooperations- als auch der Konkurrenzdruck für kommunale Akteure erhöhen und interkommunale Kooperationen nur unter spezifischen Bedingungen funktionieren. Daraus werden Schlussfolgerungen für die Raumordnungs-, Landes- und Stadtpolitik gezogen.

Schlüsselwörter Peripherisierung · Re-Zentralisierung · Mittelstädte · Interkommunale Kooperation · Konkurrenz · Hierarchie

Medium-Sized Cities as Peripheral Centers: Cooperation, Competition and Hierarchy in Shrinking Regions

Abstract Research and policy assume that inter-municipal cooperation is necessary to strengthen the role of medium-sized cities as regional centers in shrinking and peripheral regions and to ensure that services of general interest are maintained. Against this background, the article examines how medium-sized cities manage to position themselves in peripheral regions between the poles of re-centralization and peripheralisation. We discuss how inter-municipal cooperation, competition and hierarchies interact. Using the concept of Regional Governance as a framework for the analysis the questions are investigated empirically based on two case studies: firstly, using the example of the city triangle Altmark (Saxony-Anhalt), which is a polycentric network of cities, consisting of the city of Stendal and two neighbouring towns. Secondly, the location initiative Southwest-Pfalz (Rheinland-Pfalz) is scrutinized, an urban-rural cooperation between the city of Pirmasens and the district Southwest-Pfalz. The results indicate that both the pressure for cooperation and the need for competition are increasing for local actors. Finally we assume that inter-municipal cooperation only works under specific conditions and draw conclusions for regional planning, state and urban policy.

Keywords Peripheralisation · Re-centralization · Medium-sized cities · Inter-municipal cooperation · Competition · Hierarchy

Dr. M. Kühn, Dipl. Ing. (✉) · U. Milstrey
IRS - Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung,
Flakenstr. 28-31,
15537 Erkner, Deutschland
E-Mail: kuehnm@irs-net.de

1 Problemstellung

In vielen Ländern Europas haben sich in den letzten Jahrzehnten die sozialräumlichen Ungleichheiten verschärft. Besonders in den mittelosteuropäischen Ländern ist dabei eine Polarisierung zwischen wachstumsdynamischen Metropolregionen und schrumpfenden ländlichen Regionen zu beobachten. Durch internationale Zuwanderungen und Kapitalinvestitionen sowie den Ausbau der Infrastrukturen boomen nicht nur klassische westeuropäische Metropolen wie z. B. London und Paris, sondern auch osteuropäische Hauptstädte wie Bratislava, Budapest, Prag oder Warschau. Die Kehrseite dieser Zentralisierungsprozesse ist eine wachsende Zahl von Städten und Regionen, die von den Entwicklungsdynamiken in den Metropolen ‚abgehängt‘ werden. Neben vielen dünn besiedelten, ländlichen Regionen zählen dazu auch alt-industrialisierte Städte und Regionen. In der internationalen Forschung führen die Prozesse des Niedergangs von Städten und Regionen als Folge von Schrumpfung, Abwanderung und Strukturschwäche zu einer neuen Konjunktur der Begriffe „Peripheralization“ (Herrschel 2011; Lang 2012; Fischer-Tahir/Naumann 2013) und „Marginalization“ (Jones/Leimgruber/Nel 2007).

Die Forschung in Deutschland über Peripherisierung (Keim 2006; Barlösius/Neu 2008; Beetz 2008) bezieht sich bisher fast ausschließlich auf ländliche Räume. Am Beispiel peripherer ländlicher Räume werden die Probleme der demographischen Alterung und Schrumpfung, der Abwanderung sowie wirtschaftlichen Strukturschwäche vielfach beschrieben. Die Dynamik der Schrumpfung in peripheren ländlichen Räumen wird dabei häufig als eine sich verstärkende „Abwärtsspirale“ (Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008, S. 3; Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012, S. 81) dargestellt. Nur wenige Forschungsansätze beschäftigen sich bisher mit der Rolle von Mittelstädten in peripheren und schrumpfenden Regionen.

1.1 Mittelstädte: Pole Position in der Peripherie?

Mittelstädten werden durch die Raumforschung und Raumordnungspolitik vielfältige Funktionen zur Stabilisierung peripherer und schrumpfender ländlicher Räume zugeschrieben. Neben der klassischen landesplanerischen Zuschreibung als Mittel- und Oberzentren werden dafür zunehmend normative Begriffe wie „Ankerstädte“, „Wachstumspole“ und „Entwicklungsmotoren“ verwendet:

- Eine Studie zu *Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen* geht davon aus, dass „Ober- und Mittelzentren zusammen mit ihrem Umland die Funktion als Entwicklungspole für den Raum übernehmen und ihn somit zum Wachstumsmotor entwickeln können“ (Troeger-Weiss/Domhardt/Hemesath et al. 2008, S. 58). Im Hinblick auf

die demographischen Schrumpfungsprozesse werden Mittelstädte in peripheren Regionen auch als „Ankerpunkte“ (Troeger-Weiss/Domhardt/Hemesath et al. 2008, S. 58) bezeichnet.

- Im letzten Raumordnungsbericht der Bundesregierung heißt es: „Insbesondere die Mittelzentren sind im ländlichen Raum als ‚Pflöcke‘, ‚Knotenpunkte‘ oder ‚stabilisierende Anker‘ von hoher regionaler Bedeutung“ (BBSR 2012, S. 55).
- Eine Expertengruppe zur Sicherung der Daseinsvorsorge und der Zentrale-Orte-Konzepte stellt fest: „Für die Zukunft stellt die rückläufige Bevölkerungsentwicklung, bzw. die Schrumpfung die größte Herausforderung für die Sicherung der Daseinsvorsorge dar, wovon die zentralen Orte als deren wesentliche Standorte unmittelbar betroffen sind. Dadurch wird (...) die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge gefährdet. Das bedingt ggf. Schließungen und Rückbau und somit weitmaschige Versorgungsnetze. Zugleich bedingt die rückläufige Daseinsvorsorge in der Fläche eine zunehmende Bedeutung der zentralen Orte in diesen Räumen für die Versorgungssicherung unter Schrumpfungsbedingungen“ (Winkel/Greiving/Klinge et al. 2010, S. 58).

Während diese Ansätze normativ von einer Stärkung der Mittelstädte in peripheren Regionen durch eine Re-Zentralisierung ausgehen, geben empirische Studien jedoch vereinzelt auch Hinweise auf eine Schwächung der Zentrumsfunktionen von Mittelstädten in peripheren Regionen:

- Eine Studie zu Peripherisierungsprozessen im Land Brandenburg stellt anhand der quantitativen Analyse der Wanderungs- und Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 2003 bis 2005 fest: „Offenbar erodiert die Peripherisierung in besonderem Maße auch Zentrumsfunktionen von Städten in Berlin fernen Gebieten. Hier ist die Entzentralisierung der Zentren wesentliches Peripherisierungsmerkmal“ (Ferchland 2007, S. 355).
- Eine Studie zur Städtebauförderung in ländlichen Räumen weist nach, dass insbesondere die Mittel- und Oberzentren in peripheren Räumen im Zeitraum 2002–2008 überdurchschnittlich von Bevölkerungsschrumpfung und Beschäftigungsverlusten betroffen sind. „Der Bedeutungsverlust der peripheren Zentren schwächt die ländlichsten Räume zusätzlich, indem die Ankerpunkte der Daseinsvorsorge unterhöhlt werden“ (Karsten/Hesse 2011, S. 22).
- Eine quantitative Studie zu Klein- und Mittelstädten in Deutschland zeigt im Vergleich zwischen Klein- und Mittelstädten und Umlandgemeinden, dass sich in peripheren und sehr peripheren Räumen Bevölkerung und Beschäftigung in Kleinstädten im Zeitraum 1997 bis 2010 stark unterdurchschnittlich und in kleinen Mittel-

städten eher unterdurchschnittlich entwickeln, während größere Mittelstädte deutlich positiver abschneiden als ihr Umland (Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012, S. 64).

Damit besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der normativen Zuschreibung stabilisierender Zentrums-Funktionen von Klein- und Mittelstädten in peripheren Regionen durch die Politik und einzelnen empirischen Befunden, die auf eine Peripherisierung dieser Städte hindeuten.

1.2 Schrumpfende Regionen: Interkommunale Kooperation oder Konkurrenz?

Einen wesentlichen Handlungsansatz zum Umgang mit den Problemen der Schrumpfung und Peripherisierung in ländlichen Regionen sieht die Raumforschung bisher in der interkommunalen Kooperation (Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008, S. 12; Dehne/Kaether 2007). Aus der Politik- und Planungsforschung wird an die Kommunalpolitik in schrumpfenden Regionen unisono die Forderung erhoben, die lokale „Kirchturmpolitik“ zu überwinden und interkommunal zu kooperieren (Sarcinelli/Stopper 2006, S. 8; Kersting 2006, S. 35; Adam 2006, S. 108). Auch die internationalen und nationalen Politiken fördern die interkommunale Kooperation auf allen Ebenen. Dazu einige Beispiele:

- Die Territoriale Agenda der Europäischen Union fordert neue „Stadt-Land-Partnerschaften“ auch von Klein- und Mittelstädten als Regionalzentren in ländlichen Gebieten (BMUB 2014);
- das Städtebauförderprogramm des Bundes „Kleine Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ sieht die Städte als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und fördert seit 2010 interkommunale Kooperationen (Baumann/Hesse/Karsten et al. 2010);
- im letzten Raumordnungsbericht wird neben der Straffung und Flexibilisierung der Zentrale-Orte-Systeme auch verstärkt auf „kooperations-orientierte Lösungen wie die Funktionsteilung in Städteverbünden“ verwiesen (BBSR 2012, S. 225);
- die interkommunale Kooperation ist im Rahmen des Programms „Stadtumbau in Hessen“ eine verbindliche Fördervoraussetzung für die Städte des Landes;
- in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wurden seit 2009 Stadt-Umland-Kooperationsräume bzw. „Mittelbereiche“ durch die Landesplanung festgelegt;
- im Land Brandenburg werden in der neuen Förderperiode der EU ab 2014 Stadt-Umland-Kooperationen zur Voraussetzung für die Vergabe von EU-Fördermitteln.

Verschiedene Forschungsarbeiten zeigen jedoch, dass interkommunale Kooperationen in Stadtregionen generell und

besonders in schrumpfenden Stadtregionen durch eine Reihe von Faktoren gehemmt bzw. blockiert werden:

- Allgemein werden Kooperationsansätze in Stadtregionen durch den Lokalegoismus der politisch-administrativen Akteure gehemmt und stoßen auf Widerstände seitens der Umlandgemeinden, aber oft auch der Bürger, die sich nicht mit der regionalen Ebene identifizieren (Heinz 2000, 248 ff.);
- unter Schrumpfungsbedingungen verschärft sich die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und Unternehmensansiedlungen, da strukturschwache Gemeinden zur Sicherung der Kommunalfinanzen auf die Einkommens- und Gewerbesteuer angewiesen sind (Sarcinelli/Stopper 2006);
- in vielen schrumpfenden und peripheren Regionen wird durch den demographischen Wandel die Tragfähigkeit öffentlicher Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gefährdet. Die Schließung und der Rückbau von Infrastrukturen erzeugen jedoch Verteilungskonflikte, die auf kooperativer Basis schwer zu lösen sind (Greiving/Blotevogel/Pietschmann et al. 2008; Küpper 2011);
- da in schrumpfenden Regionen kein Zuwachs an Einwohnern und Unternehmen verteilt werden kann, verstärkt sich die Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden. Wachstum in einer Stadt geht mit Schrumpfung anderswo einher. „Jede erfolgreiche Wachstumspolitik würde die großräumigen Disparitäten verschärfen“ (Häussermann/Läpple/Siebel 2008, S. 218);
- staatliche Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel führen in einigen Bundesländern zur Reduktion der Anzahl Zentraler Orte (Gawron 2008, S. 28). Deshalb sind viele Städte in ihrem Status als Mittelzentrum gefährdet und konkurrieren mit Nachbarstädten um den Staturerhalt.

