

# Wie Städte sich neu finden

---

*Chancen und Grenzen von Governance mit Zivilgesellschaft in strukturschwachen Städten*

Johannes Staemmler

Dissertation

eingereicht am 29. August 2013 an der

Hertie School of Governance, Berlin

bei

Prof. Dr. Andrea Römmele

Prof. Dr. G. Folke Schuppert

Prof. Dr. Helmut K. Anheier

Kontakt

[staemmler@hertie-school.org](mailto:staemmler@hertie-school.org)

*“The options are not pretty. But the consequences are even less attractive. [...]*

*We are so much better, when we work together.”*

*Dave Bing, Bürgermeister von Detroit*

*in der State of the City Address am 13. Februar 2013.*

*Im Juli 2013 wurde die Insolvenz der Stadt angemeldet.<sup>1</sup>*

In der vorliegenden Doktorarbeit werden Berufs-, Amts- und Herkunftsbezeichnungen weitestgehend in ihrer maskulinen Form verwendet. Damit ist ausdrücklich nicht gemeint, dass ausschließlich Männer in diesen Positionen tätig sind oder sein sollten. Dies dient allein der Anonymisierung der Probanden sowie der Lesbarkeit dieser Studie.

---

<sup>1</sup> vgl. [www.zeit.de/wirtschaft/2013-07/detroit-meldet-bankrott-an](http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-07/detroit-meldet-bankrott-an) [abgerufen 14.08.2013].

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
Vorwort & Dank .....	7
1. Einleitung.....	9
1.1. Forschungsvorhaben .....	10
1.2. Strukturschwache Städte in Deutschland .....	14
1.3. Gang der Untersuchung .....	22
2. Forschungsstand & Theoretischer Rahmen .....	24
2.1. Wirkung von Strukturschwäche auf Politik und Verwaltung .....	25
2.2. Wirkung von Strukturschwäche auf Zivilgesellschaft.....	27
2.3. Governance in strukturschwachen Kommunen.....	32
2.4. Zusammenfassung und Konkretisierung der Forschungsfrage .....	46
3. Methodischer Ansatz .....	48
3.1. Untersuchungsdesign vergleichender Fallstudien .....	48
3.2. Datenerhebung und -auswertung .....	52
3.3. Fallauswahl.....	56
4. Einzelfallanalyse Halle (Saale) .....	67
4.1. Strukturschwäche vor Ort .....	67
4.2. Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure .....	73
4.3. Mechanismen zwischen den Teilbereichen .....	82
4.4. Governance mit Zivilgesellschaft in Halle .....	87
5. Einzelfallanalyse Pirmasens.....	93
5.1. Strukturschwäche vor Ort .....	93
5.2. Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure .....	99
5.3. Mechanismen zwischen den Teilbereichen .....	107
5.4. Governance mit Zivilgesellschaft in Pirmasens .....	113
6. Einzelfallanalyse Schwerin .....	116

6.1.	Strukturschwäche vor Ort .....	116
6.2.	Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure .....	120
6.3.	Mechanismen zwischen den Teilbereichen .....	128
6.4.	Governance mit Zivilgesellschaft in Schwerin .....	133
7.	Vergleichende Analyse: Wie kommunale Struktur wirkt .....	137
7.1.	Akteure .....	137
7.2.	Strategien .....	142
7.3.	Kooperationsformen .....	149
7.4.	Zusammenfassung.....	159
8.	Schlussfolgerungen .....	161
8.1.	Strukturschwäche als Chance.....	161
8.2.	Kommunale Erfolgserlebnisse.....	163
8.3.	Governance mit Zivilgesellschaft .....	165
8.4.	Beteiligung mit Maß.....	168
	Literatur.....	171
	Verzeichnis der Abbildungen .....	181
	Verzeichnis der Tabellen .....	182
	Anhang I: Definitionen der Indikatoren ‚kommunaler Struktur‘.....	183
	Anhang II: Informationen zu den kommunalen Daten .....	184
	Anhang III: Kommunale Daten .....	185
	Anhang IV: Interviewleitfragen .....	187
	Anhang V: Liste der Interviewpartner .....	190
	Anhang VI: Liste der MaxQDA Codes .....	191
	Anhang VII: Liste der kommunalen Dokumente .....	194
	Anhang VIII: Eigene Publikationen .....	195

## Zusammenfassung

Wie lassen sich schrumpfende Städte gestalten? Wenn große Unternehmen schließen, folgt wirtschaftlicher Abschwung, Teile der Bevölkerung wandern ab und die Kommune verschuldet sich rasant. Durch das gleichzeitige Auftreten wirtschaftlicher, demografischer und haushalterischer Schwierigkeiten verschlechtern sich das kommunale Erscheinungsbild sowie die Zukunftsaussichten für Bürger und Akteure aus Politik und Gesellschaft. Der kommunalen Politik und Verwaltung gelingt es oft nicht, die Hoffnung der Bürger auf neue wirtschaftliche Impulse zu erfüllen. Kommunale Strukturschwäche wird zum Governance-Problem, weil das Gemeinwohl durch die staatlichen Akteure nur ungenügend gesichert werden kann.

In dieser Studie werden die Wirkungsmechanismen der kommunalen Strukturschwäche auf interaktive und kooperative Arrangements zwischen den lokalen Akteuren der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft nachvollzogen. Sie hilft zu verstehen, wie sich ändernde Kontextbedingungen auf die lokalen Akteure, deren Strategien sowie organisatorische und institutionelle Ausprägungen auswirken. Es wird argumentiert, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche eine größere Rolle im Rahmen der kommunalen Governance zukommt. Untersucht und verglichen werden Halle/Saale, Pirmasens und Schwerin; die zu den strukturschwächsten kreisfreien Städten in Deutschland zwischen 1995-2009 zählen.

### *Ergebnisse*

Die Analyse der Akteure, Strategien sowie der Kooperationsformen zeigt, dass kommunale Strukturschwäche Anreize zur Ausweitung kooperativer Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erzeugt. Governance mit und durch Zivilgesellschaft kann Strukturschwäche nicht beheben. Es können bestenfalls Strukturwandelfolgen abgefedert und die Handlungsfähigkeit der Akteure erhalten werden. Das heißt im Detail:

Kommunale Strukturschwäche schränkt das Potenzial der politischen **Akteure** ein, effektive und damit legitimierende Politiken umzusetzen. Sie frustriert die Verwaltungsakteure, wenn sie dieser ohne politischer und inhaltlicher Programmatik begegnen sollen; und sie schafft Räume für zivilgesellschaftliche Akteure, wenn sie auf kommunale Mittel verzichten können.

**Strategien** und Mittel werden von den Akteuren den Kontextbedingungen angepasst. Bürgermeister setzen auf Überzeugung im Dialog, um Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure an der Ideenfindung zum Umgang mit Strukturschwäche zu beteiligen und sich zwischen den Wahlen Legitimation zu beschaffen. Verwaltungsakteure steuern in kooperativen Beziehungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor allem über die Vergabe von finanziellen Mitteln. Erst durch politische Anleitung und eine veränderte Verwaltungskultur entsteht daraus partner-

schaftliche und zukunftsorientierte Governance. Zivilgesellschaftliche Akteure können politischen Akteuren drohen, weil sie Öffentlichkeit herstellen können. Sie sind aber aufgrund der Strukturschwäche meist abhängig von öffentlichen Geldern. Ihre Aktivitäten werden governance-relevant, wenn sie ihre partikularen mit den kommunalen Interessen verknüpfen können.

In neue **kooperative Beziehungen** haben zivilgesellschaftliche Akteure eine Rollen in der kommunalen Governance. Die kooperativen Arrangements in strukturschwachen Kommunen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit sowie der eingebrachten Interessen. Auf Anregung politischer Akteure und mit der Expertise der kommunalen Verwaltung werden zivilgesellschaftliche Strukturen geschaffen, die Engagement fördern und Teilaspekte der Strukturschwäche behandeln.

Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure hat auch Folgen für die demokratische Verfasstheit sowie für die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Erstere leidet darunter, dass kommunale Belange zwischen den Akteuren direkt verhandelt werden und im Stadtrat der Ausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen seltener gelingt. Letztere büßen bei dauerhafter Verflechtung ihrer Arbeit mit Politik und Verwaltung ihre Freiwilligkeit, ihre Unabhängigkeit sowie das Potenzial der Selbstermächtigung ein.

### *Handlungsempfehlungen*

Für Städte im Strukturwandel lassen sich vier Handlungsempfehlungen aus diesen Erkenntnissen ableiten.

- Die Akteure aller gesellschaftlichen Teilbereiche müssen die Existenz der Strukturschwäche anerkennen und auf Grundlage partizipativer Prozesse die städtebauliche Schrumpfung aktiv gestalten.
- Es kommt Bewegung in eine strukturschwache Kommune, wenn positive Referenzmomente kooperativ geschaffen werden. Es braucht Belege kommunaler und bürgerschaftlicher Handlungsfähigkeit, damit die Bürger bleiben und eigene Energien mobilisieren.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen in strukturschwachen Kommunen müssen behutsam gefördert und gestärkt werden. Sie pflegen eine Kultur des Engagements und der Wertschätzung, die Milieugrenzen zu überbrücken hilft, soziale Nähe herstellt und damit dem sozialen Zerfall entgegenwirkt.
- Bürgerbeteiligung und Partizipation kann in strukturschwachen Städten komplementär zu den demokratischen Verfahren entwickelt werden. Sie dürfen aber die Legitimation repräsentativ demokratischer Entscheidungen nicht untergraben.

## **Vorwort & Dank**

Es war nicht abzusehen, dass es eine Doktorarbeit über schrumpfende Städte werden würde. Was ich wollte, war forschen! Und was ich hatte, war das Gefühl, dass mir meine unmittelbare Lebensumgebung schon ausreichend Rätsel aufgab. Wie wohnen die Menschen in den Orten, die man vom Zug aus sieht, wenn man von Dresden nach Berlin und Hamburg fährt? Wer reißt eigentlich mal diese Bruchbuden ab, die bei jeder Zugdurchfahrt zitternd die Balance zu halten versuchen? Und wie funktioniert Gesellschaft (im Kleinen und im Großen), wenn die Menschen daran kaum Anteil nehmen? Mit nur wenig disziplinärer Anleitung verfasste ich – wie bei so vielen Doktorarbeiten – zahlreiche Proposals, die mich von Transformationsgesellschaften über Ostdeutschland hin zu den schrumpfenden Kommunen führten. Und da stand ich dann auch mit meinem Aufnahmegerät und fand in jeder Stadt einen ganzen Kosmos aus sozialen und politischen Beziehungen, Erzählungen und Strukturen vor. Dass sich Städte besser als Umweltregime oder EU-Finanzbeziehungen untersuchen ließen, stellte sich als Fehleinschätzung heraus.

Es ist nun eine Analyse der Wechselwirkungen zwischen globalen Tendenzen, deren konkreten Ausprägungen sowie der lokalen Reaktionen darauf entstanden. Wie wirkt Struktur-schwäche theoretisch und was passiert in der kommunalen Praxis tatsächlich? Das Unterfangen war anspruchsvoll, denn eine Fülle von zeitlichen, räumlichen und strukturellen Ebenen überlagerte sich und versuchte jede vorgeschlagene Ordnung zu durchbrechen. Jede Kommune wartete mit ganz Eigenem auf, das nicht außer Acht gelassen werden durfte. Die Lebenswelten der Menschen sind letztendlich sichtbar geblieben, denn sie haben einen nicht unerheblichen Einfluss auf politische und administrative Entscheidungen. Und um die Wirkungen politischer und administrativer Entscheidungen auf die Lebenswirklichkeiten der Bewohner ging es mir.

Empirische Forschung ist – seien wir ehrlich – zwangsläufig rückblickend. Doch sind viele Prozesse nicht abgeschlossen, wenn sie es überhaupt jemals sein werden. Aus all den Daten jedoch, ihrer Aggregation und Interpretation lassen sich Entwicklungspfade in die Zukunft ablesen. Manche von ihnen können beschrritten werden, wenn heute dafür Risiken getragen werden. Städte sind Labore der Veränderung, in denen unterschiedliche Strategien erprobt werden. Der Lerneffekt für Städte und Gesellschaften, die in Zukunft von Strukturwandel betroffen sein werden, kann erheblich sein, wenn das entstehende Wissen aggregiert und transferiert wird. Diese Arbeit kann dafür ein kleines Puzzleteil sein.

Diese Dissertation hätte ich ohne die intellektuelle, emotionale und finanzielle Unterstützung vieler nicht verfassen können. Im Besonderen sei Prof. Andrea Römmele gedankt, die von Beginn an hinter dem Projekt stand und mir ausreichend zeitliche und intellektuelle Freiheit gelassen hat, es auf eigene Weise zu verwirklichen. Ebenso war Prof. Folke Schuppert – oft ohne sein Wissen – inspirierend, weil er vorgelebt hat, wie man disziplinäre Grenzen zumindest zeitweise übertreten kann und dabei sowohl wissenschaftliche wie auch praktische Relevanz erzielt. Dem Unternehmen IFOK, im Besonderen Henning Banthien, danke ich ausdrücklich für die wohlwollende Flankierung dieser Arbeit mit Rat, Vertrauen und einem Stipendium.

Prof. Claus Offe, Prof. Ulrich K. Preuß und Prof. Helmut K. Anheier waren bereit, schon frühzeitig Ideen dieser Arbeit zu besprechen und haben mich ermutigt, den unsicheren Schritt zurück in die Wissenschaft zu wagen. Das Maecenata Collegium gab mir in vielen Sitzungen die Möglichkeit, Ideen und Entwürfe zu diskutieren und entlarvte einige Holzwege im Voraus. Die Hertie School of Governance hat nicht nur alles getan, um eine disziplinäre Verortung zu verhindern, sondern sie half mir gleichzeitig die Kapazitäten zu entwickeln, daraus eine persönliche Stärke zu machen. Ihre vielen wunderbaren Mitarbeiter haben mir für viele Jahre ein kollegiales Zuhause gegeben. Ganz besonders hat die Bürogemeinschaft mit Henrik Schober, Andreas Hoffelder und Mariella Falkenhain in ihrer freundschaftlichen und rücksichtsvollen Art dafür gesorgt, dass wir drei Jahre trotz räumlicher Enge forschen konnten und dabei fröhlich geblieben sind. Meinen Eltern Matthias und Christine Staemmler möchte ich danken, dass sie von Beginn an Vertrauen in mich hatten und am Ende sich die Zeit nahmen, den ersten Entwurf akribisch zu lesen und wertvolle Urlaubszeit für orthografische und syntaktische Fragen zu opfern. Dr. Antonia Milbert (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) half mir, die Regionaldaten zusammenzustellen und war unendlich geduldig, mein Forschungsinteresse zu spezifizieren. Den Interviewpartnern in Halle, Pirmasens und Schwerin danke ich für ihr Vertrauen und die offenen Gespräche. Auch den Programmierern von Freedom© sei gedankt, mit deren Programm ich das Internet zuverlässig abschalten konnte und damit viel Zeit zum Schreiben bekam. Zum Schluss haben Steffen Brunner, Gabriele & Rolf Brühl, Anne Griesbach, Marlen Heide, Marios Karapanos, Daniel Kubiak, Marie Landsberg und Sophia Schäfer noch einmal alles gelesen, kritisch durchleuchtet und viele wichtige Verbesserungsvorschläge gemacht. Auch dafür herzlichen Dank!

Schließlich möchte ich ganz besonders meiner Frau Anja Görnitz danken, die nie müde geworden ist mir zu zuhören, mich zu beraten und auch in schwierigen Phasen zum Weiterarbeiten zu ermutigen!

## 1. Einleitung

In Städten verdichten sich wie nirgendwo sonst ökonomische, soziale und kulturelle Facetten menschlichen Zusammenlebens. Hier entstehen wirtschaftliche und kulturelle Impulse. 84 Prozent der deutschen Bevölkerung lebt in Städten<sup>2</sup>. Doch sind nicht alle Städte gleichermaßen Orte von Wachstum und Innovation. Mit dem Ende der Industrialisierung und dem Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft (vgl. Bell 1999) sind einige Städte aus dem größeren Arbeitskreislauf der Gesellschaft herausgefallen. Sie haben aufgehört, zentrale Orte des Wirtschaftens zu sein. Ihre Bevölkerungen schrumpfen, Gebäude bleiben ungenutzt und die öffentliche Hand verfügt nur über unzureichende und schwindende Mittel, dem entgegenzuwirken. Es sind strukturschwache Städte.

Kommunale Schrumpfungsprozesse sind aus dem 20. Jahrhundert kaum bekannt, obwohl zwei Kriege in Deutschland tobten und unvorstellbare Verwüstungen hinterlassen haben. Spätestens seit 1945 ist städtisches Wachstum zur Normalität geworden, was dessen Abwesenheit zu einer neuen Erfahrung macht, dessen Ausmaß von Bürgern, Politikern und Verwaltungsangestellten schwer zu überblicken ist (vgl. Rossmann 2012). Nun ist fehlendes demografisches und wirtschaftliches Wachstum nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit dem langsamen Absterben einer Stadt. Aber es fordert die in ihr Lebenden und Handelnden heraus, neue Antworten auf die Frage zu finden, wie individuelle und gemeinsame Zukunft mit den knappen Mitteln in den vorhandenen städtebaulichen Strukturen gestaltet werden kann. Die Bürger stehen vor der Frage, ob sie ausreichend Potenzial in ‚ihrer‘ Stadt sehen, das einen längeren Verbleib oder gar ein über das rein Private hinausgehende Engagement in der Zivilgesellschaft rechtfertigt. Wenn jedoch die Zukunftsaussichten für Politiker und Bürger verschwimmen, kann Stadtentwicklung sich auch in Stadtabwicklung verkehren.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den innerstädtischen Veränderungsprozessen als Folge kommunaler Strukturschwäche. Wie finden die kommunalen Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft neue Visionen unter den ungünstigsten Bedingungen von Strukturschwäche? Welche Versuche werden unternommen, um eine Stadt zu regenerieren und den zumindest zeitweise verstellten Blick auf die Zukunft wiederzuerlangen? Nachfolgend wird in Teil 1.1 das Forschungsvorhaben vorgestellt, welches die Forschungsfrage, Definitionen, das For-

---

<sup>2</sup> Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zählte 2008 in Deutschland rund 4500 Gemeinden, von denen etwa 2.300 als städtisch bezeichnet werden. In diesen wohnen ca. 69 der 82 Millionen Einwohner Deutschlands (vgl. [www.bbsr.bund.de/cIn\\_032/nn\\_322000/BBSR/DE/RBAIt/-Werkzeuge/raumabgrenzungen/Stadt-Gemeindetyp/StadtGemeindetyp.html](http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_322000/BBSR/DE/RBAIt/-Werkzeuge/raumabgrenzungen/Stadt-Gemeindetyp/StadtGemeindetyp.html) [abgerufen: 29.1.2013]).

schungsinteresse, das Ziel der Arbeit sowie notwendige Annahmen enthält. In Teil 1.2 wird in die globalen Ursachen sowie die lokalen Folgen kommunaler Strukturschwäche eingeführt. Abschließend wird in Teil 1.3 der Gang der Untersuchung im Überblick dargelegt.

## **1.1. Forschungsvorhaben**

Die leitende Frage dieser Arbeit ist, über welche Mechanismen kommunale Strukturschwäche auf die Akteure der lokalen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft wirkt und wie daraus interaktive und kooperative Arrangements entstehen. Damit einher geht das besondere Interesse an den Entwicklungspotenzialen von Zivilgesellschaft in strukturschwachen urbanen Kontexten. Welche von staatlicher Seite bereitgestellten Rahmenbedingungen sind förderlich für zivilgesellschaftliche Akteure und bürgerschaftliches Engagement in schrumpfenden Städten und welche sind es nicht? Diese Fragestellung schließt an die Suche nach möglichen Ansätzen zur Gestaltung von Globalisierungs- und Strukturwandelfolgen an, die sich in der kontinuierlichen Ausbalancierung und Überarbeitung von Governance-Arrangements auswirkt.

Der Begriff *Strukturschwäche* ist dem politisch-administrativen Diskurs entlehnt, in dem versucht wird, ein facettenreiches Phänomen spätmoderner Entwicklung zu umreißen (vgl. Kapitel 1.2). Strukturschwäche ist charakterisiert durch eine Vielzahl sich überlagernder globaler, regionaler und lokaler Entwicklungen, die zu einer Ausdünnung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und letztlich auch staatlicher Strukturen führt. Strukturschwäche kann einerseits deskriptiv-geografisch verwendet werden, um politische, soziale und wirtschaftliche Strukturen sowie deren Beschaffenheit im physischen Raum zu beschreiben (vgl. Federwisch 2010; Gensicke, Olk, Reim, Schmithals & Dienel 2009; Kollmorgen 2005). Andererseits kann Strukturschwäche der Ausgangspunkt analytischer Überlegungen bei der Untersuchung der Beschaffenheit und Interaktion gesellschaftlicher Teilbereiche sein. Im stadtsoziologischen Diskurs hat sich für diese Städte das Attribut der Schrumpfung etabliert, das sich vor allem auf den Rückgang der Bevölkerung und den Niedergang ganzer Wirtschaftszweige bezieht (vgl. u.a. Friedrichs 1993; Glaeser 2011; Rink 2010; Willisch 2012). Im politischen Diskurs gelten sie als strukturschwach, wobei sie sich bezeichnenderweise gerade in ihrer physischen und administrativen Struktur von ebenfalls als strukturschwach deklarierten ländlichen Regionen unterscheiden. Während letztere historisch wenig Strukturen entwickelt haben, leiden strukturschwache Städte darunter, dass ihre sozialen, städtebaulichen und finanziellen Parameter nicht (mehr) zueinander passen. Sie sind zueinander inadäquat und einander hinderlich ge-

worden. Ihre physischen und administrativen Strukturen sind zu groß für die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Realitäten.

Um das Begriffspaar *bürgerschaftliches Engagement* und *Zivilgesellschaft* hat sich ein ausdifferenzierter Diskurs<sup>3</sup> (vgl. Kapitel 2.2) entwickelt, der zum Ausdruck bringt, wie anschlussfähig beide Begriffe sowohl empirisch als auch normativ sind. In Anlehnung an Anheier (2004) wird hier Zivilgesellschaft als prinzipiell autonome Sphäre einer Gesellschaft betrachtet, in der Bürger durch zivile Interaktion und freiwillige Organisation gemeinsam ihre Interessen verfolgen. Zivilgesellschaft erhebt darüber hinaus einen Anspruch an Öffentlichkeit sowie an organisiertes und individuelles Engagement (Evers 2009). Bürgerschaftliches Engagement einzelner wird verstanden als freiwilliges, nicht gewinnorientiertes, öffentliches, wiederholtes und zumindest mittelbar gemeinwohlbezogenes Handeln im Rahmen der Zivilgesellschaft (vgl. Corsten, Kauppert & Rosa 2008, 12-14).

Kontexte, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen besser als staatliche und wirtschaftliche Organisationen agieren können, hat Seibel als jene kumulativen Markt- und Staatsversagens beschrieben: „Dies ist dann der Fall, wenn Nachfrage nach bestimmten Gütern, die vom Markt nicht bereitgestellt werden, und ein daraus abgeleitetes Erwartungsniveau an die Responsivität der politischen und administrativen Strukturen gegeben ist, der Staat jedoch keine Möglichkeiten hat, dieser Nachfrage und den allgemeinen Erwartungen an seine Leistungsfähigkeit zu entsprechen“ (Seibel 1994, 275). Diese Definition paraphrasierend lassen sich auch strukturschwache Städte als Kontexte kumulativer Schwäche von Staat und Markt beschreiben, in denen die Schwäche der Wirtschaft nicht durch staatliche Strukturen kompensiert werden kann. Ob die Schwäche der staatlichen Akteure, also jenen aus der Politik und der Verwaltung, aber von zivilgesellschaftlichen Akteuren überbrückt werden kann, ist ein zentrales Forschungsinteresse dieser Arbeit.

Ziel dieser Arbeit ist, Prozesse staatlicher und zivilgesellschaftlicher Interaktionen zu identifizieren, zu analysieren sowie deren Genese in strukturschwachen Städten zu verstehen. Strukturschwache Städte sind prädestinierte Kontexte, in denen sich die Auflösung und Neugestaltung sektoraler Grenzen zwischen Staat und Zivilgesellschaft beobachten lassen. Strukturschwäche ist besonders, weil „[d]ie Intensität dieser Prozesse [...] dabei so massiv [ist], daß

---

<sup>3</sup> Die Entstehung von Gesellschaften und Staaten reflektierend beschäftigen sich politische Theoretiker und Philosophen mit der Frage, wie Menschen zu Bürgern werden, wie sie sich als staatlich verfasste Gemeinschaften bilden und auch in Abgrenzung zum Staat positionieren. Zivilgesellschaft ist zu einem viel besprochenen und verwendeten Konzept darin geworden (vgl. u.a. Adloff 2005; Cohen, J. & Arato 1994; Klein 2001).

eine ‚normale‘ Steuerung oder Anpassung im Sinne einer geordneten Stadtentwicklung nur noch mit großem Engagement und Aufwand möglich ist" (Brandstetter, Lang & Pfeifer 2005, 55).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht hat die Debatte um neue Formen von Governance-Arrangements der Realität Rechnung getragen, dass die Welt komplexer und interdependenter geworden ist und nicht mehr allein Parlamente die nötigen Regelungen aufstellen und Regierungen mit ihren Verwaltungen diese allein durchsetzen können (vgl. u.a. Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2003; Jann 2005; Mayntz 2009; Schuppert, G. 2008). Unter Governance wird „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Selbstregelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure" verstanden (Offe 2008, 66). Da die Regelungsnotwendigkeit im nationalen und internationalen Rahmen nicht geringer geworden ist, sind Politik und Verwaltung auf der Suche nach Partnern. Zu diesen gehören die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen, die zumindest theoretisch bei der Leistungserbringung über Ressourcen verfügen, die die Output-Legitimation stärkt. Output-Legitimation bezeichnet die stabilisierende und demokratiefördernde Wirkung effektiver Problemlösungen durch die staatlichen Akteure, die damit das in sie gesetzte Vertrauen performativ begründen (Scharpf 2005, 2010). Aber auch auf der Seite der Input-Legitimation (Scharpf 2005) können zivilgesellschaftliche Akteure Bedeutung erlangen, wie die jüngsten Entwicklungen von Protesten und erfolgreichen Versuchen von Bürgerbeteiligung zeigen (vgl. u.a. Richwien, Versteyl & Banthien 2012; Römmele & Schober 2013). So haben protestierende Bürger und Initiativen eine Debatte über Bau und Finanzierung des Bahnhofprojekts Stuttgart21 jenseits der demokratischen Verfahren erzwungen. Nicht nur fragen Regierungen die Leistungen nicht-staatlicher Bereiche nach, es scheinen auch die Bürger selbst zu sein, die zusätzlich zu ihrem Wahlsignal an Entscheidungsfindungen beteiligt werden wollen (vgl. Geißel 2011).

In strukturschwachen Städten ergibt sich in dieser Verdichtung ein Forschungsdefizit für Politikwissenschaft und Zivilgesellschaftsforschung. Einerseits sind strukturschwache Städte prädestinierte Kontexte, in denen Bürgerbeteiligung auf der Input-Seite und Ko-Produktion auf der Output-Seite des politischen und administrativen Legitimationsprozesses zu untersuchen ist. Diese lokalen Untersuchungen sind bisher jedoch rar. Häußermann, Läßle und Siebel stellen in diesem Sinne fest: „Die kulturellen und sozialen Ressourcen einer Stadt sind bisher kaum Ansatzpunkt für Strategien zur Steuerung des Schrumpfens" (2008, 217). Andererseits sind

auch diese ‚kulturellen und sozialen Ressourcen‘ – im Folgenden werden diese Ressourcen als Merkmal der Zivilgesellschaft begriffen – durch den multidimensionalen Charakter der Strukturschwäche gefährdet (vgl. Liebmann 2010, 72-73). Die Forschungsfrage berücksichtigt daher, wie Strukturschwäche auf die einzelnen Akteure wirkt und über welche Mechanismen kommunale Strukturschwäche auf die Entstehung von interaktiven und kooperativen Arrangements zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft Einfluss nimmt.

Zivilgesellschaft als Hoffungsstrategie zerfallender Städte, als Auffangbecken für staatliches Versagen und Bereitsteller billiger Arbeitskräfte ist empirisch und normativ mit vielen Dilemmata ausgestattet. Dennoch ist eine Untersuchung der Interaktionen von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren lohnenswert, wenn drei Voraussetzungen anerkannt werden. Erstens sind die staatlichen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund, Land und Gemeinde im Sinne des Grundgesetzes (Art. 72 und 106 GG) verpflichtet, die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen der Bürger sicherzustellen (vgl. BBSR 2012, 16-29).<sup>4</sup> Da die Erfüllung dieses Auftrags in strukturschwachen Kommunen schwieriger geworden ist, bietet es sich genau an diesen Orten an, das Verhalten der Akteure zu untersuchen. Zweitens wird auf der Organisationsebene davon ausgegangen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen zwar separat von staatlichem Einfluss entstehen und agieren können, von diesem aber nicht unabhängig sein müssen (vgl. Anheier, Priller, Seibel & Zimmer 2007; Offe 2003a; Padgett 2000). In Deutschland sind es historisch gewachsene subsidiäre Arrangements in der Wohlfahrtspflege, in der große Trägerorganisationen die staatlich gewollte und finanzierte soziale Fürsorge für bspw. ältere Menschen übernehmen. Drittens ist für die individuelle Ebene theoretisch herausgearbeitet und empirisch belegt worden, dass Zivilgesellschaft aktivierend für den Einzelnen wirkt sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt befördert (vgl. u.a. Alscher, Dathe, Priller & Speth 2009; Corsten, Kauppert & Rosa 2008, 12-13). In strukturschwachen Städten sind beide Effekte von besonderer Bedeutung, weil die sozial integrierende Wirkung der Wirtschaft nachgelassen hat und die Frage unbeantwortet ist, welche Akteure in welcher Form integrierend tätig sind.

---

<sup>4</sup> Die öffentliche Hand wird angehalten, die Gestaltung des Gemeinwesens aktiv mit dem Ziel zu betreiben, über die in den Grundrechten verankerten Diskriminierungsverbote hinaus darauf zu achten, dass auch die regionale Herkunft nicht zu einem persönlichen Nachteil wird. Doch steht die Aufrechterhaltung dieses Gebotes in strukturschwachen Städten zur Disposition, da die sich überlagernden Problematiken die korrektiven Kapazitäten von Politik und Verwaltung übersteigen. Die Gefahr, dass ein heute in Duisburg geborenes Kind unter weniger vorteilhaften Bedingungen aufwächst als in München, ist hoch.

## 1.2. Strukturschwache Städte in Deutschland

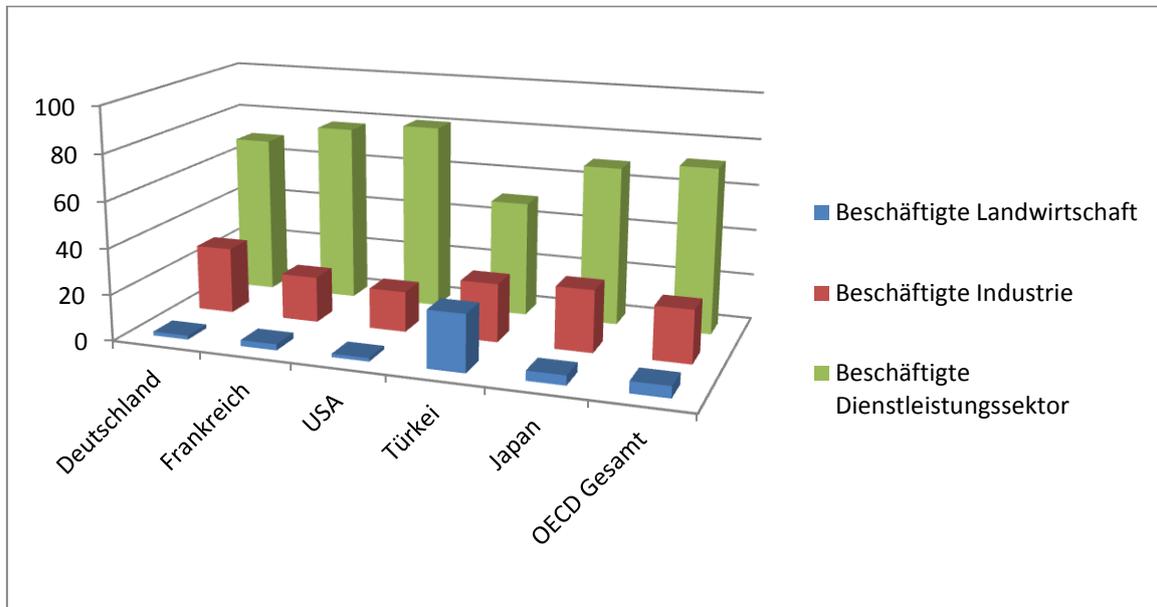
Im folgenden Abschnitt wird das Phänomen der kommunalen Strukturschwäche ausführlicher dargestellt, um es in seiner Vielschichtigkeit verständlich zu machen und für diese Studie einzugrenzen. Zu Beginn (1.2.1) werden die globalen Ursachen lokaler Strukturschwäche eingeordnet. Im Anschluss werden die kommunalen Prozesse der Strukturschwäche spezifiziert (1.2.2). Abschließend wird auf die Folgen der Strukturschwäche eingegangen, die sich in Innen-, Außen- und Zukunftswirkung unterscheiden lassen (1.2.3).

### *1.2.1. Vom globalen Strukturwandel...*

Strukturwandel bedeutet, dass sich prägende urbane Strukturen verändern. Zu diesen Strukturen gehören beispielsweise die Art des Wirtschaftens, der Fortbewegung oder der Energieversorgung. Diese Strukturen manifestieren sich in Straßen, Fabriken und Wohnvierteln. Alle Zeiten haben ihre Spuren in unseren heutigen Städten hinterlassen, die sich übereinander schichten, durchkreuzen oder einander verdrängen. Bereits Max Weber hat diese Besonderheiten von Städten als soziale Zusammenhänge und eigenständige administrative Gebilde herausgearbeitet (vgl. Weber 2002 [1922], 727-814). Nicht alle urbanen Strukturierungen sind gewollt oder steuerbar. Während von jeher Stadtverwaltungen versucht haben, mittels architektonischer Stadtplanung und der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsfürsorge (Kanalisation, Krankenhäuser, sozialer Wohnungsbau) ein Mindestmaß an Kontrolle über die physische Entwicklung der Stadt zu behalten, haben sich vor allem Wirtschaftsbereiche eigenständig entwickelt. Milieus und soziale Klassen sind ebenso in Städten entstanden wie Konflikte und Elend (vgl. Joas & Adloff 2006, 107-113; Polanyi 2001 [1944]; Walter 2011, 7-32). Jede Stadt hat ihre eigene Geschichte, von der sie geprägt ist, die ihr Möglichkeiten eröffnet oder aber ihre Entwicklungsrichtungen begrenzen (vgl. u.a. Kemper & Vogelpohl 2011; Löw 2008).