Zwischen dem Stand der Forschung und den normativen Zielen der Raumordnungspolitik ergibt sich somit ein doppelt widersprüchliches Bild. Während einerseits die Raumordnung den Mittelstädten in peripheren Regionen gewissermaßen eine „Pole Position“ als periphere Zentren zuschreibt, zeigen verschiedene Fallstudien, dass andererseits gerade viele periphere Mittelstädte an funktionaler Bedeutung verlieren und durch Schrumpfungsprozesse weiter peripherisiert werden. Und während aus normativer Sicht interkommunalen Kooperationen in peripheren Regionen eine zunehmende Bedeutung für die Steuerung der kommunalen und regionalen Entwicklung zugeschrieben wird, zeigen Forschungsergebnisse, dass sich die interkommunale Konkurrenz entlang von Verteilungskonflikten eher verschärft.

Über die Frage, inwieweit sich Kooperation und Konkurrenz in interkommunalen Beziehungen ergänzen oder gegenseitig ausschließen, gibt es unterschiedliche Befunde

in der Forschung (Kersting 2006). Oftmals werden Konkurrenz und Kooperation als sich ausschließende Gegensätze betrachtet, zum Teil jedoch auch als sich ergänzende Handlungsorientierungen, deren richtige Mischung es insbesondere in peripheren Regionen zu finden gilt (Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008, S. 8).

2 Forschungsansatz: Leitfragen, Operationalisierung und Methoden

Mittelstädte in schrumpfenden Regionen werden von der Politik auf Bundes- und Landesebene normativ als stabilisierende „Anker“ dargestellt, deren Stärkung durch interkommunale Kooperationen erreicht werden kann. Zugleich sind wissenschaftliche Studien sehr viel kritischer gegenüber kooperativen Steuerungsmodi und verweisen stattdessen auf die Hemmnisse durch zunehmende Konkurrenzen und eine verstärkte Zentren-Hierarchie. Vor diesem Hintergrund versucht der Beitrag, folgende Leitfragen zu beantworten:

1. Wie positionieren sich Mittelstädte als Zentren in peripheren und schrumpfenden Regionen im Spannungsfeld von Re-Zentralisierung und Peripherisierung?
2. Welche Chancen und Hemmnisse bestehen für interkommunale Kooperationen unter der Bedingung zunehmender Konkurrenzen und Zentren-Hierarchien in peripheren und schrumpfenden Regionen?

Zur Operationalisierung dieser Fragen verwenden wir den Forschungsansatz der *Regional Governance*. *Governance* ist im letzten Jahrzehnt zu einem Schlüsselbegriff in den Politik- und Planungswissenschaften geworden. Der Begriff wird jedoch unterschiedlich definiert und interpretiert. In einem engeren Verständnis ist er ein Gegenbegriff zum staatlichen Regieren durch *Government* (Rhodes 1997). In einem weiteren Verständnis ist er ein Oberbegriff für alle Formen der Steuerung durch Interaktionen von öffentlichen und privaten Akteuren zur Lösung von kollektiven Problemen durch Wettbewerbe, staatliche Hierarchien und Netzwerke (Kooiman 2003). Die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft werden mit dem erweiterten Steuerungsverständnis aufgehoben. Bezogen auf die beteiligten Akteure lassen sich drei Formen der *Governance* unterscheiden (Kilper 2010, S. 13): *Governance by Government*: Interaktionen staatlich-öffentlicher Akteure aus Politik und Verwaltung, *Governance with Government*: Interaktionen öffentlicher und privater Akteure und *Governance without Government*: Interaktionen zwischen privaten Akteuren aus Wirtschaft und/oder Bürgerschaft.

Die *Governance*-Forschung bezieht sich außerdem auf unterschiedliche räumliche Maßstabsebenen. Raumbezogene Attributionen wie „local“ (John 2001), „regional“ (Herrschel/Newman 2003), „urban“ (Pierre 1999; DiGae-

tano/Strom 2003) oder „metropolitan“ (Blatter 2005) werden dabei bisher eher unspezifisch verwendet. In den Politik- und Planungswissenschaften in Deutschland werden unter *Regional Governance* komplexe Steuerungs- und Koordinationsstrukturen verstanden, die formelle und informelle Elemente, staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen umfassen (Benz 2004; Benz/Fürst 2003a). *Regional Governance* thematisiert netzwerkartige Formen der regionalen Steuerung, mithilfe derer öffentliche und private Akteure regionale Entwicklungsaufgaben kooperativ bearbeiten. Im Zentrum der Analyse steht die strategische Koordinierung von Akteuren, deren Ziele nicht immer gleichgerichtet sind. Nach diesem Ansatz bilden Hierarchie, Kooperation (Verhandlungen) und Konkurrenz unterschiedliche Steuerungsmodi. Diese bilden ein Spannungsfeld und werden regional jeweils spezifisch kombiniert (Benz/Fürst 2003a, S. 24 f.). Um die Kombination dieser Steuerungsmodi in Stadtregionen zu untersuchen, die unter den spezifischen Bedingungen von Schrumpfung und Strukturschwäche kooperieren, verwenden wir den Ansatz der *Regional Governance*. Unser Erkenntnisinteresse bezieht sich insbesondere auf interkommunale Beziehungen, daher liegt der analytische Fokus auf den öffentlichen Akteuren der Kommunalpolitik und -verwaltung (*Governance by Government*).

Stadtregionen können ein städtisches Zentrum oder mehrere Zentren aufweisen. Dabei gehen wir von der Annahme aus, dass die mono- oder polyzentrische Struktur einer Stadtregion einen Einfluss auf das Verhältnis von Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie hat. Während in monozentrischen Stadtregionen eine interkommunale *Hierarchie* der dominanten Kernstadt über die Umlandgemeinden besteht, sind polyzentrische Stadtregionen eher durch eine *Konkurrenz* zwischen gleichwertigen Städten gekennzeichnet (Herrschel/Newman 2003).

Wir verwenden dabei gleichzeitig die Begriffe „peripher“ und „peripherisiert“. Im raumordnerischen Verständnis beschreibt der Begriff „peripher“ die Lage eines Ortes in großstadtfernen und dünn besiedelten Gebieten nach den Kriterien der verkehrlichen Erreichbarkeit (Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012, S. 60). Damit bezieht sich eine periphere Lage auf abgelegene und ländliche Räume. Großstädte ab einer bestimmten Größe können nach dieser Definition nicht peripher sein. Dagegen verwenden wir „Peripherisierung“ als einen sozialräumlichen Prozessbegriff, der offen ist für alle Raumtypen. Nach einer relativ weiten Definition bezeichnet Peripherisierung die „graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen“ (Keim 2006, S. 3). Peripherisierung und Zentralisierung werden dabei in einem sozialräumlichen Zusammenhang gedacht. Der Niedergang und funktionale

Bedeutungsverlust von Räumen wurde von der historischen Geographie als „absteigende Peripherisierung“ konzipiert (Nitz 1997, S. 28). Peripherisierung beschreibt demnach relationale Abstiegsprozesse von Städten und Regionen im Vergleich zu den Zentren. Erklärt wird Peripherisierung in der aktuellen raumbezogenen Forschung durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Prozesse. Soziodemographische Ansätze stellen die Schrumpfung in den Mittelpunkt (Lang 2012), Ansätze der soziologischen Ungleichheitsforschung die Benachteiligung (Neu 2006), polit-ökonomische Studien dagegen die Abhängigkeit (Beetz 2008) und Exklusion von Entscheidungsnetzwerken (Herschel 2011). In der Forschung über soziale Ungleichheiten in Großstädten ist wiederum die Verarmung ein wesentlicher Prozess der Peripherisierung (Bernt/Colini 2013). Ein raumwissenschaftlicher Ansatz unterscheidet vier Dimensionen der Peripherisierung: die Abwanderung von Arbeitskräften, die Abkopplung von Innovationsdynamiken bzw. Infrastrukturnetzen, die Abhängigkeit von Entscheidungszentralen und die Stigmatisierung (Kühn/Weck 2013). Einigkeit besteht in der Forschung darin, dass Peripherisierung ein sozialräumlicher Prozessbegriff und relationaler Ansatz im Verhältnis zu den Zentren ist. Deshalb hängt es letztlich vom fachlichen Zugang und der konkreten Fragestellung ab, welche Prozesse genau darunter verstanden werden (Kühn/Sommer 2012).

Die Positionierung von Mittelstädten als Zentren in schrumpfenden Regionen ist eine relationale Größe, die sich durch den Vergleich der Entwicklungsdynamiken zwischen den Städten und ihren umliegenden Landkreisen bestimmen lässt. Um Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit Mittelstädte in schrumpfenden Regionen durch einen Funktionsverlust geschwächt werden (absteigende Peripherisierung) oder als Zentren in strukturschwachen Regionen wieder gestärkt werden (aufsteigende Re-Zentralisierung), unterscheiden wir drei zentralörtliche Funktionen von Städten: Wohnen, Arbeiten und Bildung. In schrumpfenden Regionen sind die Entwicklung der Wohnbevölkerung, der Beschäftigung und des Bildungs- bzw. Qualifizierungsniveaus wichtige Schlüsselgrößen für eine Stabilisierung der Städte (Bernt/Liebmann 2013). Gleichzeitig verschärft sich auch die Konkurrenz um Einwohner, Arbeitsplätze und Bildungseinrichtungen in peripheren Regionen (Küpper 2011). Unsere quantitative Analyse von Peripherisierungs- und Re-Zentralisierungsprozessen begrenzt sich deshalb auf diese drei Funktionen. Ziel ist es, dabei Entwicklungstrends aufzuzeigen und Entwicklungsdynamiken von Mittelstädten mit ihrem Umland zu vergleichen. Unter Berücksichtigung der verfügbaren Daten verwenden wir für unsere Fallstudien folgende Haupt-Indikatoren (jeweils die Mittelstadt im Vergleich zum umliegenden Landkreis):

- Die Entwicklung des Wanderungssaldos weist auf die Attraktivität der Städte als Wohnstandort hin. In schrumpfenden Regionen ist die Zuwanderung die einzige Möglichkeit, eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung und den weiteren Rückgang der Wohnbevölkerung auszugleichen.
- Die Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ist ein Indikator für die Entwicklung des Arbeitsmarktangebotes einer Kommune in der Region und für die sozioökonomische Tragfähigkeit einer Stadt. Der Wert erfasst etwa zwei Drittel aller Beschäftigten (außer Selbstständige und Beamte), darunter auch die Einpendler einer Kommune.
- Die Veränderung der Bildungswanderung stellt das Wanderungssaldo der 18- bis 25-Jährigen dar. Dies ist ein Indikator für die Attraktivität einer Kommune für Studierende und Auszubildende. In Kommunen mit Sitz einer (Fach-)Hochschule ist die Zuwanderung von Studierenden und Auszubildenden eine wichtige Quelle, um die mit der selektiven Abwanderung jüngerer und qualifizierter Gruppen verbundene Senkung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und die Alterung der Wohnbevölkerung auszugleichen. Die Bildungswanderung stellt nur die Nachfrageseite dar und sagt nichts über das Angebot von Bildungseinrichtungen aus.

Diese drei Haupt-Indikatoren bilden zusammen mit ergänzenden Daten wie Pendlersaldo und Arbeitslosenquote die Entwicklungsdynamik der Wohn-, Arbeits- und Bildungsfunktionen von Mittelstädten in schrumpfenden Regionen ab. So ist auch der Anteil Hochqualifizierter am Wohnort nicht nur ein Indikator für das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung, sondern auch für die Attraktivität des Wohnortes für Hochqualifizierte. Mit den ausgewählten Indikatoren lassen sich jedoch keine Aussagen über die Versorgungsfunktionen von Mittelstädten und damit das Thema der Daseinsvorsorge treffen (vgl. dazu Gatzweiler/Adam/Milbert et al. 2012). Durch den Vergleich zwischen Mittelstädten und den umliegenden Landkreisen können Aussagen über „absteigende“ Trends der Peripherisierung oder „aufsteigende“ Trends der Re-Zentralisierung in schrumpfenden Regionen getroffen werden. Dabei wird berücksichtigt, dass im Fall einer funktionalen Spezialisierung von Städten die Peripherisierungs- bzw. Re-Zentralisierungsprozesse auf den Wohnungs- und Arbeitsmärkten auch unterschiedlich verlaufen können. Beispielsweise kann die Wohnfunktion einer Stadt durch Zuwanderungen gestärkt, gleichzeitig aber die Arbeitsfunktionen durch Beschäftigungsverluste geschwächt werden und umgekehrt.

Im Rahmen des Projektes „Stadtpolitiken im Umgang mit Peripherisierung“¹ wurden dazu zwei empirische Fallstudien durchgeführt:

- Das Städtedreieck **Altmark** umfasst die Städte Stendal, Arneburg und Tangermünde in der peripheren und schrumpfenden Region Altmark (Sachsen-Anhalt). Die Altmark ist eine der am dünnsten besiedelten und strukturschwächsten ländlichen Regionen in Ostdeutschland. Der Status als Peripherie ergibt sich durch die Randlage im Bundesland Sachsen-Anhalt, die weiten Entfernungen zu den nächsten großstädtischen Zentren Magdeburg, Berlin und Hamburg und die Lage abseits des bundesweiten Autobahnnetzes.
- Die Standortinitiative **SüdWestPfalz** umfasst die kreisfreie Stadt Pirmasens, den Landkreis Südwestpfalz und die kreisfreie Stadt Zweibrücken (Rheinland-Pfalz). Die Stadt Pirmasens ist dabei von dem Landkreis Südwestpfalz kragenförmig umgeben. Die Südwestpfalz liegt als Region doppelt peripher: erstens an der Landesgrenze von Rheinland-Pfalz, naturräumlich abgeschnitten von der Metropolregion Rhein-Neckar durch den Pfälzer Wald (die frühere „Hinterpfalz“), zweitens durch die Lage an der Bundesgrenze zu Frankreich. Die Südwestpfalz gilt heute als eine der strukturschwächsten und am stärksten schrumpfenden Regionen Westdeutschlands (Abb. 1).

Die Auswahl der beiden Fälle erfolgte aufgrund folgender Kriterien:

- Die Lage in einer peripheren ländlichen Region, die durch eine ausgeprägte demographische Schrumpfdynamik und wirtschaftliche Strukturschwäche gekennzeichnet ist. Dabei wird angenommen, dass sich in Schrumpfungsregionen die interkommunale Konkurrenz verschärft.
- Die landesplanerische Ausweisung der Mittelstädte als Mittelzentren. Dabei wird davon ausgegangen, dass zur Stärkung der Zentralen Orte die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in den Mittelstädten – zulasten der Umlandgemeinden bzw. Nachbarstädte – konzentriert werden sollen.
- Die Berücksichtigung des unterschiedlichen Strukturkontextes in Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland sind Schrumpfungs- und Peripherisierungsprozesse seit 1990 zeitlich beschleunigter und flächendeckender



Abb. 1 Empirische Fallstudien im Projekt „Stadtpolitiken im Umgang mit Peripherisierung“

als in Westdeutschland verlaufen und haben daher stärkere politische Reaktionen ausgelöst.

- Die Berücksichtigung einer polyzentrischen und monozentrischen Struktur (Städtenetzwerk und Stadt-Umland-Kooperation). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Zentrenstruktur einen Einfluss auf das Verhältnis von Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie hat.

Es wurden damit Fälle ausgewählt, die sich von anderen Fallstudien zu interkommunalen Kooperationsansätzen dadurch unterscheiden, dass Mittelstädte in peripherisierten Räumen Gegenstand der Untersuchung sind. Bislang beziehen sich Studien zu *Regional Governance* überwiegend auf Metropolregionen, nur wenige thematisieren die Steuerungsformen unter den schwierigeren Bedingungen der Peripherisierung und für den Stadtgrößentyp der Mittelstädte. Der vorliegende Beitrag prüft insofern auch kritisch die Generalisierbarkeit von Forschungsergebnissen zu *Regional Governance* unter spezifischen Kontextbedingungen.

Bei der Durchführung der Fallstudien wurde ein Methodenmix eingesetzt. In einer quantitativen Analyse wurden die verfügbaren Sekundärdaten zur Analyse der demo-

¹Das Forschungsprojekt wurde am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in den Jahren 2012 bis 2014 durchgeführt. Der Umgang der Stadtpolitik mit Peripherisierung wurde dabei in zwei Teilprojekten zu strukturschwachen Groß- und Mittelstädten untersucht, um das empirische und konzeptionelle Wissen über Peripherisierungsprozesse zu vertiefen und Handlungsorientierungen für die Stadt- und Regionalpolitik zu erarbeiten. Der vorliegende Beitrag stellt wesentliche Ergebnisse des Teilprojektes zu Mittelstädten dar.

graphischen und sozioökonomischen Entwicklung der Mittelstädte und Regionen ausgewertet und miteinander verglichen. Den Schwerpunkt der Fallstudien bildete jedoch die qualitative Analyse. Dazu zählen zum einen Literatur- und Dokumentenanalysen. Als Dokumente wurden interkommunale Entwicklungskonzepte, Kooperationsverträge, Broschüren und vereinzelt auch Presseartikel gesammelt und ausgewertet (keine systematische Zeitungsanalyse). Einen besonderen Stellenwert in der empirischen Erhebung hatte zum anderen die Durchführung halbstrukturierter Experteninterviews. In den beiden Fallstudien wurden jeweils acht Interviews mit Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Lokalpresse durchgeführt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte auf der Basis von Dokumentenanalysen der Schlüsselakteure des Städtedreiecks Altmark und der Standortinitiative SüdWestpfalz und wurde nach der „Schneeball-Methode“ erweitert. Es wurden sowohl die zentralen politischen Führungspersonen (Oberbürgermeister, Dezerenten, Landräte, Bürgermeister) befragt als auch Experten aus den Verwaltungen der Städte und Landkreise (Stadtplanungsämter, Wirtschaftsförderung), die für die Umsetzung der Kooperationen in der Praxis verantwortlich sind. Ergänzend wurden Interviews mit Führungspersonen der Fachhochschulen und Vertretern der Lokalpresse durchgeführt. Die Interviews erfolgten anhand von teilstandardisierten Fragenleitfäden. Diese Methode erlaubt, eine begrenzte Zahl von Personen zu befragen und wenig beforschte Themen tiefergehend auszuleuchten. Die Leitfragen wurden deduktiv aus dem Forschungsstand abgeleitet, Nachfragen auch induktiv gestellt. Aus Gründen der Anonymisierung der Interviewpartner werden wörtliche Zitate aus den Transkripten nach Fallstudienkürzel (SDL = Stendal, PIR = Pirmasens), zeitlicher Reihenfolge und Datum der Interviews wiedergegeben.

3 Ergebnisse der empirischen Fallstudien

Im folgenden Kapitel werden wichtige Ergebnisse der empirischen Fallstudien – nach den beiden Leitfragen – gegliedert dargestellt. Zuvor wird der regionale Strukturkontext beider Städte durch eine Analyse ausgewählter Strukturdaten skizziert.

Tabelle 1 enthält ausgewählte Daten und Indikatoren zur Entwicklung der Wohn-, Arbeits- und Bildungsfunktionen der Mittelstädte Stendal und Pirmasens im Vergleich zu den umliegenden Landkreisen und den jeweiligen Bundesländern. Die Entwicklung der Einwohnerzahlen zeigt, dass es sich in beiden Fällen um schrumpfende Regionen handelt, in denen sowohl die Mittelstädte als auch die umliegenden Landkreise deutlich an Wohnbevölkerung verlieren. Die amtlichen Bevölkerungsprognosen (vgl. Tab. 1) gehen von einer Fortsetzung der demographischen Schrumpfung in

beiden Städten und Landkreisen aus. Im Hinblick auf die Wohnbevölkerung konkurrieren die Städte und Landkreise daher um ein knapper werdendes Gut. Der Wanderungssaldo als ein Indikator für die Attraktivität als Wohnort ist in beiden Landkreisen negativer als in den Mittelstädten. Die Abwanderungsdynamik in den Mittelstädten hat im Vergleich der Jahre 2000 und 2011 nachgelassen, während sie sich in den Landkreisen verstärkt hat. Offenbar sind die Landkreise Südwestpfalz und Stendal noch stärker von einer Peripherisierung als Wohnstandorte betroffen als die Mittelstädte Stendal und Pirmasens.

Auch in ihrer Funktion als Arbeitsorte werden beide Städte und Landkreise geschwächt. Die Zahl der Beschäftigten ist in beiden Städten und Landkreisen rückläufig. Die Dynamik des Beschäftigungsabbaus ist allerdings in den Landkreisen deutlich höher und verdeutlicht deren wirtschaftliche Strukturschwäche. Das Pendlersaldo unterstreicht dagegen die Zentralität der beiden Mittelstädte für den regionalen Arbeitsmarkt, wenngleich die Stadt Stendal im Vergleich der Jahre 1999 und 2011 an Arbeitsmarktzentralität für die Region verloren hat. Die im Gegensatz zum Landkreis Stendal deutlich positive Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SV-Beschäftigte) am Wohnort deutet jedoch auf eine gewisse Stabilisierung der Arbeitsmarktsituation für die ansässige Bevölkerung und die gestiegene Attraktivität der Stadt Stendal als Wohnort hin. Die Arbeitslosenquote liegt dennoch auf einem hohen Niveau, unterscheidet sich jedoch kaum von der des Landes Sachsen-Anhalt. Dagegen hat die Stadt Pirmasens den Pendlersalden zufolge zwar an Arbeitsmarktzentralität für die Region gewonnen, die Arbeitslosenquote liegt jedoch um ein Mehrfaches über der des Landkreises Südwestpfalz und des Landes Rheinland-Pfalz. Die Zunahme der Einpendler bei gleichzeitig negativer Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass sich Pirmasens zwar hinsichtlich der Arbeitsfunktion auf einem Re-Zentralisierungspfad befindet, die Wohnfunktion der Stadt jedoch weiter an Bedeutung für die Region verliert.

Die Zahlen zur Bildungswanderung der 18- bis 25-Jährigen belegen eindrücklich die wachsende Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen aus beiden Landkreisen. Trotz der Präsenz einer Außenstelle der Fachhochschule Kaiserslautern profitiert die Stadt Pirmasens offenbar kaum davon; hier hat die Abwanderung der jüngeren Bevölkerung seit 2003 stark zugenommen. Auch liegt der Anteil der Hochqualifizierten am Wohnort deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Die Stadt Stendal hat dagegen trotz anhaltender Abwanderung der 18- bis 25-Jährigen an Attraktivität als Bildungsstandort gewonnen, wie die im Vergleich mit Landkreis und Land deutlich positiveren Abwanderungswerte belegen. Aber auch als Wohnort für Hochqualifizierte

Tab. 1 Ausgewählte Indikatoren der Peripherisierung/Zentralisierung im Vergleich. (Quelle: Statistische Landesämter; Wegweiser Kommune; Bundesagentur für Arbeit; Angaben der Kommunen; eigene Berechnungen)

	Stadt Stendal	Landkreis Stendal ^a	Land Sachsen-Anhalt	Stadt Pirmasens	Landkreis Südwestpfalz	Land Rheinland-Pfalz
<i>Wohnen</i>						
Einwohner 2000	39.795	100.809	2.522.941	45.212	105.378	4.034.557
Einwohner 2011	41.425 ^b	79.064	2.303.540	40.006	98.114	3.999.117
Bevölkerungsprognose in % ^c	-15,9 (2012–2025)	-18,9 (2012–2025)	-14,9 (2012–2025)	-19,7 (2010–2030)	-15,9 (2010–2030)	-5,8 (2010–2030)
Wanderungssaldo 2000 je 1.000 EW	-19,7	-7,7	-8,3	-1,3	-0,6	1,9
Wanderungssaldo 2011 je 1.000 EW	-8,1	-9	-3,6	-0,6	-3,2	2,0
<i>Arbeiten</i>						
SV-Beschäftigte am Arbeitsort 2011	17.479	17.671	758.839	19.116	14.209	1.247.599
Veränderung SV-Beschäftigte am Arbeitsort von 1999–2011 in %	-4,0	-14,9	-9,4	-2,9	-15,3	6
SV-Beschäftigte am Wohnort 2011	14.290	28.214	836.434	12.598	34.984	1.379.314
Veränderung SV-Beschäftigte am Wohnort von 1999–2011 in %	3,7	-17,3	-8,2	-9,8	2,1	6,4
Pendlersaldo 1999	4.282	-8.953	-73.501	5.718	-17.481	-120.779
Pendlersaldo 2011	3.189	-7.354	-77.595	6.518	-20.775	-131.715
Arbeitslosenquote 2000 in %	22,0	20,8 ^d	20,2	14,6	8,5	7,3
Arbeitslosenquote 2011 in %	12,5	15,1 ^d	12,5	13,2	5,0	5,3
<i>Bildung</i>						
Anteil Hochqualifizierter am Wohnort 2007 in %	7,7	6,5	8,5	4,1	4,9	7,7
Anteil Hochqualifizierter am Wohnort 2011 in %	8,5	7,1	8,8	4,6	5,3	8,4
Veränderung des Anteils Hochqualifizierter am Wohnort 2007–2011 (%)	0,8	0,6	0,3	0,5	0,4	0,7
Bildungswanderung 2003 je 1.000 EW	k. A.	-45,3	k. A.	-0,9	-11,6	10,3
Bildungswanderung 2011 je 1000 EW	-5,9	-65,5	-19,0	-10,5	-33,4	1,9

^aOhne Kreisstadt Stendal^bEinwohnerzuwachs der Stadt Stendal durch Eingemeindungen 2009^cRegionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Landesämter Land Sachsen-Anhalt, Land Rheinland-Pfalz^dArbeitslosenquote für den Landkreis Stendal einschließlich Kreisstadt Stendal (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013)

scheint die Stadt attraktiver zu werden, wie die leicht positive Entwicklung des Anteils Hochqualifizierter zeigt.