Urbane Strukturen verändern sich fortwährend. Manchmal ist es die Natur, die über Katastrophen auf Städte wirkt, oft ist es aber der Mensch selbst. Menschliche Einflüsse sollen hier unterschieden werden nach ihren Quellen, wobei es nicht zwangsläufig nur intendierte, sondern auch nichtintendierte Effekte menschlichen Handelns sind, die zum Strukturwandel führen. Diese Quellen sind politisches und wirtschaftliches Handeln. Karl Polanyi schlug bereits 1944 das Konzept der Einbettung vor, in dem er die politischen und wirtschaftlichen Teilsysteme als ineinander verschränkt beschrieb (Polanyi 2001 [1944], 116-135). Verändert sich eines der Systeme oder gewinnt gar die Oberhand, hat dies Wirkung auf das jeweils andere und schließlich auch auf die urbanen Manifestationen dieser Systeme. Heute sind es vor allem zwei

miteinander verschränkte Makro-Entwicklungen, die auf die städtischen Strukturen wirken. Beide kommen aus dem Bereich der Wirtschaft, haben aber erhebliche politische und soziale Konsequenzen. Zum einen hat sich das Wirtschaftssystem von der industriellen Produktion hin zur Dienstleistungserbringung entwickelt. In den meisten OECD-Staaten arbeiten heute mehr Menschen in der Dienstleistungsbranche als in der Industrie (siehe Abbildung 1).



**Abbildung 1: Prozentualer Anteil der Beschäftigten nach Sektoren 2009 in ausgewählten Staaten (OECD 2013)**

Werte werden nicht mehr allein am Hochofen und in der Fabrik geschaffen, sondern ebenso an Schreibtischen und in den Köpfen der Menschen. Daniel Bell (1999) fasst diese Entwicklung als Post-Industrialisierung zusammen. Zum anderen ist die internationale Verflechtung der Wirtschaftssysteme stark angestiegen. Nationale Grenzen sind heute keine Hindernisse für Handel, Transport und Produktion mehr. Firmen produzieren da, wo die Lohnkosten am niedrigsten sind und stehen mit Firmen auf der ganzen Welt in Konkurrenz. Gemeinhin wird dieser vielschichtige Prozess als Globalisierung bezeichnet, der Konsequenzen für alle Lebensbereiche mit sich bringt (vgl. u.a. Grande 2004; Zürn 1998, 2008).

Als besondere Quelle kommunaler Strukturschwäche identifiziert Rink (2010) die deutsche Wiedervereinigung, die zu einem starken industriellen und demografischen Wandel in den ostdeutschen Kommunen geführt hat. Die Jahre 1989/90 markieren das Ende der Zweiteilung der Welt in eine kapitalistische und eine sozialistische Sphäre. Mit der deutschen Wiedervereinigung und schließlich dem Zusammenbruch der Sowjetunion waren mit einem Schlag viele osteuropäische Länder herausgefordert, ihre wirtschaftlichen und politischen Systeme gleichzeitig umzustellen (vgl. Elster, Offe & Preuss 1998). Ein zum Teil künstlich erhaltenes Wirt-

schaftssystem wurde abgewickelt und neue Formen und Orte des Wirtschaftens entstanden. Auch wenn der Zusammenbruch des Ostblocks nur einen Teil Europas und Deutschlands direkt betraf, so beschleunigte er die Prozesse der Post-Industrialisierung sowie der Globalisierung deutschland- und weltweit. So bedeutend Grenzen vor 1989 waren, so unbedeutend scheinen sie seit 1989 – zumindest in Europa – geworden zu sein. Die durch Abwanderung und wirtschaftliche Anpassung entstehende lokale Strukturschwäche interpretiert Rink als Konsequenz eines Transformationsprozesses von planwirtschaftlichen zu marktwirtschaftlichen Strukturen (2010, 65). In den alten Bundesländern waren die Städte Orte der Anpassung an wirtschaftliche Entwicklungen. „Gemeint ist damit, daß dem hereindrängenden Wachstum zwar Orte und Infrastruktur zugewiesen wurden, die Städte aber keine eigenständigen Ziele verfolgten“ (Häußermann, Läßle & Siebel 2008, 80). In der DDR hingegen wurde sowohl die Wirtschaft als auch die Stadtentwicklung zentral geplant, was wenig Raum für die typische Art der chaotischen und adaptiven Entwicklung von Städten zuließ (Häußermann, Läßle & Siebel 2008, 99).

Mit der Veränderung von Produktionsorten und Wirtschaftsformen verändern sich auch die Städte, die zentrale Orte der Wertschöpfung sind. Strukturwandel heißt also auch, dass sich kommunale Strukturen anpassen als Folge größerer Veränderungen in der Welt. Diese Anpassungsprozesse sind verschiedenartig, wobei im Zentrum dieser Arbeit vor allem jene Städte stehen, in denen die negativen Folgen von Globalisierung und Post-Industrialisierung kumulieren. Es sind jene Orte, an denen Wirtschafts- und Stadtstrukturen nicht mehr genutzt werden und zu wenig wirtschaftlicher, sozialer und politischer Druck besteht, diese zu verändern. Damit werden diese Städte von einer Selbstverständlichkeit entkoppelt, die Jahrhunderte Bestand hatte, wie Siebel, Läßle und Häußermann argumentieren: „Seit der Industrialisierung galten Städte uneingeschränkt als Zentren ökonomischer und gesellschaftlicher Dynamik, die im historischen Verlauf zwar ständig ihre Form veränderten und sich dabei immer mehr ausdehnten, denen es jedoch durch ihre Attraktions- und Innovationskraft immer wieder gelang, ihre zentrale Position im allgemeinen Siedlungsgefüge zu erhalten und zu erneuern“ (2008, 14).

Es sind schrumpfende Städte. Schrumpfung steht hier synonym für Strukturschwäche. Dabei handelt es sich um „stadtreionale Wandlungsprozesse, welche mehrdimensional sind, über rein demographische und ökonomische Prozesse hinausgehen, sich gegenseitig vielfach überlagern und tiefgreifende Auswirkungen auf alle städtischen Lebensbereiche haben" (Brandstetter, Lang & Pfeifer 2005, 55). Polanyi abwandelnd (vgl. 2001 [1944], 135) kann man hier von einem Prozess der Entbettung sprechen, weil die gesellschaftlichen Teilbereiche Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft von den Schwächen der jeweils anderen Bereiche angesteckt werden.

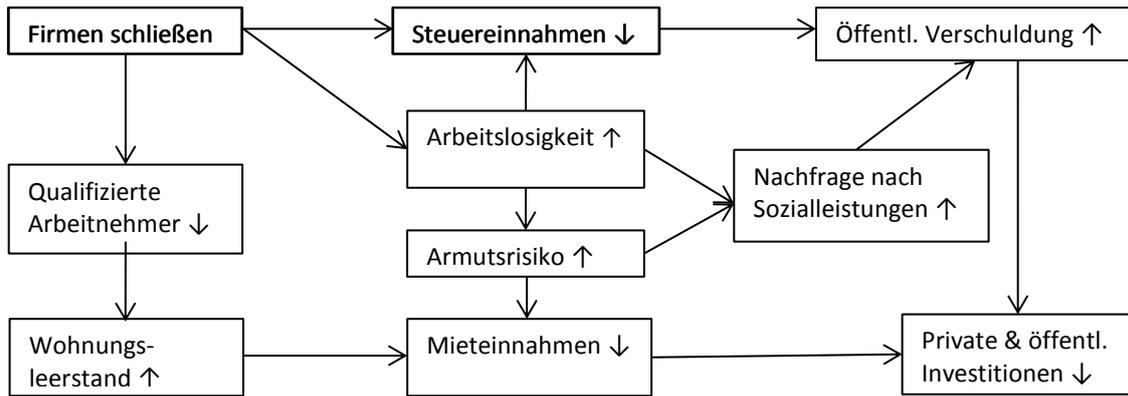
Im internationalen Vergleich sind schrumpfende Städte kein neues Phänomen. Mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts begannen erste Städte in Großbritannien ihrer Bevölkerungszahl nach zu schrumpfen (Rieniets 2004). Es folgten nach dem Zweiten Weltkrieg Städte in den USA und schließlich auch in Kontinentaleuropa. Es handelt sich dabei vor allem um Städte, die besonders starke Bevölkerungszuwächse in der Zeit der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts verzeichnet hatten. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks kamen viele ehemalige Industriezentren in den osteuropäischen Staaten dazu. Prominente Beispiele schrumpfender Städte sind Detroit, Manchester, Pittsburgh und Lodz (vgl. Rieniets 2004, 21-29). In den letzten Jahrzehnten ist zu beobachten, dass auch in Deutschland die Zahl jener Städte zunimmt, die unter einer Vielzahl sich überlagernder ‚struktureller‘ Probleme leiden. Es gibt Städte, die gleichzeitig demografisch, wirtschaftlich und sogar physisch schrumpfen (vgl. Häußermann, Läßle & Siebel 2008; Oswalt 2004).

### *1.2.2. ...zur lokalen Strukturschwäche*

Kommunale Strukturschwäche ist ein Phänomen, welches besonders in alt-industriellen Städten zu beobachten ist, wo die wirtschaftliche, soziale und physische Entwicklung der Stadt eng mit der industriellen Entwicklung verbunden ist (Friedrichs 1993, 907). Aber auch da, wo ähnlich monostrukturelle Einrichtungen wie Häfen oder Kasernen über längere Zeit prägend für eine Stadt gewesen sind, kann Strukturschwäche entstehen, sobald diese Anbieter von Arbeitsplätzen ihre Einrichtungen schließen und die Stadt verlassen. Die Ursachen für die enge Verknüpfung wirtschaftlicher und städtischer Belange liegen oft in der Geschichte der jeweiligen Stadt. So wurden beispielsweise Häfen im Inland im 19. Jahrhundert angelegt, als der Güterverkehr über die Wasserwege zu den kostengünstigsten Transportarten zählte. Diese Binnenhäfen haben heute zum Teil ihre Funktion verloren (vgl. Haese, Eckert & Willisich 2012, 49-60). Auch haben lokale politische Akteure nach anderen Gesichtspunkten als heute militäri-

sches Personal gezielt angesiedelt und damit sogar den Begriff der Garnisonsstädte geprägt (Weber 2002 [1922], 733). Konkrete Ursachen für kommunale Strukturschwäche zu Beginn des 21. Jahrhunderts speisen sich also aus wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen der Gegenwart wie der Vergangenheit. Zu den wirtschaftlichen Ursachen gehören die Änderung von Produktionszyklen (vgl. Friedrichs 1993), die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland (vgl. Zürn 1998, 125-162) sowie gesamtwirtschaftliche Anpassungsprozesse als Folge politischer Transformationen, wie sie nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 in Ostdeutschland zu beobachten waren (vgl. Rink 2004). Zu den direkten politischen Ursachen zählen die Entscheidungen über die Standorte von Kasernen oder auch die Frage, welche Städte Verwaltungszentren oder Landeshauptstädte sein sollen.

Kommunale Strukturschwäche ist die Konsequenz mehrerer sich überlagernder Schrumpfungsprozesse. Es sind kettenartig verknüpfte Prozesse, die zu einer Destabilisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche führen können. Friedrichs arbeitete bereits 1993 heraus, dass der Zusammenbruch zentraler Industrien auch die Zulieferbetriebe beeinflusst, deren Hauptauftraggeber wegbrechen und unmittelbarer Ersatz fehlt. „The stagnation or decline of the initial industry will affect all other industries related to it, resulting in an overall decline of jobs in the city“ (Friedrichs 1993, 909). Er argumentiert, dass fehlende industrielle Diversität Städte für Schrumpfungsprozesse anfällig machen kann. Die Folgen ersatzlos schließender Fabriken oder Kasernen sind vielschichtig: Arbeitskräfte werden entlassen, die Arbeitslosigkeit steigt, Stadtbewohner wandern ab, Wohnung stehen leer, die Kaufkraft sinkt, öffentliche und private Investitionen lassen nach, das Stadtbild verändert sich zum Negativen, die öffentliche Hand überschuldet sich und muss darüber nachdenken, welche soziale und öffentliche Infrastruktur sie erhalten will (vgl. Glaeser 2011, 41-67; Häußermann, Läßle & Siebel 2008, 206-212). Diese Folgen wären im Einzelnen für Politik und Verwaltung handhabbar, ihr gleichzeitiges Auftreten ist es jedoch nicht. Häußermann und andere bezeichnen diese Prozesse als Teufelskreis, da die einzelnen Aspekte sich gegenseitig verstärken und damit eine ‚städtische Krise‘ erzeugen (2008, 213). Die Komplexität wird in der folgenden Abbildung 2 visualisiert.



**Abbildung 2: Wirkungsmechanismen in strukturschwachen Städten, eigene Darstellung in Anlehnung an Friedrichs (1993)**

### 1.2.3. Folgen kommunaler Strukturschwäche

Die Folgen kommunaler Strukturschwäche sind vielfältig und je nach spezifischer Historie einer Stadt gestalten sie sich unterschiedlich. Sie lassen sich in drei große Bereiche zusammenfassen. Strukturschwäche wirkt auf die Stadt an sich und auf die darin lebenden Bürger, was im Folgenden als Innenwirkung bezeichnet wird (1). Strukturschwäche wirkt weiterhin auf die Position, die eine Kommune im deutschen Mehrebenensystem spielen kann, was hier als Außenwirkung erläutert wird (2). Und schließlich beeinflusst Strukturschwäche die Fähigkeit und den Gehalt der Zukunftsaussichten, die eine Kommune hat und auf die sich die städtischen Bewohner im Rahmen von Wahlen und anderen Verständigungsprozessen einigen. Dies wird im Folgenden als Zukunftswirkung bezeichnet (3). Im Folgenden werden die drei Prozesse kurz skizziert.

#### (1) Innenwirkung

Städten ist ihre Strukturschwäche häufig anzusehen. Es fehlt die soziale, kulturelle und ökonomische Dichte, die Glaeser (2011) für die Innovationskraft von Städten verantwortlich macht. Durch den Wegzug gut ausgebildeter Arbeitskräfte sinkt die Kaufkraft, was dazu führt, dass sich der Einzelhandel hin zum Niedrigpreissegment orientiert. Es gibt leerstehende Gebäude, die vormals Betriebe oder Geschäfte beherbergten. Sie können ebenso wenig neu genutzt wie leerstehende Wohnung einzeln abgerissen werden. Mit dem demografischen Wandel und der Freisetzung von Arbeitskräften ändert sich auch das soziale Gefüge in der Stadt. Es werden vermehrt soziale Leistungen nachgefragt, teurere kulturelle Angebote bleiben dagegen ungenutzt. Auch wenn nicht alle Teile einer Stadt gleichermaßen von diesem sozialen Abstieg

betroffen sein müssen, so tritt Armut in strukturschwachen Städten statistisch und physisch deutlich zu Tage. Ähnlich argumentieren Häußermann, Läßle und Siebel: „Größere Ungleichheit zwischen den Städten und größere Ungleichheit in den Städten – diese beiden Entwicklungen weichen von den seit Beginn der Industrialisierung gewohnten Mustern der Stadtentwicklung ab, so daß die Diagnose von einer ‚Krise der Städte‘ (vgl. Heitmeyer/Dollase/Backes 1998) gerechtfertigt erscheint“ (2008, 183).

Auf der individuellen Ebene wirkt Strukturschwäche unterschiedlich. Während die einen aus der ‚arbeiterlichen Gesellschaft‘ (Engler 2008) heraustreten und vergeblich nach neuen Routinen und Beschäftigungen suchen, genießen andere das sinkende Preisniveau. Es findet ein verstärkter Rückzug ins Private statt (vgl. Dürrschmidt 2004, 274-279), was der wirtschaftlichen und finanziellen Strukturschwäche eine soziale Ebene beifügt. Nicht alle diese Entwicklungen verlaufen gleichmäßig. Sie überlagern sich, schaffen durchaus Zonen neuer sozialer Beziehungen und stellen immer noch jene städtische Anonymität bereit, für die viele Bewohner eine Stadt schätzen. Aber es scheint, als ob solchen Städten die Energie entwichen ist. Die alltägliche urbane Spannung hat sich verflüchtigt.

## (2) Außenwirkung

Städte sind die unterste Ebene im deutschen Mehrebenensystem, auf denen die Mehrzahl der Gesetze ausgeführt werden und wenig Spielraum eigener gesetzgeberischer und planerischer Gestaltung besteht (vgl. u.a. Bogumil 2007). Strukturschwache Städte verlieren aber diesen ohnehin geringen Spielraum, weil sie mit der Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen allein schon ihre Haushalte überschulden. Kämmerer sprechen deswegen von einer haushalterischen Vergeblichkeitsfalle (vgl. Rossmann 2012). Selbst wenn alle Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur geschlossen werden würden, wären die Haushalte unausgeglichen.

Diese Städte haben aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutungslosigkeit sowie ihrer strukturellen Schwierigkeiten in Verhandlungen mit dem jeweiligen Land und dem Bund von Beginn an eine schlechtere Position als prosperierende Städte. Mit diesen konkurrieren sie um Arbeitskräfte und damit Einwohner. Sie konkurrieren außerdem mit dem Umland, welches oft Bauland zur Verfügung stellt und damit die Einnahmen aus der Grundsteuer erhält, selbst aber wegen der Nähe zur Stadt kaum soziale und kulturelle Infrastruktur vorhalten muss (vgl. Häußermann, Läßle & Siebel 2008). Schließlich ist es der Ruf einer Stadt, der durch die lokale Strukturschwäche gefährdet ist. Eine strukturschwache Stadt findet wenig positive mediale

Erwähnung und wird damit auch nicht zum Anziehungspunkt für Investoren oder Touristen. Aller positiven Veränderungen zum Trotz kann sich ein Image des Verfalls stabilisieren, so dass intendierte positive Effekte nicht greifen, weil die Wahrnehmung der Stadt in der überregionalen Öffentlichkeit negativ bleibt.

### (3) Zukunftswirkung

Schrumpfende Städte haben darüber hinaus ein fundamentales Problem: sie gehören nicht zu den Orten, an denen die Zukunft vieler verhandelt, geplant und von Einwohnern und Auswärtigen in Betracht gezogen wird. Deswegen werden diese Städte auch als ein völlig neuer Typus beschrieben, in denen der soziale und physische Rückbau verwaltet wird, weil sie nicht in die bestehenden theoretischen Erwartungen passen. So argumentieren Häußermann, Läßle und Siebel, dass die auf Wachstum ausgerichteten Theorien v.a. der Stadtsoziologie auch die dominierenden Instrumente der Planung und Steuerung geprägt haben (2008, 205f.). Glaeser sieht für schrumpfende Städte keine andere Chance, als auf ihre Zukunft zu warten: „Over decades, they must undo the cursed legacy of big factories and heavy industry. They must return to their roots as places of small-scale entrepreneurship and commerce. Apart from investing in education and maintaining core public services with moderate taxes and regulations, governments can do little to speed this process“ (Glaeser 2011, 67). Doch ist diese Haltung als Anleitung für politische Akteure weder hilfreich noch praktikabel. Diese können nur mit in die Zukunft gerichteten Plänen für sich, ihr Amt und ihre Kommune werben.

In strukturschwachen Städten steht eine Selbstverständlichkeit deutscher Nachkriegsentwicklung zur Disposition. Wachstum als Regenerationsstrategie scheidet hier kurzfristig aus. Siebel spitzt es zu: „In einer Gesellschaft, die sich daran gewöhnt hat, jede gesellschaftspolitische Problematik, von der sozialen Ungleichheit bis zur Frage, was denn ein gelungenes Leben ausmacht, mit ökonomischen Wachstum zu beantworten, ist es kein Wunder, dass Schrumpfen nur als Bedrohung wahrgenommen werden kann“ (2009, 231). Wenn also nicht vorrangig auf wirtschaftliches Wachstum als Zukunftsstrategie gesetzt werden kann, weil die Mittel zur Stimulierung dieses Wachstums fehlen, braucht es neue Ziele und neue Wege zu deren Verwirklichung. Ähnlich argumentieren Brandstetter und andere: „Das Gegenteil von Schrumpfung wäre also nicht Wachstum, sondern Anpassungsfähigkeit, und das Ziel aller wissenschaftlichen und praktischen Bemühungen wäre dann, das wirklich Wesentliche einer Stadt zu erfassen und alle Anstrengungen auf eine entsprechende Anpassung unter Beibehaltung der indivi-

duellen Identitäten auszurichten" (2005, 66). Die Untersuchung lokaler Anpassungsbemühungen ist das Ziel dieser Arbeit.

Die Untersuchung strukturschwacher Städte fördert nicht nur für die Governance- und die Zivilgesellschaftsforschung relevante Aspekte zu Tage. Sie hat gleichzeitig eine gesellschaftliche Relevanz, die sich auf zwei Ebenen ausdrückt. Zum einen suchen eine Vielzahl von Städten im Strukturwandel nach Strategien, sich für eine – obzwar ungewisse – Zukunft zu wappnen. Obwohl nicht einmal die Mehrzahl der deutschen Städte als strukturschwach gelten, sind sehr viele durchaus von Strukturwandelphänomenen betroffen. Es ist eine Vielzahl nicht intendierter Nebeneffekte genereller gesellschaftlicher Trends (Beck 1996), die sich in Städten überlagern. Zum anderen hat keine Stadt ihre Strukturschwäche bewusst herbeigeführt, sondern sie ist als Summe vorangegangener Entscheidungen und Entwicklungen von den heutigen Akteuren ‚geerbt‘ worden. Da nicht anzunehmen ist, dass die internationalen Verflechtungen von Wirtschaften und Gesellschaften abnehmen werden, besteht die Gefahr durchaus für viele Städte in der OECD-Welt, dass sie ihre traditionell oft monostrukturell aufgestellten Versorger der Wirtschaft verlieren und ihnen damit das Schicksal jener Städte droht, die heute schon als strukturschwach gelten. Ein breiteres Verständnis der Prozesse, mit Strukturschwäche umzugehen, ist daher auch gesellschaftspolitisch relevant.

### **1.3. Gang der Untersuchung**

Die vorliegende Untersuchung strukturschwacher Städte gibt Antworten auf die Frage, über welche Mechanismen kommunale Strukturschwäche auf die Akteure der lokalen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft wirkt und wie daraus interaktive und kooperative Arrangements entstehen. In Kapitel 0 wird dazu ein Forschungsrahmen entwickelt, der die Erkenntnisse der Governance- und der Zivilgesellschaftsforschung sowie der Stadtsoziologie einbezieht. Darin werden die theoretischen Erkenntnisse über die Wirkungen von Strukturschwäche auf Politik und Verwaltung (2.1) sowie auf die Zivilgesellschaft (2.2) dargelegt, um anschließend den Analyserahmen für die Governance in strukturschwachen Kommunen zu bestimmen (2.3). Gerade weil strukturschwache Kommunen durch eine relative Schwäche der Wirtschaft geprägt sind, steht diese in dieser Arbeit nicht im Mittelpunkt. Das heißt nicht, dass sie in diesen Kommunen gar keine Rolle spielt. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und die Forschungsfrage konkretisiert.

In Kapitel 3 wird das Untersuchungsdesign detailliert dargelegt. Es wird der explorative und qualitative Charakter des vergleichenden Fallstudiendesigns begründet (3.1) und ein Modell zur Untersuchung von Wirkungsmechanismen eingeführt. Anschließend wird das Vorgehen der qualitativen Datenerhebung und Auswertung vorgestellt (3.2). Abschließend wird kommunale Strukturschwäche als spezifischer Ausdruck ‚kommunaler Struktur‘ operationalisiert und die zu untersuchenden Fälle kriteriengeleitet aus der Grundgesamtheit der kreisfreien Städte ausgewählt (3.3).

Kapitel 4, 5 und 6 umfassen die Einzelfallanalysen der Städte Halle (Saale), Pirmasens und Schwerin, die jeweils der gleichen Struktur folgen. Nach jeweils einer kurzen Beschreibung der kommunalen Situation erfolgt eine Rekonstruktion der Wirkungsmechanismen auf die einzelnen Teilbereiche Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Anschließend werden die Interaktionen zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen sowie zwischen administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren analysiert. Abschließend folgen jeweils eine Betrachtung der kooperativen Muster sowie deren Interpretation im kommunalen Kontext.

In Kapitel 0 werden die Ergebnisse der Einzelfallanalysen zusammengetragen und miteinander in Beziehung gesetzt. Auf die Analyse der Akteure (7.1) folgt eine Betrachtung der angewendeten Strategien (7.2) und eine Typologie von Kooperationsformen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (7.3).

Die Studie schließt mit einigen policy-relevanten These und Schlussfolgerungen (8).

## 2. Forschungsstand & Theoretischer Rahmen

Das Forschungsinteresse dieser Arbeit ist, wie sich durch kommunale Strukturschwäche Kooperationen und Interaktionen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft verändern und bilden. Es geht also darum, wie administrative und politische Akteure in Bezug auf Zivilgesellschaft unter der Bedingung von Strukturschwäche handeln. Die Beantwortung dieser Frage ist voraussetzungsvoll, da zum einen ein Verständnis für die Wirkung von Strukturschwäche auf administratives und politisches Handeln nötig ist. Zum anderen kann Strukturschwäche auch separat von politischem und administrativem Handeln auf zivilgesellschaftliche Handlungsweisen wirken. Außerdem verändert die lokale Strukturschwäche die Voraussetzungen für wirtschaftliche und kommunale Unternehmen. Vor allem letzteren kommt bei sonst schwachen wirtschaftlichen Strukturen eine tragende Rolle in Kommunen zu, doch werden sie in dieser Arbeit als Teil der kommunalen Rahmenbedingungen behandelt.

Wie Strukturschwäche auf die einzelnen gesellschaftlichen Teilbereiche wirkt, soll hier im Rahmen des Forschungsstandes mit betrachtet werden (siehe Abschnitte 2.1 und 2.2), um anschließend die theoretischen Zugänge zu den Interaktionsmechanismen zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft unter der Bedingung von Strukturschwäche herauszuarbeiten (vgl. Abbildung 3).

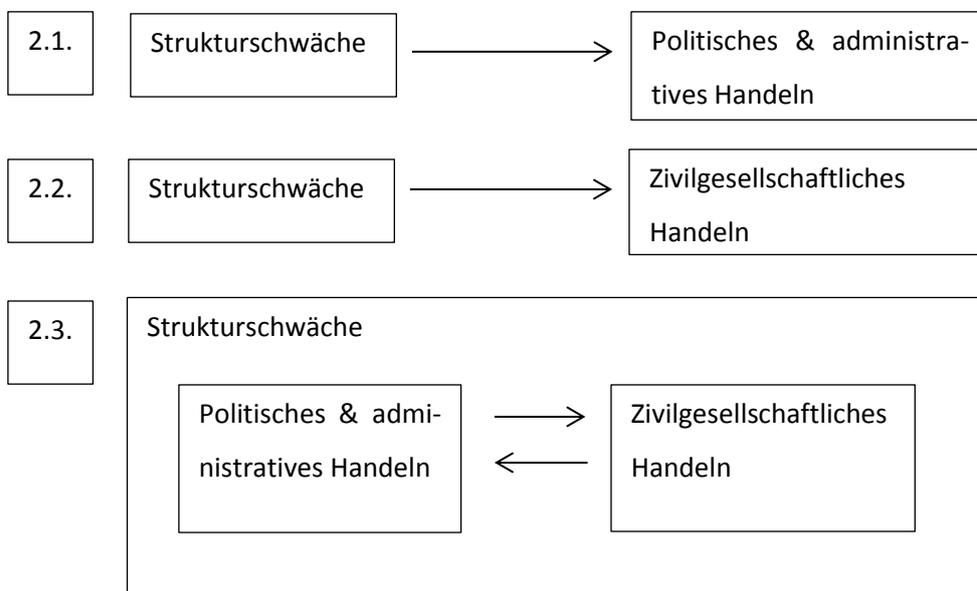


Abbildung 3: Theoretische Zusammenhänge und Gliederung von Kapitel 2

## 2.1. Wirkung von Strukturschwäche auf Politik und Verwaltung

Es gibt wenige gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung kommunaler Strukturschwäche auf Politik und Verwaltung, was darauf zurückzuführen sein kann, dass die Multidimensionalität des Phänomens ‚Strukturschwäche‘ schwierig zu erfassen ist und es kaum theoretische Bezüge zu kommunaler Strukturschwäche gibt. Am ausführlichsten haben sich Stadtsoziologen und Stadtplaner mit strukturschwachen und schrumpfenden Städten beschäftigt. Für Brandstetter und andere verbergen sich hinter Stadtschrumpfungen „stadtregionale Wandlungsprozesse, welche mehrdimensional sind, über rein demographische und ökonomische Prozesse hinausgehen, sich gegenseitig vielfach überlagern und tiefgreifende Auswirkungen auf alle städtischen Lebensbereiche haben“ (Brandstetter, Lang & Pfeifer 2005, 55). Für Stadtsoziologen ist die Veränderung administrativer Handlungen und politischer Denkweisen jedoch schwierig herauszuarbeiten, weil Schrumpfung als urbane Realität von Politikern und Beamten nicht akzeptiert zu sein scheint, was jedoch Voraussetzung für alternative Handlungsprozesse ist (vgl. u.a. Häußermann, Läßle & Siebel 2008; Kaufmann 2009; Siebel 2009). Auf Schrumpfungprozesse wird noch immer vor allem mit Politikern zur Stimulierung neuen wirtschaftlichen Wachstums reagiert<sup>5</sup>. Aus stadtplanerischer Sicht drückt sich Strukturschwäche derweil als infrastrukturelles Problem aus, welches sich in die Themenkomplexe Stadtumbau und Stadtrückbau eingliedert. Das prominenteste Beispiel für kommunalen Rückbau ist das Bundesprogramm ‚Stadtumbau Ost‘, welches aufgelegt wurde, um den ostdeutschen Kommunen dabei zu helfen, überschüssige Bausubstanzen zu beseitigen und die betroffenen Quartiere aufzuwerten (BMVBS/BBR 2007). Dieses Programm hat dazu geführt, dass vor allem Plattenbauten in ostdeutschen Großwohnsiedlungen abgerissen wurden (vgl. Rink 2010, 71).

Ausgehend von der Annahme, dass Strukturschwäche ein multidimensionaler Prozess ist, der sich unter anderem in einem sinkenden Finanzaufkommen der öffentlichen Hand niederschlägt, bieten Theorieansätze der Demokratieforschung, der lokalen Politikforschung sowie der Verwaltungswissenschaften einige Anhaltspunkte. Kommunen sind die unterste politische und administrative Ebene im Mehrebenensystem Deutschland (vgl. Bogumil 2007). Ihre finanziellen Ressourcen speisen sich aus den direkt erhobenen Steuern und Abgaben sowie den Zuweisungen durch Bundesland und Bund. Nun führt die Abwanderung von Teilen der Bevölkerung, eine steigende Arbeitslosigkeit sowie wegfallende Gewerbesteuererinnahmen (vgl.

---

<sup>5</sup> Rink interpretiert das in Ostdeutschland stark auftretende Schrumpfen der Städte als Ausdruck des Transformationsprozesses, dem mit unpassenden Politiken begegnet wird: „Man stemmte sich mit Wachstumserwartungen, Wachstumsprognosen und den entsprechenden Programmen, Politiken und Planungsinstrumenten heroisch der Schrumpfung entgegen“ (2010, 69).

Friedrichs 1993) dazu, dass die Kommune als eigenständiger politischer und administrativer Akteur über noch weniger finanzielle Spielraum verfügt (vgl. Bogumil & Holtkamp 2010, 383-384). Damit stehen besonders in strukturschwachen Städten die Output-Legitimation bzw. die Problemlösungskapazitäten zur Disposition. Das heißt beispielsweise, dass freiwillige Leistungen wie Schwimmbäder, Theater und Jugendangebote aufgrund von Haushaltszwängen gestrichen werden müssten.

Aus demokratietheoretischer Sicht müssen gewählte Politiker unter Zuhilfenahme der Verwaltung den Wählerauftrag durch adäquate Politiken umsetzen. Damit legitimieren sie das in sie gesetzte Vertrauen durch ihre Handlungen (vgl. Scharpf 2010, 150-155). Die Beurteilung ‚adäquater Politiken‘ obliegt einerseits der argumentativen Auseinandersetzung der Parteien in demokratischen Foren sowie dem Bürger letztendlich selbst. Die Schwierigkeit in schrumpfenden bzw. strukturschwachen Städten ist jedoch, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, auf die Politiker zurückgreifen können, unzureichend sind und sie damit als angemessen angesehene Politiken strukturell nicht initiieren können. Für Politik und Verwaltung bedeutet dies, dass sie versuchen können, ihre Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, indem sie ihre Verwaltungen effizienter gestalten und ihre Haushalte konsolidieren. Während letzteres aufgrund der bundesdeutschen Struktur aus Bund, Ländern und Gemeinden schwierig ist und mit Einschnitten in die soziale und kulturelle Infrastruktur der Kommune verbunden ist (vgl. Geißler 2011), sind die Erfolgsaussichten für Einsparungen durch Verwaltungsmodernisierungen gemischt. Im Rahmen der New Public Management Debatte sind nicht nur die Verwaltungen strukturschwacher Städte, sondern Verwaltungen überhaupt in das Blickfeld der Reformer geraten (vgl. Bogumil, Grohs & Kuhlmann 2006). Das Ziel, den Bürger stärker als Klienten der Verwaltungen zu konzipieren, hat eine Reihe von Veränderungen innerhalb von Verwaltungen angestoßen, das Grundproblem der inadäquaten Mittelausstattung von Verwaltung und Politik in strukturschwachen Städten jedoch nicht lösen können. Die Veränderung klassischer administrativer Verfahren ist dennoch ein Ausgangspunkt für die Diskussion neuer Governance-Ansätze, wie sie als Reaktionen auf die inadäquate Passung von Problemlagerungen und deren Lösungsstrukturen entstanden sind. Diese werden mit besonderer Sicht auf zivilgesellschaftliche Akteure in Teil 2.3 diskutiert.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kommunale Strukturschwäche die Handlungsspielräume von Politik und Verwaltung einschränkt, weil sie die Ressourcen zur Politikgestaltung schmälert. Damit entsteht Druck auf Politik und Verwaltung, alternative Strategien, zusätzliche Akteure und veränderte institutionelle Arrangements zur Sicherstellung der Input- und der Output-Legitimation zu suchen.

## **2.2. Wirkung von Strukturschwäche auf Zivilgesellschaft**

Der zweite theoretische Zusammenhang, der für die Untersuchung der Interaktionsmechanismen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bedeutend ist, fragt nach der Wirkung kommunaler Strukturschwäche auf zivilgesellschaftliches Handeln. Dafür wird im Folgenden Zivilgesellschaft konzeptualisiert, um danach die empirischen Ansätze über zivilgesellschaftliches Handeln und zivilgesellschaftliche Organisationen einordnen zu können.

Die Debatte um Zivilgesellschaft ist so lang, wie die Entstehung der europäischen Gesellschaften und Staaten. In dieser Arbeit wird Zivilgesellschaft bezeichnet als eigene Sphäre der Gesellschaft, die von Staat, Wirtschaft und Familie verschieden ist (vgl. u.a. Anheier 2004; Habermas 1992; Howard 2003; Klein 2001; Kocka 2006). Dahrendorf verwendet die Bezeichnung Bürgergesellschaft, meint aber Zivilgesellschaft, die sich auszeichnet durch organisatorische Vielfalt, Autonomie und Zivilität (vgl. Dahrendorf 1992, 69-70). Dabei geht es um das „schöpferische Chaos der vielen“ (Dahrendorf 1992, 69), die sich eigenständig organisieren, debattieren, protestieren und ihren eigenen Interessen gemeinsam in der Öffentlichkeit Ausdruck verleihen. Diese knappe Definition von Zivilgesellschaft umfasst deren grundlegende Charakteristiken (vgl. Adloff 2005), ohne sie normativ zu stark aufzuladen.

Zivilgesellschaft wird getragen durch Organisationen, in denen sich Menschen zusammenfinden und die Engagement ermöglichen. Bürgerschaftliches Engagement ist freiwillig, nicht gewinnorientiert, öffentlich, regelmäßig und erwartbar sowie gemeinwohlbezogen (Alscher et al. 2009; Corsten, Kauppert & Rosa 2008, 12-13). Im klassischen Sinne wird diese Tätigkeit in Deutschland als Ehrenamt bezeichnet, wobei sich nicht nur die Organisationsformen, sondern auch die Tätigkeitsformen Engagierter verändert haben.

Die konzeptionelle Verwendung von Zivilgesellschaft als eigenständige Sphäre der Gesellschaft neben Staat und Wirtschaft bietet den Vorteil, dass sie sich auch in ihrer eigenen Logik von den anderen Gesellschaftsteilen unterscheidet. Sie gibt gewissermaßen eine eigene Hand-

lungslogik vor, die Offe als *passion-driven* bezeichnet (Offe 2003a). Ähnlich argumentieren Becker und Runkel, denn für sie ist „bürgerschaftlich engagiert [...], wer der Gesellschaft Zeit oder Ideen oder Empathie oder Vermögenswerte oder sein persönliches Ansehen schenkt“ (Becker & Runkel 2010, 122).

Die Gefahr dieser konzeptionellen Dreiteilung besteht darin, dass viele Potenziale der Zivilgesellschaft theoretisch und praktisch unbeachtet bleiben können (vgl. Edwards 2009; Evers 2011), da es sich hier häufig um eine Verengung auf klassische Organisationsformen sowie um den Versuch der Leistungsquantifizierung für die Volkswirtschaft handelt. Im Besonderen die Dritt-Sektor-Forschung neigt zu dieser Reduzierung (vgl. Anheier et al. 2007). Auch verweigern sich kommunale Versorgungsunternehmen wie Stadtwerke und Wohnungsbaugesellschaften der eindeutigen Zuordnung zum Bereich der Wirtschaft. Sie finden sich als Akteure in einem Zwischenbereich, da sie z.T. staatlich kontrolliert, wirtschaftlich tätig und gleichzeitig gesellschaftlich engagiert sind. Diese Arbeit versteht aus forschungspraktischen Vorteilen (Abgrenzbarkeit) Zivilgesellschaft als separat, autonom und charakterisiert durch inhärente Friedfertigkeit (Evers 2009) und nimmt damit theoretische Nachteile (Organisationsfokus) in Kauf.

Zivilgesellschaft als theoretischer Bezugspunkt sowie als soziale Wirklichkeit hat unter verschiedenen Gesichtspunkten Eingang in sozialwissenschaftliche Forschung gefunden. Priller und andere (2009, 16-19) haben fünf Bereiche umrissen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen eine zentrale Rolle spielen. Damit einhergehend lassen sich auch konkurrierende Begriffe abgrenzen, deren Akzente anders gesetzt sind.

- (1) Zivilgesellschaftliche Organisationen sind Orte bzw. Räume sozialer Integration, die sich in der Bildung *sozialen Kapitals* niederschlägt (Maloney 2008; Putnam 2000; Putnam, Leonardi & Nanetti 1993; Roth 2009; Zimmer & Freise 2008). Dabei wird davon ausgegangen, dass soziales Kapital ein Resultat gegenseitigen Vertrauens ist, dass in sozialer und organisierter Interaktion entsteht. Sozialkapital ist ein „syndrome of cognitive and moral dispositions of citizens that lead them to extend trust to anonymous fellow citizens, to practice the ‘art of association’ (de Tocqueville), and to be attentive to public affairs and problems“ (Offe 2003a, 294-295). Die positiven Nebeneffekte sozialen Kapitals scheinen vielfältig, wobei die kausalen Zusammenhänge zwischen Entstehung, Wirkung und Stabilität sowie institutionellen und organisatorischen Dimensionen noch immer vage sind.

- (2) Zivilgesellschaftliche Organisationen haben sich auch zu Akteuren der *Wohlfahrtsproduktion* entwickelt, indem sie, besonders in Deutschland, in die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen stark integriert sind. Darauf bezogen ist auch die Umschreibung bzw. Einengung des zivilgesellschaftlichen Organisationsbegriffs auf den s.g. dritten bzw. non-profit Sektor. In Abgrenzung zu den Sektoren Staat und Wirtschaft wird dem dritten Sektor eine ähnliche Organisationsfähigkeit wie den anderen beiden zugeschrieben, sowie in Anerkennung eines anderen Handlungsmodus (non-profit) seine Bereitstellerfunktion sozialer Dienstleistung beschrieben (Anheier 1998, 2010). Vor allem im Kontext der Wohlfahrtsproduktion fügt sich das staatliche Prinzip der Subsidiarität<sup>6</sup> passend mit der kooperativ-dezentralen Non-profit-Organisation (Anheier 2005) zusammen.<sup>7</sup>
- (3) Im Rahmen der Zivilgesellschaft hat sich auch ein Grad an Formalisierung und Professionalisierung entwickelt, der ihr als Anbieter von Erwerbsarbeit auch eine *ökonomische Funktion* zukommen lässt. Empirisch ist belegt, dass die Anwesenheit von hauptamtlich Beschäftigten sogar die Konstanz und Wirksamkeit ehrenamtlichen Engagements befördert (vgl. Gensicke & Geiss 2009, 173-193).
- (4) Zivilgesellschaft ist der Rahmen politischer Teilhabe über den Wahlakt hinaus. Damit wird ihr eine *zentrale Rolle in der Stärkung der Demokratie* zugeschrieben, da sie zum einen für die Meinungs- und Willensbildung Foren bereitstellt, in denen sich Bürger über ihre Präferenzen verständigen bzw. diese entwickeln können. Zum anderen ermöglichen Organisationen die Aggregation von Interessen, indem sie sich im Sinne einer bottom-up Kontrollfunktion am gesellschaftlichen Dialog beteiligen. Die Möglichkeit, gleichberechtigt Interessen zu äußern, also Einmischung dem Rückzug vorzuziehen (vgl. Hirschman 1970), und damit zumindest kommunikativ Einfluss zu nehmen, ist eine Kernfunktion der Zivilgesellschaft. Vor allem im internationalen Zusammenhang hat sich daher auch der Begriff der *non-governmental organisation* durchgesetzt, der Engagement besonders in Abgrenzung zu staatlichem Handeln konzeptionalisiert. Auch die Untersuchung sozialer Bewegungen hat das ‚Voice‘-Element im Kern, fokussiert aber weniger auf organi-

---

<sup>6</sup> Subsidiarität im föderalen System bedeutet, dass Regelungskompetenzen und Problemlösungsansätze in der Verwaltungshierarchie so weit unten wie möglich bzw. soweit oben wie nötig angesiedelt werden.

<sup>7</sup> Die Organisationen der sozialen Fürsorge in Deutschland sind zwar formal Teil der Zivilgesellschaft, zeichnen sich aber zumindest verwaltungstechnisch durch eine gewisse Staatsnähe sowie durch zentralistische bzw. hierarchische Strukturen aus (Anheier et al. 2007). Ihr hoher Grad an Professionalisierung sowie ihre Unverzichtbarkeit im Bereich der sozialen Fürsorge wirft zudem die Frage auf, wie autonom diese Einrichtungen sind.

satorische Formalisierung, die vor allem in der Entstehung von alternativen Diskurssträngen hinderlich sein können. Die Problematik organisierter Interessensartikulation besteht darin, dass der Zugang zu Macht – im Sinne von Gehör und Einfluss – scheinbar mit dem Grad der Organisation steigt, wobei „im Wesentlichen private Interessen mit privilegiertem Zugang zum politischen System aber mit dürftiger demokratischer Legitimation“ gefördert werden (Gualini 2010, 9).

- (5) Zivilgesellschaftliche Interaktion hat eine zivilisierende Wirkung im Sinne der *politischen Kulturentwicklung*, der Werte- und Normenbildung (Pickel & Pickel 2006). Durch öffentliches, wiederholtes und friedliches Engagement kommen Bürger zusammen und erkennen sich als gleichberechtigt und vernunftfähig. Diese Nebenefekte des Engagements wirken sich positiv auf die politische Kultur aus. Eine demokratiefördernde und stabilisierende Kultur kann nicht von staatlicher Seite autoritativ hergestellt werden, sie ist aber für eine konfliktfähige und friedliche Diskursentwicklung in einer Demokratie unverzichtbar (vgl. Almond & Verba 1963). Der Versuch, eine kritische Schwelle der Zustimmung zu demokratischen Institutionen als Indikator für eine tragfähige politische Kultur zu bestimmen, ist bisher jedoch erfolglos geblieben.

Die fünf diskutierten Ansätze zu zivilgesellschaftlichen Organisationen geben jedoch wenig Aufschluss darüber, ob und wie Strukturschwäche auf die kommunale Zivilgesellschaft wirkt. Es können jedoch Indizien auf der individuellen, der organisatorischen sowie auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene zusammengeführt werden, die auf einen Zusammenhang hindeuten.

Auf der **individuellen Ebene** haben die Freiwilligensurveys von 1999, 2004 und 2009 und deren Auswertung erheblich dazu beigetragen, genauere Kenntnis über bürgerschaftliches Engagement in Deutschland zu erlangen. So waren 71% der Gesamtbevölkerung 2009 in zivilgesellschaftlichen Organisationen mindestens „teilnehmend aktiv“ (Gensicke & Geiss 2009, 5) und 36% engagierten sich sogar inklusive der Übernahme von Verantwortung<sup>8</sup>. Für strukturschwache Kommunen sind drei Personengruppen charakteristisch: Die Abwandernden, die Älteren und die sozial Schwächeren. Über diese sagen die Surveys, dass bei den Abwandernden die Engagementquote niedriger ist als bei jenen, die fest vor Ort verwurzelt sind und bleiben (Gensicke & Geiss 2009, 9). Das heißt für strukturschwache Kommunen, dass die Abwan-

---

<sup>8</sup> Innerhalb der drei Befragungswellen des Freiwilligensurveys von 1999, 2004, 2009 hat sich das proportionale Verhältnis zwischen Engagierten, Beteiligten und Unbeteiligten – jeweils etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung – kaum verändert (Gensicke & Geiss 2009, 6).

dernden und auch die Pendler tendenziell weniger engagiert sind. Bei den Älteren sieht es ähnlich aus. Obwohl deren Engagementquote gestiegen ist, liegt sie bei den über 65-Jährigen mit 26% (2009) immer noch weit unter dem Durchschnitt in Deutschland (Gensicke & Geiss 2009, 20). Schließlich sind auch Menschen ohne dauerhafte Beschäftigung, bspw. Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch II, mit 22% (2009) vergleichsweise weniger oft engagiert. Diese Befunde werden unterstützt durch qualitative Untersuchungen, die belegen, dass sozial und ökonomisch Schwächere Engagement weniger als Teil ihrer alltäglichen Betätigung sehen (Klatt & Walter 2011, 192). Es ist daher anzunehmen, dass in einer Stadt, deren Sozialstruktur sich über eine längere Zeit in Richtung Alterung, Arbeitslosigkeit und Abwanderung entwickelt, die durchschnittliche Engagementneigung der Bevölkerung sinkt.

Zivilgesellschaft wird gestaltet von **Organisationen**, wobei die wichtigste Form in Deutschland der Verein<sup>9</sup> ist (Gensicke & Geiss 2009, 28). Doch ermöglichen genauso Kirchen, Stiftungen, Initiativen oder staatliche Angebote Engagement. Bisher fehlen in diesem Bereich auf kommunaler Ebene verlässliche und umfassende Daten, wie viele Organisationen es tatsächlich gibt und wie hoch ihre Mitgliederzahlen sind.<sup>10</sup> Doch auch wenn diese Daten vorhanden wären, kann die Anzahl von gemeinnützigen Organisationen, welche in Deutschland aufgrund ihrer Umsatzsteuerbefreiung als nicht eigennützig gelten und damit rein steuerrechtlich zur Zivilgesellschaft gehören, nur bedingt Auskunft darüber geben, in welcher Form diese Vereine und Verbände aktiv, integrativ und gemeinwohlstiftend sind. Zudem zeichnet sich in Deutschland die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft auch historisch durch eine besondere Nähe zu staatlichen Instanzen aus (vgl. Anheier & Seibel 1997, 2002). Die Vereinslandschaft wird eindeutig durch den Strukturwandel beeinflusst, wie eine qualitative Untersuchung aus dem strukturschwachen Wittenberg belegt. Den dortigen Vereinen gelingt es nicht mehr, altersübergreifende Angebote anzubieten, da die Älteren in ihren Vereinen den die Blick auf die Vergangenheit gerichtet halten, während die verbleibenden Jüngeren versuchen sich davon freizumachen (Thomas 2012, 105).

Auf der **regionalen Ebene** lässt sich mit Hilfe der Daten des Freiwilligensurveys eine Verbindungen zwischen kommunaler Größe und Zivilgesellschaft finden. Die Engagementquote der Bürger unterscheidet sich deutlich zwischen Stadt und Land. Während sich in den Kernstädten 31% (West) bzw. 29% (Ost) der Bürger engagieren, sind es im ländlichen Raum 42%

---

<sup>9</sup> Es wird geschätzt, dass es in Deutschland zw. 550.000 und 600.000 Vereine gibt (Franzen & Botzen 2009).

<sup>10</sup> Derzeit wird im Rahmen des Projekts „Zivilgesellschaft in Zahlen“ versucht, eine Datengrundlage zu schaffen, damit Analysen auf der Organisationsebene möglich werden (vgl. [www.ziviz.info](http://www.ziviz.info)).

(West) bzw. 31% (Ost). Außerdem ist die Engagementquote in den ostdeutschen Bundesländern mit 31% (2009) deutlich niedriger als in den westdeutschen Bundesländern mit 37% (Gensicke & Geiss 2009, 24). Die ostdeutschen Kommunen und Landkreise erlebten mit dem Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes 1990 einen Zusammenbruch ihrer Wirtschaft und sind bis heute in weiten Teilen vergleichsweise strukturschwach (ausführlicher in Kapitel 4 und 6). Zudem musste sich hier erst eine eigenständige Zivilgesellschaft entwickeln, die unabhängig von staatlicher Organisation ihre eigenen Geschicke regelt (vgl. Gensicke et al. 2009, 43-56). Diese historisch besondere Situation erklärt zwar eine ursprüngliche Schwäche der kommunalen Zivilgesellschaften<sup>11</sup>, missachtet jedoch die fehlenden Entwicklungspotenziale durch die sich lange nicht entwickelnde Wirtschaft und den demografischen Wandel (vgl. Kröhnert, Klingholz, Sievers, Großer & Friemel 2011, 102-131). So argumentieren Becker und Runkel gar, dass Engagementschwäche und damit Zivilgesellschaftsschwäche nicht nur eine Folge, sondern konstitutiv für kommunale Strukturschwäche selbst sein könnte (Becker & Runkel 2010, 160).

Viele Indizien deuten darauf hin, dass kommunale Strukturschwäche die lokale Zivilgesellschaft negativ beeinflusst. Ihr werden Engagierte entzogen, und die verfügbaren finanziellen Ressourcen von Staat, Wirtschaft und Bürgern verknappen sich. Dadurch kann die Schwäche von Zivilgesellschaft wiederum die kommunale Strukturschwäche verstärken.

### **2.3. Governance in strukturschwachen Kommunen**

Das klassische Verhältnis der Bürger zu Politik und Verwaltung auf nationaler, regionaler wie auf kommunaler Ebene ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts Veränderungen unterworfen. Zwar bestimmen sie als Wähler noch immer ihre Repräsentanten und als Bürger befolgen sie weitestgehend Gesetze, doch haben neue Modelle der Bürgerbeteiligung sowie Kooperation von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Grenzen zwischen den gesellschaftlichen Teilbereichen mehr verschwimmen lassen denn je. Unter der Bedingung kommunaler Strukturschwäche sind diese Prozesse in konzentrierter Form zu erwarten, da die der Politik und Verwaltung zur Verfügung stehenden Ressourcen in eklatanter Form den Herausforderungen der Gegen-

---

<sup>11</sup> Howard (2003) argumentiert, dass die Bürger ehemaliger sozialistischer Staaten sich vergleichsweise weniger engagieren, weil sie – nun die Freiheitsrechte der liberalen Demokratie genießend – darauf verzichten dürfen sich zu engagieren. Unter autoritären Verhältnissen sozialistischer Prägung war „freiwilliges“ Engagement Teil des staatlich verordneten Programms im Rahmen von betrieblichen und sozialen Einrichtungen. Eine eigenständige und autonome Zivilgesellschaft konnte es, wenn überhaupt, nur in rechtlichen Graubereichen oder innerhalb der Kirchen geben.

wart nicht genügen (Henzler 2013). Vor diesem Hintergrund kann die Suche der staatlichen Akteuren nach Möglichkeiten des Erhalts ihrer Problemlösungsfähigkeiten als Element der sich verändernden kommunalen Governance betrachtet werden.

Im Folgenden wird auf drei Dimensionen von Governance sowie auf Kritikpunkte Bezug genommen, die die Analyse der Interaktion von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in strukturschwachen Kommunen leiten: Akteure (2.3.1), Strategien (2.3.2), Organisationsformen und institutionelle Arrangements (2.3.3) und Kritiken an Governance mit Zivilgesellschaft (2.3.4). Da der Fokus auf der Interaktion zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren liegt, werden die wirtschaftlichen Akteure hier außen vor gelassen. Die staatlichen Akteure werden im Folgenden unterteilt in politische Akteure und Verwaltungsakteure. Damit wird der theoretische Rahmen abgesteckt, in dem die Frage, wie die Präsenz von Strukturschwäche das Zusammenspiel der Akteure verändert, beantwortet werden kann. Im Besonderen soll dabei herausgefunden werden, über welche Mechanismen es zu Interaktionen und Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie zwischen Politik und Zivilgesellschaft kommt.

### *2.3.1. Akteure*

Die Governance-Forschung hat den Blick auf Politik und Verwaltung als primäre und singuläre Gemeinwohlproduzenten und Monopolisten gesellschaftlicher Steuerung erweitert und andere Akteure mit berücksichtigt. Unter staatlicher Steuerung wird verstanden, „inwiefern es bestimmten Steuerungsakteuren (v.a. staatlichen und kommunale Akteuren) gelingt, die Absicht der zielgerichteten Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen durch den Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente zu verwirklichen“ (Bernt & Haus 2010, 13). Nun ist davon auszugehen, dass Strukturschwäche Steuerungsherausforderungen an Politik und Verwaltung stellt, die diese aus eigener Kraft nicht bedienen können. „Die Governance-Perspektive geht einen Schritt weiter, indem sie sowohl die Steuerungsinstrumente als auch die Formen der Politikentwicklung als eingebettet in institutionelle Kontexte begreift“ (Bernt & Haus, 13). Das bedeutet, dass sowohl bei der Politikentstehung als auch bei ihrer Um- und Durchsetzung eine breitere Anzahl von Akteuren und Akteurskonstellationen (z.B. Hierarchie, Netzwerk), Strategien (z.B. Anordnen, Verhandeln), Organisationsformen und institutionelle Arrangements verwendet werden (vgl. Schuppert, G. 2008). Mit Blick auf die Zivilgesellschaft bedeutet das, dass Organisationen, Verbände, Initiativen und Engagierte für die kommunale Politik und Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Begreift man *Governance* als eine Erweiterung von *Government*, dann werden Akteure der Zivilgesellschaft zu potenziellen Ko-Produzenten gesamtgesellschaft-

licher (oder hier stadtrelevanter) Leistungen. Siebel argumentiert daher, dass „[z]ivilgesellschaftliche Akteure von passiven Planungsbetroffenen, deren Benachteiligung und deren Widerstand es zu vermeiden und deren Zustimmung es zu gewinnen gilt, zu positiven Adressaten geworden [sind], deren alltägliches Verhalten geändert werden soll" (Siebel 2010, 29). Auch auf der Input-Seite sind Bürger und ihre Organisationen zu Adressaten bei der Politikentwicklung im Zuge von Beteiligungsprozessen geworden.

Im deutschen Kontext ist ein Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft keine Neuerung. Vielmehr ist das Verhältnis zueinander auch auf lokaler Ebene durch drei Prinzipien jahrzehntelang geprägt worden und hat die Überschneidungen der Bereiche von politischer und ziviler Gesellschaft geregelt (vgl. Anheier & Seibel 1997). Das Prinzip der *Subsidiarität* sieht vor, dass Probleme auf jener administrativen Ebene geregelt werden, die ihnen am nächsten sind. Es erlaubt zusätzlich, dass jene Akteure sich damit befassen, die diesen Herausforderungen begegnen können. Auf dieser Grundlage ist das System der freien Wohlfahrtsorganisationen entstanden, die vor allem in sozialen Bereichen die staatlich gewollte Fürsorge übernehmen. Das Prinzip der *Selbstverwaltung* fordert, dass Berufsstände, Verbände und andere Interessensgruppen ihre eigenen Anliegen im Bereich der Zivilgesellschaft organisieren, Forderungen formulieren und füreinander in eigener Regie Sorge tragen. Schließlich gilt historisch die Idee der *Gemeinwirtschaft*, die sich bspw. in Genossenschaften und kommunalen Unternehmen äußert. Darin werden zentrale Bereiche kommunaler Infrastruktur wie Wohnen, Wasser oder Müllentsorgung gefasst, die zwar als Marktteilnehmer agieren, oft jedoch mehrheitlich von der Kommune gehalten werden. Alle drei Prinzipien haben eine Institutionenlandschaft hervorgebracht, in der Organisationen der Zivilgesellschaft staatlich gewollte Versorgungsaufgaben übernehmen und auch im Zusammenspiel mit allen föderalen Ebenen den s.g. Welfare-Mix bereitstellen (vgl. Evers 2005).

Die kommunale Wirklichkeit wird nicht allein von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gestaltet. Auch wenn dominierende Wirtschaftsunternehmen und Versorger eine Kommune verlassen, existiert weiterhin eine lokale Wirtschaft. Dazu gehören die bereits erwähnten kommunalen Unternehmen, die für den Erhalt und die Entwicklung der städtischen Infrastruktur von zentraler Bedeutung sind. Vor allem im Bereich des Stadtumbaus unter der Bedingung der Strukturschwäche sind sie gestaltend tätig, wenn sie beispielsweise Wohnungen vom Markt nehmen oder die lokalen Kanalisationssysteme zurückbauen müssen (vgl. Schiffers 2010). Diese Unternehmen fallen in den Überschneidungsbereich von Wirtschaft und Staat. In dieser Arbeit sind es aber vor allem jene Akteure und deren Verhalten von Interesse,

die dem Überschneidungsbereich von Staat und Zivilgesellschaft zuzuordnen sind. Daher wird die Rolle kommunaler Unternehmen in ihrer Bedeutung für die Governance schrumpfender Städte anerkannt, hier aber zu den Rahmenbedingungen gezählt.

### *2.3.2. Strategien von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft*

Die Forschung sieht sich die Herausforderung gegenüber, dass sich in strukturschwachen Städten mehrere Veränderungsprozesse gleichzeitig vollziehen. Demokratische Arrangements funktionieren formal weiter, ohne aber für Politik und Gesellschaft akzeptable Ergebnisse zu zeitigen. Alternative Politiken wie Bürgerbeteiligungen und andere partizipative Verfahren können zur Folge haben, dass die Legitimationsbalance demokratischer Verfahren gefährdet wird (Scharpf 2010), wenn Erwartungen nicht moderiert und die repräsentativen durch direkte Verfahren komplementär ergänzt und nicht de facto substituiert werden. Ohne diese Suchprozesse nach neuen oder erweiterten Partizipations- und Problemlösungsansätzen ist jedoch das kollektive Zusammenleben in diesen Städten prinzipiell gefährdet. Das Dilemma ist also, dass sowohl die Realität der Strukturschwäche als auch die Erprobung alternativer Handlungsansätze die demokratischen Verfahren gefährden kann.

Um die Erprobung alternativer Governanceansätze auf der Ebene der Kommunalpolitik nachzuvollziehen und bewerten, bietet sich die Analyse der von den einzelnen Akteuren verwendeten Strategien an. Damit wird die Schwierigkeit umgangen, unfertige organisatorische und institutionelle Ausprägungen von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bewerten zu müssen. Vielmehr lassen sich damit dynamische Interaktionsformen und Handlungspfade in den Blick nehmen. Offe hat für die einzelnen Teilbereiche jeweils dominante Handlungsmotivationen herausgearbeitet (Offe 2003a, 283-284), die sich in unterschiedlichen Handlungsmodi niederschlagen. Während dem Staat, bestehend aus Legislative und Exekutive, die Manifestation vernünftiger Handlung zugeordnet wird, die sich in hierarchischer Organisation und Durchsetzung äußert, beruht die Wirtschaft auf interessensbasierten und marktförmigen Verhandlungen. Die zivile Gesellschaft schließlich zeichnet sich durch den Einsatz von Leidenschaft als Motivation aus, die sich in Zeit- und Geldspenden niederschlägt und über Vertrauen zu Kooperationen führt. Selbstredend finden sich alle Motivationen auch in den jeweils anderen gesellschaftlichen Bereichen, aber es geht um die Trennung prinzipieller Logiken, wie sie sich in Organisationen und Institutionen verfestigen. Zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme diagnostiziert Offe: „More promising solutions are essentially "impure": none of the three principles of social order is to be relied upon exclusively, but none of them is to be denied

some role within a composite and complex "mix" of institutional arrangements" (Offe 2003a, 281).<sup>12</sup> Nachfolgenden werden ausführlicher die staatlichen sowie die zivilgesellschaftlichen Handlungsstrategien erörtert.

### *Staatliche Strategien*

Welche Handlungsmöglichkeiten stehen Politik und Verwaltung zur Verfügung, um auf Bürger und organisierte Akteure Einfluss zu nehmen? Wenn die Verhaltensweisen in allen gesellschaftlichen Teilbereichen kommunale Strukturschwäche nicht überwinden können, dann gilt es, diese zu verändern. „The kinds of problems that many societies now need to solve require changing the behaviour of citizens, whose private actions are hard to regulate by laws and commands" (John et al. 2011, 2). Peter John und andere (2011) haben dazu eine Arbeit vorgelegt, die diese Verhaltensänderungen untersuchbar machen soll, ohne sie normativ vorzuzeichnen. Sie basiert auf der Grundannahme, dass Menschen begrenzt rationale Akteure sind, die zwar rational handeln, aber eben nur in den Grenzen ihres eigenen Wissen, welches in Zeit und Raum nicht stabil ist. „People are rational in the sense that behaviour is generally goal-oriented and, usually, they have reasons for what they do. It is just that rationality rests on the interaction of the cognitive structure and the context in which individual are operating, and as a result sometimes they make poor quality decision" (John et al. 2011, 12). Diese Sichtweise erlaubt es, darüber nachzudenken, wie die rahmenden Handlungsbedingungen zu gestalten sind, in denen Menschen als Bürger, Stadtbewohner, Engagierte oder Familienmitglieder handeln.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Offe (2003a, 287-293) begründet seine Einschätzung, in dem er argumentativ sechs Szenarien durchtestet, in denen jeweils eine Handlungslogik die alleinig ordnende ist oder sie völlig fehlt. Wird eine Gesellschaft nur mittels staatlicher Mittel gestaltet, wird es eine totalitäre mit exzessivem staatlichem Einfluss. Fehlt er ganz, „we suffer from the combined malaise of the oversized and underperforming state.“ Regelt eine Gesellschaft sich allein über Marktmechanismen, geht die Gemeinwohlorientierung verloren, da Effizienz an sich keinen Wert hat. Verzichtet man auf den Markt, verliert eine Gesellschaft die Möglichkeit, die durch markt-förmiges Interagieren entstehenden Lernpotenziale zu nutzen. Bezieht sich schließlich eine Gesellschaft nur auf zivilgesellschaftliche Modi, werden Partikularidentitäten gestärkt aber nicht mehr moderiert. Gibt es diese jedoch nicht, verliert eine Gesellschaft die Quellen moralischen Handelns.

<sup>13</sup> Die Forschung zu ‚Bounded Rational Behaviour‘ hat von psychologischen Studien ausgehend die Wirtschaftswissenschaften inspiriert und ist mit einigen Nobelpreisen, u.a. für Daniel Kahneman und Adam Tversky, prämiert worden. Nicht zuletzt die Bankenkrise seit 2007/08 wurde als Beleg herangezogen, wie scheinbar individuell rationales Verhalten in bestehenden institutionellen Grenzen zu kollektiv irrationalen Ergebnissen führen kann. Ähnlich gestaltet sich die Situation in strukturschwachen Städten, wo jeder einzelne Bürger eine für sich rationale Entscheidung trifft, die in ihrer Summe für die gesamte Stadt erhebliche negative Folgen haben.

Aus Sicht des Staates (hier kommunaler Politiker und Beamter) gibt es vier Handlungsformen, die zur Erreichung ihrer Ziele eingesetzt werden können. Diese sind die klassischen Mittel der Macht und der Anreize sowie Wege der Überzeugung und der Deliberation (vgl. Staemmler 2013). Im Folgenden werden diese vier Strategien diskutiert und anschließend vergleichend zusammengefasst.

Die klassische Form des Regierungshandelns ist der Einsatz von **Macht** mittels des Erlassens von Gesetzen sowie deren Durchsetzung. Die kommunale Ebene in Deutschland setzt die Mehrzahl der Gesetze der Bundes- und Landesebene um und hat dazu einen gewissen eigenen Spielraum. Die Ausübung von Macht durch kommunale Behörden, die in der Governance-Forschung häufig in den Hintergrund rückt (vgl. Kjaer 2009; Offe 2008), ist die logische Konsequenz des demokratischen Prozesses, in dem die Bürger Teile ihrer persönlichen Freiheit als gebündelte Autorität an Politiker abgeben. Die Schwierigkeit in strukturschwachen Städten ist nun, dass mit den Mitteln der Rechtssetzung und -durchsetzung den Problemen der Schrumpfung kaum zu begegnen ist. Zudem fehlen durch das Abwandern der Bevölkerung zunehmend die Adressaten und zivilgesellschaftliches Engagement ist mit dem Erlassen von Gesetzen nicht zu erwirken.

Die zweite Form der Verhaltensbeeinflussung durch staatliche Instanzen ist der Einsatz von **Anreizen**, die meist finanzieller Natur sind. Ausgehend von der Annahme rational handelnder Akteure loben alle administrativen Ebenen in Deutschland Programme aus, die von Wirtschaftsförderung über die Unterstützung von individuellen Bauvorhaben bis hin zur Übungsleiterpauschale Bürger, Firmen und Organisationen anregen sollen, gemeinwohlförderliche Handlungen zu vollführen. Der Vorteil von Anreizen ist die scheinbare Steuerung der Nachfrage durch das Angebot. Von staatlicher Seite bereitgestellte finanzielle Mittel ermöglichen es auch den Organisationen der Zivilgesellschaft, Personal einzustellen und Projekte zu entwickeln, die eigenständig nicht getragen werden können. Der Nachteil in strukturschwachen Städten ist, dass die kommunalen Mittel gerade durch die finanzielle Belastung der Haushalte knapp sind. Zudem besteht die Gefahr, dass fehlende Eigenmittel in der Zivilgesellschaft durch staatliche Hilfen substituiert werden, was letztendlich zu einer Abhängigkeit der Zivilgesellschaft führt (vgl. Adloff 2010; Gualini 2010). Mit einer Vielzahl von Länder- und Bundesprogrammen zur Förderung von Zivilgesellschaft und Engagement wird diese finanzielle Schwäche der Kommunen überbrückt, doch büßen die Kommunen dadurch einen Teil der eigenen Gestaltungsfähigkeit ein.