Insgesamt ergibt sich folgendes Bild: In beiden Städten lassen sich im Hinblick auf die Wohn-, Arbeits- und Bildungsfunktionen unterschiedliche Peripherisierungs- und Re-Zentralisierungsprozesse erkennen. Während in Stendal die wirtschaftliche Strukturschwäche und damit die Peripherisierung als Arbeitszentrum anhalten, verläuft die Beschäftigtenbilanz in Pirmasens weniger negativ bei einer steigenden Zahl von Einpendlern. Dies hat jedoch nicht zu einer wachsenden Attraktivität der Stadt Pirmasens als Wohnstandort geführt, die Abwanderung ist weiterhin auf einem hohen Niveau und Pirmasens bleibt damit eher ein Arbeitszentrum für die Region. Stendal gewinnt dagegen trotz anhaltender Bevölkerungsverluste an Zentralität als Wohnstandort. Als Bildungszentrum wird die Stadt Pirmasens durch eine ansteigende Bildungsabwanderung weiter peripherisiert, während die Bildungsabwanderung der Stadt Stendal zumindest unter dem Landesdurchschnitt liegt.

3.1 Stendal: das Städtedreieck Altmark

3.1.1 Positionierung der Stadt als Mittelzentrum in der Region

Stendal ist die größte Stadt der nördlich im Land Sachsen-Anhalt gelegenen Region Altmark und bildet ihr geographisches und ökonomisches Zentrum. Die Geschichte Stendals ist gekennzeichnet durch mehrere Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse: Gegründet Mitte des 12. Jahrhunderts wuchs Stendal durch die günstige Lage an der Elbe und an wichtigen Handelsstraßen sowie durch ihren Beitritt zur Hanse im Mittelalter zur größten Stadt der Mark Brandenburg heran. Von der wirtschaftlichen Blüte im 15. Jahrhundert zeugen heute noch zahlreiche Gebäude und Kunstwerke. Einen weiteren Aufschwung erfuhr Stendal dann während der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts durch die Entwicklung zum Eisenbahnknotenpunkt und als Garnisonsstadt. Zu DDR-Zeiten entwickelte

sich die Stadt dann zu einem der wichtigsten industriellen Standorte des Bezirks Magdeburg. Insbesondere der 1983 begonnene Bau eines Atomkraftwerkes und die dadurch entstandene Großbaustelle, auf der bis zu 10.000 Menschen beschäftigt waren, führte zu einem erheblichen Bevölkerungswachstum. Die Einwohnerzahlen erreichten 1989 mit 51.000 Einwohnern ihren Höchststand. Für die zugezogenen Bewohner wurde ab 1985 eigens eine Großwohnsiedlung (Stendal-Süd) errichtet. Doch noch bevor diese fertiggestellt werden konnte, setzten im Zuge der deutschen Wiedervereinigung massive Schrumpfungsprozesse ein. Das Kraftwerk als größter Arbeitgeber der Region ging nicht ans Netz, vielmehr wurde der Bau 1991 eingestellt und sukzessive abgerissen. Durch den Verlust der Arbeitsplätze erlebte die Stadt Stendal eine enorme Abwanderungswelle, die zusätzlich verstärkt wurde durch Suburbanisierungsprozesse und durch den Abzug der DDR-Grenztruppen sowie der zeitweise bis zu 10.000 hier stationierten Soldaten der russischen Streitkräfte.

Insgesamt hat Stendal bis heute über ein Drittel der Einwohner verloren. Aber nicht nur Stendal, sondern der gesamte Landkreis ist von kontinuierlichen Einwohnerverlusten betroffen. Durch die periphere Lage der Stadt – die Ballungsräume Berlin, Hamburg und Hannover sind jeweils 100 bis 150 km entfernt, die Landeshauptstadt Magdeburg 60 km – und die Autobahnferne hat sich die wirtschaftliche Strukturschwäche manifestiert: Der Landkreis Stendal hat die zweithöchste Arbeitslosenquote im Land Sachsen-Anhalt. Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche und die fortschreitenden Zentralitätsverluste von Stadt und Region werden von vielen politischen Akteuren mit dem Fehlen eines Autobahnanschlusses in Verbindung gebracht. Die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung sind deshalb eng verknüpft mit der geplanten Nordverlängerung der Autobahn 14, an die Stendal ab 2018 angeschlossen werden soll. Eine wichtige Verkehrsanbindung zwischen Hamburg und Berlin stellt jedoch der ICE-Halt in Stendal dar, der Pendlerbeziehungen zu Berlin, Magdeburg, Braunschweig, Wolfsburg und Hannover ermöglicht.

Trotz der ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spielt Stendal als Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums eine wichtige Rolle als Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum sowie als Wohnstandort in der Region. Stendal ist charakterisiert durch einen kompakten mittelalterlichen Altstadt kern, an den sich nördlich und südlich gründerzeitliche Erweiterungen anschließen, sowie durch zwei randstädtisch gelegene Großwohnsiedlungen. Während in Letzteren schon Ende der 1990er Jahre mit dem Abriss leer stehender Wohnungen begonnen wurde, war die historisch bedeutsame Altstadt noch bis in die 2000er Jahre geprägt durch einen Wohnungsleerstand von über 60 % und einen großen Sanierungsstau. Mittlerweile ist jedoch zumindest für die Altstadt ein Re-Zentralisierungsprozess

zu beobachten. Städtebauliche Sanierungserfolge haben einen deutlichen Zuzug in die Innenstadt bewirkt, deren Leerstandsquote aber auch heute noch bei über 25 % liegt (Liebmann/Nelle/Haller et al. 2012, S. 42).

Um die Attraktivität der Altstadt als Wohn- und Bildungsstandort zu stärken, wurden verschiedene Schul- und Bildungsstandorte innenstadtnah konzentriert. Ein wichtiger Standortfaktor ist zudem die im Jahr 2000 gegründete Hochschule Magdeburg-Stendal mit ca. 2.000 Studierenden, deren Hauptsitz in Magdeburg ist.

3.1.2 Das Städtedreieck Altmark

Stendal ist funktional eng verflochten mit den Nachbarstädten Tangermünde und Arneburg. Das Verhältnis der drei Städte ist schon seit DDR-Zeiten geprägt durch eine klare regionale Arbeitsteilung. Während Stendal bis heute vor allem Verwaltungs- und Bildungsstandort ist, befand sich in Arneburg bis 1989 die AKW-Baustelle, an deren Stelle sich heute ein regionaler Industriestandort entwickelt hat. Tangermünde ist das wichtigste touristische Zentrum in der Region Altmark. In den drei Städten, die jeweils nicht mehr als 15 km voneinander entfernt liegen, befinden sich deshalb die wichtigsten Industriestandorte, Verwaltungs-, Bildungs-, Dienstleistungs- und Kultureinrichtungen des Landkreises. In ihrer Größe und Einwohnerzahl unterscheiden sich die Städte jedoch erheblich: Während Stendal im Jahr 2012 41.000 Einwohner hat, leben in Tangermünde ca. 10.000 und in Arneburg etwa 1.600 Einwohner (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2012).

Erste Ansätze zu interkommunaler Kooperation entwickelten sich in der Region schon in den 1990er Jahren und 1998 gründeten 14 Städte das Städtetz Altmark. Ziel des Netzwerkes ist vor allem die freiwillige Zusammenarbeit in den Bereichen Tourismus und Regionalmarketing und die Vertretung gemeinsamer Interessen gegenüber anderen Landkreisen und der Landesregierung. Die Idee für eine engere Kooperation der drei Städte Stendal, Tangermünde und Arneburg entwickelte sich erst im Rahmen der „IBA Stadtumbau 2010“. Im Zentrum dieser Internationalen Bauausstellung stand die Entwicklung von Ideen und Werkzeugen zum Umgang mit Bevölkerungsverlusten und der anhaltenden Strukturschwäche im Land Sachsen-Anhalt. Als eine von 19 IBA-Städten gründete Stendal unter der Überschrift „Die Hansestadt Stendal – Zentraler Ort im ländlichen Raum“ vier thematische Arbeitsgruppen. Ein Arbeitsteam erarbeitete in diesem Kontext die Idee der regionalen Zusammenarbeit in einem Städtedreieck. Die Umsetzung von konkreten Maßnahmen sollte sich dabei an der bereits vorhandenen und historisch vorgeprägten regionalen Arbeitsteilung orientieren.

Formell geregelt wird die Zusammenarbeit im Städtedreieck Altmark durch einen Kooperationsvertrag, der

2010 von den Bürgermeistern der drei Städte unterzeichnet wurde. Im Zentrum der Aktivität steht bislang vor allem die Vermarktung des Städtedreiecks über eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere durch die Entwicklung der wirtschaftlichen Potenziale der drei Kommunen. Die Kooperation präsentiert sich entsprechend unter der Überschrift „Drei Städte – eine Wirtschaftskraft“ (Hansestadt Stendal o. J.).

Im Zentrum der Organisationsstruktur stehen die drei Bürgermeister, die sowohl eine langjährige Freundschaft als auch die gleiche Parteizugehörigkeit verbindet. Wichtigstes Gremium ist der „Rat der Bürgermeister“, dessen Vorsitz jährlich wechselt. Die Entwicklung und Umsetzung von Einzelprojekten erfolgt über Facharbeitskreise, über deren Zusammensetzung und Arbeitsaufgaben die Bürgermeister einstimmig entscheiden müssen. Die Geschäftsstelle der Kooperation ist bei der Stadt Stendal angesiedelt.

3.1.3 Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie im Städtedreieck Altmark

Nach der Wende war die Region zunächst gekennzeichnet durch eine stark auf Konkurrenz ausgerichtete Standortpolitik der benachbarten Kommunen. So erfolgte u. a. die konkurrierende Ausweisung von Gewerbe- und Wohngebieten. Die geringe Siedlungsdichte der Region führte jedoch zunehmend zu Tragfähigkeitsproblemen und Finanzierungsproblemen im Infrastrukturbereich. Durch den wachsenden Handlungsdruck nahm auch die Kooperationsbereitschaft zu: „Das muss erst richtig schmerzen, das muss wehtun, und dann ist man auch bereit, aufeinander zuzugehen“ (SDL 2, 28.05.2013). Heute wird die Zusammenarbeit der drei Kommunen im Städtedreieck Altmark von allen Interviewpartnern als kooperativ und partnerschaftlich beschrieben: „So versuchen wir gemeinsam diese Region ein bisschen nach vorne zu bringen, denn wenn man da gegeneinander arbeitet, dann passiert doch gar nichts mehr. [...] jeder hat seine speziellen Vorzüge, und wenn wir die alle zusammen nutzen, dann kriegen wir auch was auf die Beine“ (SDL 4, 27.05.2013). Geprägt durch einen starken regionalen Gedanken gehen die Partner jeweils davon aus, dass sie selbst von der positiven Entwicklung der anderen Kommunen profitieren: „Es muss eben so sein, dass man sagt, man bekommt sie [potenzielle Investoren, Anm. d. Verf.] selbst nicht unter, dann sagt man sich natürlich, dann ist es besser, wenn sie in der Region bleiben, als wenn sie ganz weggehen“ (SDL 5, 27.05.2013). Denn, so einer der Bürgermeister: „Wir haben einfach nicht die komfortable Situation, dass wir uns abschotten können“ (SDL 1, 18.09.2012). Die Faktoren, die zur kooperativen Zusammenarbeit der Kommunen beitragen, aber auch die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer tatsächlichen Umsetzung

von Kooperationsprojekten lassen sich zu vier wesentlichen Punkten zusammenfassen:

Beziehung zwischen Führungspersonen Getragen wird die Zusammenarbeit der Kommunen im Wesentlichen durch das gute persönliche Verhältnis der drei Bürgermeister zueinander. Alle Interviewpartner sehen einen engen Zusammenhang zwischen dem Vertrauensverhältnis der Bürgermeister und dem klaren Bekenntnis dieser Schlüsselpersonen zur Kooperation: „[...] es muss menscheln. Und wenn sich die drei Bürgermeister menschlich verstehen, dass man sagt, ok, man kann über alles reden, man hat da so einen gewissen heißen Draht, dann ist vieles einfacher“ (SDL 5, 27.05.2013). Die Hierarchie im Städtedreieck Altmark, die sich durch die Rolle von Stendal als Mittelzentrum für die gesamte Region und das deutliche Gefälle in der Stadtgröße ergibt, wird nach Einschätzung der Bürgermeister durch eine Kooperation als gleichberechtigte Partner „auf Augenhöhe“ abgebaut (SDL 1, 18.09.2012; SDL 3, 27.06.2013; SDL 4, 27.05.2013). Die Fokussierung der Netzwerkarbeit auf die drei Bürgermeister als Schlüsselpersonen stellt jedoch langfristig auch ein Risiko für die Weiterentwicklung des Städtedreiecks dar. Mit dem Wechsel der Führungspersonen müsste sich auch das Netzwerk neu formieren, das sehen auch die Bürgermeister als Problem: „Wenn irgendwann mal [...] Oberbürgermeister- oder Bürgermeisterwahlen stattfinden und ein Wechsel stattfindet, dann kann mancher Gedanke durchaus wieder in der Versenkung verschwinden. Aber man kann da immer nur für werben, wenn man sich nicht regional aufstellt, dann kommt man auch als Stadtgemeinde nicht weiter“ (SDL 1, 18.09.2012).

Handlungsfelder der Kooperation Durch die historisch vorgeprägte Einigung der drei Kooperationspartner auf eine funktionale Arbeitsteilung wird versucht, Verteilungskonflikte möglichst zu vermeiden: „Tangermünde ist eigentlich unser typischer Tourismusstandort. [...] Stendal ist der typische Verwaltungs-, Bildungs-, Behördenstandort, also alles, was irgendwo jetzt hier dazu gehört, sitzt eigentlich in Stendal. Das ist aber auch von der Historie her schon so gewachsen. [...] Arneburg hat ein großes Industriegebiet, wo wir eben gesagt haben, ok, also wenn wirklich hier Industrieansiedlungen sind, kann das weder Tangermünde noch Stendal leisten. Die müssen eigentlich nach Arneburg. Und das war so der Ansatz, dass man sagt, man versucht gezielt zusammenzuarbeiten auf diesem Bereich, weil man sich da wenig wegnehmen kann, würde ich mal so sagen“ (SDL 5, 27.05.2013). Dabei werden das Konkurrenzverhältnis und die unterschiedliche Größe der Kommunen nicht ausgeblendet. Die Rolle der Hansestadt Stendal als Mittelzentrum für die Region wird jedoch akzeptiert und nicht als direkte

Konkurrenz verstanden: „Konkurrenz heißt ja auch immer irgendwo, ich muss vergleichbar sein. Wenn ich mit jemandem konkurreiere, muss ich das Gleiche bieten können. Und wenn ich das aber gar nicht habe, kann ich das auch nicht“ (SDL 5, 27.5.2013). Ein Bürgermeister spricht sogar davon, dass sich die Partnerstädte „in diesem Städtedreieck Konkurrenzfreiheit zugesichert“ haben (SDL 1, 18.09.2012).

Um Konflikte zu vermeiden, suchen die Kommunen vor allem die Kooperation in Bereichen, in denen alle Partner gleichermaßen profitieren können. Für eine Win-win-Kooperation eignet sich aus der Sicht der Kommunen insbesondere die Vermarktung der Region als Wirtschaftsstandort: „Wir haben [...] jetzt in dieser Städtekooperation nicht das Thema Tourismus wirklich hervorgehoben, sondern Wirtschaft. Wirtschaft ist das Pferd“ (SDL 5, 27.05.2013). Ein Mitarbeiter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stendal betont die „taktischen Aspekte, die einfach dazu führen, da zusammenzuarbeiten. Irgendwelche Ansiedlungen, wenn die beispielsweise emissionssträchtig sind, dann kriegt man die weder in Stendal noch in Tangermünde unter“ (SDL 6, 27.06.2013). Die Konkurrenz um potenzielle Investoren und die Gewerbesteuer sehen die Partner nicht als Kooperationshindernis. So betont ein Bürgermeister, dass von einer Neuansiedlung innerhalb des Städtedreiecks alle Partner profitieren, auch wenn die eigene Kommune nicht der Ort der Investition ist (SDL 1, 18.09.2012). Konfliktarm ist auch die Kooperation zur Vermarktung der Region als Tourismusziel. Problematischer sind dagegen die Bereiche Bauen und Wohnen: „Ein bisschen schwieriger wird es dann schon bei den Wohn- und Baugebieten. Natürlich gibt's da doch Konkurrenz“ (SDL 3, 27.06.2013).

Die Kommunen verstehen das Netzwerk aber auch als strategisches Instrument, um sich im Wettbewerb um Fördermittel gegenüber dem Land und auf europäischer Ebene zu positionieren: „Das war einer der Aufhänger, dass man natürlich als Städtetz in Richtung Förderung einen ganz anderen Stellenwert hat, als wenn da so eine kleine Stadt, die nicht mal mehr 10.000 Einwohner hat, [auftritt (Anm. d. Verf.)]“ (SDL 3, 27.06.2013). Gegenüber dem Land Sachsen-Anhalt wird die Städtepartnerschaft als durchsetzungsfähiges Bündnis empfunden: „Also die wissen das schon, mit uns streiten die schlecht. Also wenn die mit einem streiten, haben sie die anderen auch auf dem Halse, also lassen sie es lieber sein“ (SDL 4, 27.05.2013).

Räumlicher Bezug der Kooperation Der räumlichen Nähe der Städte zueinander wird eine wichtige Rolle für die Funktionsfähigkeit der Kooperation im Städtedreieck beigemessen: „Das ist ein ganz wichtiger Aspekt hierbei. Wir hätten es auch mit Gardelegen tun können, aber diese Entfernungen, die angeblich heutzutage nicht mehr eine Rolle spielen, sind hier wahrscheinlich auch mit ein Grund,

dass es in dieser engen Beziehung zueinander auch [...] die Arbeitsteilung [...] gegeben hat“ (SDL 1, 18.09.2012). Die räumliche Nähe und funktionale Arbeitsteilung werden als Grund angeführt, die Städtekooperation nicht durch weitere Städte der Region Altmark zu erweitern: „Da sind wir an sachliche Gegebenheiten gebunden, die Vernetzung der Wirtschaft, der Kultur, der Bildung, Entfernungsfragen spielen eine Rolle. Das kann man nicht beliebig auswählen. So dass wir sagen, wir belassen es momentan beim Dreieck“ (SDL 1, 18.09.2012).

Für jede Partnerstadt wurden außerdem ihre funktionalen Schwerpunkte für das Städtedreieck festgelegt: Stendal steht in der Partnerschaft als zentraler Standort für Bildungs- und Verwaltungseinrichtungen, Arneburg ist die Funktion als Industriestandort zugedacht und Tangermünde gilt vor allem als attraktives touristisches Zentrum. In der kommunalen Praxis beanspruchen alle drei Städte auch die jeweils anderen Funktionsbereiche für sich, aber bei den regionalen Akteuren war insgesamt „[...] die Erkenntnis gereift [...], dass man nur gemeinsam stark sein kann und auch nur gemeinsam übergreifende Ziele verfolgen und auch umsetzen kann“ (SDL 2, 28.05.2013).

Umsetzungsstand der Kooperation Für Akteure, die nicht direkt im Städtedreieck aktiv sind, bestehen deutliche Unklarheiten über die praktische Umsetzung des Netzwerkes (SDL 7, 27.06.2013). Einige betrachten die Städtekooperation eher als informelles Netzwerk der Bürgermeister (SDL 5, 27.05.2013). Ein Mitarbeiter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft geht davon aus: „[...] dass da nicht viel passiert. Das ist ein informeller Erfahrungsaustausch zwischen den Bürgermeistern, die kennen sich gut“ (SDL 6, 27.06.2013). Ähnlich beschreibt dies ein weiterer Akteur der Stadtpolitik: „[...] es wäre leichter für die Region, wenn man sich schneller einigen könnte, was dieses Städtedreieck will. Aber da sehe ich es nur durch diese Zufälligkeiten, die ich ansprach. Ich kann noch nicht erkennen, wo darüber hinaus was geht, außer, es hat sich so ergeben und man redet jetzt miteinander“ (SDL 7, 27.06.2013). Tatsächlich sind über Kooperationszusagen und die gemeinsamen Vermarktungsstrategien in den Bereichen Wirtschaft und Tourismus hinaus bislang keine konkreten Projekte umgesetzt worden. Zur Diskrepanz zwischen Zielsetzungen und Umsetzungsstand der Städtekooperation äußert sich auch einer der Bürgermeister: „Also wir können jetzt keine dicken Rosinen backen, wenn wir die finanzielle Grundlage nicht haben. Aber als wir das abgeschlossen haben, sah es noch wesentlich besser aus, da hatten wir noch jede Menge Rücklagen. [...] Also kein finanzielles Abenteuer, keine riesen Aufgaben. [...] wir treffen uns alle Vierteljahre zu konkreten Themen, manchmal auch nur alle halbe Jahre. Das reicht auch aus“ (SDL 3, 27.06.2013).

3.2 Pirmasens

3.2.1 *Positionierung der Stadt als Mittelzentrum in der Region*

Die Region Südwestpfalz entwickelte sich vom 19. Jahrhundert bis in die 1970er Jahre zu einem Zentrum der deutschen Schuhindustrie (Schamp 2005). Die Stadt Pirmasens wurde aufgrund der über 300 Schuhfabriken und einer internationalen Schuhmesse auch als „deutsche Schuhmetropole“ bezeichnet (Gabler 2012, S. 198). Durch diese Spezialisierung wies Pirmasens eine ausgeprägte Monostruktur auf und wurde zu einer Arbeiterstadt. Seit den 1970er Jahren setzte die Peripherisierung der Stadt durch den Niedergang der Schuhindustrie ein. Die Zahl der Beschäftigten in der Schuhindustrie sank von 32.000 auf unter 2.000 (Beisswenger/Weck 2010). Die Stadt Pirmasens hat seitdem etwa ein Drittel der Einwohner verloren, die Zahl ist von einst 60.000 auf heute etwa 40.000 gesunken. Etwa ein Drittel dieses Verlustes geht auf wohnungsmarktbezogene Abwanderungen aus der Stadt in den benachbarten Landkreis zurück. Die Arbeitslosigkeit liegt in Pirmasens mit über 13 % noch heute weit über dem Landes- und Bundesdurchschnitt, der Anteil Geringqualifizierter in der früheren Arbeiterstadt ist sehr hoch. Von der Schließung von Schuhfabriken in ähnlichem Maße betroffen war jedoch auch der umliegende Landkreis Südwestpfalz. Hier setzte die Deindustrialisierung zeitlich verzögert in den 1990er Jahren ein. Der Landkreis weist heute ebenfalls eine ausgeprägte Strukturschwäche auf, die sich unter anderem in einer ausgesprochen geringen Arbeitsplatzdichte, einer hohen Auspendlerquote und einer geringen Wirtschaftsleistung ausdrückt.

Einen weiteren Prozess der Peripherisierung erlebte die Garnisonsstadt Pirmasens in den 1990er Jahren durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte mit 10.000 Soldaten. Dadurch fiel ein großes Kasernengelände brach, etwa 4.000 Arbeitsplätze für Zivilbedienstete gingen verloren (Beisswenger/Weck 2010). Als Folge davon ist die Kaufkraft in der Stadt weiter gesunken, Pirmasens büßt seitdem auch als Einkaufsstadt merklich an Zentralität ein. In der innerstädtischen Fußgängerzone, die aufgrund der Finanzschwäche der Stadt teilweise noch im Stil der 1970er Jahre gestaltet ist, stehen heute etwa 30 % der Geschäfte leer.