Ein von John und anderen (2011) vorgeschlagener Weg für Politik und Verwaltung ist der gezielte Einsatz von **Überzeugung und Anregung** als Mittel der Beeinflussung der Bürger. Diese auch als ‚Anstupser‘ (nudges) bezeichneten Handlungslogiken zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf Verhaltensänderungen der Bürger zielen, die wiederum positive Nebeneffekte für die Allgemeinheit zeitigen. „Nudges are about framing choices [...]. Governments, working in cooperation with citizens, can help shape the multiple daily choices people make in ways that could be better for society and its citizens " (John et al. 2011, 2). Ausgehend von den Befunden der Verhaltenspsychologie sind Bürger aus sich selber heraus häufig nicht fähig, Veränderungen herbeizuführen. Wenn sich aber die externen Entscheidungsparameter verändern, wird Verhaltensanpassung häufig nötig und möglich (vgl. u.a. Kahneman 2012). Dieses veränderte Verhalten bedarf daher, so John und andere, oft der Anregung oder eben der Überzeugung. Zentral dabei ist, dass die begrenzte Rationalität der Bürger anerkannt wird. Anders als die anspruchsvollen Konzepte der republikanischen Zivilgesellschaftstheoretiker<sup>14</sup> setzt die Überzeugungsarbeit an den Interessen der Bürger an, die durch verändertes Verhalten besser umzusetzen sind. Das Interesse von Bürgern in strukturschwachen Kommunen wird sich nicht prinzipiell unterscheiden von dem anderer in weniger strukturschwachen Städten. Doch zeichnen sich diese Städte dadurch aus, dass Bürger gehäuft den Eindruck haben, dass sie aus eigenem Antrieb, kaum etwas verändern können. Politik und Verwaltung können in der Tat diesem Gefühl etwas entgegensetzen, in sie Engagement anregen und verantwortliches Handeln mit Bürgern einüben und begleiten.

Schließlich setzen seit Jürgen Habermas (1981) Theoretiker auf die Kraft der **Deliberation** als präferenzbildende und Legitimitätssteigernde Strategie für Politik und Verwaltung. Damit sind Verfahren gemeint, in denen Bürger gleichberechtigt und unbeeinflusst politische und administrative Problemlagen diskutieren und gemeinsam über deren Umsetzung entscheiden. Der Kern von Deliberation ist dabei, dass die Präferenzen der Bürger durch die öffentliche Beteiligung einer Art Prüfung und Revision unterzogen werden, was positive Konsequenzen für die Gesellschaft hat, in dem die partikularen Eigeninteressen im Lichte ihrer Gemeinwohlwirkung durchdacht und auf die Kompatibilität mit anderen Interessen hin geprüft werden (Offe 2003b). Viele der heute diskutierten demokratischen Innovationen (vgl. u.a. Bogumil,

---

<sup>14</sup> Herfried Münkler konzeptualisiert den Bürger im republikanischen Sinne und formuliert dabei die Annahme, dass der Bürger sein Eigeninteresse in die Gemeinschaft hinein richten kann und es dort verwirklicht sieht: „The citizen is (...) someone aware of the value and preconditions of coexistence based on political participation and social solidarity, someone who knows the burdens of self-government and accepts them, fully aware of the long-term negative consequences of refusing to accept them“ (2006, 94).

Holtkamp & Kissler 2006; Fung 2006) wie Citizen Juries, Planungszellen oder Bürgerforen greifen auf die Prinzipien der deliberativen Demokratietheorie zurück (Römmele & Banthien 2013). Während die Debatten um Großprojekte in Deutschland auch empirisch andeuten, dass Bürger bereit sind sich zu beteiligen, wenn es um ergebnisoffene Prozesse geht (vgl. Roth 2011), so bleibt die Frage weiterhin auch für kommunale Politiker und Beamte offen, wie Verfahren effizient und effektiv zu gestalten sind, „under which this dynamic of preference-development is most likely to unfold“ (Offe 2003b, 306). Denn die positiven Effekte der deliberativen Verfahren treten nur dann ein, wenn diese die Balance zwischen Erwartung der Bürger und Umsetzung durch die öffentliche Hand schaffen. Für strukturschwache Kommunen kann ernst gemeinte Beteiligung aber auch ein Weg der aktiven Bindung der Bürger sein, wenn diese in ihrer Stadt Räume der Mitgestaltung erkennen.

Keiner dieser vier Handlungsmodi (Vergleich zusammenfassender Überblick in Tabelle 1) von Politik und Verwaltung wird alleinstehend strukturschwachen Kommunen Abhilfe schaffen. Vielmehr ist zu untersuchen, welche Modi an welcher Stelle zum Einsatz kommen und ob es Kombinationen gibt, die Probleme stabilisieren oder gar positive Entwicklungspfade anregen.

**Tabelle 1: Strategien von Regierung und Verwaltung; angelehnt an John et al. (2011, 19) und Staemmler (2013)**

Kriterien	Handlungsmodi			
	Macht	Anreiz	Überzeugung	Deliberation
<b>Bürgerkonzeption</b>	Empfänger und Befolger staatlicher Regelungen	Nutzenmaximier mit exogenen Präferenzen	Anpasser, Nutzenmaximier vor Ort	Vernunftbegabter und diskussionsfreudiger Bürger
<b>Kosten für das Individuum</b>	Hoch bei Widerstand	Niedrig aber wiederholt	Niedrig aber wiederholt	Hoch
<b>Prozess der Veränderung</b>	Top Down	Kost-Nutzen-Abwägung	Kosten-Nutzen-Abwägung	Verständnis von Notwendigkeiten
<b>Rolle des Staates</b>	Leviathan	Marktteilnehmer, Anreizgeber	Vermittler, Kommunikations-experte	Bereitsteller der Infrastruktur
<b>Beispiele</b>	Gesetzgebung	Gemeinnützigkeitsrecht, Übungsleiterpauschale	Freiwilligen-agenturen	Bürgerforen

## *Zivilgesellschaftliche Strategien*

Auf der Seite der Zivilgesellschaft sind vier Grundprinzipien auszumachen, die sich aus der hier angewendeten Definition ableiten lassen. Diese gelten übergeordnet und damit prinzipiell auch für strukturschwache Kommunen. Die von Staat und Wirtschaft verschiedene Sphäre der Gesellschaft zeichnet sich nach Dahrendorf (1991) durch Autonomie und Zivilität aus (vgl. Kapitel 2.2). Daraus lassen sich für zivilgesellschaftliches Handeln vier Eigenschaften ableiten (Becker & Runkel 2010, 123-124):

- (1) Zivilgesellschaftliches Handeln zeichnet sich durch **Freiwilligkeit** aus. In liberalen Demokratien sind Bürger frei, sich zu engagieren oder zu organisieren und können dazu nicht von ihren Mitbürgern oder vom Staat gezwungen werden. Diese individuelle Autonomie ist integraler Bestandteil ihrer negativen Freiheiten (Berlin 2002 [1969], 166ff.), die vom Staat zu schützen sind und durch die das Bürgersein erst ermöglicht wird<sup>15</sup>.
- (2) Zivilgesellschaftliches Handeln ist außerdem Ausdruck von **Selbstermächtigung**. Damit wird der Bürger in der Zivilgesellschaft zum Agent seiner eigenen Interessen, Nöte und Wünsche, die sich im Zusammenschluss mit anderen besser als allein oder über Anspruchshaltung gegenüber staatlichen oder wirtschaftlichen Akteuren verwirklichen lassen
- (3) Zivilgesellschaftliches Handeln drückt sich in verschiedenen Formen von **Selbstorganisation** aus. Diese reicht von der gemeinschaftlichen und formlosen Beratung bis hin zur Gründung formaler Organisationen, die auch durch den Staat über das Gemeinnützigkeitsrecht, das Stiftungsrecht sowie andere Zuwendung flankiert werden.
- (4) Schließlich braucht zivilgesellschaftliches Handeln ein gewisses Maß an **Unabhängigkeit**. Dies betrifft sowohl die Zielsetzungen des Handelns wie auch der Art ihrer Umsetzung. Dieses Kriterium ist in Deutschland nicht in aller Rigidität anzuwenden, da wie bereits beschrieben viele Organisationen der Zivilgesellschaft in Deutschland traditionell eine hohe Staatsnähe aufweisen oder zum Ziel der Vertretung wirtschaftlicher Interessen gegründet wurden.

Diese vier Charakteristiken zivilgesellschaftlicher Handlungen finden sich in den verschiedenen Organisationsformen der Zivilgesellschaft sowie im individuellen bürgerschaftlichen

---

<sup>15</sup> Diese Freiheit schafft den Raum, „in which the subject – a person or a group of persons – is or should be left to do or be what he is able to do or be, without interference by other persons“ (Berlin 2002 [1969], 169).

Engagement wieder. In strukturschwachen Kommunen kommt zudem eine prinzipielle Handlungsunterscheidung zum Tragen, die auf Hirschman (1970) zurückgeht. Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft wird getragen von Bürgern, die von ihren Rechten der Selbstorganisation und dem Recht auf Artikulation ihrer Interessen Gebrauch machen. Strukturschwache Kommunen sind jedoch dadurch gekennzeichnet, dass dieses Potenzial der Bürger mit deren Abwanderung schwindet. Hirschman (1970) hat dafür die Unterscheidung in Exit und Voice geprägt. Voice kann im Kontext der Kommune als die aktive Einmischung in öffentliche Angelegenheiten bezeichnet werden, die in Form von Protest, Dialog, Engagement und im weitesten Sinne auch bloßer Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten beschrieben werden. Dem entgegen steht Exit als Ausdruck der Nicht-Beteiligung, die in der Abwanderung am sichtbarsten wird, sich aber auch im mentalen Rückzug aus der aktiven Stadtgesellschaft äußert.

### *2.3.3. Organisationsformen und institutionelle Arrangements*

Die Demokratie- und Governance-Forschung beobachtet, dass sich das Verhältnis der Bürger zum Staat ändert, doch bestehen erhebliche Zweifel darüber, ob ein ähnlich austariertes Verhältnis von Input- und Output-Legitimation, wie es klassischerweise praktiziert wurde, mit mehr Bürgerbeteiligung entstehen kann. Doch auch Roland Roths Zusammenfassung scheint nur zu wahr zu sein: „Nachhaltige Kommunalpolitik wird auf längere Sicht nicht gegen, sondern nur mit diesen bürgerschaftlichen Gestaltungsansprüchen möglich sein“ (Roth 2009, 128).

Für strukturschwache Kommunen heißt Governance, den Versuch zu unternehmen, der unvorteilhaften sozialen, wirtschaftlichen und stadtplanerischen Lage wieder Herr zu werden. Neue Formen der Gestaltung des Gemeinwesens nicht zu erproben, wenn die alten sich als unzureichend erwiesen haben, bedeutet, den Gestaltungsanspruch aufzugeben. Mit Blick auf Stadtentwicklung in Metropolregionen sind Interaktions- und Organisationsformen durch Becker und Runkel (2010, 127-131) voneinander unterschieden worden, die ebenfalls Ansätze für die Untersuchung in strukturschwachen Kommunen bietet. Sie beziehen dafür zivilgesellschaftliche Handlungen in ihren unterschiedlichen Organisationsgraden mit ein und arbeiten vor allem die Initiatoren von Kooperationen heraus. Sie unterscheiden sechs Kategorien, deren Bezeichnungen hier zugespitzt wurden: Beteiligungsprozesse, Ehrenamt, Einbeziehung von Dritt-Sektor-Organisationen, Aktive zivilgesellschaftliche Organisationen, Mut- und Wutbürger und Dialogformate.

In nachfolgender Darstellung (siehe Tabelle 2) sind diese sechs Interaktionsformen aufgeführt und in überarbeiteter Form zusammengestellt. Sie bilden die Palette der zu erwartenden Phänomene auch in strukturschwachen Kommunen ab, wobei deren konkrete Ausprägung sowie deren Rückwirkungen auf die Handlungsstrategien von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu untersuchen sind. Die Autoren beobachteten die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen und bürgerlichen Akteuren und klassifizierten sie nach Initiatoren, Zielsetzungen, Anwendungskontexten, Charakteristika sowie deren Grenzen. Für diese explorative Arbeit dient diese Aufstellung als Erwartungsrahmen für möglicherweise auftretende Governanceveränderungen auch in strukturschwachen Städten. Vor allem die Unterscheidung nach Initiatoren, Zielsetzungen sowie Grenzen der Interaktionen erleichtert, die lokalen Gegebenheiten erkennen und interpretieren zu können.

**Tabelle 2: Interaktionen zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung. Zusammenfassung und Erweiterung von Becker und Runkel (2010, 127-131)**

	Beteiligungsprozesse	Ehrenamt	Einbeziehung von Drittsektor Organisationen	Aktive zivilgesellschaftliche Organisationen	Mut- und Wutbürger	Dialogformate
Initiator	durch öffentl. Hand	aus der Zivilgesellschaft	durch öffentl. Hand	aus der Zivilgesellschaft	aus der Zivilgesellschaft	aus der Zivilgesellschaft & durch öffentl. Hand
Zielsetzung	Abbildung der Stakeholderpositionen	Beratung Wissens-transfer	Beteiligung der Stakeholder Wissens-transfer	Mitsprache und Mitbestimmung	Mitsprache und Veränderung	Erfahrungsaustausch Abbildung der Stakeholderpositionen Visionsfindung
Anwendungskontexte	häufig im Rahmen von Stadtplanungsprozessen	Beiräte ZG Bauvorhaben	Sozialraumplanung Erhalt sozialer Infrastruktur	Soziale & kulturelle Angelegenheiten	Punktueller Proteste	Kommunale Leitbilder
Charakteristika	konkret problem- bzw. projektbezogen formell oder informell informelle Verfahren haben häufig informativen Charakter	in Institutionen & Gremien kurz- oder langfristig Reputationsfördernd	Form und Struktur durch öffentl. Hand bestimmt meist konkret problem- bzw. projektbezogen	Einsatz eigener Ressourcen Suche nach Einflussmöglichkeiten Neujustierung der Grenze zw. staatl. & gesell. Verantwortung	meist konkret problembezogen Spontan und impulsiv Nutzung von Öffentlichkeit	geordnet nach Themen und Problem parallel zu administrativen Strukturen

<b>Grenzen</b>	Gleichberechtigte Interessensvertretung  Rechenschaft gegenüber Stakeholdern	Juristische Verantwortung	Organisationen müssen professionalisiert sein	Gleichberechtigte Interessensvertretung  Ressourcenverteilung	Dauerhaftigkeit	Durchsetzbarkeit  Kontinuität  Gleichberechtigte Partizipation
<b>Beispiele</b>	Bürgerforen, Zukunftswerkstätten, Bauplanung	Kirchenvorstand, Seniorenbeirat	Bürgerbäder	Engagement der Kirchen & Träger bei Planung	Watchdog Organisationen, Bürgerbündnisse	Arenen, Foren, Dialogforen

Die Governance-Forschung legt nahe, dass sich die Beziehungen der Akteure unter der Bedingung kommunaler Strukturschwäche verändern und sich neue Organisationsformen bilden. Zur Lösung von Policy-Problemen sowie zur Vergrößerung der Input-Legitimation suchen politische und administrative Akteure neue Partner auch unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Empirische Befunde aus anderen Kommumentypen unterstützten diese Annahmen (Becker & Runkel 2010). Im Folgenden werden zudem die möglichen Rückkopplungen dieser Interaktionen mit den bestehenden institutionellen Arrangements beleuchtet.

#### *2.3.4. Kritiken von Governance mit Zivilgesellschaft*

Nun erreichen unter der Bedingung von Strukturschwäche die institutionellen Arrangements die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Deswegen bezeichnen Bernt und Haus die gleichzeitige Veränderung von Government zu Governance sowie von Wachstum zu Schrumpfung als „wicked problem“ (Bernt & Haus 2010, 21), also als eine besonders schwer zu handhabende Verquickung verschiedener Prozesse für die lokalen Akteure. Die deskriptive Governance-Forschung hat bisher den Ansatz gewählt, Veränderungen auf der Input- wie auch auf der Output-Seite des Policy-Prozesses zu beschreiben und zu analysieren. Auf der Inputseite bedeutet das, dass zivilgesellschaftliche Akteure außerhalb von Wahlen auf den Policy-Prozess Einfluss nehmen. So argumentiert Geißel: „Governance mit Zivilgesellschaft bedeutet die *Teilnahme zivilgesellschaftlicher Akteure an Willensbildungsprozessen als Akteure des Interessensvermittlungssysteme*“ (2009, 91). Staatlichen Instanzen kommt dabei mehr eine moderierende als eine steuernde Funktion zu, denn sie stellen eine „gemeinwohlermöglichende Institutionenkultur“ bereit (Schuppert, G. 2008, 32). In der Urban Governance Theorie wird sogar vom ‚Authority Shift‘ gesprochen, der Politikern und Beamten nur noch die Rolle der Ermöglicher zukommen lässt. „Governance theorists therefore refer to the public manager as someone who participates in networks spanning the public-private divide“ (Kjaer 2009, 141). Auf der Inputseite

werden die zunehmenden Versuche der Bürgerbeteiligung lokalisiert. Sowohl das Auftreten von Protestbewegungen besonders an lokal bedeutenden Infrastrukturprojekten (vgl. u.a. Römmele & Schober 2013) als auch die gezielte Einsetzung von Partizipationsverfahren (Römmele & Banthien 2013) wird als Indiz für die Responsivität des politischen Systems gewertet, Bürger bei der Entwicklung und Modifizierung von Politiken und Projekten zu beteiligen (vgl. Geißel 2011). Auf der Output-Seite sind es vor allem Public-Private-Partnerships (vgl. Manfredi & Maffei 2008; Schulz-Nieswandt 2007), die über die oben beschriebenen traditionellen Formen der sozialstaatlichen Kooperation hinausgehen und damit als Anzeichen für ein verändertes Verhältnis von Verwaltung und Zivilgesellschaft gelten können.

Drei Gruppen von Kritiken lassen sich zum Governance-Ansatz unterteilen, die wichtige forschungs- und auch policy-relevante Aspekte für die Frage nach neuen Formen der Interaktion unter der Bedingung von Strukturschwäche diskutieren.

- (1) Betrachtet man Governance als ein normatives Programm bleibt ungewiss, wie die Gemeinwohlstiftung tatsächlich gesichert ist (vgl. Offe 2002, 2008; Schuppert, G. 2008, 31). Während für die Demokratieforschung das Machtmonopol beim Staat liegt, der im Zweifel konfligierende Interessen moderiert und ordnet, lässt die Governance-Forschung offen, in welcher Form und von wem in Konfliktfällen Entscheidungen herbeigeführt werden. Es geht um die Frage der Legitimation gemeinwohlrelevanter Entscheidungen, die durch eine stärkere Beteiligung gesellschaftlicher Akteure entstehen. Dies wird zum Problem, wenn man berücksichtigt, dass die Zivilgesellschaft in sich aus einer Vielzahl partikularer Interessen besteht und diese unterschiedlich organisiert und artikuliert. So argumentiert Adloff: „Der kritische Punkt der normativen Positivaufladung dieser Eigenschaften von Subjekten liegt woanders, denn mit ihnen sind zugleich spezifische Ausgrenzungen verbunden: Sich antagonistisch verhaltende Akteure sind im Rahmen solcher Kooperationsregime delegitimiert, ebenso Subjekte, die sich bspw. unselbstständig zeigen, abhängig, inaktiv, von der Fürsorge anderer zehrend“ (2010, 47f.). Der Versuch von Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftlich Organisierten, die Legitimation politischer Entscheidungen durch ein größeres Maß an Beteiligung zu erhöhen, kann also durch die Partikularität zivilgesellschaftlicher und bürgerschaftlicher Interessenartikulation gefährdet sein. Denn selbst wenn Beteiligung effektiv und effizient gelingt, bleibt die Frage nach der gerechten Beteiligung bestehen (vgl. Walter 2011).

- (2) Ein weiterer Zweifel wird von den lokalen Politikforschern sowie aus der Demokratietheorie beigesteuert. Die Erwartungshaltung an ausgeweitete Beteiligung bei der Erbringung von Input- und Output-Legitimation ist groß. Dabei geht es vor allem darum, dass Entscheidungen durch Beteiligung am Ende effizienter und effektiver umgesetzt werden. Wer beteiligt war, wird weniger klagen, ist die Ratio. Auch sind alle Interessen berücksichtigt, so dass die Entscheidungen weniger unvorhergesehenen Nebenwirkungen und damit Ineffektivitäten zeitigen. Holtkamp fasst diese Erwartungshaltung zusammen: „Durch die Nutzung von gesellschaftlichem Wissen sollten problemadäquate Lösungen und neue Ideen entwickelt werden, die Implementationsressourcen gesellschaftlicher Akteure sollten die zunehmend bescheideneren staatlichen bzw. kommunalen Ressourcen ergänzen und die frühzeitige Beteiligung sollte Implementationswiderstände sowie Realisierungszeiten von infrastrukturellen Großvorhaben reduzieren.“ (2006, 190) Dennoch haben Untersuchungen zu kooperativen lokalen Demokratie- und Governance-Modellen keine eindeutige Befunde hervorgebracht, die auf eine Mehr an Effektivität und Effizienz durch Governance mit Zivilgesellschaft schließen lassen (Bogumil, Holtkamp & Kissler 2006; Geißel 2007, 2009; Holtkamp 2006; Holtkamp & Bogumil 2007).
- (3) Schließlich bringt die Zivilgesellschaftsforschung selbst Zweifel an der ausgeweiteten Beteiligung der Zivilgesellschaft an administrativen Verfahren an. Ein Kernkriterium der Zivilgesellschaft ist ihre thematische sowie organisatorische Autonomie vom Staat. Doch sieht unter anderem Gualini (2010) die Gefahr, dass die Einbeziehung und Förderung durch staatliche Akteure die Autonomie der Zivilgesellschaft beschränkt. Was in der Verwaltungslogik nach ‚Befähigung‘ aussieht, kann in Wirklichkeit Abhängigkeiten (vor allem finanzieller Natur) schaffen. Was auf Verwaltungssicht eine Delegation von Aufgaben im Sinne der gemeinschaftlichen Erbringung einer gemeinwohlrelevanten Governance-Leistung ist, kann aus Sicht der Zivilgesellschaft eine Instrumentalisierung sein, die die autonome Formulierung von Positionen unterbindet (Adloff 2010; Gualini 2010, 10).

## 2.4. Zusammenfassung und Konkretisierung der Forschungsfrage

Für die Untersuchung strukturschwacher Städte bieten sich eine ganze Reihe politikwissenschaftlicher Vorarbeiten an. Dies liegt zum einen an der Multidimensionalität des zu untersuchenden Phänomens der *Governance in strukturschwachen Kommunen* sowie an sehr verschiedenen Theorievorarbeiten speziell zu Governance, Demokratie und Zivilgesellschaft. Hinzukommt die sowohl im Politischen wie auch in der Wissenschaft eingenommenen Erwartungshaltungen, die Interaktionen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft entgegen gebracht werden. Die in den 1980er Jahren dominanten Erwartungen an die marktförmigen Lösungspotenziale gemeinwohlrelevanter Probleme haben sich nicht oder nur unzureichend materialisiert. Die Hoffnung auf die einhegende und stabilisierende Wirkung der Zivilgesellschaft ist nun spätestens seit Mitte der 1990er Jahre sehr hoch. Ob diese Hoffnungen sich in der kommunalen Realität bewahrheiten ist auch Gegenstand dieser Arbeit.

Vor dem Hintergrund der theoretischen Erwägungen kann daher der Forschungsrahmen konkretisiert werden (vgl. Abbildung 4). Unter der Bedingung von Strukturschwäche gilt es die Interaktionen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu untersuchen mit besonderem Augenmerk auf die Akteure, deren Strategien, Organisationsformen sowie institutionelle Arrangements. Dieser Forschungsrahmen wird in Kapitel 3 operationalisiert und für die empirische Untersuchung in strukturschwachen Kommunen anwendbar gemacht.

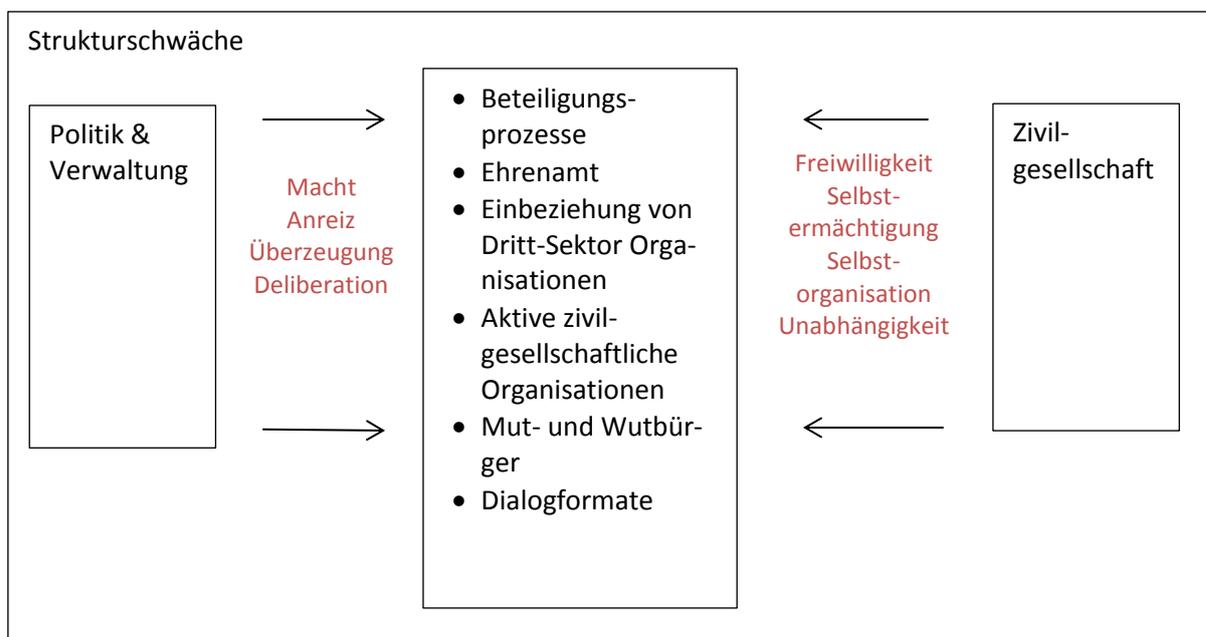


Abbildung 4: Theoretischer Aufbau der Arbeit

Im Einzelnen bedeutet das als Konkretisierungen der Forschungsfrage:

- Sehen Politik und Verwaltung unter der Bedingung von Strukturschwäche in der Zivilgesellschaft Ressourcen zur kommunalen Entwicklung?
- Welche Strategien von Politik und Verwaltung werden unter der Bedingung von Strukturschwäche eingesetzt, um bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft für die Stadtentwicklung einzusetzen?
- Welchen Herausforderungen begegnen zivilgesellschaftliche Organisationen in strukturschwachen Kommunen?
- Begreifen sich zivilgesellschaftliche Organisationen als Akteure der Stadtentwicklung?
- In welcher Form wird die Interaktion von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in strukturschwachen Kommunen organisiert?

In Kapitel zwei wurden drei theoretische Zusammenhänge herausgearbeitet, die für die Untersuchung der Wirkungsmechanismen von Strukturschwäche auf Interaktionsbeziehungen von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft von Bedeutung sind. Kommunale Strukturschwäche wirkt einerseits auf die Akteure direkt und verändert deren Handlungsvoraussetzung. Sie ist aber andererseits der Kontext, in dem diese Akteure operieren und unter Umständen interagieren und kooperieren. Das Entstehen dieser Interaktionen und Kooperationen als Konsequenz der veränderten Kontextbedingungen und die dabei angewendeten oder beeinträchtigten Handlungsmodi in der Kommune wird in dieser Arbeit untersucht. Das folgende Kapitel widmet sich dem methodischen Vorgehen für diese Untersuchung sowie der Auswahl der Untersuchungskontexte. Diese werden in den Kapiteln vier, fünf und sechs beschrieben und die Akteurskonstellationen analysiert.

### **3. Methodischer Ansatz**

Diese Studie untersucht den Zusammenhang zwischen kommunaler Strukturschwäche und möglichen Interaktionsphänomenen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Auf die Vorarbeiten der Governance- und Zivilgesellschaftsforschung als theoretischen Rahmen Bezug nehmend wurde ein exploratives Vorgehen gewählt, um weiterführende Erkenntnisse sowohl für die Theorie als auch für die kommunale Praxis herauszuarbeiten. Grundlegend ist vorwegzunehmen, dass diese Untersuchung dezidiert das Ziel verfolgt, die Wirkungsprozesse von Strukturschwäche auf organisatorische Beziehungen zwischen den Akteuren herauszuarbeiten und nicht deren Effekte zu quantifizieren. Im Folgenden wird zuerst das Untersuchungsdesign dieser vergleichenden Fallstudie beschrieben und in die Methodenliteratur eingeordnet (Kapitel 3.1). Im zweiten Teil schließt sich eine Diskussion methodischer Grundlagen der Datenerhebung sowie der Datenauswertung an (Kapitel 3.2). Abschließend erfolgt die kriteriengeleitete Fallauswahl strukturschwacher Kommunen (Kapitel 3.3).

#### **3.1. Untersuchungsdesign vergleichender Fallstudien**

##### *3.1.1. Qualitative Forschung*

Die Sozialwissenschaften führen seit geraumer Zeit eine intensive Diskussion über die Unterschiede und den Wert quantitativer und qualitativer Forschung, mit der sich Wissenschaftler auseinandersetzen und ihre jeweiligen Arbeiten darin positionieren müssen. Während gemeinhin der Unterschied zwischen den beiden Methodengruppen in der Größe der Fallzahl gesehen wird (vgl. u.a. Gerring 2007), hat sich eine eigene Debatte über die ihnen innewohnenden Logiken entwickelt. Die Stärke quantitativer Forschung beruht auf zufälligen Fallauswahl innerhalb großer Fallzahlen, was die Wahrscheinlichkeit von Auswahlverzerrungen reduziert und damit die Aussagekraft durchschnittlicher Effekte erhöht (King, Keohane & Verba 1994, 128-138). Mit dem Problem der Fallabhängigkeit der Ergebnisse muss sich qualitative Forschung auseinandersetzen.

Diese Unterschiede anerkennend argumentieren King, Keohane und Verba (1994), dass beide Forschungsstile jedoch auf nur eine Logik der Schlussfolgerung zurückgreife, deren Ziel es ist, kausale Beziehungen zwischen Variablen herzustellen. Der Vorteil qualitativer Forschung besteht für sie darin, dass es eine Vielzahl von Phänomenen gibt, die nicht in ausreichend großer Anzahl auftreten, um sie quantitativ untersuchen zu können (1994, 3-7). Anders positionieren

sich Goertz und Mahoney (2012), die den Unterschied zwischen beiden Forschungsmethoden darin sehen, dass die Beziehungen der auf Variablen reduzierten Forschungsfragen nicht immer symmetrisch sind. Sie unterscheiden: „In the qualitative culture, one naturally looks for asymmetrical patterns of necessity or sufficiency. In the quantitative culture, one normally looks to see if there are symmetrical patterns that can be summarized with standard statistical methods of association" (Goertz & Mahoney 2012, 24). Die für diese Arbeit jedoch bedeutende Unterscheidung berührt die Frage, ob der Forschungsschwerpunkt auf den Effekten oder bei den Ursachen liegt. Quantitative Forschung bringt Angaben über durchschnittliche Effekte untersuchter Ursachen hervor. Qualitative Forschung hingegen beobachtet und bewertet die Ursachen und wie diese zu bestimmten Phänomenen geführt haben (vgl. Goertz & Mahoney 2012, 41). Aus diesem Blickwinkel verhalten sich beide Forschungsstrategien komplementär zueinander und können für die jeweils andere neue Impulse erzeugen.

Ein Kernaspekt der Methodenauseinandersetzung bezieht sich außerdem auf die Frage nach der Gültigkeit und der Generalisierbarkeit der Befunde aus der qualitativen Forschung. Gültigkeit im theoretischen Sinne bedeutet, dass die untersuchten und belegten Zusammenhänge zwischen Variablen so auch von anderen Wissenschaftlern reproduziert werden können, dass sie an existierende Theorien anschließen und den Anspruch auf Gültigkeit über den einzelnen Fall hinaus beanspruchen. Für qualitative Forschung setzt diese hohe Hürde voraus, dass anerkannt wird, dass auch aus wenigen Fällen generelle kausale Beziehungen herausgearbeitet werden können. Dabei ist, wie bereits angedeutet, die Verdeutlichung der Prozesshaftigkeit kausaler Beziehungen die Stärke qualitativer Forschung, insbesondere des s.g. Process-Tracings (vgl. 3.1.3). Goertz und Mahoney fassen dieses Befund zusammen: „No strong causal inference without process tracing" (Goertz & Mahoney 2012, 99).

Für diese Arbeit sind daher auch die Gütekriterien qualitativer Forschung ausschlaggebend, die u.a. Yin (2009) unter Validität und Reliabilität zusammenfasst. Validität bedeutet, dass angemessene Operationalisierungen für die zu untersuchenden Konzepte angewendet werden, die Rekonstruktion von Kausalbeziehungen angestrebt sowie deutlich gemacht wird, für welche Bereiche die Generalisierungen der Befunde gelten (Yin 2009, 40ff.). Reliabilität steht in diesem Zusammenhang für die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse als Zeichen des bewussten Umgangs mit Präsuppositionen des Wissenschaftlers selbst. Durch die kriteriengeleitete Fallauswahl, das vergleichende Fallstudien-Design (vgl. Kapitel 3.1.2) sowie die Anwendung des Process-Tracings (vgl. Kapitel 3.1.3) wird diesen Gütekriterien Rechnung getragen.

### *3.1.2. Vergleichende Fallstudien*

In der Policy-Forschung haben sich Fallstudien als ertragreiche Forschungsstrategie erwiesen, um kontextsensibel Variablen herauszuarbeiten, zu beschreiben und ihre Zusammenhänge deutlich zu machen. Als Fallstudie versteht Yin „an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident“ (Yin 2009, 18). Dieser Ansatz bietet sich für die Untersuchung strukturschwacher Kommunen an, da diese in Deutschland nicht in ausreichend großer Zahl für quantitative Untersuchungen vorhanden sind und die intern ablaufenden Prozesse so am besten zu untersuchen sind. Zudem erlauben Fallstudien, konventionelle Kategorien in Frage zu stellen (vgl. Gerring 2007; Vennesson 2008), wie es im Überschneidungsbereich von Zivilgesellschaft und Staat hilfreich ist.

Um die Validität der Ergebnisse zu erhöhen, ist die vorliegende Studie als vergleichende Fallstudie durchgeführt worden, um wiederkehrende Prozesse unter der Bedingung von Strukturschwäche identifizieren zu können und weitere Variablen für Unterschiede herauszuarbeiten. Für die Ergebnisse des Vergleichs kann angenommen werden, dass diese auch Relevanz für andere strukturschwache Kommunen haben. Ebenso bietet sich an, die Ergebnisse im Lichte der Governance- und der Zivilgesellschaftsforschung zu diskutieren und den Beitrag für diese aus dieser Arbeit zu destillieren (vgl. McNabb 2008, 289).

Die Fallauswahl qualitativer Studien ist ein zentraler Aspekt, um deutlich zu machen, dass trotz der geringen Fallzahl valide und verwertbare Ergebnisse erzielt werden. Auch im Fall der strukturschwachen Kommunen in Deutschland ist keine zufällige Stichprobenziehung (Goertz & Mahoney 2012, 176) möglich gewesen. Durch deduktive Herausarbeitung und Operationalisierung des Konzepts Strukturschwäche konnte jedoch eine systematische Fallauswahl vorgenommen werden (vgl. Gomm, Hammersley & Foster 2000, 106-108) (dazu ausführlich Kapitel 3.3). Die Auswahl der drei Städte erfolgte damit anhand der unabhängigen Variable bzw. der Kontextgrundlage für diese Studie (vgl. King, Keohane & Verba 1994, 137f.). Mit der Auswahl von drei Städten, die sich in ihrer quantifizierbaren Strukturschwäche ähneln, hat das Untersuchungsdesign das Format eines Most-Similar-System-Design (Przeworski & Teune 1970, 32-34), in dem es möglich wird, innerhalb der sich ähnelnden Kontexte auf besondere Ausprägungen zu achten bzw. die zu beobachtenden Prozesse besser miteinander vergleichen zu können.

### 3.1.3. Prozessbeobachtung

Eine Untersuchung von Interaktionsphänomenen in strukturschwachen Kommunen bedeutet, kommunikative und organisatorische Prozesse zwischen verschiedenen Akteuren zu beobachten und daraus Erkenntnisse über Erfolgsbedingungen und Grenzen abzuleiten. Im Rahmen von Fallstudien bietet sich dafür die Methode des Process-Tracings an. Für Vennesson bedeutet das „reconstructing the ways in which the actors characterized the situation, and developing a theory of action“ (Vennesson 2008, 334). Damit verschiebt sich die klassische Forschungsperspektive von einzelnen Variablen, die zum Zeitpunkt t1 aufgenommen und mit ihrer Ausprägung zum Zeitpunkt t2 verglichen werden, hin zu den diese verbindenden Mechanismen (Mayntz 2004, 241). Renate Mayntz hat dafür ein eigenes Modell mit dem Dreischritt Ursprungssituation, Mechanismus und Ergebnis entwickelt (Initial Situation, Mechanism, Outcome), welches sie wie folgt begründet:

*„Causal reconstruction does not look for statistical relationships among variables but seeks to explain a given social phenomenon — a given event, structure, or development — by identifying the processes through which it is generated. Causal reconstruction may lead to a (more or less complex) historical narrative, but in its theoretically more ambitious version, causal reconstruction aims at generalizations — generalizations involving processes, not correlations. The identification of causal mechanisms is the hallmark of such an approach“ (Mayntz 2004, 238).*

Dieses Modell (vgl. Abbildung 5) hat für die hier vorgelegte Arbeit zwei zentrale Vorteile. Zum einen stellt es die Mechanismen zwischen den Variablen *Strukturschwäche* und *Interaktion* in den Mittelpunkt, über die bisher wenig aus der Theorie zu erfahren ist. Gleichzeitig verbindet sie mit diesem Ansatz die Makro-Phänomene mit den Beobachtungen auf der Mikroebene. In diesem Fall bedeutet das eine methodische Hilfestellung, die auf der Annahme beruht, dass Makro-Erscheinungen wie Strukturschwäche auf der Mikroebene, also den handelnden Akteuren, wirken und deren Relationen zueinander beeinflusst.

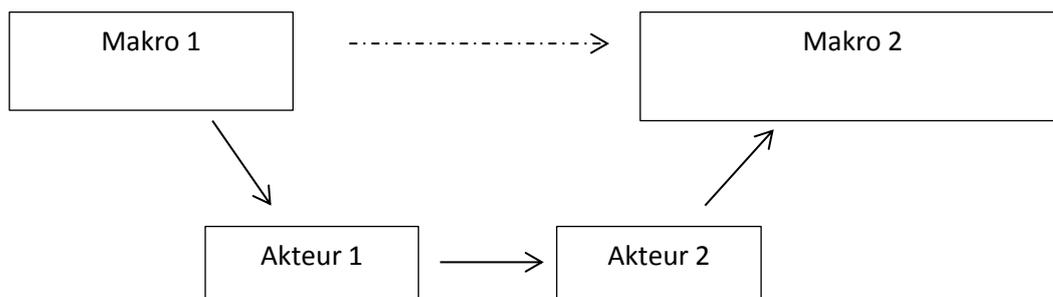
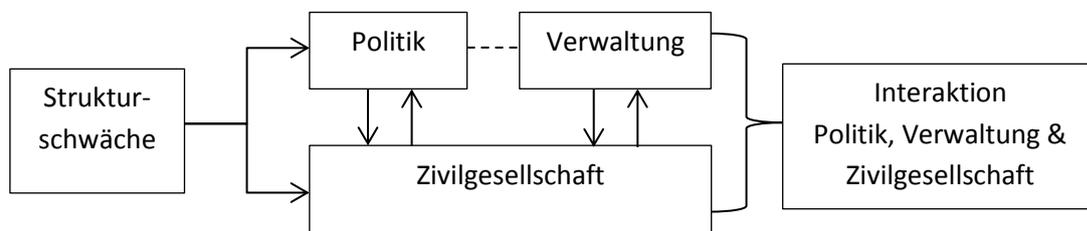


Abbildung 5: Makro-Mikro-Makro Beziehungen im Process Tracing, angelehnt an Mayntz (2004, 247)

Damit verbindet diese Untersuchung zum einen die Methode des Process-Tracings innerhalb einzelner Fälle, und zusätzlich erlaubt sie durch deren Vergleich die Identifikation spezifischer Handlungsbedingungen und –hindernisse der Akteure in strukturschwachen Kommunen. Damit kann diese Studie sich komplementär im Sinne von Gomm (2000) zu quantitativen Studien zur Untersuchung von Kommunen und Zivilgesellschaft einfügen: „The intensive process tracing of selected cases is seen as a complement to large-N research in contexts where experiments are impossible“ (Gomm, Hammersley & Foster 2000, 103). Durch Rekonstruktion der Mechanismen aus den Angaben der Akteure ist der Untersuchungszeitpunkt weniger von Bedeutung. In die vorliegende Arbeit werden also die Mechanismen zwischen den Makrophänomenen Strukturschwäche und Interaktion der gesellschaftlichen Akteure untersucht, indem die einzelnen Prozesse zwischen den Akteuren rekonstruiert und analysiert werden (vgl. Abbildung 6).



**Abbildung 6: Wirkungsschema Strukturschwäche und Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft**

## 3.2. Datenerhebung und -auswertung

### 3.2.1. Einzelinterviews

Das Datenmaterial für die vorliegende Studie stammen hauptsächlich aus selbstständig durchgeführten, problemzentrierten Experteninterviews (vgl. Mayring 2002, 67-68). Als Experten gelten in diesem Zusammenhang jene Personen, von denen aufgrund ihrer Position in Verwaltung, Politik oder Zivilgesellschaft tiefere Einblicke in Strukturen, Veränderungsprozesse und kommunikative Muster erwartet werden können. Die problemzentrierten Experteninterviews wurden als offene Interviews durchgeführt, die um die zentrale Fragestellung der Arbeit kreisten, ohne aber konkrete Antworten vorzugeben. Das Fragegerüst (siehe Anhang IV: Interviewleitfragen) setzte sich zusammen aus Impulsfragen, Sondierungsfragen, themenspezi-

fischen Fragen sowie vertiefenden Nachfragen<sup>16</sup>. Der Interviewleitfaden hat sich als vorteilhaft erwiesen, da die Offenheit der Frage es den Interviewten erlaubte, die angesprochenen Themen in die Sprache und Formen ihrer jeweiligen kommunalen Kontexte zu übersetzen.

Die Experten wurden nach Auswahl der zu untersuchenden Kommunen (siehe Kapitel 3.3) nach dem jeweils gleichen Muster ausgesucht und kontaktiert. Für die entsprechenden Kommunen wurde jeweils mit der schriftliche Kontaktaufnahme bei dem Oberbürgermeister begonnen. Nach dessen Zusage wurden weitere leitende Beamte der Stadtverwaltung sowie kommunale Politiker kontaktiert. Parallel dazu wurden über die Internetseiten der Stadt zugängliche Vereine und Initiativlisten nach potentiellen Gesprächspartnern in der organisierten Zivilgesellschaft durchsucht (vgl. Tabelle 3). Ziel war es, in jeder Kommune etwa zwei Personen pro gesellschaftlichen Teilbereich zu befragen. Die Interviews wurden für jede Kommune gebündelt in jeweils einer Woche im Frühjahr 2012 durchgeführt.

**Tabelle 3: Anzahl der Interviewpartner pro gesellschaftlichen Teilbereich**

	Politik	Verwaltung	Zivilgesellschaft
<b>Halle</b>	2	2	3
<b>Pirmasens</b>	1	3	3
<b>Schwerin</b>	2	3	3

Bis auf ein eines waren alle Gespräche Einzelinterviews<sup>17</sup>. Der leichte Überhang zivilgesellschaftlicher Interviewpartner erklärt sich aus der Vielschichtigkeit, die Zivilgesellschaft auszeichnet. Zudem finden sich Organisationen und Engagierte in so diversen Bereichen wie Seniorenarbeit, Kinder- und Jugendhilfe oder Stadtteilmanagement, dass im Prozess der Interviewauswahl eine leichte Aufstockung als zielführend war.

<sup>16</sup> Die Interviewleitfragen wurden im Rahmen des Workshops „Einführung in die qualitative Interviewforschung“ nach dem SPSS Verfahren (sammeln, prüfen, sortieren, subsumieren) entwickelt (vgl. Kruse 2011, 80-83).

<sup>17</sup> In Schwerin verabredeten sich zwei Verwaltungsmitarbeiter ohne das Wissen des Interviewers, um gemeinsam die Fragen zu beantworten.

### *3.2.2. Dokumentenanalyse*

Zusätzlich zu den Interviews bezieht diese Arbeit Informationen aus einer Reihe von Dokumenten, die im Rahmen einer Internetrecherche in den jeweiligen Kommunen verfügbar waren bzw. von den Interviewpartnern im Nachgang der Gespräche zugänglich gemacht wurden. Dazu gehören Unterlagen zur kommunalen Leitbildentwicklung, Dokumente der Stadtplanung sowie der Druckerzeugnisse zivilgesellschaftlicher Akteure (siehe Anhang VII: Liste der kommunalen Dokumente).

Die Auswertung der Dokumente hatte zum Ziel, die Aussagen der Interviewten zu verifizieren sowie Informationslücken zu schließen. Mit der Einbeziehung von Dokumenten lassen sich außerdem die individuellen Ansichten der Gesprächspartner besser einordnen sowie historische Entwicklungen, soweit sie die Forschungsfrage berühren, nachvollziehen (vgl. Yin 2009, 101). Sie sollten das Gesagte vertiefen und notwendige Zahlenangaben ergänzen. Außerdem wurden diese Dokumente als potenzieller Ausdruck von Interaktionsphänomen zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung gesehen. Mittels Triangulation ließen sich dann Dokumente und Aussagen aus den gesellschaftlichen Teilbereichen in Beziehung setzen und Indizien für wirkende Mechanismen herausarbeiten. Zusätzlich diente eine erste Analyse der Dokumente dazu, Einblicke in die konkreten kommunalen Zusammenhänge zu bekommen und, wenn nötig, konkrete Nachfragen in den Interviews stellen zu können.

Wie im Nachfolgenden noch weiter ausgeführt wird, wurden die Dokumente zusätzlich zu den transkribierten Interviews in das Textanalyseprogramm MaxQDA eingepflegt, um diese systematisch nach relevanten Aspekten zu durchsuchen. Sie wurden in die qualitative Inhaltsanalyse mit einbezogen und damit Quelle der Kategorienentwicklung sowie Gegenstand ihrer Anwendung.

### *3.2.3. Datenauswertung*

Die Generierung und Auswertung der Daten für diese Studie hat zum Ziel, aus den Antworten der Experten Erkenntnisse über die Entwicklung der Beziehungen zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft unter der Bedingung kommunaler Strukturschwäche zu ziehen. Dafür wurde die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010, 59-62) angewendet, deren Stärke ihre methodische Klarheit und Nachvollziehbarkeit ist. Mayring argumentiert: „Diese Regelgeleitetheit ermöglicht es, dass auch andere die Analyse verstehen, nachvollziehen und überprüfen können“ (Mayring 2010, 12-13). Ziel der Inhaltsanalyse ist, die Aussagen

der Interviewten in ihrer Komplexität zu verstehen, anstatt allein die Fakten zu erklären. Zentral für die hier angewendete Analyse ist die inhaltliche Strukturierung mit der Anwendung deduktiver Kategorien (vgl. Mayring 2010, 66). Während Kruse (2011) strikt argumentiert, dass Verstehen prinzipiell nur ein heuristischer Prozess sein kann, der lediglich versucht, die strukturell bestehende Lücke zwischen Gesagtem und Gemeintem zu schließen, argumentiert Mayring (2010), dass Verstehen prinzipiell möglich und über strukturiertes Analysieren nachvollziehbar gemacht werden kann. Für diese Arbeit wird die Subjektivität alles Gesagten anerkannt und im Sinne der qualitativen Inhaltsanalyse interpretiert. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Experten in den einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen wegen ihrer Positionen als Funktionsträger über ausreichend kommunikatives Bewusstsein verfügen, um aus dem Gesagten Anhaltspunkte über Handlungslogiken sowie prozessuale und strukturbildende Konsequenzen abzuleiten.

Zu diesem Zweck wurden alle Interviews verschriftlicht und computergestützt mit dem Programm MaxQDA analysiert. Aus den theoretischen Vorarbeiten (siehe Kapitel 2) wurde ein erstes Analyseraster entwickelt, welches im Zuge der Dokumentenanalyse und beim Durchgang der ersten Interviews verfeinert wurde. Mit diesem Analyseraster (vgl. Anhang VI: Liste der MaxQDA Codes) wurden anschließend alle Dokumente und Interviews codiert. Die Analyseeinheit ist dabei der Satz, da die Antworten der einzelnen Interviewten mitunter lang sind und innerhalb einzelner Absätze mehrere Aspekte auftreten. Die qualitative Inhaltsanalyse zielt nicht darauf ab, die Aussagen der Interviewten zu quantifizieren und daraus Erkenntnisse abzuleiten. Da eine Zufallsstichprobe der Probanden nicht möglich ist und in den Interviews unterschiedliche Aspekte zum Tragen kommen, würde jeder Quantifizierungsversuch eventuelle Voreingenommenheiten einschließen und die Aussagekraft der Analyse nicht stärken.

Die Position des Wissenschaftlers selbst ist in der qualitativen Forschung immer wieder zu hinterfragen, da auch hier bewusste oder unbewusste Ansichten mit in Befragung und Auswertung der Daten einfließen können. Durch das doppelt vergleichende Forschungsdesign sollten diese Effekte möglichst minimiert werden. Drei Analyseschritte lässt dieses Design (Mayntz 2004) für jeden einzelnen Fall zu, durch die die Daten miteinander in Beziehung gesetzt werden und durch die schließlich kausale Mechanismen herausgearbeitet werden können. Im ersten Schritt (*Makro-Mikro-Beziehung*) werden die Interviews auf Aussagen über die Einwirkungen von Strukturschwächephänomenen auf die Position, die Wahrnehmung sowie die Handlungsdisposition der Akteure hin gefiltert. Aus diesen Aussagen lassen sich Wirkungen von Strukturschwäche auf einzelne gesellschaftliche Teilbereiche herausarbeiten. Im zweiten

Schritt (*Mikro-Mikro-Beziehung*) werden die Aussagen der Akteure zu den Mechanismen rekonstruiert, die zwischen den Teilbereichen als Folge der Strukturschwäche entstanden sind. Im letzten Schritt (*Mikro-Makro-Beziehung*) werden die daraus entstandenen Interaktions- und Kooperationsphänomene untersucht. Mit diesem Dreischritt lassen sich Wirkungsmechanismen von der Strukturschwäche über die einzelnen Akteure bis hin zu den Kooperationen rekonstruieren.

Ziel der Einzelfallanalyse ist es, vor allem die Mechanismen innerhalb einer strukturschwachen Kommune herauszuarbeiten, ohne dabei kommunale Besonderheiten außer Acht zu lassen. Diesen Mechanismen wohnen dann immer jene Eigenheiten innen, die aufgrund besonderer personeller, struktureller oder kultureller Hintergründe entstanden sind. Im interkommunalen Vergleich besteht dann die Chance, diese Eigenheiten als solche zu identifizieren, zu reflektieren und auf die Kernelemente der Mechanismen zu stoßen. Wiederkehrende Aspekte aber auch Barrieren sind dann als Elemente der Wirkungsmechanismen kommunaler Strukturschwäche auf Interaktionen von Akteuren und gesellschaftlichen Teilbereichen zu identifizieren und zu interpretieren.

### **3.3. Fallauswahl**

Die theoretischen Vorarbeiten sowie Beobachtungen aus der Praxis legen nahe, dass Kommunen Schwierigkeiten haben, ihre gestaltende Funktion wahrzunehmen, wenn große Unternehmen oder andere monostrukturelle Versorger ihre Einrichtungen schließen und sich kein Ersatz für diese findet. Zur Beobachtung der sich anschließenden Prozesse zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die theoretisch zu erwarten sind, bedarf es der systematischen Auswahl solcher Kommunen. Ziel des folgenden Kapitels ist es, strukturschwache Kommunen in Deutschland zu finden, die sich in ihrer Strukturschwäche ähneln und sich als Untersuchungskontexte anbieten. Im Folgenden werden drei Auswahlkriterien – Stadt als Untersuchungskontext (3.3.1), Strukturschwäche (3.3.2), regionale Verteilung (3.3.3) – definiert, operationalisiert und angewendet.

#### *3.3.1. Stadt als Untersuchungskontext*

Beschäftigt man sich mit Strukturschwäche in Deutschland kann man eine raumbezogene Zweiteilung vornehmen. Zum einen finden sich historisch strukturschwache Räume, mit denen im Besonderen ländliche Räume gemeint sind. Diese ländlichen Räume sind dadurch gekenn-

zeichnet, dass sie über Jahrhunderte dünn besiedelt waren und über vergleichsweise wenig soziale, wirtschaftliche und kulturelle Infrastruktur verfügen (vgl. Staemmler 2012). Zum anderen finden sich Städte, deren aktuelle Strukturschwäche ein Erbe ihrer industriellen Entwicklung ist. Die nach-industrielle Zeit der Gegenwart stellt eine Veränderung zur einstigen industriellen Normalität dar. An dieser Stelle soll darauf verzichtet werden, den Zusammenhang zwischen der Größe einer Stadt und ihrer industriellen Tradition herzustellen. Es kann aber als vermutet werden, dass industrielle Produktion sich da ansiedelte, wo ein gewisses Maß an Arbeitskräften verfügbar war. Eine industrielle Ansiedlung hat dann weitere Arbeitskräfte angezogen und durch ihre eigene physische Präsenz sowie den Anforderungen zur Unterbringung vieler Arbeitskräfte Stadtbilder geprägt und Stadtentwicklung beeinflusst (vgl. Glaeser 2011, 43-52; Häußermann, Läßle & Siebel 2008, 135-158). Das gesonderte Interesse gilt hier also Städten.

Der Vorteil von Städten gegenüber dem ländlichen Raum besteht zudem darin, dass durch die industrielle und städtebauliche Verdichtung eine stärkere Verregelung sozialer und wirtschaftlicher Prozesse notwendig geworden ist. Städte verfügen über originäre Strukturen administrativer Lenkung und politischer Gestaltung, sie sind eine eigenständige Ebene des demokratischen Mehrebenensystems in Deutschland. Jede Stadt hat eigene Strukturen von Stadträten, Bürgermeistern und Verwaltungen ausgeprägt, die in den Stadtgrenzen Regelungsbefugnisse besitzen und Mitsprache der Bürger umsetzen und ermöglichen. Federwisch spricht in diesem Zusammenhang von Governance als „raumkonstitutive Praxis“ (2010), in die auch zivilgesellschaftliche Akteure hineinwirken. Damit wird Stadt in vielfältiger Form reproduziert und gilt als Raumbezug der verschiedenen Akteure.

Nun unterscheiden sich Städte u.a. nach dem Maß eigenständiger Regelungsbefugnis. Die administrative Ordnungskategorie „Kreis“ ermöglicht es hier, zwischen kreisfreien und nicht-kreisfreien Städten zu unterscheiden. Kreisfreie Städte verfügen aufgrund ihrer Größe und Einwohnerzahl über größere eigenständige Regelungsbefugnisse (vgl. Bogumil & Holtkamp 2010). Dieses größere Maß an Eigenständigkeit soll hier als vorteilhafte Bedingung für die Untersuchung strukturschwacher Städte betont werden. Denn durch diese administrative und politische Eigenständigkeit geht es um originäre Regelungs- und Governance-Kapazitäten, die zur Disposition stehen. Diese Governance-Kapazitäten können von Politik und Verwaltung eigenständig eingesetzt werden, um Zivilgesellschaft zu integrieren oder Beteiligungsformate aufzulegen.

In Deutschland gibt es 107 eindeutig als kreisfrei zu klassifizierende Städte<sup>18</sup>. Hinzukommen die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, wobei für diese Arbeit nur Bremen und Bremerhaven (separat) berücksichtigt wurden, da diese in ihrer Größe mit den anderen Städten vergleichbar sind. Insgesamt ergibt sich damit eine Grundgesamtheit von 109 Städten, die 2009 von den statistischen Landesämtern angegeben wurden. Inwieweit diese von kommunaler Strukturschwäche betroffen sind, wird im folgenden Kapitel spezifiziert.

### 3.3.2. Strukturschwäche

Das zentrale Fallauswahlkriterium ist kommunale Strukturschwäche (vgl. Gatzweiler, Milbert & Sturm 2009, 157-180), welche definiert ist als kumulatives Versagen von Staat und Markt. Das heißt, dass vor allem die Wirtschaft über eine längere Zeit ein Leistungsdefizit erzeugt, welches von staatlicher Seite nicht kompensiert werden kann (vgl. Kapitel 1.2.2). Zentraler Bestandteil von Strukturschwäche ist außerdem die Veränderung der lokalen demografischen Situation durch Abwanderung. Strukturschwäche ist also eine besondere Ausprägung einer gesamt-kommunalen Situation, in die wirtschaftliche, politische und soziale Aspekte hineinspielen. Die Interdependenzen wirtschaftlicher, administrativer und sozialer Faktoren innerhalb einer Kommune sind offensichtlich und einzeln oder in verschiedenen Kombinationen immer wieder Gegenstand kommunaler Vergleiche<sup>19</sup>.

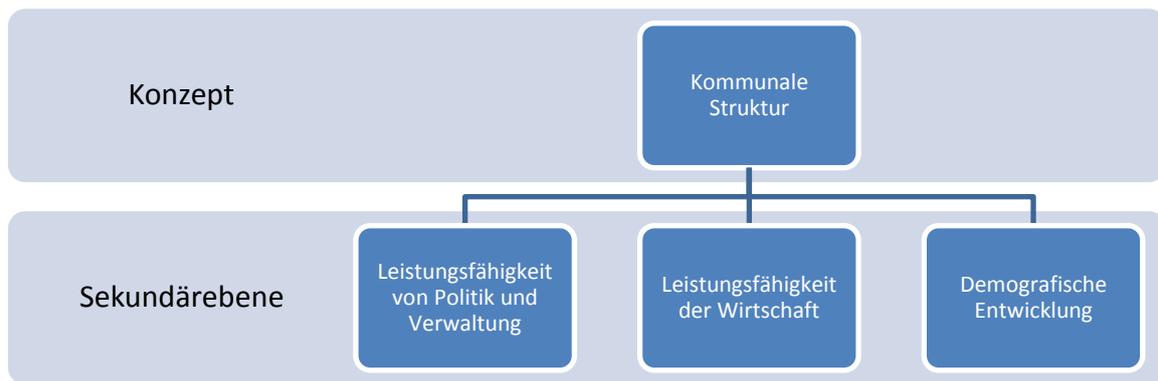
Für diese Studie wird ‚kommunale Struktur‘ als Konzept betrachtet im Sinne der Konzeptstellung nach Goertz (2006) bestehend aus notwendigen und hinreichende Bedingungen. Um Aussagen über Strukturschwäche treffen zu können, wird die Variable ‚kommunale Struktur‘ entwickelt und anschließend bewertet. Angelehnt an die Arbeit des BBSR wird ‚kommunale Struktur‘ hier betrachtet als ein Zusammenspiel der *Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung*, der *Leistungsfähigkeit der Wirtschaft* sowie der *demografischen Entwicklung* (vgl. Abbildung 7).<sup>20</sup> Alle Aspekte bilden die sekundäre Ebene des Konzepts und werden im nachfolgend erläutert und operationalisiert. Ziel dieser Konzeptualisierung ist es, die kreisfreien Kommunen miteinander vergleichbar zu machen und daraus systematisch abzuleiten, wann eine Kommune als strukturschwach gelten kann.

---

<sup>18</sup> Hinzukommen die Sonderfälle Aachen, Göttingen und Hannover, die über gewisse, aber nicht alle Rechte kreisfreier Städte verfügen. Auch Saarbrücken gilt nicht als vollständige kreisfreie Stadt.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Untersuchungen des Bundesamtes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2012), der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM 2009) sowie der Prognos AG (Prognos 2010).

<sup>20</sup> Diese Einteilung nimmt auch das Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung in seiner Klassifikation schrumpfender und wachsender Städte vor:  
[www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_1231172/BBSR/DE/Raubeobachtung/AktuelleErgebnisse/Stadtentwicklung/Gemeinden/wachsend\\_\\_schrumpfend.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1231172/BBSR/DE/Raubeobachtung/AktuelleErgebnisse/Stadtentwicklung/Gemeinden/wachsend__schrumpfend.html) [abgerufen 31.1.2013].



**Abbildung 7: Konzept der 'Kommunalen Struktur'**

### *3.3.2.1. Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung*

Politik und Verwaltung stehen hier für die Akteure der öffentlichen Hand, die ausgestattet sind mit dem Wählersignal und im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit den Auftrag haben, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland sicherzustellen und die gemeinwohlrelevanten Aspekte zu verhandeln. Neben den ihnen zustehenden rechtlichen Mitteln sind es aber vor allem die Steuereinnahmen, die nicht nur Politik und Verwaltung als Struktur erhalten, sondern ihnen auch die Möglichkeit eröffnen, gestaltend tätig zu werden. Die Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung hängt also erheblich von der Situation der Gemeindefinanzen ab (Geißler 2011).

Die Gemeindefinanzen der kreisfreien Städte setzen sich zusammen aus eigenständig erhobenen Steuern und Abgaben sowie aus Zuweisungen von Land und Bund. Mit dem Ziel, eine Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen herzustellen, die gleichzeitig auch die Einwohnerzahl berücksichtigt, bietet sich daher die Operationalisierung der Gemeindefinanzen über die Steuereinnahmekraft (pro Kopf) sowie der Veränderung der Steuereinnahmekraft an. Unter Steuereinnahmekraft versteht das statistische Bundesamt die Summe aus Realsteueraufbringungskraft und der Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage (vgl. Anhang I: Definitionen der Indikatoren ‚kommunaler Struktur‘).

### *3.3.2.2. Leistungsfähigkeit der Wirtschaft*

Außerdem ist die Wirtschaftskraft integraler Bestandteil der kommunalen Struktur (vgl. Friedrichs 1993). Städte sind nicht nur Orte des Wohnens, sondern schon immer auch Orte des Arbeitens, der Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Ortsansässige Firmen bieten Arbeitsplätze und zahlen Gewerbesteuern, was in die oben beschriebene Steuereinnahmekraft der Kommune hineinspielt. Zentral ist hier jedoch das Angebot an Arbeitsplätzen, welches Menschen mit den Orten verbindet und diese ihnen die Mittel zum Konsum bereitstellt. Damit ergeben sich Operationalisierungen, die den interdependenten Charakter kommunaler Struktur mit abbilden. Als Ausdruck der Wirtschaftskraft gelten hier die kommunale Arbeitslosigkeit (bezogen auf alle zivilen Personen), die Arbeitsplatzentwicklung sowie das verfügbare Haushaltseinkommen (pro Kopf) (vgl. Anhang I: Definitionen der Indikatoren ‚kommunaler Struktur‘).

### *3.3.2.3. Demografische Entwicklung*

Ein bedeutender Aspekt jeder Kommune ist ihre Einwohnerzahl und die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung. In den letzten zehn Jahren ist die demografische Entwicklung Deutschlands im Allgemeinen (vgl. u.a. BMI 2011) sowie der Kommunen im Besonderen stark in den Fokus der politischen Debatte gerückt (vgl. u.a. Kröhnert et al. 2011). Die Gesamtbevölkerung Deutschlands wird im Durchschnitt immer älter und bringt zunehmend weniger Nachkommen hervor. Diese Überalterung und Schrumpfung bringt neue Herausforderungen auf allen politischen und administrativen Ebenen mit sich (BMI 2011). Die demografische Entwicklung einer Kommune lässt sich unter anderem mit zwei Operationalisierungen erfassen. Zum einen gibt die Bevölkerungsanzahl Auskunft über die absolute Zahl der Bewohner einer Stadt. Zusätzlich lässt sich am Wanderungssaldo ablesen, ob eine Kommune im Hinblick auf ihre Bevölkerung schrumpft<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Detaillierte Daten der demografischen Entwicklung werden an dieser Stelle nicht für alle Kommunen zusammengestellt, spielen aber bei der Kontextbeschreibung der ausgewählten Kommunen eine Rolle.

### 3.3.2.4. Auswertung

Kommunale Struktur entwickelt und verändert sich über lange Zeiträume. Deswegen ist für diese Arbeit ausschlaggebend, inwieweit sich die einzelnen Indikatoren in den letzten 15 Jahren entwickelt haben.<sup>22</sup> Eine kreisfreie Stadt gilt anhand der vorliegenden Daten dann als strukturschwach, wenn sie in mindestens einer Operationalisierung pro Indikator zum ersten Quartil der Grundgesamtheit gehört.<sup>23</sup> Das heißt, dass Strukturschwäche sich hier als relative Eigenschaft zur Vergleichsgruppe der anderen kreisfreien Städte ergibt. Die Datengrundlagen für diese Erwägungen sind zusammengefasst in nachfolgender Tabelle 4.

**Tabelle 4: Indikatoren und Operationalisierungen**

Indikatoren	Operationalisierung	Datenzeitraum	Datenquelle
<b>Gemeinde- finanzen</b>	- Steuereinnahmekraft (pro Kopf) - $\Delta$ Steuereinnahmekraft	1995-2009 <sup>24</sup>	Statistische Landesämter
<b>Wirtschaftskraft</b>	- Arbeitslosenquote bez. auf alle zivi- le Erwerbspersonen - Arbeitsplatzentwicklung - Verfügbares Haushaltseinkommen	2001-2009 1995-2009 1995-2009	Bundesanstalt für Arbeit BBSR
<b>Demografie</b>	- Bevölkerungszahlen - Wanderungssaldo (in % zur Kreis- stadtbevölkerung des Vorjahres)	1995-2009 1995-2009	Statistisches Landesämter

Das angewendete Verfahren ist vergleichbar mit der Entwicklung s.g. ‚zusammengesetzter Indikatoren‘, die verwendet werden, um beispielsweise Kommunen entlang mehrerer Dimensionen zu vergleichen und in einem Ranking abzubilden. Das Ziel hier ist aber nicht, eine Gesamtschau der ‚kommunalen Struktur‘ deutscher Städte zu schaffen, sondern jene Kommunen herauszufiltern, die entlang der drei Dimensionen ‚Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung‘, ‚Leistungsfähigkeit der Wirtschaft‘ und der ‚demografischen Entwicklung‘ als besonders schwach gelten können.

<sup>22</sup> Die Zugänglichkeit der Daten beschränkte sich vorwiegend auf den Zeitraum 1995-2009. Über die Plattform [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) sind die Daten für Arbeitslosigkeit, Steuereinnahmekraft, Demografie sowie Wanderungssaldo erhältlich. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) war in Person von Frau Dr. Milbert behilflich, die Daten für Haushaltseinkommen und Arbeitsplatzentwicklung zusammenzustellen.

<sup>23</sup> Mit dem ersten Quartil werden jene 25% der Kommunen beschrieben, bei denen der jeweilige Indikator am schwächsten ausgeprägt ist.

<sup>24</sup> Die Datenverfügbarkeit für den Zeitraum ab 1995 hat den Vorteil, dass die unmittelbaren Folgen der Deutschen Einigung für die einzelnen Kommunen, wie sie seit 1990 zu beobachten waren, nicht mit berücksichtigt sind und damit extreme Ausprägungen vor allem im Bereich der Abwanderung nicht das Gesamtbild verzerren.

In nachfolgende Auswertung (vgl. Tabelle 5) sind die aggregierten Daten der einzelnen Indikatoren aufgeführt. Sie zeigt bereits, dass die Spreizung zwischen der Minimalausprägung und der Schwelle zum 1. Quartil für alle Indikatoren erheblich ist. Keine der kreisfreien Städte findet sich jedoch in allen sieben Ausprägungen der drei Indikatoren im 1. Quartil wieder. 15 Städte sind in 5 von 7 Ausprägungen im 1. Quartil. Diese sind Duisburg, Gelsenkirchen, Pirmasens, Brandenburg (an der Havel), Cottbus, Frankfurt (O), Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Strahlsund, Wismar, Halle (Saale), Magdeburg, Gera. Diese können nach dieser Auswertung als besonders strukturschwache Städte in Deutschland gelten.