Eine Re-Zentralisierung der Bildungsfunktionen der Stadt setzte mit der Ansiedlung einer Außenstelle der Fachhochschule Kaiserslautern im Jahr 1989 auf einem Kasernenstandort ein. Diese Konversion wurde sowohl in Pirmasens und Zweibrücken durch das Land Rheinland-Pfalz als Teil einer Dezentralisierungspolitik durchgeführt, um die periphere Region Südwestpfalz zu stärken. Auf dem Campus Pirmasens studieren heute ca. 540 junge Menschen. Auch im Bereich der schulischen Bildung hat Pirmasens mit drei Gymnasien, einem Wirtschaftsgymnasium, mehreren

Realschulen und berufsbildenden Schulen eine zentralörtliche Funktion für die Schüler des umliegenden Landkreises – wobei ein Teil der Pirmasenser Schüler auch eine Gesamtschule im Landkreis besucht.

Eine Re-Zentralisierung der Wohnfunktionen wird in Pirmasens durch die ehemaligen Schuhfabriken erschwert, welche die städtebauliche Struktur der Kernstadt in einigen Bereichen prägen. Einige der großen Schuhfabriken wurden seit den 1990er Jahren erfolgreich für das Wohnen umgenutzt. Als ein Schlüsselprojekt der Stadtentwicklung gilt die Umwandlung der ehemals größten Schuhfabrik Europas „Rheinberger“ in das erste rheinland-pfälzische „Science Center Dynamikum“ seit 2008. Hier wurde mit dem Programm Stadtumbau West eine Revitalisierung einer Industriebrache erreicht, die zuvor ein bauliches Symbol für den Niedergang der Schuhindustrie war (Baumann/Hesse/Martin 2010, S. 45).

3.2.2 *Standortinitiative SüdWestPfalz*

Die Standortinitiative SüdWestPfalz ist ein Ansatz der Wirtschaftsförderung zur strategischen Positionierung der Region. Der Kern der Initiative besteht aus einer Marketing-Kampagne. In einer Broschüre heißt es: „Die Standortinitiative SüdWestPfalz hat das Ziel, dem demografischen Wandel aktiv zu begegnen, den sich abzeichnenden Abwanderungstendenzen mit konkreten Projekten entgegenzuwirken und jungen Menschen hier eine Zukunft aufzuzeigen. Ferner soll sich die Region als innovativer Lebens- und Wirtschaftsraum präsentieren“ (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Südwestpfalz 2013).

Initiiert wurde die Initiative im Jahr 2011 durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Südwestpfalz, die ihren Sitz in der Landkreisverwaltung im Stadtgebiet von Pirmasens hat. Mitglieder der Initiative sind der Landkreis Südwestpfalz, acht Verbandsgemeinden des Landkreises sowie die kreisfreien Städte Pirmasens und Zweibrücken sowie verschiedene Banken. Tragende Akteure der Standortinitiative SüdWestPfalz sind heute der Landkreis und die Stadt Zweibrücken. Die Stadt Pirmasens hat sich inzwischen aus der Aktivität zurückgezogen.

3.2.3 *Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in der Standortinitiative SüdWestPfalz*

Obwohl die Stadt Pirmasens und der Landkreis Südwestpfalz von der Deindustrialisierung insbesondere im Bereich der Schuhindustrie gemeinsam betroffen sind und heute vergleichbare demographische und wirtschaftliche Strukturprobleme aufweisen, wird das Verhältnis zwischen der Stadt Pirmasens und dem Landkreis von den Interviewpartnern in vielen Bereichen als kompetitiv und nichtkooperativ beschrieben. „Aus meiner Sicht ist die Kooperation

Landkreis – Zweibrücken geprägt von Sachthemen, während im Bereich Pirmasens die Kooperation mit dem Landkreis deutlich schlechter ist“ (PIR 5, 29.10.2013). „Was die Kooperation mit dem Landkreis anbelangt oder mit der größeren Region, die sehe ich noch ziemlich weit entfernt. Weil das Kirchturmdenken – da nehme ich die Stadt Pirmasens nicht aus – ist noch weit verbreitet“ (PIR 3, 29.10.2013).

Auch für Pirmasens lässt sich anhand von vier Punkten beschreiben, welche zentralen Hemmnisse und Blockaden die Kooperation der Partner in der Standortinitiative erschweren:

Beziehung zwischen Führungspersonen Wichtige Kooperations-Blockaden bestehen durch persönliche Differenzen zwischen den politischen Führungspersonen der Stadt und des Landkreises, die beide als starke Persönlichkeiten beschrieben werden. O-Töne aus den Interviews beschreiben ein schwieriges Verhältnis: „Die können gar nicht miteinander“ (PIR 6, 29.10.2013). „Sie gehören beide der gleichen Partei an, aber sie sind beide in keiner Weise Freunde“ (PIR 5, 29.10.2013). „Ich habe ja gesagt, solange sie diese beiden Politiker haben in Pirmasens und im Landkreis, erst wenn diese nicht mehr da sind, dann wäre daran zu denken, dass es eine richtige Zusammenarbeit gibt zwischen Stadt und Landkreis“ (PIR 3, 29.10.2013).

Die Kooperation zwischen Pirmasens und dem Landkreis wird erschwert, da die politischen Führungspersonen im Laufe ihrer langjährigen Amtszeiten ein ausgeprägtes territoriales Rollenverständnis entwickelt haben: „Wenn ich eine kreisfreie Stadt habe und einen Landkreis und noch eine kreisfreie Stadt, habe ich natürlich drei Regionalfürsten, die natürlich alle auf ihren Vorteil bedacht sind“ (PIR 6, 29.10.2013). Zugespielt formuliert wird die mangelnde Kooperationsbereitschaft darauf zurückgeführt, dass „Oberbürgermeister und Landräte [...] Könige [sind] und Könige lassen sich nicht gerne reinregieren“ (PIR 6, 29.10.2013).

Interkommunale Konkurrenzen bezüglich zentraler Handlungsfelder Eine ausgeprägte Konkurrenz besteht zwischen Pirmasens und dem Landkreis in der Schulpolitik. Der Schülerrückgang in der Region erhöht den Druck zur Schließung von Schulstandorten und verschärft die Konflikte um die Sicherung bestehender Schulen. In Pirmasens wurde gegen große Bürgerproteste bereits ein Schulstandort geschlossen. Während die Stadt Pirmasens drei Gymnasien unterhält, die von vielen Schülern aus dem Landkreis besucht werden, hat der Landkreis in räumlicher Nähe zur Stadt eine integrierte Gesamtschule eingerichtet, so dass umgekehrt auch Schüler in das Umland abwandern. Dies widerspricht aus der Sicht der Stadt dem Status eines Mittelzentrums. Auch zwischen den berufsbildenden Schulen in Stadt und Landkreis gibt es bisher keinerlei Abstimmung. Eine Konzentration von Infrastrukturen im Mittelzentrum

der Region lässt sich auf freiwilliger Basis und ohne den landespolitischen „Schatten der Hierarchie“ nicht durchsetzen. Die Journalisten bringen es auf den Punkt, wenn sie sagen „dass schulisch nichts geht zwischen dem Landkreis und Pirmasens“ (PIR 5, 29.10.2013). Dabei beschreiben sie eine Verschärfung der interkommunalen Konkurrenz: „Es ist ja eher so, dass sich der Konkurrenzkampf in den vergangenen Jahren verschärft hat“ (PIR 5, 29.10.2013).

Eine interkommunale Konkurrenz besteht auch zwischen den benachbarten Städten Pirmasens und Zweibrücken. Beide Städte wurden im Zuge der Konversionspolitik des Landes mit einer Filiale der Fachhochschule Kaiserslautern ausgestattet und konkurrieren heute um Studierende aus der Region. Zweibrücken weist zudem durch einen Flugplatz und ein großes Factory-Outlet-Center zwei große zentrale Einrichtungen auf, während Pirmasens über nichts Vergleichbares verfügt. Das Factory-Outlet-Center schwächt dabei nicht nur die Einkaufsfunktionen der Innenstadt von Pirmasens, sondern auch von Zweibrücken. Eine historisch gewachsene Abgrenzung zwischen Pirmasens und Zweibrücken besteht auch durch die unterschiedliche soziale Prägung beider Städte. Pirmasens wird trotz der Fachhochschule als eine Arbeiterstadt wahrgenommen, Zweibrücken gilt dagegen als Beamtenstadt. Dies geht mit einer gewissen sozialen Distinktion in Zweibrücken gegenüber der armen und bildungsfernen Arbeiterschicht und einem fehlenden Verständnis für die vielen Arbeitslosen in Pirmasens einher (PIR 6, 29.10.2013). Auch der Landkreis kooperiert heute stärker mit Zweibrücken, da diese Stadt den Strukturwandel erfolgreicher als Pirmasens bewältigt hat (PIR 8, 13.11.2013).

Räumlicher Bezug der Kooperation Obwohl die Stadt Pirmasens vom Landkreis Südwestpfalz kragenförmig umschlossen ist und damit viele Stadt-Umland-Verflechtungen über die administrativen Grenzen hinweg bestehen, ist das Denken der politischen Führungen durch eine starke Abgrenzung in den Kategorien von „Stadt“ und „Land“ geprägt. Diese Abgrenzung wird auch durch den Status der kreisfreien Stadt erleichtert. Während die Stadtpolitiker in Pirmasens sich stark an urbanen und metropoliten Themen wie Forschung, Technologie und Kreativwirtschaft orientieren, ist die Politik des Landkreises stärker auf den ländlichen Raum und traditionelle Themen wie Natur und Tourismus orientiert. Ein Mitarbeiter der Stadtverwaltung Pirmasens: „Das Thema Kreativwirtschaft wird im Landkreis gar nicht gesehen. Aber wir wollen uns ja als innovative Stadt nach außen präsentieren. Und das kann dann nicht sein, dass eben solche guten Bemühungen unter dem Deckmantel von Natur und Landschaft und Felsen irgendwo untergehen. Das heißt [...], dass eine Stadt ganz anders tickt als der Landkreis, der ganz stark ländlich geprägt ist“ (PIR 4, 29.10.2013). So ist auch die Standortinitiative der Wirt-

schaftsfördergesellschaft Südwestpfalz aus einem Integrierten Ländlichen Strukturkonzept (ILEK) hervorgegangen, das angesichts des demographischen Wandels auf die Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum ausgerichtet war. „Auf Seiten des Landkreises besteht ohnehin die Befürchtung, dass das Land immer mehr ausblutet zugunsten der Städte“ (PIR 2, 28.10.2013).

Umsetzungsstand der Kooperation Die Standortinitiative SüdWestPfalz wird heute nur noch vom Landkreis Südwestpfalz und der Stadt Zweibrücken getragen. Die Stadt Pirmasens hat sich auch aus der gemeinsamen Wirtschaftsfördergesellschaft Südwestpfalz zurückgezogen. Vielmehr unterhält sie eine eigene Stelle für Wirtschaftsförderung. Vertreter der Lokalpresse betonen, dass es deshalb *de facto* keine gemeinsame Wirtschaftsförderung in der Region gäbe (PIR 5, 29.10.2013).

Die Stadtpolitik von Pirmasens distanziert sich inzwischen von der Standortinitiative mit dem Argument, die Südwestpfalz sei als Region „irgendwo zu klein, um Anerkennung oder Aufmerksamkeit zu finden“ (PIR 2, 28.10.2013). Stattdessen strebt Pirmasens eine Regionsbildung auf höherer Maßstabsebene an. Die „Zukunftsregion Westpfalz“ umfasst vier Landkreise und drei kreisfreie Städte, darunter auch das Oberzentrum Kaiserslautern. Begründet wird dieser Maßstabsprung damit, dass die Region Südwestpfalz auf die Forschungs- und Technologie-Kompetenzen von Kaiserslautern angewiesen sei, um mit den benachbarten Metropolregionen mithalten zu können. „Aber mittlerweile hat sich dann auf der Westpfalzebene diese Initiative gegründet, die auch so ein Bindeglied zwischen der Metropolregion Rhein-Neckar und dem Bereich Saarbrücken–Saarlouis sein möchte. Wir liegen ja etwas verloren zwischen diesen beiden Polen. [...] Und meine Meinung ist, wir sind hier als Region Südwestpfalz zu klein, um in diesem Kontext mitzuspielen“ (PIR 1, 28.10.2013). Der Oberbürgermeister hat deshalb vorgeschlagen, die Standortinitiative in die „Zukunftsregion Westpfalz“ übergehen zu lassen. Dies stößt wiederum auf Ablehnung seitens des Landkreises, der befürchtet, dass das Oberzentrum Kaiserslautern den ländlichen Raum dominieren könnte. Der Landrat hält ein Mitspielen in der Liga der Metropolregionen durch die „Zukunftsregion Westpfalz“ für illusorisch (PIR 8, 13.11.2013). Auch der Oberbürgermeister von Zweibrücken sieht die Notwendigkeit, sich mit der kleineren Region Südwestpfalz gegen Kaiserslautern als „Übermacht“ zu positionieren. „In einer Großregion gehen so kleine Dinge wie der Landkreis oder die Stadt Zweibrücken unter“ (PIR 6, 29.10.2013).

4 Vergleichende Auswertung

4.1 Mittelstädte zwischen Re-Zentralisierung und Peripherisierung

Im Vergleich der Fallstudien Stendal und Pirmasens lassen sich im Hinblick auf die erste Leitfrage nach der Positionierung von Mittelstädten als Zentren in peripheren und schrumpfenden Regionen folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede festhalten:

- Die periphere Lage beider Mittelstädte ergibt sich aus der geographischen Position am Rand der Bundesländer und der relativ schlechten Erreichbarkeit abseits von Bundesautobahnen. Stendal ist dabei an das Fernverkehrsnetz der Bahn zwischen Berlin und Hamburg angeschlossen, Pirmasens besitzt dagegen nur einen Kopfbahnhof und ist von Kaiserslautern aus mit der Regionalbahn erreichbar.
- Die Peripherisierung beider Städte im Sinne eines Abstiegsprozesses und funktionalen Bedeutungsverlustes erfolgte durch die Deindustrialisierung der Wirtschaftsstruktur. Nach der Wende wurde das größte Projekt der DDR zur Industrialisierung der peripheren Altmark politisch gestoppt. Durch die Schließung des Atomkraftwerkes verlor die Region eine ökonomische Basis, in Stendal wurde damit der Rückbau der eigens dafür errichteten Großwohnsiedlungen eingeleitet. In Pirmasens war der allmähliche Niedergang der Schuhindustrie im Zuge der Globalisierung ein wesentlicher Faktor für den Bedeutungsverlust der früheren „Schuhmetropole“. Die alte Monostruktur und die geringe Qualifizierung der Bevölkerung erschweren bis heute den wirtschaftlichen Strukturwandel der Stadt.
- Eine Re-Zentralisierung der Wohnfunktionen beider Mittelstädte erfolgt durch die städtebauliche Erneuerung der Stadtkerne. Besonders in Stendal hat sich die Altstadt durch den Stadtumbau wieder zu einem attraktiven Zentrum für Wohnen, Einzelhandel und Tourismus entwickelt. Die Innenstadt von Pirmasens ist dagegen trotz einiger erfolgreicher Stadtumbauprojekte bis heute stärker durch Funktionsverluste und Leerstände geprägt. Eine Re-Zentralisierung des Wohnens lässt sich deshalb im viel stärkeren Maße in Stendal als in Pirmasens feststellen. Beide Städte wollen sich zukünftig stärker als Zentren für das Alterswohnen profilieren, da von einem Rückbau der Versorgungsinfrastrukturen in den Umlandgemeinden und einem Zuzug älterer und hochbetagter Menschen ausgegangen wird.
- Eine Re-Zentralisierung der Arbeitsfunktionen beider Mittelstädte und ihre Stärkung als „Wachstumspole“ schlägt sich bisher noch nicht in den Statistiken zum Arbeitsmarkt nieder. So ist die Entwicklung der Beschäftigtenzahl am Arbeitsort in beiden Fällen negativ. Die

Zahl der Einpendler aus der Region ist nur in Pirmasens im zeitlichen Vergleich gestiegen. Beide Städte sind von äußerst strukturschwachen Landkreisen umgeben, deren wirtschaftliche Entwicklung noch negativer verläuft.

- Eine Re-Zentralisierung der Mittelstädte lässt sich im Bereich der Bildungsfunktionen feststellen. Die Mittelzentren Stendal und Pirmasens haben durch den Sitz von Fachhochschulen eine wichtige – wenngleich quantitativ begrenzte – Bedeutung als Bildungszentren für die umliegenden Regionen. In beiden Mittelstädten wurden im Rahmen einer Dezentralisierungspolitik der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz Filialen von Fachhochschulen eingerichtet. In beiden Mittelstädten sichern die weiterführenden Schulen (Oberschulen, Gymnasien) die Funktion als Bildungszentrum. In der historischen Altstadt von Stendal wurden mehrere öffentliche und private Schulen räumlich konzentriert.

4.2 Regionale Steuerungsformen

Wesentliche Unterschiede zwischen beiden Fällen bestehen in der Ausformung der *Regional Governance* im Spannungsfeld von Kooperation, Konkurrenz und Zentren-Hierarchie. Während in der Region Altmark insgesamt ein günstiges politisches Klima für interkommunale Kooperationen zwischen den Nachbarstädten Stendal, Arneburg und Tangermünde besteht, ist die Region Südwestpfalz stärker durch Konkurrenzen bis hin zur Nicht-Kooperation in einigen Bereichen geprägt. Dieser Kontrast ist u. a. auf folgende Unterschiede zurückzuführen:

- *Funktionale Arbeitsteilung in der Region:* Während in der Region Altmark eine historisch vorgeprägte funktionale Arbeitsteilung zwischen den Städten besteht und dadurch eine direkte Konkurrenz um gleiche Funktionen im Städtedreieck gehemmt wird, konkurrieren die Nachbarstädte Pirmasens und Zweibrücken um gleiche Funktionen als Hochschul-, Einkaufs- und Tourismuszentren.
- *Hierarchie:* Stendal und Pirmasens sind beide landesplanerisch als Mittelzentren ausgewiesen. Administrative Unterschiede bestehen jedoch im Status als kreisangehörige Stadt (Stendal) und kreisfreie Stadt (Pirmasens). Aus den unterschiedlichen Gebietskörperschaften ergeben sich in letzterem Fall erhebliche Konkurrenzen um die zentralörtlichen Funktionen. In der Altmark kooperieren die Städte bei ungleicher Bedeutung „auf gleicher Augenhöhe“, die Bürgermeister sind Promotoren und organisatorischer Kern des Städtedreiecks.
- *Führungspersonen:* Während in der Region Altmark das politische Verhältnis zwischen den Städten des Städtedreiecks auf einer langjährigen Freundschaft der drei Bürgermeister beruht, die erheblich zur Kooperationsbereitschaft beiträgt, hemmen in der Südwestpfalz persön-

liche Differenzen die Kooperationsbereitschaft zwischen Stadt und Landkreis.

- *Räumlicher Bezug:* Im Städtedreieck Altmark ist die regionale Nähe ein konstituierendes Element für die Zusammenarbeit. Es ist gelungen, die funktionale mit einer territorialen Kooperation zu verschränken, weil sowohl die räumliche Nähe als auch die Arbeitsteilung der drei Städte von den Beteiligten gleichermaßen als Basis für die „kleine“ Kooperation verstanden werden. In Pirmasens stehen dem dagegen unterschiedliche Auffassungen von Stadt und Landkreis über die geeignete Maßstabsebene der regionalen Kooperation und über den Anschluss an eine „größere“ Region entgegen.
- *Stand der Umsetzung:* Auch wenn das Städtedreieck Altmark von den beteiligten Akteuren als erfolgreiche Kooperation dargestellt wird, so fehlen bisher konkrete Projekte, welche die Arbeitsteilung der drei Städte auch realisieren. Der gemeinsame politische Wille zur Kooperation kommt bisher allerdings im Kooperationsvertrag und im gemeinsamen Marketing der Gewerbegebiete zum Ausdruck. Mit einem kritischen Blick kann deshalb auch von einer beschränkten Kooperation bei konfliktarmen Themen gesprochen werden, die vor allem der strategischen Positionierung gegenüber dem Bundesland Sachsen-Anhalt dient. Die Standortinitiative SüdWest-Pfalz ist bisher ebenfalls auf eine Marketing-Kampagne begrenzt, die zudem nur noch vom Landkreis Südwestpfalz und der Stadt Zweibrücken unterstützt wird. Blockierend für die Kooperation ist neben den genannten Faktoren, dass sich die politischen Führungspersonen der Stadt Pirmasens und des Landkreises Südwestpfalz vom jeweils anderen Kooperationspartner durch ein ausgeprägtes Stadt-Land-Denken abgrenzen. So wird Pirmasens vom Landkreis als „Arbeiterstadt“ mit einem gewissen Bildungsmangel wahrgenommen (PIR 8, 13.11.2013), während die Stadt Pirmasens kritisiert, dass der Landkreis von Pirmasens als Arbeitsort profitiere, selbst aber zu den strukturschwächsten in Deutschland gehört (PIR 1, 28.10.2013). Zudem wird die von der Stadt Pirmasens angestrebte größere „Zukunftsregion Westpfalz“ vom Landkreis und der Stadt Zweibrücken abgelehnt. Während Pirmasens den Anschluss an das Oberzentrum Kaiserslautern als starken Partner aktiv sucht, fürchten der Landkreis und die Stadt Zweibrücken umgekehrt dessen „Übermacht“.

5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Auf der Basis der vergleichenden Auswertung beider Fallstudien lassen sich noch keine verallgemeinerbaren Aussagen über das Verhältnis von Kooperation, Konkurrenz und Hierarchie in Stadtregionen ableiten. Die folgenden

Ergebnisse geben jedoch Hinweise auf die Ausprägung der *Regional Governance* unter den spezifischen Bedingungen von Schrumpfung und Peripherisierung.

Steigender Kooperations- als auch Konkurrenzdruck Beide Fälle bestätigen deutlich die Annahme, dass für die kommunalen Akteure in peripheren Regionen unter Schrumpfungsbedingungen eine Gleichzeitigkeit von Kooperations- und Konkurrenzdruck entsteht. Einerseits wächst insbesondere aufgrund der knapper werdenden Kommunalfinanzen der ‚Leidensdruck‘ zu kooperieren, andererseits verschärfen ausbleibende Wachstumsüberschüsse und zunehmende Verteilungskonflikte gleichzeitig die Konkurrenz um Einwohner, Investoren und staatliche Mittel. Dies führt bei den kommunalen Akteuren zu einer Mischung aus Kooperations- und Konkurrenzbereitschaft („co-opetition“).

Re-Zentralisierung der Mittelstädte erfordert Hierarchie Zu der Dualität von Konkurrenz und Kooperation („co-opetition“) tritt die Hierarchie der Zentralen Orte. Die Stärkung von Mittel- bzw. Oberzentren in peripheren Regionen als „stabilisierende Anker“ erfordert eine „Konzentration von Infrastrukturen in Zentralen Orten“ (BBSR 2012, S. 57). Da in schrumpfenden und strukturschwachen Regionen kein Zuwachs an Einwohnern, Unternehmen oder Infrastrukturen zu verteilen ist, erfolgt eine Re-Zentralisierung der Mittelstädte in vielen Fällen auf Kosten der Umlandgemeinden bzw. der Nachbarstädte. Diese hierarchisch strukturierte Win-loose-Situation zuungunsten der kleineren Partner erschwert die Re-Zentralisierung mittels interkommunaler Kooperation erheblich. Die Fallstudie zum Städtedreieck Stendal belegt jedoch, dass sich die ungleiche Bedeutung von Partnern aufgrund der zentralörtlichen Hierarchie und die Kooperation auf Augenhöhe nicht ausschließen.

Regionale Arbeitsteilung hemmt Konkurrenz Die Fallstudien zeigen, dass im Fall einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen Kommunen eindeutig günstigere Rahmenbedingungen für eine Kooperation bestehen. Wenn zwischen den Kommunen in einer Region komplementäre Schwerpunkte vorhanden sind oder es gelingt, diese herauszuarbeiten, dann kann dies die Konkurrenz um gleiche Funktionen vermeiden oder zumindest mildern. Diese funktionale Arbeitsteilung widerspricht damit der bereits in der *Regional-Governance*-Forschung beschriebenen territorialen Handlungslogik vieler Bürgermeister, der zufolge sich diese eher als „Generalisten“ verstehen und nicht bereit sind, auf einzelne Funktionen zu verzichten (Benz/Fürst 2003b, 192 ff.). Gleichzeitig bestätigt unsere Untersuchung, dass ein territoriales Selbstverständnis der Akteure als „Gebietsfürsten“ oder „Könige“ regionale Kooperationen

hemmt und unter Schrumpfungs- und Peripherisierungsbedingungen die Konkurrenzen verstärken kann.