Tabelle 5: Auswertung der kommunalen Daten<sup>25</sup>

Indikator	Operationalisierung	Min	1. Quartil Schwelle	Median
<b>Wirtschaftskraft</b>	Arbeitslosenquote <sup>26</sup>	20,23%	13,68%	10,93%
	Arbeitsplatzentwicklung <sup>27</sup>	-36,85%	-11,12%	-3,43%
	Haushaltseinkommen 2009 <sup>28</sup>	13.813€	16.565€	18.240€
<b>Gemeinde- finanzen</b>	Steuereinnahmekraft <sup>29</sup>	362,6€	686,7€	857,8€
	Veränderung der realen Steuereinnahmekraft <sup>30</sup>	60%	96%	107%
<b>Demografie</b>	Bevölkerungsentwicklung 95-09	-26,25%	-6,26%	-0,97%
	Wanderungssaldo 95-09 <sup>31</sup>	-13,27%	-0,75%	1,14%

Wenn das Auswahlkriterium angelegt wird, dass eine kreisfreie Stadt dann als strukturschwach gelten kann, wenn sie in jeweils einer Operationalisierung pro Indikator zum 1. Quartil gehört, sind es insgesamt 20 Städte, die als strukturschwach gelten können. Zu den oben genannten Städten kommen hinzu: Wilhelmshaven, Bremerhaven, Wuppertal, Suhl, und Herne<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Die Auflistung der Einzeldaten findet sich in Anhang III.

<sup>26</sup> Durchschnittliche Arbeitslosenquote 2001-2009

<sup>27</sup> Relativ zur Anzahl der Arbeitsplätze 1995 → 1995 = 100%

<sup>28</sup> Das Haushaltseinkommen ist der einzige Indikator in dem nicht die Veränderung, sondern nur die Werte 2009 berücksichtigt und miteinander verglichen wurden.

<sup>29</sup> pro Kopf 2009

<sup>30</sup> Vgl. 2009 mit 1995, dabei Angabe in den Preisen von 1995, Inflationsbereinigt bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,6%.

<sup>31</sup> Relativ zur Bevölkerung 1995 → 1995 = 100%.

<sup>32</sup> Genaue Aufgliederung der Daten der 20 strukturschwächsten kreisfreien Städte, siehe Anhang III.

### 3.3.3. Regionale Verteilung

Ein drittes Auswahlkriterium soll die geografische Lage der kreisfreien strukturschwachen Städte in den Blick nehmen, da diese innerhalb Deutschlands auch über die politischen und historischen Entwicklungslinien Aufschluss gibt. Es geht konkret darum, ob eine Stadt auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik oder der ehemaligen DDR liegt.

Die Spätfolgen des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes 1990 können auch für die ostdeutschen Kommunen nicht unterschätzt werden. Deren finanzielle und demografische Schwäche, so argumentiert Rink (2010), ist eine unmittelbare Folge des Zusammenbruchs des Wirtschaftssystems nach 1990 sowie der Charakteristiken, die dieses System 40 Jahre lang ausgeprägt hatte. Dieser Entwicklung wurde auch durch die Bundesregierung Rechnung getragen, die eigens das Programm ‚Stadtumbau Ost‘ aufgelegt hat, um überschüssige Wohnungskapazitäten abzubauen und damit die Kommunen und ihre Wohnungsbau-Gesellschaften zu unterstützen, die kommunalen Strukturen den neuen Marktbedingungen anzupassen (vgl. Keim 2010). Dieses Programm läuft seit 2002, wobei ihm seit 2004 eine komplementäre Förderung für Städte in den alten Bundesländern zur Seite gestellt wurde.

Trotz aller Einwände wird der Unterschied zwischen westdeutscher und ostdeutscher Stadt hier in der Fallauswahl nur insoweit berücksichtigt, als dass Fälle aus beiden Teilen Deutschlands untersucht werden sollen. Ohne Zweifel spielen die konkreten Ursachen für lokale Strukturschwäche eine Rolle und werden auch für jede Kommune einzeln herausgearbeitet. Doch richtet sich die Forschungsfrage dezidiert auf die Mechanismen, die zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung in der Gegenwart ablaufen. Es wird also nicht die Strukturschwäche an sich, sondern deren Handhabung vor Ort untersucht. Zudem befinden sich alle Kommunen innerhalb Deutschlands und damit dem Anspruch des Grundgesetzes ausgesetzt, die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu ermöglichen. Für die theoretische Relevanz dieser Arbeit ist außerdem wichtig, dass Strukturschwäche zwar als Folge transformationsbedingter Umbrüche erkannt, aber nicht auf diese reduziert wird. Die Analyse der kommunalen Daten zeigt ebenso wie die politischen Äußerungen deutscher Bürgermeister (vgl. Rossmann 2012), dass Strukturschwäche in allen Teilen Deutschlands auftreten kann (vgl. Abbildung 8). Auch die praktische Relevanz steigt durch die regionale Breite des Vergleichs, denn die Akzeptanz praktischer Erkenntnisse zum Umgang mit Strukturschwäche steigt, wenn die Untersuchungskontexte regional verteilt sind.

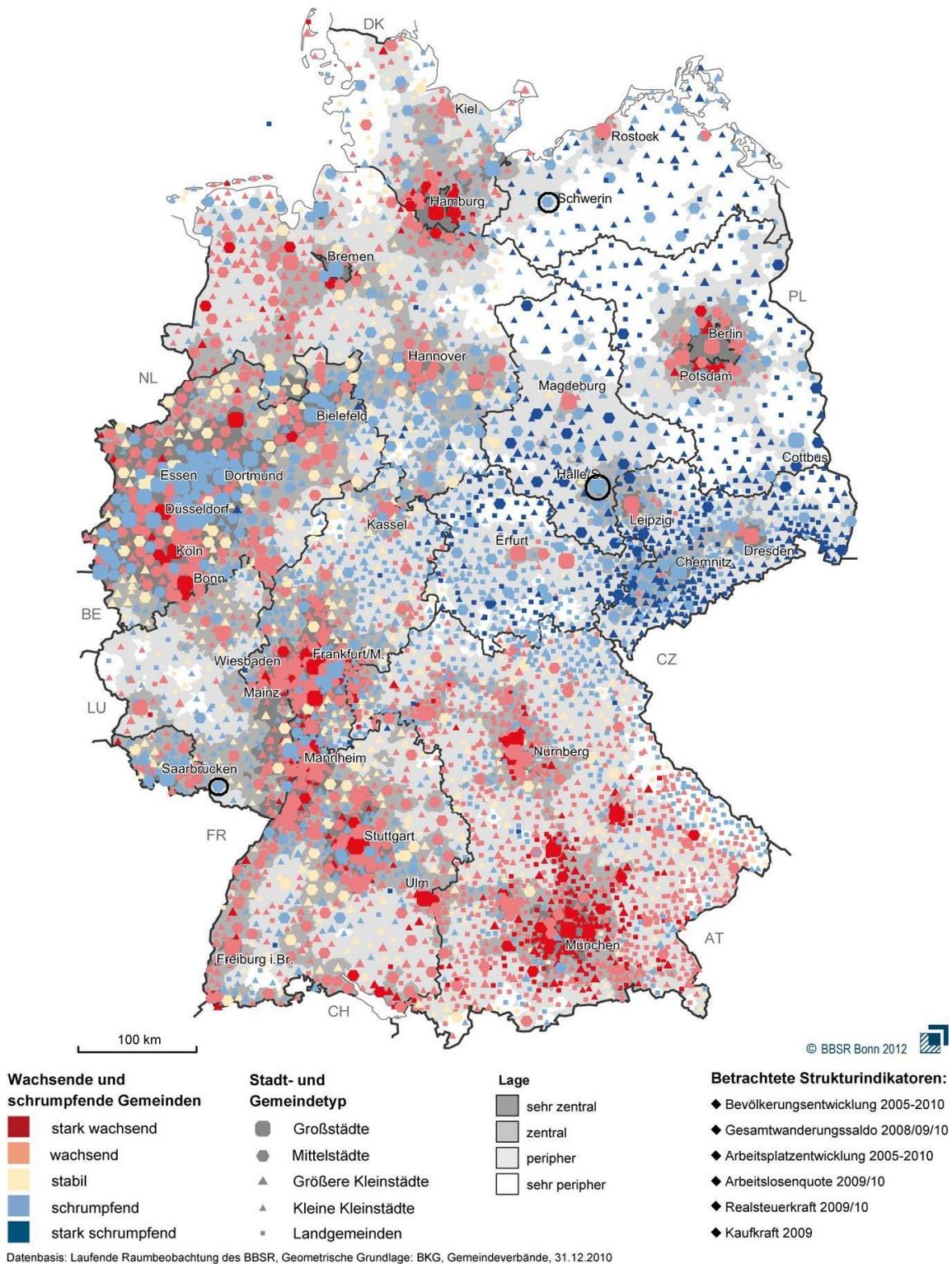


Abbildung 8: Wachsende und schrumpfende Gemeinden in Deutschland (BBSR 2012).

### 3.3.4. Fallauswahl

Die systematische Herausarbeitung von Strukturschwäche ergibt, dass 20 kreisfreie Städte in Deutschland für diese Untersuchung in Frage kommen. Von diesen können 15 als besonders strukturschwach gelten, da sie in mehr als nur einer Operationalisierungen je Indikator zum 1. Quartil gehören. Die Auswahl aus dieser Gruppe ist schließlich auf die drei Städte Pirmasens, Schwerin und Halle (Saale) gefallen, da diese regional unterschiedlich verteilt sind und sich in ihrer Strukturschwäche ähneln.

Obwohl die drei Städte unterschiedlich groß sind, zeigen sie in den Dimensionen der Strukturschwäche starke Ähnlichkeiten (vgl. Tabelle 6). Alle drei Städte haben zwischen 1995 und 2009 zwischen 15 und 18 Prozent ihrer Bevölkerung verloren. Das Abwanderungssaldo ist negativ und die Arbeitslosenquote liegt mit 15 bis 18 Prozent deutlich über dem Median der kreisfreien Städte. Auch ihre Steuereinnahmekraft liegt mit 473 bis 633€ (pro Kopf) deutlich unter dem Durchschnitt der Grundgesamtheit. Sie unterscheiden sich etwas stärker in der Arbeitsplatzentwicklung, die von -30 Prozent in Halle bis -13 Prozent in Pirmasens reicht. Außerdem verfügten Pirmasenser 2009 mit ca. 17.900€ pro Kopf über mehr Haushalseinkommen als Hallenser (15.300€) oder Schweriner (15.600€). Auf diese Unterschiede wurde im Laufe der Untersuchung Rücksicht genommen, wobei die Grundproblematik davon lediglich in ihrer Stärke, nicht aber in ihrer Art berührt wurde.

**Tabelle 6: Kommunale Daten für Halle (Saale), Pirmasens und Schwerin**

Indikator	Operationalisierung	Halle (Saale)	Pirmasens	Schwerin	Kommunaler Median
<b>Demografische Entwicklung</b>	Bevölkerungsentwicklung absolut 1995-2009	-50.461	-7.548	-19.647	---
	Bevölkerungsentwicklung relativ 1995-2009*	-17,84%	-15,61%	-17,13%	<b>-0,97%</b>
	Wanderung 1995-2009	-17.094	-1.295	-6.014	---
	Wanderung 1995-2009*	-6.04%	-2.68%	-5.24%	<b>1.14%</b>
<b>Wirtschaftliche Leistungsstärke</b>	Ø Arbeitslosenquote 2001-2009	18,20%	14,97%	15,38%	<b>10,93%</b>
	Arbeitsplatzentwicklung 1995-2009*	-30,27%	-13,33%	-26,15%	<b>-3,43%</b>
	Haushaltseinkommen 2009/Kopf	15.287€	17.879€	15.640€	<b>18.240€</b>
<b>Leistungsfähigkeit von Politik und Verwaltung</b>	Steuereinnahmekraft pro Kopf 2009	473€	633€	564€	<b>857€</b>
	Ø Steuereinnahmen*	141%	88%	151%	<b>1,07</b>
* 1995 = 100 %					

In diesem dritten Kapitel wurde das methodische Vorgehen für die Untersuchung strukturschwacher Kommunen entwickelt. Es schließt an die theoretischen Annahmen in Kapitel zwei an, weil mit dem Process-Tracing eine Methode gewählt wurde, in der sowohl die Wirkungen der Strukturschwäche auf die einzelnen Akteure als auch die daraus entstehenden Interaktions- und Kooperationsphänomene Berücksichtigung finden. Das Untersuchungsdesign ist ein qualitatives, wobei die formalisierte Auswahl der Fälle die Validität sowie die Reliabilität der Ergebnisse unterstützt. In den drei sich anschließenden Kapiteln werden für die ausgewählten Untersuchungskontexte Halle, Pirmasens und Schwerin die Wirkungsprozesse, ausgehend von der Strukturschwäche, rekonstruiert und analysiert.

## 4. Einzelfallanalyse Halle (Saale)

Halle (Saale)<sup>33</sup> liegt im südlichen Sachsen-Anhalt und ist mit 231.600 Einwohnern (2011) die zweitgrößte Stadt des Bundeslandes. Im Jahre 806 fand sie erstmalig Erwähnung und blickt auf eine ebenso wechselvolle wie kulturbildende Geschichte zurück. Die einstige Hansestadt machte sich schon früh einen Namen als Ort der Salzgewinnung, die noch heute zu touristischen Zwecken betrieben wird. Bischöfe und Fürsten hinterließen ihre Spuren, indem sie Burgen und Kirchen erbauen ließen<sup>34</sup>. Luther predigte in der Marienkirche am Markt, wo heute seine Totenmaske aufbewahrt wird. Von 1947-1952 war Halle die Hauptstadt Sachsen-Anhalts, bevor die Länder innerhalb der DDR aufgelöst und in Bezirke zergliedert wurden. Halle wurde im Zuge des 2. Weltkrieges nur wenig zerstört, doch litten viele der kulturträchtigen Bauten wie die Frankeschen Stiftungen, die gesamte Gründerzeitinnenstadt und das Rathaus zu DDR-Zeiten unter jahrzehntelanger Verwahrlosung, während in unmittelbarer Nachbarschaft Halle-Neustadt als eigene Stadt errichtet wurde (vgl. Patenius 2009). Seit der deutschen Wiedervereinigung 1990 gehört Halle wieder zum neu gegründeten Bundesland Sachsen-Anhalt und umfasst heute die beiden ehemals eigenständigen Städte Halle und Halle-Neustadt.

### 4.1. Strukturschwäche vor Ort

Die Ausprägungen der Strukturschwäche in Halle sind Gegenstand des folgenden Kapitels. Es werden strukturelle Angaben aus Stadtentwicklungsdokumenten sowie Aussagen der Akteure miteinander in Beziehung gesetzt und für die Bereiche demografische und soziale Entwicklung (4.1.1), Haushalts- und Wirtschaftslage (0) und Stadtumbau (4.1.3) verdichtet. Dabei soll deutlich werden, wie vielfältig die Ausprägungen des Strukturwandels sind und wie dadurch die Handlungsspielräume der Akteure verändert werden.

---

<sup>33</sup> Halle (Saale) wird im weiteren Verlauf der Arbeit nur noch als Halle bezeichnet.

<sup>34</sup> „Seit dem Dreißigjährigen Krieg ist [die Moritzburg] eine Ruine gewesen. Ich meine, ist uns ja aufgezungen worden von Moritz von Brandenburg, der ja 200 Jahre hier keine Burg bauen durfte. Aber als sich die Hallenser, ich glaube, 1478 total überworfen hatten, hat der Kardinal die Gelegenheit genutzt und ist von Magdeburg hier her gekommen und hat hier die Moritzburg gebaut als Feste gegen die Bürgerschaft. Also, uns ging es vor 200 Jahren richtig gut, aber dann kam Moritz von Brandenburg. Und dann sein Sohn, Kardinal Albrecht; hat ja hier residiert. Und diese große Moritzburg war ja seine Residenz. Alles wunderschön, das war Fünfzehnhundert und ein bisschen was. Und dann kam der Dreißigjährige Krieg. Und da ist die Moritzburg ja in Schutt und Asche gelegt worden. Und lag dann bis 1890, da hat die Stadt den Süd- und den Nordflügel ausgebaut und hat da draus ein Museum, eine Kunstgalerie, gemacht.“ (P2: 26).

#### 4.1.1. Demografische und soziale Entwicklung

2011 lebten mit 231.600 Einwohnern ca. 80.000 Menschen weniger in Halle als 1990 (Strategiedialog 2025 Halle, 2, P2: 6)<sup>35</sup>. Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen und für die Kommune erhebliche Folgen. Während der Bevölkerungsverlust bis 1995 vor allem auf den Wegzug von Hallensern in Richtung der alten Bundesländer zurückzuführen ist, war dann eine starke Tendenz der Suburbanisierung zu erkennen (Stadtentwicklungskonzept 2007, 14). Ein Hallenser<sup>36</sup> erklärt diese Entwicklung:

*„Die ersten Jahre sind die Leute der Arbeit nachgegangen, vor allen Dingen junge Leute [...]. Und die, die weg sind, die jungen Frauen, die können hier auch keine Kinder mehr kriegen. [...] Dann hatten wir Wegzug in das Umland vor allen Dingen von Leuten, die finanziell ganz gut dastanden, weil sie dort schneller und billiger an Bauland rankamen“ (P2: 6).*

Neben der Abwanderung war aber auch die vergleichsweise niedrige Geburtenrate<sup>37</sup> Ursache für die schrumpfende Bevölkerung (Stadtentwicklungskonzept 2007, 14). Während sich die Einwohnerzahl in den letzten Jahren vor allem durch den konstanten Zuzug von Studierenden stabilisiert hat, gehen die Prognosen davon aus, dass die Bevölkerung Halles weiter kontinuierlich schrumpfen und vor allem altern wird. Die Gruppe der über 65-jährigen<sup>38</sup> wird das einzig wachsende Bevölkerungssegment sein (Bertelsmann-Stiftung 2013a, 5).

Die Abwanderung und andauernde hohe Arbeitslosigkeit lassen vermuten, dass ein Anteil der Hallenser Bevölkerung über sehr begrenzte materielle Mittel verfügt oder gar auf staatli-

---

<sup>35</sup> Die Angaben zu den Interviewten lassen keinen Rückschluss auf die konkrete Person zu, mit der das Interview geführt wurde. Die Buchstaben stehen allein für den gesellschaftlichen Teilbereich: P = Politik; V = Verwaltung; B = Bürgergesellschaft. Die Zahlengabe hinter dem Doppelpunkt bezeichnet den Abschnitt im transkribierten Interview.

<sup>36</sup> Langjährige Bewohner Halles unterscheiden zwischen Halloren, Hallensern und Hallunken: Halloren sind jene Familien, die historisch zu den Salzförderern zählten. Hallenser sind jene, die in Halle geboren sind und Hallunken all jene, die zuzogen. In dieser Arbeit wird auf diese Unterscheidung keine Rücksicht genommen, sondern ausschließlich von Hallensern gesprochen (vgl. V4: 30).

<sup>37</sup> Man spricht von einem Geburtenknick oder Geburtenstreik in den ostdeutschen Bundesländern nach 1990 (Häußermann, Läßle & Siebel 2008, 204). Die Geburtenziffer (= Geburtenrate) sank von 1,52 (1989) auf 0,84 (1995) und ist heute bei 1,43 (2011). Die Geburtenziffer in den westdeutschen Bundesländern entwickelte sich von 1,45 (1990) auf 1,34 (1995) und beträgt heute 1,36 (2011). Die Geburtenziffer beschreibt die durchschnittliche Anzahl der Nachkommen pro Frau (vgl. BpB 2013).

<sup>38</sup> Die Bertelsmann-Stiftung prognostiziert, dass 2025 ein Viertel der Hallenser über 65 Jahre sein wird und das Durchschnittsalter 2030 von 44,2 auf 47,7 ansteigen wird (Bertelsmann-Stiftung 2013a, 3).

che Unterstützungsleistungen angewiesen ist. Die Quote der SGB-II-Empfänger<sup>39</sup> betrug 2010 20,7%, wobei die Kinderarmut mit 33,6% (2010) erheblich war (Bertelsmann-Stiftung 2013a, 7). Die Mehrzahl der Sozialhilfeempfänger wohnt in den Großwohnsiedlungen, was eine relative Sortierung der Bevölkerung nach Einkommensniveau im Stadtgebiet nach sich zieht (Stadtentwicklungskonzept 2007, 23). Ein kommunaler Angestellter fasst es zusammen:

*„Zwei Drittel der unter 15-jährigen leben im direkten ALG II Bezug, bei den unter 7-jährigen ist die Zahl noch größer, 75 Prozent der Kinder kriegen den Kita-Platz dort ermäßigt. Das sind natürlich erschreckende Zahlen“ (V5: 4).*

Im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten ist der Ausländeranteil mit 3,9% (2010) der städtischen Bevölkerung relativ gering (Bertelsmann-Stiftung 2013a, 8). Damit liegt Halle im Trend der ostdeutschen Städte, die erst nach 1990 in nennenswerter Größe Menschen aus anderen Ländern angezogen haben. Doch erwartet die kommunale Verwaltung eine weiter zunehmende soziale Segregation bei gleichbleibender relativer Armut: „Aus den geringen Kinderzahlen und der Alterung der Bevölkerung, verschärft durch die hohe Abwanderung in der jüngsten Vergangenheit, erwachsen langfristig gravierende strukturelle Verschiebungen und Probleme“ (Stadtentwicklungskonzept 2007, 25).

Ein aussagekräftiges Indiz für die demografische Entwicklung einer Kommune ist die Entwicklung der Schulen. Das Stadtentwicklungskonzept fasst diese Entwicklung zusammen: „Von den ursprünglich 140 Schulen im Jahr 1992 gab es 2004 noch 91. Schulneugründungen erfolgten nur durch freie Träger. Ursache der Entwicklung ist vor allem der Rückgang der Schülerzahlen, von 1992 bis 2004 immerhin von 41.820 auf 22.839, d. h. auf etwa die Hälfte. Die Zahl der Einschulungen hat sich von 3.761 im Schuljahr 1992/93 auf 1.412 im Schuljahr 2004/05 reduziert“ (2007, 59).

---

<sup>39</sup> Als SGB-II-Empfänger werden diejenigen bezeichnet, die nach dem Sozialgesetzbuch II Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen haben, die auch als Arbeitslosengeld II bezeichnet werden.

#### 4.1.2. Haushalts- und Wirtschaftslage

Der kommunale Haushalt der Stadt Halle ist prekär, was sich an den Indikatoren der Bertelsmann Stiftung (vgl. Tabelle 7) ablesen lässt. Halle gehört zu den Städten mit den niedrigsten Gewerbesteuereinnahmen und leidet damit an struktureller Finanzschwäche. Gleichzeitig sind die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich relativ hoch, was darauf hindeutet, dass Halle trotz niedrigerer Personalausgaben finanzielle Belastungen schultern muss, die aus eigener Kraft nicht zu stemmen sind.

Tabelle 7: Überblick über die Haushaltslage Halle (Saale) (Bertelsmann-Stiftung, 2013b)

Indikatoren (Angaben je Einwohner)	Halle (Saale)	Deutschland (krsf. Städte)
<b>Einnahmen lfd. Verwaltung/EW 2010</b>	2.269,6€	2.647,7€
<b>Gewerbesteuereinnahmen/EW 2010</b>	167,4€	550,5€
<b>Schlüsselzuweisung aus dem kommun. Finanzausgleich 2010/EW</b>	598,5€	373,5€
<b>Personalausgaben Verwaltung 2010/EW</b>	496,8€	713,2€
<b>Verschuldung im Kernaushalt 2009/EW</b>	2.598,1€	2.218,2€
<b>Kassenkredit 2009/EW</b>	1.505,8€	909,2€

Zu der Schwäche der innerstädtischen Wirtschaft kommen Altschulden hinzu, die über die letzten zwei Jahrzehnte trotz aller Ausgleichszahlungen und Bundesmittel eher angestiegen als gesunken sind. Aus politischer Sicht wird dieser Zustand kritisch eingeschätzt:

*„Also, das ist durch die Wirtschaft der letzten 15 Jahre, wo ein ungeheures Altdefizit, also Schulden, die jedes Jahr mitgenommen werden und über Kassenkredite bedient werden, nicht gelungen. Im Gegenteil. Wir sind immer noch bei der – wie auch unser Land – immer noch bei einer Kreditaufnahme und produzieren eigentlich noch Altschulden. Das Modell oder jedenfalls das Vorhaben, Altschulden abzubauen, stockt. Und da müsste man ins Eingemachte teilweise gehen; Wohnungen verkaufen, also Immobilienflächen, um dieses Altdefizit abzubauen“ (P3: 5).*

Zwei Ursachen liegen der wirtschaftlichen Schwäche Halles zu Grunde. Erstens brachen wesentliche Industrien 1989/1990 in der Stadt sowie im Umland zusammen. Zehntausende Industriearbeiter wurden freigesetzt, was die Quote der Industriebeschäftigten von 34,7% (1989) auf 19,4% (2004) sinken ließ. Was heute an neuen Wirtschaftsentwicklungen in Halle zu beobachten ist (vgl. u.a. Hensling 2008), ist viel kleinteiliger und beschäftigt bei weitem nicht

so viele Menschen wie vor 1989. Der Aufbau wissensintensiver Bereiche wie Nanotechnologie und Biotechnologie verläuft nur langsam durch die Clusterbildung mit universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Zweitens produzieren Nachfolgefirmer in den nahegelegenen Städten Leuna und Buna heute wieder, zahlen aber genau dort ihre Gewerbesteuer. Diese historische Belastung wird auch in der städtischen Politik so erkannt:

*„Und wir hatten in Halle ein ganz, ganz großes Problem, eine Monostruktur in der Wirtschaft. [...] Die großen Chemieunternehmen lagen nicht in der Stadt, sondern vor den Toren. Leuna, Buna, Bitterfeld“ (P2: 4).*

Trotz der Abwanderung zehntausender Menschen ist die Arbeitslosigkeit in Halle seit 1990 vergleichsweise hoch gewesen. Während sie zuletzt noch 13,4% (2010) betrug, erreichte sie mit über 20% Anfang der 2000er Jahre deutsche Spitzenwerte<sup>40</sup>. Doch trotz hoher Arbeitslosenzahlen zeichnet sich ein Arbeitskräftemangel in der Zukunft ab, da Abwanderung und Alterung das Arbeitskräfteangebot drastisch sinken lassen (Stadtentwicklungskonzept 2007, 52).

#### *4.1.3. Stadtumbau*

Eine Herausforderung der Stadt Halle ist der wirtschaftliche, kulturell sensible und vorausblickende Umgang mit der städtischen Bausubstanz. Zwei Tendenzen sind darin sichtbar: Rückbau und Sanierung. Während vor 1989 die Großwohnsiedlungen Halle-Neustadt und die Silberhöhe als attraktive und moderne Wohnlagen galten und die Gründerzeitviertel in der Altstadt verfielen, änderte sich die Nachfrage nach Art und Umgebung von Wohnungen radikal. Zu Hochzeiten lebten 120.000 Menschen in 33.000 Wohnungen in Halle-Neustadt, heute sind es noch 50.000 Einwohner (Patenius 2009, 21). Ein langjähriger Bewohner formuliert es so:

*„Halle-Neustadt war dasjenige Neubaugebiet, in dem es zuletzt die mehr oder minder größeren Probleme gab, weil Halle-Neustadt als komplette Stadt geplant und gebaut worden ist“ (B6: 4).*

Ab 1997 setzte eine starke Binnenwanderung aus den Neubauvierteln in die Altbauviertel ein, was zu einem Anstieg der Leerstände in den Großwohnsiedlungen von 2% auf 40% nach sich zog (Stadtentwicklungskonzept 2007, 35). Die sich vor allem in der Hand der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften befindenden Plattenbauten wurden zu einem finanziellen Problem für die Kommune. Mit der Hilfe des Bundesprogramms ‚Stadtumbau Ost‘ wurden tausend-

---

<sup>40</sup> Daten des BBSR. Durchschnittliche Arbeitslosenquote 2001-2009: 18,2%.

de Wohnungen vom Markt genommen, um diesen überhaupt für die Stadt Halle zu erhalten<sup>41</sup>. Zusätzlich standen und stehen die kommunalen Stadtplaner vor der Herausforderung, die Infrastruktur in gleichem Maße mitschrumpfen zu lassen, wie Bevölkerung und Siedlungsausdehnung zurückgehen. Das Dilemma benennt der Planer selbst:

*„Einen Stadtplan haben wir ja, und dafür fehlt ja nur noch der Mut, dass an der Brücke vor den Gleisanlagen die Stadt zu Ende sein sollte. Man hätte da schneller diesen Stadtteil entvölkern können und dadurch die Verdichtung woanders vorantreiben. In der Südstadt zum Beispiel, wo auch noch billigerer Wohnraum da ist. Oder Halle-Neustadt. [...] Ich meine, die spannende Frage ist ja immer: Ende mit Schrecken? Oder alles wird stranguliert und runter gefahren, und überall fehlt ein bisschen was, und dadurch kann alles nicht richtig leben oder sterben“ (P3: 63).*

Der wirtschaftlich erzwungene Rückbau einer Stadt bringt nicht gekannte Konflikte für die darin lebenden Menschen sowie für die städtische Governance mit sich. Es gab und gibt kaum Vorlagen, wie Schrumpfung zu administrieren ist. Auf der anderen Seite wurden die nahezu unbewohnbaren Innenstadtquartiere saniert und in Privatbesitz rücküberführt. Doch bleibt auch hier ein großer Sanierungsbedarf, der bei gegebenem Immobilienmarkt nur langsam vorangeht.

Neben der Neuordnung des Wohnungsmarktes müssen sich Politik, Verwaltung und Gesellschaft mit zwei weiteren Kategorien der Stadtplanung befassen, die zukunftsgerichtet sind und Investitionen erfordern. Zum einen geht es um die Investition in neue Projekte, die Leerstellen in wirtschaftlichen, kulturellen oder auch städtebaulichen Zusammenhängen schließen. Beispielhaft steht dafür der Umbau des Stadions, den die Stadt mit 10 Millionen Euro bezuschusst hat. Die Frage ist:

*„Können wir uns das leisten angesichts der Haushaltslage? Siebzehneinhalb Millionen. Davon hatte die Stadt zehn Millionen bezahlt. Die Stadt hat das, indem sie Eingemachtes – also Immobilienverkäufe – vorangetrieben hat[...] Hätte man das für was anderes einsetzen können?“ (P3: 67).<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> „Seit 2003 vollzieht sich der Wohnungsabgang fast ausschließlich im Rahmen des Stadtumbau-Ost-Programms, das damit zum wichtigsten Faktor für den halleischen Wohnungsmarkt geworden ist. Von 2003 bis Ende 2005 wurden 6.485 Wohnungen mit Fördermitteln des Stadtumbau-Ost-Programms in Halle abgerissen [...]“ (Stadtentwicklungskonzept 2007, 28). Bis heute wurden etwa 12.000 Wohnungen abgerissen.

<sup>42</sup> Der Hallesche FC stand zum Ende der Saison 2012/2013 in der Dritten Bundesliga auf Platz 10.

Die Verteilungskämpfe sind unter der Bedingung von Strukturschwäche in Halle sehr stark. Jede Investition der Kommune lässt sich hinterfragen, da es unzählige Anliegen gibt, die ebenfalls und nicht unberechtigt auf Anerkennung warten. Die zweite Kategorie der Herausforderungen sind nicht oder nicht mehr genutzte Immobilien und städtebauliche Zusammenhänge. Diese prägen das Stadtbild mit ihrer Präsenz weiterhin und erinnern an ehemalige Zentren der Produktion und der Arbeit. Deren Neunutzung sind zugleich Herausforderung und Chance für eine Kommune wie Halle.

## 4.2. Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure

Ohne Zweifel hat sich seit dem massiven Einsetzen des Strukturwandels 1990 in Halle vieles positiv entwickelt. Halle hat seine Position als kulturelles Zentrum in der Region Mitteldeutschland ausgebaut und zieht heute tausende Studierende an. Viele Strukturwandelfolgen wurden mit Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln abgefedert und neue Strukturen entwickelt. Im Folgenden wird nach dem Modell von Mayntz (2004) eine Analyse der Wirkungsmechanismen von Strukturschwäche (Makro-Ebene) auf Akteure der einzelnen Teilbereiche (Mikro-Ebene) vorgenommen. Die Erkenntnisse beziehen sich dabei auf die Aussagen der Interviewten für ihren jeweiligen Bereich und stellen eine Innensicht dar.

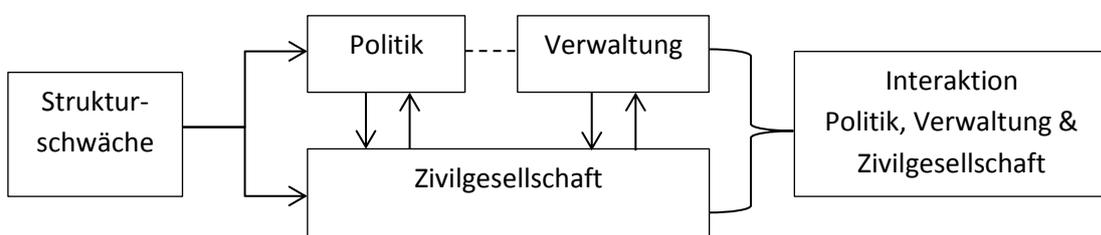


Abbildung 9: Wirkungsschema Strukturschwäche und Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft

### 4.2.1. Politik

Als 1990 die deutsche Wiedervereinigung vollzogen wurde, war auch in Halle noch nicht abzusehen, mit welcher Rasanz die Hoffnungen auf eine neue Zeit und deren Wirklichkeiten auseinanderdriften sollten. Die Strukturschwäche setzte im Grunde sofort ein, indem die dominierenden Betriebe schlossen und Zehntausende anderswo nach Arbeit und Glück suchen mussten. Alle politischen Akteure sind seitdem und bis heute mit einem Problem der Gleichzeitigkeit konfrontiert: Sie müssen die Stadt im Inneren erneuern und an den Rändern einreißen. Sie wollen und müssen Kulturgüter erhalten und soziale Segregation verhindern. Sie wollen

Wachstum, müssen es von Wahl zu Wahl versprechen und häufen doch kontinuierlich Schuldenberge an, um die Hoffnung auf Wachstum in der Zukunft nicht zu enttäuschen. Die Politiker selbst beschreiben ihre Lage ironisch gelassen, wohl wissend, dass sie zwischen der langsam sich entwickelnden Wirklichkeit und den enttäuschten Erwartungen der Bürger ständig moderieren müssen. Diese Erwartungen reichen bis in die Zeit vor 1989 zurück, als Halle-Neustadt das Wahrwerden vieler Träume war. Das noch heute „starke proletarische Element“ (P3: 31) wurde damals in den Mittelpunkt aller politischen und planerischen Bemühungen gestellt – zu Lasten der bürgerlichen Schichten mit ihren Gründerzeithäusern, Theatern und Kirchen. Seit 1990 hat sich diese eindeutige Ausrichtung geändert: Die Innenstadt mit ihrer Gründerzeitarchitektur wird aufgewertet, die Plattenbauviertel dagegen nicht. Kultur wird gefördert und zum Aushängeschild der Stadt gemacht, wobei die Frage unbeantwortet bleibt, wie viele der Hallenser sich beispielsweise Karten für die Händel-Festspiele leisten können und wollen.