Schulen und Hochschulen stärken Mittelstädte als Bildungszentren In peripheren Regionen gewinnen die Bildungsinfrastrukturen eine zunehmende Bedeutung in der Stadtpolitik. Weiterführende Schulen und Hochschulen werden als strategische Standortvorteile für Mittelzentren zur Sicherung der regionalen Qualifikationen und des Fachkräftebedarfs örtlicher Unternehmen erkannt. Als Sitz von Fachhochschulen verfügen viele Mittelstädte über ein Alleinstellungsmerkmal in peripheren Regionen. Die lokale Stadtpolitik hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Fachhochschulen, da deren Trägerschaft bei den Bundesländern liegt und damit eine hohe Abhängigkeit von der Landespolitik besteht. Dagegen wird bei den Schulen im Hinblick auf mögliche Schulschließungen teilweise hart miteinander konkurriert.

Bildung großer und kleiner Regionen Die Fallstudien werfen Fragen nach dem geeigneten räumlichen Maßstab für regionale Kooperationen auf. Einerseits können eine überschaubare Zahl von beteiligten Akteuren und die räumliche Nähe von Kommunen Städtekooperationen erleichtern. Die regionale Identifikation der kommunalpolitischen Akteure kann sich als erheblicher Vorteil in „kleineren“ Regionen erweisen. Andererseits sind in peripherisierten Regionen sowohl die Mittelstädte als auch die Landkreise strukturschwach. Damit kooperieren schwache Partner miteinander. Um sich ressourcenstärkere Partner zu suchen, ist ein Anschluss an höhere Zentren oder Metropolregionen erforderlich. Der Anschluss an „größere“ Regionen erhöht jedoch nicht nur die räumlichen Distanzen und die personelle Komplexität der Netzwerke, sondern auch das Risiko, als schwacher Partner dominiert oder ausgeschlossen zu werden.

Landespolitischer „Schatten der Hierarchie“ prägt die Kooperation Das Verhältnis von Kooperation und Konkurrenz in schrumpfenden Regionen wird durch einen externen Faktor besonders stark geprägt: den staatlichen „Schatten der Hierarchie“. Die staatliche Politik und insbesondere die Landespolitiken setzen entscheidende Rahmenbedingungen für die interkommunale Zusammenarbeit. In vielen Fällen entstehen regionale Kooperationen erst durch staatliche Fördermittelanreize, bleiben häufig aber auch von Fördermitteln abhängig. Andererseits versprechen sich kommunale Akteure durch Städtekooperationen eine bessere Sichtbarkeit und Verhandlungsposition gegenüber dem Land, z. B. im Hinblick auf Infrastrukturinvestitionen und die Bewilligung von Fördermitteln. Landespolitik spielt jedoch auch hinsichtlich der Verschärfung von Konkurrenzen zwischen Kommunen eine Rolle, z. B. indem

Konflikte um die Schulentwicklung den konkurrierenden Gebietskörperschaften überlassen werden oder öffentlich die Möglichkeit von Gebietsreformen diskutiert wird und damit Eingemeindungsängste hervorgerufen und Stadt-Umland-Kooperationen blockiert werden. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, um den Einfluss von Landespolitik auf die spezifische Ausprägung von *Regional Governance* in peripheren und schrumpfenden Regionen zu klären.

Aus unseren Ergebnissen lassen sich folgende Schlussfolgerungen für das Handeln der Stadtpolitiken von Bund, Ländern und Kommunen ziehen: Die Fallstudien deuten darauf hin, dass interkommunale Kooperationen als Handlungsansatz in schrumpfenden Regionen sowohl von der Forschung als auch von der Bundes- und Landespolitik bisher deutlich überschätzt werden. Sie können funktionale Zentralitätsverluste von Mittelstädten nur sehr eingeschränkt ausgleichen und nur unter ganz bestimmten, günstigen Bedingungen erfolgreich sein. Zu diesen Bedingungen zählen vor allem die Kooperationsbereitschaft durch die politische Führung („Chefsache“), gute Beziehungen zwischen politischen Führungspersonen, der Interessensausgleich zwischen Kommunen („Geben und Nehmen“) und die räumliche Nähe der Netzwerke (Überschaubarkeit).

Neben diesen mehr oder weniger bereits bekannten Erfolgsbedingungen haben sich in unseren Fallstudien zwei weitere Faktoren als besonders relevant erwiesen, die in der Forschung bisher wenig behandelt werden: Erstens ist die funktionale Arbeitsteilung zwischen Kommunen eine Voraussetzung für erfolgreiche Kooperationen, da damit Verteilungskonflikte und Konkurrenzen vermieden werden können. Hier besteht ein Forschungsbedarf darin zu klären, inwieweit die Lokalpolitiken durch territoriale oder funktionale Handlungsorientierungen der Akteure geprägt sind und inwieweit sich territoriale Handlungslogiken („Gebietsfürsten“) hemmend auf die Kooperationsbereitschaft auswirken. Zweitens hat sich gezeigt, dass eine gleichberechtigte Kooperation trotz ungleicher zentralörtlicher Bedeutung möglich ist. Hier besteht Forschungsbedarf darin zu klären, in welchen Handlungsfeldern die Hierarchie von Mittelstädten in ihrer Rolle als periphere Zentren von den Umlandgemeinden akzeptiert wird und in welchen Handlungsfeldern auf „gleicher Augenhöhe“ interkommunal kooperiert werden kann. Zukünftige Förderpolitiken sollten diese Faktoren stärker berücksichtigen und zugleich anerkennen, dass interkommunale Kooperationen auf Freiwilligkeit beruhen und sich kaum von oben „verordnen“ lassen.

Literatur

- Adam, B. (2006): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten im Umgang mit den räumlichen Folgen des demographischen Wandels. In: Sinning, H. (Hrsg.): Stadtmanagement. Dortmund. 106–117.
- Barlösius, E.; Neu, C. (Hrsg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. = Materialien Nr. 21.
- Baumann, K.; Hesse, K.-M.; Karsten, M. (2010): Starke Klein- und Mittelstädte: Städtebauförderung in ländlichen Räumen. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Dokumentation zum Kongress am 22. Juni 2010, Berlin. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2010/DL_KleinMittelstaedte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (26.02.2015).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Beetz, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. = Materialien Nr. 21, 7–16.
- Beisswenger, S.; Weck, S. (2010): Pirmasens. Fallstudie im Rahmen des Projektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“. ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Dortmund. http://www.ils-forschung.de/cms25/down/Pirmasens-Bericht_Endfassung_012011.pdf (26.02.2015).
- Benz, A. (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 124–146.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003a): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11–66.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003b): Erfolgsbedingungen für Regional Governance – Resümee. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 189–211.
- Bernt, M.; Colini, L. (2013): Exclusion, Marginalization and Peripheralization. Conceptual concerns in the study of urban inequalities. = Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning, Working Paper 49. Erkner.
- Bernt, M.; Liebmann, H. (Hrsg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11, 1, 119–155.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Bauen und Reaktorsicherheit (2014): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf (10.11.2014).
- Dehne, P.; Kaether, J. (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis, Heft 49. Bonn.
- Dehne, P.; Borchard, K.; Grabski-Kieron, U.; Kaether, J.; Kistenmacher, H.; Maier, J.; Rosenfeld, M. T. W.; Zeck, H. (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier der ARL, Nr. 77.
- DiGaetano, A.; Strom, E. (2003): Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review 38, 356–395.
- Ferchland, R. (Hrsg.) (2007): Sozialberichte: Was sie benennen und was sie verschweigen. Berlin.
- Fischer-Tahir, A.; Naumann, M. (Hrsg.) (2013): Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice. Wiesbaden.

- Gabler, J. (2012): Überlebensgelassenheit einer Kümmerergesellschaft. Umbruch und Aufbruch in Pirmasens. In: Willisch, A. (Hrsg.): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen. Berlin, 195–213.
- Gatzweiler, H.-P.; Adam, B.; Milbert, A.; Pütz, T.; Spangenberg, M.; Sturm, G.; Walther, A. (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Analysen Bau.Stadt.Raum. Band 10. Bonn.
- Gawron, T. (2008): Zentrale Orte und Schrumpfung. UFZ-Bericht 02/2008. Leipzig.
- Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Pietschmann, H.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis, Heft 53. Bonn.
- Hansestadt Stendal, im Auftrag des Städtedreiecks der Altmark (o. J.): Drei Städte – eine Wirtschaftskraft. Broschüre. Stendal.
- Häussermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart. Berlin. Köln.
- Herrschel, T. (2011): Regional Development, Peripheralisation and Marginalisation – and the Role of Governance. In: Herrschel, T.; Tallberg, P. (Hrsg.): The Role of Regions? Networks, Scale, Territory. Kristianstad, 85–102.
- Herrschel, T.; Newman, P. (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 543–555.
- John, P. (2001): Local Governance in Western Europe. London.
- Jones, G.; Leimgruber, W.; Nel, E. (Hrsg.) (2007): Issues in Geographical Marginality. Papers presented during the Meetings of the Commission on Evolving Issues of geographical Marginality in the Early 21st Century World 2001–2004. Grahamstown, South Africa.
- Karsten, M.; Hesse, K.-M. (2011): Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. Studie im Auftrag des BMVBS und BBSR. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/StaedtefoerderungStadtregionen/Download_Abschlussstudie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (27.02.2015).
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 3–7. Bonn.
- Kersting, N. (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21–22, 32–38. Bonn.
- Kilper, H. (Hrsg.) (2010): Governance und Raum. Baden-Baden.
- Kooiman, J. (2003): Governing as Governance. London.
- Kühn, M.; Sommer, H. (Hrsg.) (2012): Peripherisierung – Peripheralization (Themenheft). disP – The planning review 189 (48), 2. Zürich.
- Kühn, M.; Weck, S. (2013): Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. In: Liebmann, H.; Bernt, M. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 24–46.
- Küpper, P. (2011): Regionale Reaktionen auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Dresden. = IÖR-Schriften 53.
- Lang, T. (2012): Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany. In: European Planning Studies 20 (10), 1747–1754.
- Liebmann, H.; Nelle, A.; Haller, C.; Knappe, C.; Hagemeyer, U. (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost: Berichte aus der Praxis. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, 8–15. Bonn.
- Nitz, H. J. (1997): Der Beitrag der historischen Geographie zur Erforschung von Peripherien. In: Nolte, H.-H. (Hrsg.): Europäische Innere Peripherien im 20. Jahrhundert. Stuttgart, 17–36.
- Pierre, J. (1999): Models of Urban Governance – The Institutional Dimension of Urban Politics. In: Urban Affairs Review 34, 372–396.
- Rhodes, R. A. W. (1997): Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham.
- Sarcinelli, U.; Stopper, J. (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21–22, 3–10. Bonn.
- Schamp, E. W. (2005): Decline of the district, renewal of firms: an evolutionary approach to footwear production in the Pirmasens area, Germany. In: Environment and Planning A 37, 617–634.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2012): 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt 2008–2025. <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html> (13.11.2014).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2013): Arbeitslose und Arbeitslosenquoten im Land Sachsen-Anhalt nach Kreisen im Jahresdurchschnitt 2013. http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/13/132/13211/Arbeitslose_nach_Kreisen.html (13.11.2014).
- Troeger-Weiß, G.; Domhardt, H.-J.; Hemesath, A.; Kaltenecker, C.; Scheck, C. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis, Heft 56. Bonn.
- Winkel, R.; Greiving, S.; Klinge, W.; Pietschmann, H. (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. Gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): BMVBS-Online-Publikation. Nr. 12/2010. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON122010.pdf;jsessionid=4E333C4AA07CC908B702A2E43FF1D267.live2053?__blob=publicationFile&v=2 (27.02.2015).
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Südwestpfalz (Hrsg.) (2013): Südwestpfalz. Lebensraum für Innovation. Broschüre. Pirmasens. www.standortinitiative-swp.de/fileadmin/user_upload/Daten_zum_Download/Flyer_Standortinitiative_Screen.pdf (26.02.2015).