Die kommunalen Politiker sehen sich selbst mehr als Krisenunternehmer denn als Interessensvertreter. Sie nehmen diese Zuschreibung an, weil sie nicht anders können. Die vielschichtige Strukturschwäche macht es ihnen unmöglich, die an sie gerichteten Erwartungen zu erfüllen, deswegen operieren sie wissend in einer scheinbar schiefhängenden demokratischen Realität, in der die meisten Versprechen nicht einzuhalten sind. So wird die politische Theorie mit der Empirie verbunden:

*„Der Bürger muss eigentlich uns vertrauen, die er nun mal gewählt hat. Ein Stückchen jedenfalls oder mit uns kommunizieren. Und dann entwickelt sich ja oftmals Vertrauen, aber eben auch Misstrauen, weil sie dann sagen: Was ist denn das für eine Pfeife hier bei den Interessenvertretern? Und wir sollen ein Stückchen vertrauen, was die Verwaltung macht. Aber wie heißt es so schön: Kontrolle ist besser“ (P3: 37).*

Kommunale Strukturschwäche wird in Deutschland mit finanziellen Hilfestellungen von Bund und Ländern beantwortet. Zwar reichen diese nicht aus und sind nicht alle permanent verfügbar, doch helfen sie den Kommunen, drängende Anliegen umzusetzen. Dieses Angebot ermöglicht es den Politikern, Erfolge ihren Bürgern nicht in Aussicht zu stellen, sondern sie mit ‚organisierten Mittelzuweisungen‘ zu überraschen. So hat das Konjunkturpaket der Bundesregierung, das die Wirtschaftskrise 2009 überbrücken helfen sollte, eine ganze Reihe von Schulrenovierungen in Halle möglich gemacht. Ein anderes Beispiel ist die Sportförderung:

*„Das hatte dann ziemlich schnell geklappt, mit dem Olympia-Stützpunkt oder mit der Schwimmhalle. [...] Wenn's neunzig Prozent vom Bund gibt, dann schlägt man zu“ (P3: 69).*

Die Strukturschwäche in Halle bringt den Policy-Prozess (vgl. Howlett & Ramesh 2003) immer wieder ins Stocken und erzeugt damit eine Problemlösungsunfähigkeit von Politik und Verwaltung. Es mangelt den Politikern weder an Herausforderungen noch an Vorschlägen zur Zukunftsgestaltung. Doch sind strukturell immer alle Mittel zum Erhalt des Status Quo schon verplant und können nur umgelenkt werden, wenn dafür ein anderes Anliegen oder eine kommunale Selbstverständlichkeit zur Disposition gestellt wird. Diesen Prozess der Stockung ist am besten in den eigenen Worten eines damit Beschäftigten formuliert:

*„Na, erst mal ist es die Pflicht der Stadtverwaltung. Also derer und die der Kämmerei, uns einen annehmbaren Haushalt, also eigentlich einen ausgeglichenen Haushalt, vorzulegen. Das gelingt ihr in der Regel nicht. Und es gibt da bestimmte Richtlinien vom Landesverwaltungsamt, die noch eine gewisse Nettokreditaufnahme zulassen. [...] Die legen uns Streichlisten vor, und diese Streichlisten sind dann wie ein Schwarzes-Peter-Spiel. [...] Und das muss man noch auf dem Hintergrund eines sehr gesplitterten Stadtrates sehen. [...] Dann gibt's keinen Haushalt, da gibt's eine vorläufige Haushaltsführung, die verhindert Investitionen [...] Aber der Stadtrat ist in dem Fall entmündigt, und das kann auch nicht Sinn und Zweck sein. [...] Und dann kommt natürlich noch eine Bürgerschaft, die auch mehr Transparenz und mehr Mitbestimmung einfordert und auch tut“ (P3: 9).*

Strukturschwäche wirkt also in die Politik hinein, indem die partikularisierten Erwartungen der Bürger an die Zukunft sich in ein politisches Mandat ohne klare Mehrheiten übersetzt (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Sitzverteilung im Stadtrat 1990-2009 (Stadt\_Halle 2004, 2009)

	1990	1994	1999	2004	2009
<b>CDU</b>	51	13	16	14	14
<b>SPD</b>	35	14	13	10	11
<b>Die Linke (früher PDS)</b>	28	15	14	14	14
<b>Bündnis 90/Die Grünen</b>	20	3	2	3	5
<b>FDP</b>	20	5	2	3	5
<b>Andere<sup>43</sup></b>	6	6	9	12	7
<b>Gesamt:</b>	<b>160</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>56</b>
<b>Wahlbeteiligung (in Prozent)</b>	68,2	60,5	44,7	38,7	37,51

Der Stadtrat wiederum wird mit Lösungsvorschlägen von der Stadtverwaltung konfrontiert, die politisch nicht tragbar sind. Ebenso sind die Bedingungen für die Problemlösungen der Verwaltung so gestrickt, dass sie nicht anders können, als politisch untragbare Vorschläge zu unterbreiten. Selbst die Erweiterung der Verhandlungsmasse über die Aufnahme von Schulden ist soweit ausgereizt, dass ‚politische Preise‘ gar nicht mehr gezahlt werden können. Damit sortieren sich zu behandelnde Problemlagen gewissermaßen selbstständig. Dann werden genau jene Politiken verfolgt, die die wenigsten politischen Kosten mit sich bringen, nicht jedoch die niedrigsten finanziellen Kosten. Schwierige richtungweisende Entscheidungen können unter diesen Umständen liegenbleiben, weil ihnen Fürsprecher und Gelegenheiten fehlen, diese durchzubringen (vgl. Zahariadis 2007).

Politik wird dann wiederholt als ‚Angelegenheit der verpassten Möglichkeiten‘ erzählt. Wäre dieses und jenes damals gemacht worden, dann wäre es heute anders. Das liegt einerseits an dem beschriebenen Mechanismus, in dem politische Kompromisse nicht mehr durch Mittelverteilungen gelöst werden können. Andererseits waren die Entwicklungen, die die heutigen Pfadabhängigkeiten zementiert haben, zu wenig vorstellbar. Halle leidet beispielsweise besonders daran, dass die umliegenden Landkreise erheblich mehr Gewerbesteuern einnehmen als Halle selbst, die Bewohner jedoch die Infrastruktur der Großstadt nutzen. Eine Gemeindeform wurde aber verpasst und ist nach heutigen Mehrheits- und Interessenslagen nicht mehr möglich.

*„Aber die Dörfer haben alle Angst, [...] dass wir uns hier in der Innenstadt nur goldene Gehsteige bauen und sie dann vergessen mit ihrer Freiwilligen Feuerwehr. Ich war bei*

<sup>43</sup> Zu den hier nicht im Detail aufgeführten anderen Parteien gehören „Mitbürger für Halle“, „Die Grauen“, „Neues Forum“, „Wir für Halle“, „NPD“, „Republikaner“, „Unabhängige Bürgerliste Halle“, „Unabhängige Fraktion“, MBL und die „Wählergemeinschaft Volkssolidarität 1990 e.V.“.

*solchen Diskussionen auch dabei. Aber die werden ja im Land entschieden, im Landtag. Dort ist die Struktur, die Gemeinde-Gebietsreform. Und da gibt's einfach mehr Landräte, die von dem ländlichen Teil gewählt werden, und dadurch [...] sind die Landtagsabgeordneten in der Mehrheit“ (P3: 81).*

Strukturschwäche verändert die politischen Akteure, weil sie den Kontext des Politischen verändert. Die Gleichzeitigkeit von Aufbruch und Abbruch unterbindet es, gemeinschaftsstiftende Pfade für die kommunale Zukunft vorzuschlagen oder gar anzugehen. Diese zumindest wahrgenommene ‚strukturelle Unmöglichkeit‘ führt zu einer dauerhaften Strategie des Durchwurstelns (‚muddling through‘) (vgl. Lindblom 1959), welches das politisch und administrativ Mögliche schafft, aber konzeptionell Entwicklung der Kommune von Seiten der Politiker erschwert.

#### *4.2.2. Verwaltung*

Die Hallenser Stadtverwaltung ist seit 1990 zwei Kontextveränderungen ausgesetzt gewesen, die bis heute nachwirken. Mit dem Ende der DDR wurde sie erstmalig demokratisch gewählten Politikern unterstellt und umgehend mit der Verwaltung von Halle-Neustadt fusioniert. Es brach auch für die Beamten und Angestellten eine neue Zeit an, in der es galt, Fördermittel auszugeben und neue Strukturen zu schaffen. Langsamer jedoch kam die Vergegenwärtigung der zweiten Kontextveränderung. Dass Halle nicht wachsen, sondern schrumpfen würde, war in den ersten Jahren nach 1990 nicht vorstellbar:

*„Am Anfang, da meine ich jetzt so die ersten Jahre, die Neunzigerjahre, war sehr viel so im Aufbruch, im Aufschwung. Man nahm an, es wächst jetzt alles. Dann gab's so [...] um die Jahrtausendwende dann diese Geschichte mit dem Thema Schrumpfung. Als das aufkam, als wir erleben mussten, dass es doch nicht immer nur aufwärts geht, sondern dass zumindest bestimmte Aspekte der Stadtentwicklung auch in eine andere Richtung laufen können, nämlich eben schrumpfen, und mussten uns damit auseinandersetzen“ (V4: 4).*

Anzuerkennen, dass Halle in seiner Bevölkerung schrumpft, war sowohl für Politiker als auch für Angestellte in der Verwaltung ein längerer Prozess. Diese Anerkennung war jedoch zwingend, um die Konsequenzen der Schrumpfung zu erkennen und mit geeigneten Maßnahmen zu flankieren. So hat es bis 2007 gedauert, bis die Verwaltung ein ‚Integriertes Stadtent-

wicklungskonzept' vorlegen konnte, in dem die demografischen und physischen Realitäten der Stadt beschrieben sowie der Versuch einer städtebaulichen Planung unternommen wurden. Erst da war belegt, dass die Bevölkerung der Stadt nicht nur schrumpft, sondern sich auch in ihrer Zusammensetzung verändert. Das bedeutet im Detail, dass es vergleichsweise mehr ältere Menschen in der Stadt gibt, deren Bedürfnisse nach Wohnraum, Mobilität sowie medizinischer Versorgung schon in der Planung zu berücksichtigen sind. Die Zukunftserwartung der Planer ist inzwischen kongruent mit den aktuellen Entwicklungen:

*„Das hängt dann mit den weiteren Entwicklungen der Bevölkerungszahlen zusammen. Über einen längeren Zeitrahmen gesehen wird's natürlich dann doch wieder Abnahmen geben. Es sei denn, wir werden eine Zuwachsstadt – aber das nimmt man nicht an. Das werden wir jetzt auch in dem Maße unserer Stadtentwicklungspolitik der nächsten Zeit nicht zugrunde legen“ (V4: 124).*

Ein zentrales Feld der Wirkung der Strukturschwäche auf die Verwaltung war der Städtebau. Die hohen Abwanderungsraten führten dazu, dass tausende Wohnungen leer blieben. Je stärker der Innenstadtbereich erneuert wurde, desto mehr Menschen wanderten zudem aus den Plattenbauten in die Altbauten. Damit entstand für die Verwaltung die groteske Aufgabe, die zuletzt gebauten Häuser an den Rändern der Großwohnsiedlungen als erstes wieder einzureißen oder mit Hilfe der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften vom Markt nehmen zu lassen. Problematisch ist jedoch, dass eine Vielzahl von Bürgern Wegzug und Abriss als einen feindlichen Eingriff in ihre Lebenswelt begreifen. Die Verwaltung musste hier zum Schutz eines Gutes, nämlich des Miet- und Immobilienmarktes, viele Bürger überzeugen und zwingen, ihre Wohnung zu verlassen. Die Verwaltung musste diesen politisch gewollten und sachlich notwendigen Auftrag umsetzen, wohlwissend, dass diese Eingriffe in die Leben ihrer Bürger die Legitimation des politisch-administrativen Prozesses nicht steigern würden:

*„Die hatten noch eine gewisse Verbundenheit natürlich zu ihrem Stadtteil entwickelt und sind ja auch damit großgeworden, dass immer ein Wohnungsmangel herrschte. Für die war es natürlich völlig unverständlich, dass man jetzt anfängt, Wohnungen abzureißen. Die können das nicht nachvollziehen. Bis heute können das viele nicht nachvollziehen, dass man Wohnungen abreißt. Also das Verständnis zu wecken war ein weiterer Aspekt, der mit diesem ganzen Stadtumbauprogramm einherging“ (V4: 16).*

Inzwischen sind die größten Abrisse abgeschlossen und auch die Stadtbevölkerung hat sich wieder stabilisiert. Doch bleibt der Druck auf die Verwaltung bestehen, sich über Infrastruk-

turentwicklungen Gedanken zu machen, die den veränderten Anforderungsbedingungen der Zukunft gerecht werden. Dabei scheint der Verwaltung die ‚normative‘ oder politische Orientierung zu fehlen. Die Strukturschwäche wirkte sowohl auf der Output-Seite der Verwaltung als auch auf ihrer Input-Seite. Noch heute sucht die kommunale Politik (siehe Kapitel 4.2.1) nach kommunal übergreifenden Konzepten, die in der Lage sind Verwaltung, Bürger und Wirtschaft miteinander zu integrieren. Ein Interner beschreibt es:

*„Und ich glaube, die Stadt Halle sucht immer wieder und findet aber nichts, wo es fest bleibt. Also wir arbeiten auf ganz vielen Ebenen. So mit diesen Label Händelstadt kann man gut leben, gerade was so international Anerkennung betrifft, ist es auch ein gutes Label, aber für die meisten hier vor Ort ist es unbefriedigend“ (V5: 30).*

Dieses Fehlen der Orientierung bedeutet, dass auch auf der Verwaltungsseite eine starke Tendenz des Sich-Durchwurstelns herrscht. Das ist für Verwaltungen weder untypisch noch gefährlich. Doch bedeutet es, in Konfliktsituationen keine Anleitung für die Lösung von Verteilungsdilemmata zu haben. So kann es passieren, dass beispielsweise Kulturförderung gegen Sportförderung ausgespielt wird. Die Verteilungen richten sich dann nach den aktuell vorherrschenden Koalitionen und Kräfteverhältnissen und nicht an einer gemeinsamen Stadtidee aus. Die Gefahr für eine schrumpfende Stadt wie Halle ist, dass sie auch ihre Verwaltung dem entsprechend anpassen muss. Damit verlieren auch einzelne Dezernate in ihrer eigenen Wahrnehmung an Einfluss, weil ihre Mittel schrumpfen. Dadurch setzt sich bei fehlender politischer Integration eine Partikularisierung der Interessen in der Verwaltung fort, die dort verhärten und selbst mit politischem Willen nicht einfach aufzubrechen sind.

Einen möglichen Ausweg formuliert einer der Interviewten, indem er eine Umdeutung der Realität vornimmt. Schrumpfend und strukturschwach sind zwei kommunale Prädikate, die weitestgehend negativ besetzt sind. Doch es gelingt ihm, die Folgen von Strukturschwäche anders zu sehen:

*„Also ich persönlich sehe da auch Chancen für so eine schrumpfende Stadt beispielsweise. Dass man sich einfach auch ein besonderes Leben gönnt und das versucht auch zu leben und das auch als Standortfaktor zu leben und zu sagen, okay, hier ist es, diese Kommune ist kinderfreundlich, hier lohnt es sich für Kinder, Jugendliche und Familien zu leben sozusagen“ (V5: 26).*

### 4.2.3. Zivilgesellschaft

Die Wirkmechanismen von Strukturschwäche auf die Zivilgesellschaft in Halle direkt zu entdecken und zu verifizieren ist herausfordernd. Das liegt einerseits an der jungen Geschichte der Zivilgesellschaft, die sich erst ab 1990 eigenständig und unabhängig entwickeln konnte. Sie musste sich parallel mit dem Einsetzen des Strukturwandels formieren. Während Howard (2003) argumentiert, dass die Zivilgesellschaft in post-sozialistischen Staaten deswegen so schwach ist, weil die Bürger auf ihre Erfahrungen mit dem unfreiwilligen Engagement zurückgreifen und sich nun gegen Engagement überhaupt entscheiden, kann die langsame Entwicklung der Zivilgesellschaft aber auch an den unvorteilhaften Bedingungen selbst liegen. Man kann davon ausgehen, dass zumindest mit der starken Abwanderung der Hallenser der Pool potenziell Engagierter geschrumpft ist. Dies wurde von den Interviewten anerkannt, aber nicht als Erklärung für die gegenwärtige Entwicklung verwendet. Vielmehr wurde darauf abgestellt, dass sich durch die Strukturschwäche erst Räume geöffnet haben, die Engagement ermöglichen:

*„Und das Schrumpfen der Stadt hat ja auch Freiräume geschaffen, ja? Also, wenn ich andere Städte sehe...“ (B7: 70).*

Eine weitere Schwierigkeit in der qualitativen Untersuchung der Zivilgesellschaft ist ihre Vielschichtigkeit. Zivilgesellschaft als gesellschaftlicher Bereich verfügt nicht über ein Zentrum, auf das die Organisationen und Engagierten Bezug nehmen. Vielmehr artikulieren auch in Halle die Freiwilligen ihre Aufstellung als dem Wesen der Zivilgesellschaft entsprechend. *„Jeder macht so Seins“ (B2: 40)* fasst es ein Aktiver zusammen, was Zivilgesellschaft aus Sicht der Engagierten ist: Vorrangig das Verfolgen eigener Interessen und Neigungen.

Doch hat der Strukturwandel in diese Interessensbereiche einzelner eingegriffen und zivilgesellschaftliche Reaktionen damit hervorgerufen. So ist der Statusverlust von Halle-Neustadt durch Abwanderung und Rückbau eine spürbare Veränderung der Lebenswelt jener, die weiterhin dort wohnen. Halle-Neustadt hat ein nicht unerhebliches Identifikationspotenzial entwickelt, weil es bis 1990 zu den erstrebenswertesten Quartieren zählte und die älteren Bewohner ihren Bau nicht nur miterlebt, sondern z.T. sogar eigenhändig vorangetrieben haben. Ein Verein gründete sich eigens, um die Interessen der Bürger zu artikulieren und damit eine Plattform zu bieten, sich über die Veränderungen auszutauschen und die dafür Verantwortlichen vor Ort Stellung beziehen zu lassen. Diese Organisation hat Protest organisiert und Identifikation gestiftet. Doch schwinden diese Identifikationspotenziale mit dem kontinuierlichen Wegzug

der Bewohner und mit den weniger werdenden öffentlichen Mitteln, die dem Verein zur Verfügung stehen:

*„Es ist besonders schwer, einen Verein, ich will nicht sagen am Leben zu erhalten, aber ich sage mal funktionsfähig zu halten, der sich um das Wohl der Bürger und die Entwicklung im Stadtteil und so [kümmert]“ (B6: 59).*

Ein zweites Beispiel deutet einen ähnlichen Mechanismus an, kommt aber zu einem anderen Ergebnis. Ein ehemaliges Jugendhaus in einer zentralen Parkanlage liegt seit vielen Jahren brach, weil die Stadtverwaltung weder über ein Konzept noch über die Mittel verfügt, hier gestaltend einzugreifen. Das Identitätspotenzial der Immobilie ist hoch, da es über Jahrzehnte vielen Hallensern ein Ort der Kindheit und des Erwachsenwerdens war. Gegen die Widerstände von Stadtrat und Verwaltung gelingt es einer Initiative, die sich als Verein formiert hat, nach sieben Jahren der Stadt einen Vertrag abzuringen, dieses Gebäude zu sanieren und nutzen zu dürfen. Im Sinne sozialen Unternehmertums müssen auch diese Engagierten Mittel und Wege finden, ihr Vorhaben zu realisieren. Doch wirkt diese Besetzung eines Freiraums bei gleichzeitig kontinuierlicher Entwicklung von Protest- und Verhandlungspotenzial gegenüber der öffentlichen Hand engagementfördernd:

*„Ich spreche immer von einem Engagement-Generator. Also das funktioniert schon, weil halt das Haus doch so eine herausragende Stellung hat, weil die Leute das so stark wahrnehmen. Da erreicht man auch Menschen, und das macht mich natürlich am meisten glücklich und macht es uns natürlich auch einfacher... Da erreicht man auch viele Menschen, die sich vorher noch nicht engagiert haben“ (B7: 64).*

Die Strukturschwäche kann also problembezogene zivilgesellschaftliche Reaktionen hervorrufen, da sich Menschen organisieren und – über spontanen Protest hinausgehend – gestaltend wirksam werden. Während im Fall des Stadtteilvereins die Strukturschwäche über Abwanderung und Mittelkürzungen dafür sorgt, dass diese Organisation stagniert und wohl eines Tages einschlafen wird, erlaubt sie anderen durch eben diese Mittelschwäche, Freiräume weiterhin zu nutzen, die von der öffentlichen Hand oder der Wirtschaft nicht gefüllt werden können. Welche Pfade zivilgesellschaftliche Organisationen in Halle einschlagen, hängt sicher noch von einigen anderen Faktoren ab. Die Fähigkeit Engagement zu ermöglichen gehört ebenso dazu wie die Qualität und die Identifikation derer, die sich engagieren. Immer wieder beziehen sich Zivilgesellschaftler aber auf ihre prekären finanziellen Situationen. Strukturschwäche scheint es mit sich zu bringen, dass die finanzielle Kraft, die Bürger aus sich selbst heraus er-

bringen können, relativ begrenzt ist. Damit steigt die Notwendigkeit, andere finanzielle Quellen nutzen zu können, die im Rahmen von europäischen, nationalen, regionalen und kommunalen Programmen auch bereitgestellt werden. In Halle manifestiert sich dadurch die natürliche Konkurrenz der Interessen, die Zivilgesellschaft auszeichnet, in einem Verteilungskampf, der bis in das Politische hineinreicht. Nicht nur die wenigen Mittel werden da beklagt, sondern auch die Art der Verteilung:

*„Und dann machen wir jährlich ein, sagen wir mal, riesengroßes Bürgerfest hier. [...] Naja, da muss ich einfach rumgehen und betteln, richtig betteln. Heute werden diejenigen, die ein bisschen was zu vergeben haben, also Sparkasse, Stadtwerke oder so, die werden von den politisch führenden Leuten hier drangsaliert: Du musst einen Olympia-Stützpunkt, du musst diese Fußballmannschaft, die hier... und, und, und“ (B6: 25).*

Die kommunale Strukturschwäche in Halle wirkt also direkt auf Zivilgesellschaft. Sie ermöglicht Engagement, indem kulturelle, soziale und physische Freiräume entstehen. Initiativen werden zu Organisationen und Akteuren auch in politischen Verhandlungen. Sie schwächt aber auch Zivilgesellschaft, weil sie die Finanzkraft der Bürger einschränkt, diese sogar abwandern lässt und den Kampf um öffentliche Gelder verschärft.

### **4.3. Mechanismen zwischen den Teilbereichen**

Nach der Klärung der Einflüsse der Strukturschwäche auf einzelne gesellschaftliche Teilbereiche in Halle soll im Folgenden untersucht werden, wie Mechanismen zwischen den Teilbereichen Politik und Zivilgesellschaft sowie zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft von der Strukturschwäche beeinflusst werden. Die Erkenntnisse über die Wirkmechanismen beruhen auf den Aussagen der Interviewten aller Teilbereiche.

#### *4.3.1. Zivilgesellschaft und Politik*

Die Kernfrage dieser Arbeit ist, ob und wie kommunale Strukturschwäche das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft verändert. Die ungünstigen demografischen, wirtschaftlichen und haushalterischen Bedingungen Halles wurden erläutert und auch mit den Wahrnehmungen der Akteure belegt. Die Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft begreifen sich auch im Sinne der dreiteiligen Gesellschaftskonzeption (vgl. u.a. Howard 2003, 33) als eigenständig und voneinander verschieden, doch haben sie die jeweils anderen Akteure im Blick.

Aus Sicht der Politiker steht dabei die eigene Legitimität zur Disposition, da sie zwar gewählt sind, aber einerseits mit einem zersplitterten Stadtrat eine uneindeutige Inputlegitimation erhalten haben und andererseits auf die Anliegen aufbegehrender Bürger reagieren müssen. Ein Politiker formuliert es als Balanceakt zwischen Vertrauen und Misstrauen:

*„Also es gibt schon einen Teil der Bürger, die da ganz wach sind und mitgehen. Und es gibt auch welche, die bereit sind, Verantwortung mit zu übernehmen. Die Frage ist ja immer nach dem Maß, wie weit ich repräsentative Demokratie zulasse. Also die habe ich nun mal gewählt, die werden es schon machen. Oder wie weit kontrolliere ich und engagiere mich innerhalb der repräsentativen Demokratie? [...] Naja, und der Bürger muss schon Vertrauen haben, dass er die, die er gewählt hat, dass die ihre Arbeit in der Kontrolle der Verwaltung richtig machen“ (P3: 35).*

Da sich die strukturelle auch in politische Schwäche übersetzt hat, ist die Möglichkeit, mit bürgerschaftlichen Interventionen etwas zu erreichen, größer geworden. Dies jedoch nur für jene, die organisatorisch, finanziell oder kulturell stark genug sind, diese Chance zu ergreifen. Denn die von der Strukturschwäche gelähmten Teile der Zivilgesellschaft können diese Chance nicht nutzen. Dazu gehören vor allem solche, die über keine Lobby verfügen oder ihre Klientel nicht ausreichend organisieren können. Ein Beispiel ist die Zunft der Halloren, die seit Jahrzehnten ein eigenes Museum betreiben und erst durch politischen Druck aus der Verharrung erwacht sind und sich um den Erhalt ihrer Stätten kümmern. Wer es jedoch schafft, seine Anliegen selbst zu artikulieren, kann diese auch trotz ihrer u.U. partikularen Natur anbringen. Politische Akteure in Halle haben dann die Chance, sich mit den zivilgesellschaftlichen Anliegen zu verbünden und dadurch auch politisches Kapital zu akkumulieren. Im Sinne der Governance-Forschung verändert sich die Rolle der Politikschaffenden von steuernden hin zu moderierenden Kräften (vgl. u.a. Kjaer 2009). Zu den Beispielen gehören der Ausbau der Händel-Festspiele, die Weiterentwicklung der Frankeschen Stiftungen, der Verein zum Erhalt des Rathauses sowie die Erhaltung des Gesundbrunnenbads. Selbst Hausbesetzungen können auf diese Art legalisiert und damit zu politisch vorzeigbaren Projekten werden:

*„Wir hatten früher mal Hausbesetzer, die heute keine Hausbesetzer mehr sind. Das ist so ein Projekt mit unserer HWG, mit der Wohnungsgesellschaft der Stadt. Da bin ich Aufsichtsratsvorsitzender. Funktioniert wunderbar. Wächterhäuser, die ziehen dort rein, machen ein bisschen was dran. Und zwei von denen, die als Wächterhäuser begonnen haben, gehören jetzt den Leuten“ (P2: 80).*

Politische Akteure agieren stärker selbst auf der Input-Seite der Legitimation. Vor allem der Bürgermeister hat es verstanden, die Entscheidungen des Stadtrates mit eigenen Zugängen zur Bevölkerung zu flankieren. Die Doppelfunktion des Bürgermeisters, der direkt gewählt ist und dazu der kommunalen Verwaltung vorsteht, erlaubt es, diese einzusetzen, um größere Gesprächsformate zu initiieren. Jeder Stadtteil hat eigene Anliegen und Themen, die verhandelt werden müssen. Für Halle ist besonders, dass die vormals starken Plattenbausiedlungen erheblich an Status eingebüßt haben und um ihre Wahrnehmung kämpfen müssen. Während anfänglich Vereine sich um diese Aufgabe gekümmert haben, ist es jetzt die Politik selbst, die kommunikative Formate initiiert und durchführt. Damit wechselt auch die Agenda-Setting-Funktion aus dem Bereich der Zivilgesellschaft hin zu den politischen Akteuren, aber aus Bürgersicht ist damit ein stehender kommunikativer Kanal geschaffen worden. Ein Beamter beschreibt diesen Prozess so:

*„Die Oberbürgermeisterin versucht, innerhalb eines Jahres möglichst alle Stadtbereiche einmal aufzusuchen und sich dort den Bedürfnissen und Fragen der Bürger zu stellen. [...] Und dann mit den Bürgern darüber zu diskutieren. Das war so die Intention. Das ist aber dann... musste man schnell merken, dass offensichtlich der Gesprächsbedarf von der anderen Seite so groß war, jetzt unmittelbar die Leute vor sich zu haben... Da geht also meistens die Oberbürgermeisterin selber hin. Dann die Dezernenten, wenn das klappt, sogar alle“ (V4: 168).*

Zivilgesellschaftliche Akteure reflektieren die Schwäche der politischen Akteure, reduzieren sie jedoch meist auf die fehlende Möglichkeit, mit finanziellen Mitteln lenkend einzugreifen oder Engagement zu unterstützen. Die problem- und interessenbezogenen Sichtweisen verhindern, dass das eigene politische Kapital erkannt wird. Vielmehr nehmen weitestgehend alle Akteure die Strukturschwäche als gegebene Kontextbedingung an und sehen durch diese ihren eigenen Wirkungsradius eher verkleinert als vergrößert. Ein Engagierter belegt es:

*„Halle hat letzten Endes keine freien Mittel, die auch für soziale Entwicklung in Halle ausgegeben werden können. Und deswegen braucht man da wahrscheinlich auch oder kann man wahrscheinlich auch nicht viel planen. Dennoch – ich meine, die kommunale Haushaltslage ist einfach dramatisch; das muss man natürlich immer sehen. Und deswegen spreche ich das jetzt auch nicht als Hauptthema an, dass uns auch finanzielle Unterstützung seitens der Kommune für unsere Arbeit fehlt“ (B6: 54).*

#### 4.3.2. Verwaltung und Zivilgesellschaft

Der Umgang der kommunalen Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist klassischerweise ein hierarchisches Verhältnis, das sich meist auf die Zuweisung von Geldern und die Überwachung von Vorschriften beschränkt. Diese Funktion führt die Hallenser Verwaltung auch weiterhin aus, doch sind die von ihr verteilten oder weitergegebenen Mittel durch die angespannte Haushaltslage begrenzt. Das bedeutet für soziale Träger und Vereine, dass sie, wenn sie auf kommunale Unterstützung angewiesen sind, in stärkerer Konkurrenz zueinander stehen. Durch die bereits erwähnten Streichlisten, die die Verwaltung dem Stadtrat zum Entscheiden vorlegt, besteht bei jeder Haushaltsverhandlung von neuem die Gefahr, dass erarbeitetes Ansehen und geleistete Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen den fiskalpolitischen Notwendigkeiten zum Opfer fallen. Damit steigt auch die politische Bedeutung der Verwaltung, die zwar nicht darüber entscheidet, welche Gelder vergeben werden, aber wer diese bekommt. Ein Angestellter der Verwaltung formuliert es nachdenklich:

*„Mittlerweile hat sich das alles nur noch auf befristete Schienen runtergebrochen und das ist teilweise schon ein Hauen und Stechen geworden, was ich schade finde. Auch die Anerkennung der Träger untereinander war natürlich mal eine größere. Also man beäugt sich jetzt schon ganz anders“ (V5: 14).*

In der Verwaltung wird daher auch der Wunsch formuliert, dass die Politik ihre Funktion der Integration und des Ausgleichs stärker wahrnimmt. Die durch die fehlenden Finanzen und die schwache Legislative zugespitzte Partikularität der halleschen Gesellschaft erfordert von der Verwaltung politische Entscheidungen zu treffen, für die ihr die Orientierung fehlt. Ein Verwaltungsangestellter sieht die Ursache dieses Problems in der fehlenden kollektiven Identität und wünscht sich da von der politischen Spitze mehr Aktion:

*„Und da sehe ich wirklich beim OB ganz viel Potenzial, was so eine identitätsstiftende Diskussion auch betrifft“ (V5: 38).*

Unerfahren sind Verwaltungen normalerweise in der Durchführung von Beteiligungsverfahren. Dieser bundesdeutsche Trend (vgl. u.a. Römmele & Schober 2013) hat sich auch in Halle durchgesetzt, was sich darin äußert, dass die Bürger nicht mehr nur gegen Bau- und Veränderungsmaßnahmen protestieren, sondern ihre Argumente differenzierter ausarbeiten und vorbringen. Dabei geht es für die Verwaltung darum, die Legitimation für Einzelprojekte zu erhöhen, indem sie vor allem die Betroffenen in die Planung sowie in die Umsetzung involvie-

ren. Bei den an die Verwaltung gerichteten Protesten besteht jedoch die Schwierigkeit, dass auch hier die Interessen partikularisiert sind und von der Verwaltung zwar eingebunden aber nicht ausgeglichen werden können. Diese Schwierigkeit erlebt ein Verwaltungsangestellter:

*„Die, die dann tatsächlich die Kraft aufbringen, sich hier vorzustellen und dann auch eine Initiative zu gründen, das ist schon nicht der einfache Bürger, will ich mal sagen. Da muss er schon sehr heftig betroffen sein“ (V4: 82).*

Die hallesche Verwaltung reagiert auf diesen Trend, indem sie schon frühzeitig versucht, verschiedene Interessen mit einzubinden. So entsteht 2012/2013 ein Verkehrsentwicklungsplan, an dessen Erstellung möglichst viele gesellschaftliche Gruppen teilhaben sollen. Auch hier zeigt sich, dass die planende Verwaltung zugunsten einer koordinierenden zurücktritt. In diesen Prozessen müssen dann auch mögliche Reduzierungen der öffentlichen Infrastruktur besprochen und anvisiert werden, die vorhersehbarerweise zu Protesten führen. Ob frühzeitige Beteiligung bei Schrumpfungsprozessen jedoch die Protestneigung der Betroffenen einhegt, ist bisher nicht erwiesen. Ein ähnlicher Prozess ist vom Bund angestoßen worden, in dem in einem partizipativen Verfahren unter anderem ein Leitbild für die Stadt Halle entwickelt wurde. Dieses Verfahren ist vor etwa zehn Jahren durchgeführt worden und hat, so die Einschätzung eines Beteiligten, zwar eine große Nachfrage erzeugt, die Visionsbildung der Stadt aber nicht maßgeblich vorangebracht.

Die Stadtverwaltung Halle ist, soweit es zu beobachten war, bemüht, sich nicht allein als lenkende Exekutive, sondern auch als kooperative Plattform zu verstehen. Es gelingt ihr da, wo Bauvorhaben und Planungen die Interessen der Bürger berühren. Zuweilen gelingt es ihr weniger, wenn sie mit allein ordnungsrechtlichen Mitteln Strukturwandelfolgen einhegen will. Die Folgen sind wiederkehrender Protest<sup>44</sup>. Die Verwaltung setzt deliberative Formate ein, wo es für sie passend erscheint. Hervorzuheben ist jedoch, dass die Nachfrage nach Engagementförderung, anders als vermutet, von der Zivilgesellschaft und weniger von der Verwaltung erzeugt wird. Die Hypothese ist, dass die im Strukturwandel unzureichend funktionalen Instrumente der Macht und der finanziellen Anreize staatliche Akteure dazu bringen werden, stärker auf Deliberation und Anregung zu setzen. Während deliberative Ansätze bei Politik und Verwaltung zu finden sind, konnte das Element der ‚Anregung‘ bei der Verwaltung kaum festgestellt

---

<sup>44</sup> Ein von der Schließung bedrohte Freizeitaktivität hat 2012 zu umfangreich organisierten Protesten geführt: „Für unseren Peißnitz-Express, ehemalige Pioniereisenbahn! Die haben innerhalb kürzester Zeit 15.000 Unterschriften zum Erhalt zusammengesammelt und da geht es um 90.000 Euro pro Jahr. Also ein Witz bei einem 500 Millionen Etat. Also das nimmt sich da nicht wirklich was aus. Irre, wie viele sich für so ein in Anführungsstrichen doch recht banales Freizeitangebot auf einmal stark machen“ (V5: 76).

werden. Vielmehr fragen zivilgesellschaftliche Akteure diese Art der Kontextgestaltung nach, die es ihnen ermöglichen würde, einen größeren Wirkungsgrad zu erzielen. Das folgende Zitat eines professionellen Engagementförderers lässt sich interpretieren als eine Nachfrage nicht nach weniger, sondern nach mehr administrativer Lenkung mit direktem Bezug auf Zivilgesellschaft und Engagement:

*„Um eine Kooperation und Vernetzung und eine langfristige Planung und eine Wirksamkeit zu erreichen, kann meines Erachtens eben nicht ein zivilgesellschaftlicher Akteur, wie wir es neben anderen sind, die auch in dem Themenfeld gute und wichtige Arbeit leisten, so eine Moderations-, Planungs- und Steuerungsfunktion übernehmen“ (B2: 50).*

#### **4.4. Governance mit Zivilgesellschaft in Halle**

Es gilt zu untersuchen, ob unter der Bedingung von Strukturschwäche sich interaktive und kooperative Beziehungen zwischen Verwaltung und Politik mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickeln und wie es zu diesen kommt. Im Sinne des Modells von Mayntz (2004) geht es dabei um die Herausarbeitung der Mechanismen zwischen der Mikro-Ebene, also den Akteuren, sowie den Makrophänomenen Kooperation bzw. Interaktion.

##### *4.4.1. Akteure*

In der Stadt Halle arbeiten sich alle Akteure vorrangig separat an den Folgen der Strukturschwäche ab. In Ermangelung eines gemeinsamen kommunalen Narratives verfolgen die gesellschaftlichen Teilbereiche und in ihnen auch die Akteure eigenständig ihre Ziele. Die politischen Akteure sind zwar auch im demokratischen Sinne entlang unterschiedlicher Positionen sortiert, doch gelingt es ihnen in Halle nicht, stabile Mehrheiten zu schaffen. Damit arbeiten diese Akteure gegeneinander und versuchen politisches Kapital an anderen Stellen zu erwerben. Die Akteure der Verwaltung können sich zwar auf das Administrieren der Herausforderungen zurückfallen lassen, doch fehlt ihnen der politische Impetus, auch gestaltend wirksam zu werden. Schließlich erleben zivilgesellschaftliche Akteure die Stadt als einen Ort der Möglichkeiten, den sie gestalten können, solange sie nicht auf substanzielle Unterstützung von Politik und Verwaltung angewiesen sind.

Trotz oder gerade wegen der fehlenden politischen Richtungsvorgaben kommt es zu einer ganzen Reihe kooperativer und kommunikativer Arrangements zwischen administrativen, politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Grundgedanke dieser Entwicklungen ist, dass über Zusammenarbeit die strukturbedingten Schwachstellen der eigenen Position zum Teil kompensiert werden können.

#### 4.4.2. Strategien

Vor allem die politischen Akteure in Halle haben immer wieder Versuche unternommen, über partizipative Prozesse die Identitätskerne der Stadt herauszufinden und festzuhalten. Die Wiederholung dieser Prozesse ist im Sinne der Beteiligung vorteilhaft, zeugt aber auch von der geringen Belastbarkeit der jeweiligen Ergebnisse. Ein Akteur aus der Politik spitzt das Dilemma zu:

*„Unsere Überschrift ist: Vernetzte Vielfalt, Wissenschaft, kreativer Motor der Stadtentwicklung. Wir haben alle die zusammen genommen, haben einen Strategiedialog zwei Jahre lang gemacht, und das ist jetzt das Papier ‚Strategiedialog‘. Was müssen wir tun, wo müssen wir drauf setzen, wo haben wir noch Potenziale, was müssen wir ein bisschen, nicht jetzt abschaffen, aber zumindest nicht mehr so fördern. [...] Wir sind die Sportstadt. Klar, wir haben auch ein paar Olympiasieger und Weltmeister. Wir sind die Kulturstadt. Klar, wenn man sich anguckt, was wir hier für kulturelle Angebote haben – klar sind wir die Kulturstadt. Wir sind Gesundheitsstadt. Ja, klar – wir haben hier exzellente Krankenhäuser“ (P2: 52).*

Es wirkt, als ob die Stadt nicht unter einem Mangel an Angeboten leidet, sondern unter der Vielzahl von Möglichkeiten, die jede für sich aber nur Teile der städtischen Bevölkerung betreffen. Die Gefahr bei diesen Prozessen, ob sie nun Strategiedialoge, Leitbilddebatten oder Zukunftswerkstätten heißen, ist, dass sie Erwartungen erzeugen, denen in einem schwierigen politischen Umfeld nicht Genüge getan werden kann. Damit verpufft die Wirkung der Beteiligung, weil sie als bloße Beschäftigung und nicht als wirkungsvolle Partizipation interpretiert wird.

Diese Konzeptsuche vergrößert ungewollt den Spielraum der Verwaltung, die mit der Entwicklung des ‚Integrierten Stadtentwicklungspapiers 2025‘ auch über partizipative Verfahren die Zukunftsplanung übernimmt. Zwar wird dieses Konzept letztendlich auch von den politischen Akteuren mitgetragen, doch obliegen Problemdefinition und Lösungsvorschläge der

Verwaltung. Vor allem unter der Bedingung von Strukturschwäche ist es aber zentral, die Entwicklungsrichtungen intensiv und auch politisch gegeneinander abzuwägen, da die Ressourcen für Fehlerkorrekturen zu knapp sind. Gegen diese Position ist einzuwenden, dass ein partizipativer Planungsprozess auf Verwaltungsebene immer noch besser ist als Planung ohne jede Beteiligung. Doch muss auch hier beachtet werden, dass die gesellschaftlichen Verteilungskonflikte unter der Bedingung von Strukturschwäche andauernd sind und über ‚sachlich vernünftige‘ Verwaltungsakte zementiert werden können. Die Folge ist, dass eine Stadt wie Halle Gefahr läuft, politisch immer weniger gestaltbar zu werden.

#### *4.4.3. Organisationsformen von Governance mit Zivilgesellschaft*

Eine ganze Reihe von Interaktionsphänomenen zwischen den verschiedenen Akteuren trägt zur Entwicklung Halles bei. Sie ergeben zwar zusammengenommen keine Strategie im Sinne von gewollter Leitung und Lenkung, doch eröffnen sie zumindest zivilgesellschaftlichen Akteuren und Bürgern die Möglichkeit zu intervenieren oder beteiligt zu werden.

Ein in vielen Städten zu beobachtender Trend ist die Weitergabe von Verwaltungsaufgaben an soziale Träger. Soweit diese Auslagerungen möglich und praktikabel sind, wurden sie auch in Halle vollzogen. Damit hat auch Halle Trends der Verwaltungsreformen (vgl. u.a. Bach & Jann 2010; Pollitt & Bouckaert 2011) aufgenommen und gleichzeitig versucht, die haushalterischen Belastungen abzustreifen. Die Gefahren dieser Entwicklung sind, so Gualini (2010), dass der organisierte Teil der Zivilgesellschaft dadurch instrumentalisiert und in Abhängigkeit gehalten wird. In der Verwaltung wird es beispielhaft so formuliert:

*„Also wir haben als Stadt oder Kommunalverwaltung selber kaum noch Angebote, also es ist wirklich ausgegliedert worden – irgendwann immer mehr. Also wir haben auch keinen eigenen Jugendclub mehr. Es gibt Kommunen, die haben diese Ausgliederung dann wieder rückgängig gemacht, Jugendclubs wieder zurückgeholt in die kommunale Trägerschaft, aber das Gros ist bei den freien Trägern angesiedelt und hat sich da auch gut aufgeteilt nach Stadtteilen, wer in welchem Stadtteil da so eine kleine Vorherrschaft hat“ (V5: 8).*

Jenseits dieser Entwicklungen nehmen aber Verwaltung und Politik die Möglichkeit in den Blick, Bürger in kommunikative Prozesse einzubinden, um dadurch ihre eigenen Positionen zu festigen. Damit schaffen sie es, Ventile für Frustrationen in der Bürgerschaft einzurichten und setzen auf die regulative Kraft dieser Prozesse. Sowohl die Verwaltung als auch die Politik ver-

knüpfen die Gesprächsangebote mit der Anforderung, dass Bürger neben ihrer eigenen auch die Position der anderen anhören und Lösungsvorschläge für ihre Beanstandungen mitbringen. Damit teilen sie von vornherein ihre Verantwortung mit den Beteiligten und ermöglichen immerhin Momente, in denen Bürger ihre eigenen Präferenzen artikulieren und dadurch reflektieren können.

Zivilgesellschaftliche Akteure können, wenn sie untereinander kooperieren, diese Zugänge zu Politik und Verwaltung nutzen. Zwar wird einerseits bemängelt, dass sich die Zivilgesellschaft untereinander nicht ausreichend koordinieren kann, da sie aufgrund ihres interessengetriebenen Handelns und der Strukturschwäche nicht über ausreichend Ressourcen verfügt, doch gelingt es punktuell, gemeinsame Interessen zu formulieren und Koalitionen zu schaffen. So formuliert ein Engagierter:

*„Ich bin sowieso ein großer Kooperationsfan. Und das ist in unserem Verein auch sehr stark. Mein Vorstand sagt immer: Mit wem können wir noch kooperieren, mit wem können wir noch kooperieren?“ (B7: 52).*

Die Strukturschwäche in Halle schafft mit ihrer Übersetzung in die politische Landschaft die Möglichkeit für die Zivilgesellschaft eigenständig zu agieren, wenn es ihr gelingt ausreichend eigene personelle, finanzielle und intellektuelle Ressourcen zu bündeln. Gelingt es ihr nicht, läuft sie Gefahr in der politischen Unentschiedenheit der Stadt von einzelnen Akteuren aus Verwaltung und Politik instrumentalisiert zu werden. Das kann sogar zu ihrem eigenen Vorteil sein, doch besteht dann die Gefahr, dass ihre organisatorische und ideelle Autonomie gefährdet wird.

Die kommunale Strukturschwäche beeinflusst aber nicht nur das Verhältnis zwischen Akteuren. Diese organisatorischen und sozialen Interaktionen sind eingebettet in eine größere Stadtgesellschaft, die auch durch die Strukturschwäche geprägt ist. Im Sinne Hirschmans (1970) ist Zivilgesellschaft jener Teil der Gesellschaft, in dem Bürger ihr Voice-Potenzial nutzen, sich einbringen und teilhaben. Auf der anderen Seite befindet sich aber ein nicht unerheblicher Teil der Stadtgesellschaft, in dem dieses Potenzial nicht ausgeschöpft wird. Wer abwandert, verfolgt im klassischen Sinne eine Exit-Strategie. Aber auch jene, die in Halle wohnen und sich nicht beteiligen oder organisieren, verharren in einer Exit-Haltung. Sie nehmen zumindest kommunikativ nicht an der Stadtgesellschaft teil. Dieses Reservoir an Bürgerlichkeit, das unartikuliert bleibt, ist für Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung gleichermaßen eine Herausfor-

derung. Ein Engagierter beschreibt diese latent unterentwickelte Kultur des Ehrenamts in seinen Worten so:

*„Und wir erleben es in unserer praktischen Arbeit ja doch auch häufig, dass trotz aller Beratung, die wir bei Einrichtungen und Organisationen auch leisten, es häufig an so ganz kleinen und banalen Dingen scheitert. Dass ein potenzieller Freiwilliger, der sich durchgerungen hat, sich jetzt im Altenheim zu engagieren, da schon am Pförtner scheitert. Der sagt: Ehrenamt – haben wir hier nicht, brauchen wir nicht, wollen wir nicht. Und der das erlebt, der wird so schnell nicht wiederkommen“ (B2: 66).*

Zivilgesellschaft als Ressource und Strategie anzusehen ist inzwischen ein bundesweiter Trend geworden. Auch Halle hat eines der geläufigen Formate eingerichtet, indem es eine Freiwilligen-Agentur<sup>45</sup> eingerichtet hat, die zentrales Drehkreuz für Engagierte und solche, die es werden wollen, ist. Als eingetragener Verein ist die Agentur zum organisierten Teil der Zivilgesellschaft zu rechnen. Ihre organisatorische Stärke entsteht über das festangestellte Personal, das über die Bündelung und Koordination von zahlreichen Projekten der europäischen, der Bundes- und der Landesebene finanziert wird. Sowohl für zivilgesellschaftliche als auch für staatliche Akteure ist die Agentur Anlaufstelle, um Kooperationen zu knüpfen oder sich Beratung einzuholen. Ein Angestellter der Verwaltung sagt:

*„Über die Freiwilligenagentur wird zum Beispiel auch ein städtisches Patenschaftsnetzwerk, in dem ganz viele Patenprojekte mittlerweile verankert sind, Lesepaten, Spielplatzpaten, Elternpaten und was auch immer, wo es eben darum geht, dieses ganze bürgerschaftliche Engagement da irgendwie zu stärken, dass die Gemeinschaft davon auch wirklich partizipiert und das gebündelt. Wenn ich eine Frage kriege, also wenn mich irgendeiner was fragt, habe ich ganz oft im Hinterkopf immer: Diese Frage kann die Freiwilligenagentur am besten beantworten“ (V5: 20).*

Die Agentur hat den Vorteil, dass sie einen eigenen Organisationsrahmen besitzt, aber keine eigenen Interessen außer der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements verfolgen muss. Sie agiert damit eigenständig in der Zivilgesellschaft und steht doch gleichzeitig über den anderen Organisationen, die eigene Interessen verfolgen. Auch für die Verwaltung sind Kooperationen mit der Agentur deswegen einfacher, weil sie nicht Gefahr laufen, parteilich zu sein oder einzelne Interessen zu bevorzugen. Die Gefahr ist aber, dass die Freiwilligenagentur zu einem Werkzeug aller Akteure wird, die sich von Kooperationen Unterstützung für die eigenen

---

<sup>45</sup> vgl. [www.freiwilligen-agentur.de](http://www.freiwilligen-agentur.de) [abgerufen 22.03.2013]

Belange erhoffen. Dies funktioniert so lange, bis diese Interessen in Konflikt zueinander geraten oder die in die Agentur gesetzten Hoffnungen mit den vorhandenen Ressourcen nicht mehr gestillt werden können.

## 5. Einzelfallanalyse Pirmasens

Unweit der Landesgrenzen zum Saarland und zu Frankreich liegt Pirmasens in Rheinland-Pfalz. Erstmals wurde die Stadt 850 erwähnt, blieb jedoch lange klein und unbedeutend. Im Jahr 1741 war es der Landgraf Ludwig IX. von Hessen-Darmstadt, der Pirmasens zur Residenzstadt und zum Standort eines Regiments machte. Knapp 30 Jahre nach dem Erhalt des Stadtrechts starb der Landgraf 1790, was zu einem ersten Niedergang der Stadt und dem Abzug der Truppen führte (Gabler 2012). In der Folge versuchten sich die Bewohner der Gegend erfolgreich in der manuellen Schuhproduktion, die nach und nach zum dominierenden Wirtschaftszweig wurde. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Pirmasens zu einer Industriestadt mit „500 großen und kleinen Betrieben der Schuhproduktion“ geworden (Gabler 2012, 195). Im zweiten Weltkrieg wurde die Stadt zu 75% zerstört, doch blieben die Schuhe bis Mitte der 1960er Jahre die dominierende Einkommensquelle (Beisswenger & Weck 2010, 9). Im Jahr 1969 etwa produzierten 32.000 Menschen fast 62 Millionen Paar Schuhe (Gabler 2012, 198). Seit den 1950er Jahren wurde die Stadt außerdem Standort von 10.000 amerikanischen Soldaten, die ihre Kasernen erst nach der deutschen Wiedervereinigung in den 1990er Jahren räumten.

### 5.1. Strukturschwäche vor Ort

Wie sich die Strukturschwäche in Pirmasens konkret äußert, ist Gegenstand von Kapitel 5.1. Dabei stehen im Zentrum die demografische und soziale Entwicklung (5.1.1), die Haushalts- und Wirtschaftslage (5.1.2) sowie der Stadtumbau (5.1.3). Dabei soll deutlich werden, wie vielfältig die Ausprägungen des Strukturwandels sind und wie dadurch die Handlungsspielräume der Akteure verändert werden.

#### 5.1.1. Demografische und soziale Entwicklung

In den letzten Jahrzehnten ist die Bevölkerung von Pirmasens von ca. 60.000 auf 41.000 Einwohner geschrumpft (Bertelsmann-Stiftung 2013b, 4). Seit 1995 hat die Stadt 15,6% ihrer Einwohner verloren und wird nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung bis 2030 noch einmal etwa 14% (vgl. 2009) verlieren (Bertelsmann-Stiftung 2013b, 4). Während sich das Verhältnis der unter 18-Jährigen (15,1%) zu den über 65-Jährigen (17,9%) heute noch die Waage hält, wird es sich voraussichtlich in Richtung der Älteren verschieben. Die Bevölkerungsentwicklung in Pirmasens ähnelt derer anderer strukturschwacher Städte. Das Wanderungssaldo ist seit den 1980er Jahren negativ, wobei im Zuge der deutschen Wiedervereinigung für einige Jahre

Zuzüge zu verzeichnen waren. Die Abwanderung ist jedoch nicht gleichmäßig auf alle Altersgruppen verteilt. Im Stadtentwicklungskonzept wird „eine selektive Abwanderung der Bevölkerungsgruppe der 20- bis 49-jährigen und den damit einhergehenden Konsequenzen“ beobachtet (Stadtentwicklungskonzept, 24). Hinzu kommen auch hier Suburbanisierungstendenzen in den umliegenden Landkreis, wo ehemalige Pirmasenser sich ihre Eigenheimwünsche erfüllen (Stadtentwicklungskonzept, 21). Dies ist abzulesen an den 12.500 Berufstätigen, die täglich in die Stadt pendeln, wobei Pirmasens insgesamt über etwa 19.000 Arbeitsplätze verfügt (Beisswenger & Weck 2010, 17).

Die Sozialstruktur der Stadt zeichnet noch heute die industriellen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts fort. Die Schuhproduktion als monostruktureller Versorger war Lebens- und Arbeitszentrum der Bewohner. Ausbildung wurde – wenn überhaupt – hochgradig funktional auf diese Arbeiten hin ausgerichtet und weitestgehend von den Schuhfirmen selbst übernommen. Alle Interviewten schilderten die Ursachen für die Gestalt der Pirmasenser Gesellschaft ähnlich (vgl. auch Gabler 2012, 199):

*„Bei den Schuhfabriken war es insbesondere so, dass es dort sehr viele Anlernertätigkeiten gab für die Einwohner in Pirmasens und vom ganzen Umkreis her. Das heißt, es gab überhaupt keine Notwendigkeit, dass sich die Leute aus der Stadt jetzt großartig bilden, sondern die sind über Generationen in die Schuhfabrik gegangen, wurden dort angelehrt [...]. Die Mentalität hat sich über die Generationen hinweg weitergetragen. Nur ist es heute so, dass der Anteil der Menschen, die früher in der Schuhfabrik waren und deren Abkömmlinge, heute oft von Hartz-IV-Leistungen oder staatlichen Transferleistungen leben“ (B1: 7).*

Mit 17,8% ist die Quote der Empfänger von Leistungen gemäß Sozialgesetzbuch II (SGB-II-Empfänger) erheblich, wobei wie so oft die Quote der von Armut bedrohten Kinder mit 27,9%<sup>46</sup> noch höher liegt (Bertelsmann-Stiftung 2013b, 7). Der Ausländeranteil in der Stadt ist mit 9,9% moderat, wobei es in der Armutswahrscheinlichkeit zwischen Einwohnern deutscher und nicht-deutscher Herkunft keinen Unterschied gibt (Bertelsmann-Stiftung 2013b, 7). Das Schulangebot ist mit acht Grundschulen, drei Gymnasien, zwei Hauptschulen, einer dualen Schule und einer Realschule (Stadtentwicklungskonzept, 60) breit aufgestellt, doch steht der Erhalt der verschiedenen Standorte zunehmend zur Disposition. Bei der Kinderversorgung beginnen die ersten Rückentwicklungstendenzen. So wurden „auf Grund des Bevölkerungsrück-

---

<sup>46</sup> Diese Quote ist aber seit einigen Jahren rückläufig.

gangs und des damit einhergehenden Nachfragerückgangs [...] seit 2002 schrittweise 70 Kindergartenplätze abgebaut“ (Stadtentwicklungskonzept, 68). Insgesamt ist der Versorgungsgrad mit Kindertagesplätzen mit 88,5% hoch und wird durch eine Vielfalt städtischer und privater Träger sichergestellt (Stadtentwicklungskonzept, 67).

### *5.1.2. Wirtschafts- und Haushaltslage*

Die wirtschaftliche Situation in Pirmasens ist noch immer geprägt von zwei Entwicklungen des 20. Jahrhunderts. Ab Ende der 1960er Jahre begannen die ortsansässigen Schuhfirmen, die Produktion in Richtung Südeuropa zu verlagern, was zu einem kontinuierlichen Abschmelzen der Angestelltenzahlen führte<sup>47</sup>. Hinzu kam außerdem der Abzug der Alliierten zu Beginn der 1990er Jahre, die ab 1951 etwa 4.000 zivile Arbeitsplätze in „P-Town“ geschaffen hatten (Beisswenger & Weck 2010, 12). Damit verlor die Stadt innerhalb von gut zwei Jahrzehnten 20.000 Arbeitsplätze (Gabler 2012, 200). Die Arbeitslosenzahlen stiegen rasant an und verharrten noch immer auf einem relativ hohen Niveau. Zwischen 2001 und 2009 lag die Arbeitslosenquote durchschnittlich bei 14,9% und liegt 2012 mit 13,4% immer noch weit über dem Bundesdurchschnitt<sup>48</sup>.

Alle Versuche, den Zusammenbruch der monostrukturellen Versorger mit gleichwertigen Industrien zu kompensieren, scheiterten. Vielmehr stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung in Pirmasens über eine längere Zeit, was Gabler mit der Inflexibilität sowohl der Erwerbsbevölkerung wie auch der Arbeitgeber erklärt: „Die sperrigen Versuche, vielfältige Wirtschaftsstrukturen zu etablieren, um die kriselnde Schuhindustrie zu entlasten, zeigten, dass die ‚spezifische Industriegesinnung der Erwerbsbevölkerung‘ gegen jede Flexibilität und Mobilität sowohl auf der Beschäftigten- wie auch auf Unternehmenseite resistent war und strukturfremde Produktionsbetriebe nach kurzer Zeit den Standort wieder verließen“ (2012, 198f.). Erst in den 2000er Jahren ist es gelungen, vorhandenes Knowhow aus der Schuhindustrie und deren Zulieferern in die Wertschöpfungsketten anderer Industrien einzugliedern. Für einen politischen Vertreter der Stadt ist das von zentraler Bedeutung:

*„Aber die Hauptentwicklung der Stadt im Strukturwandel ist eine endogene Entwicklung, die auf den Kompetenzen und Fähigkeiten der Vergangenheit aufbaut“ (P1: 64).*

---

<sup>47</sup> 2010 arbeiteten noch etwa 1.000 Menschen in Pirmasens in der Schuhproduktion (Beisswenger & Weck 2010, 10).

<sup>48</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der kommunalen Daten in Anhang III.

Die lokale Wirtschaft hat sich von der Monostruktur hin zu einer vielfältigen Produktions- und Entwicklungslandschaft bewegt, die ihre Stärken aus den vorangegangenen Produktionserfahrungen zieht. Damit einher geht jedoch auch ein Auseinanderfallen der steigenden Nachfrage nach Ingenieuren und dem lokalen Angebot an relativ gering ausgebildeten Arbeitskräften. Es kommt zu der für Bürger und Wirtschaft schwierigen Situation des sich abzeichnenden Fachkräftemangels bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit (vgl. Beisswenger & Weck 2010, 12).

Die wirtschaftliche Entwicklung Pirmasens' spiegelt sich auch in der Haushaltslage wider. Mit dem Zusammenbruch der Schuhwirtschaft setzte eine Abwärtsspirale aus sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben ein, deren Folge die bis heute anhaltende starke Verschuldung der Kommune ist. Zusätzlich hat der Wegfall der Kaufkraft der Alliierten sowie der abgewanderten Bevölkerung dazu geführt, dass auch der lokale Einzelhandel stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Seit 1993 konnte daher die Stadt Pirmasens auch keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorweisen (Beisswenger & Weck 2010, 13). Die Lohnstruktur der ehemaligen Schuhindustrie setzt sich in hohen finanziellen Ausgaben zu Lasten der Kommune fort, wie es ein leitender Verwaltungsangestellter zusammenfasst:

*„Die weniger gut Ausgebildeten sind natürlich hiergeblieben, haben Arbeitslosengeld bekommen. Und dann hat eine Spirale eingesetzt, die also aus finanzieller Sicht relativ fatal war. Das heißt, das Lohnniveau in der Schuhindustrie war relativ gering. Ergo war auch dieses Arbeitslosengeld relativ gering. Aber die festgesetzten Sozialhilfebeiträge, die nicht nur bei uns gegolten haben, sondern dann auch bundesweit, die waren relativ hoch, weil woanders das Lohnniveau auch höher war und insofern auch die Anpassung an die Sozialhilfesätze, sodass wir also relativ hohe Zuzahlungen über die Sozialhilfe leisten mussten“ (V2: 8).*

Ein Blick auf die Vergleichszahlen 2009 (vgl. Tabelle 9) mit der Grundgesamtheit der kreisfreien Städte zeigt, wie prekär die Haushaltslage ist.

Tabelle 9: Überblick über die Haushaltslage Pirmasens 2009 (Bertelsmann-Stiftung, 2013c)

Indikatoren (Angaben je Einwohner)	Pirmasens	Deutschland (krsf. Städte)
<b>Einnahmen lfd. Verwaltung/EW 2009</b>	1.859,5€	2.558,4€
<b>Gewerbesteuereinnahmen/EW 2009</b>	253,0€	472,4€
<b>Schlüsselzuweisung aus dem kommun. Finanzausgleich 2009/EW</b>	314,1€	387,8€
<b>Personalausgaben Verwaltung 2009/EW</b>	189,7€	697,7€
<b>Verschuldung im Kernaushalt 2009/EW</b>	6.377,8€	2.218,2€
<b>Kassenkredit 2009/EW</b>	4.664,4€	909,2€

Eine Vielzahl von Maßnahmen belegt jedoch, dass ein gewisser Handlungsspielraum der Kommune aus haushalterischer Sicht erhalten geblieben ist. So stiegen die Gewerbesteuererinnahmen in den letzten fünf Jahren kontinuierlich an, was auf die erfolgreiche Etablierung ansässiger Firmen in wettbewerbstauglichen Nischen schließen lässt (Bertelsmann-Stiftung 2013d). Außerdem ist es der Kommune gelungen, eine Vielzahl an Fördermitteln von EU-, Landes- und Bundesebene einzuwerben, indem es beispielsweise zu einer Pilotkommune des Stadtumbauprogramms West geworden ist (vgl. Stadtentwicklungskonzept). Ein wichtiger Schritt hin zu mehr finanzieller Autonomie ist die Entwicklung des rheinland-pfälzischen Entschuldungsfonds, der maßgeblich in der Pirmasenser Stadtverwaltung entstanden ist. „In 2009 gründet sich in Pirmasens eine parteiübergreifende AG<sup>49</sup> zur Haushaltskonsolidierung. Ein vom Oberbürgermeister der Stadt Pirmasens maßgeblich mitinitiiertes Vorstoß führte in 2010 zum Rahmenvertrag über einen rheinland-pfälzischen Entschuldungsfond, über den hoch verschuldete Kommunen wie Pirmasens über eine Laufzeit von 15 Jahren ab 2012 bis zu zwei Drittel ihrer jeweiligen Kassenkredite tilgen können“ (Beisswenger & Weck 2010, 14f.).<sup>50</sup> Schließlich hat die Stadt Einzelobjekte wie das Stadtbad aus dem Haushalt ausgegliedert und sie u.a. den Stadtwerken zur „verwaltenden Obhut“ übertragen (Stadtentwicklungskonzept, 64).

<sup>49</sup> AG steht hier für Arbeitsgemeinschaft.

<sup>50</sup> Damit erhält die Stadt Pirmasens innerhalb von 15 Jahren 150 Millionen Euro zur Entschuldung. Der Fond hat ein Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. Euro: „Also das Konzept besteht aus drei Teilen. Das Land selbst aus seinem originären Haushalt zahlt ein Drittel der Zins- und Tilgungslasten, denn diese Kassenkredite, die sind bisher immer nur verzinst worden, aber nie zurückgeführt worden über eine Tilgung. Diese 3,9 Milliarden oder diese 150 Millionen Schulden, die werden auch tatsächlich getilgt im Zeitraum von 15 Jahren. Und die Tilgung und die Zinsbelastung zahlt das Land zu einem Drittel, ein Drittel kommt aus dem kommunalen Finanzausgleich, der allen Kommunen in Rheinland-Pfalz zur Verfügung steht. Und ein Drittel müssen die Kommunen, die daran teilnehmen, selbst aufbringen durch Einsparungen. Oder mehr Einnahmen – je nachdem. Also das ist ein Betrag von 3,31 Millionen jedes Jahr, der von uns jetzt als Hausaufgabe zu bewältigen ist. Das ist nicht einfach“ (V2: 112).

### 5.1.3. Stadtumbau

Pirmasens ist auch städtebaulich geprägt durch seine Industriebauten des 19. und 20. Jahrhunderts, die lange Zeit leerstehend das Stadtbild geprägt haben. Dazu kommen Leerstände durch die abgewanderte Bevölkerung sowie ein großes Konversionsgebiet. Der Strukturwandel und die anhaltende Strukturschwäche sind im Stadtbild unübersehbar, was den Stadtumbau zu einem zentralen Aspekt der Stadtentwicklung für Verwaltung und Politik macht (Stadtentwicklungskonzept, 14). Auch in Pirmasens ist der Rückbau überflüssiger Bausubstanz ein steuern- des Instrument geworden, wobei der Anspruch immer wieder formuliert wird, dass Abriss nicht gleichbedeutend ist mit einer Reduktion von Lebensqualität:

*„Wir haben hier Bauhilfe. Gebäude [werden] abgerissen und [wir] haben aber die Baulücken genutzt, um so kleine Westentaschenparks entstehen zu lassen, so nennen wir die. Das wertet das Wohngebiet auf“ (P1: 52).*

Das Beispiel der einst verwaisten Schuhfabrik Rheinberger belegt, dass im Zusammenspiel von städtischen und wirtschaftlichen Akteuren Nachnutzungen entstehen können. Es ist eines der zentralen und größten Gebäude in Pirmasens, welches lange für den Niedergang der Schuhindustrie stand. Heute beherbergt es eine Vielzahl kleiner Unternehmen, ein Museum, Gastronomie und das Stadtmarketing. Aber auch andere Gebäude finden neue Nutzer u.a. in der Zivilgesellschaft. Schließlich ist das Konversionsgebiet, welches nach dem Abzug der US-amerikanischen Truppen an die Stadt fiel, ein Beispiel für die städtebauliche und wirtschaftliche Restrukturierung der Stadt (Stadtentwicklungskonzept, 16). Diese ‚Husterhöhe‘ ist seit 2000 durch Ansiedlung von Unternehmen, eines Standorts der Fachhochschule Kaiserslautern und Wohnungen ein Zentrum der wirtschaftlichen Weiterentwicklung der Stadt geworden.

*„Wir haben jetzt 2012, so 2000 hat es angefangen, dieses Gebiet umzunutzen, und auf diesem Gebiet sind mittlerweile 110 Unternehmen - teilweise aus der Stadt, aber zum größten Teil auch Start-Ups, die über 2.200 Arbeitsplätze jetzt mittlerweile dort neu eingerichtet haben. Und das sind überwiegend Unternehmen aus dem Technologiebereich, teilweise auch aus dem Hochtechnologiebereich“ (P1: 20).*

Doch bleibt das Erscheinungsbild der ehemaligen Industriestadt mit einer größeren Bausubstanz aus den 1950er und 1960er Jahren ein Handlungsfeld für Politik und Verwaltung, da sie auch den Zuzug von Höherqualifizierten in den neu entstehenden Wirtschaftszweigen nicht durch unzureichende Wohnmöglichkeiten verhindert sehen wollen.

## 5.2. Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure

Nach dieser Einordnung von Pirmasens als strukturschwache Stadt sollen im Folgenden anhand des Modells von Mayntz (2004) die Wirkungsmechanismen von Strukturschwäche auf die Akteure in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft untersucht werden. Dies ist wiederum der erste Schritt, um für Pirmasens als Einzelfall herauszuarbeiten, ob und in welcher Weise Strukturschwäche das Zusammenspiel der lokalen Akteure verändert und letztendlich daraus interaktive und kooperative Arrangements entstehen (vgl. Abbildung 10).

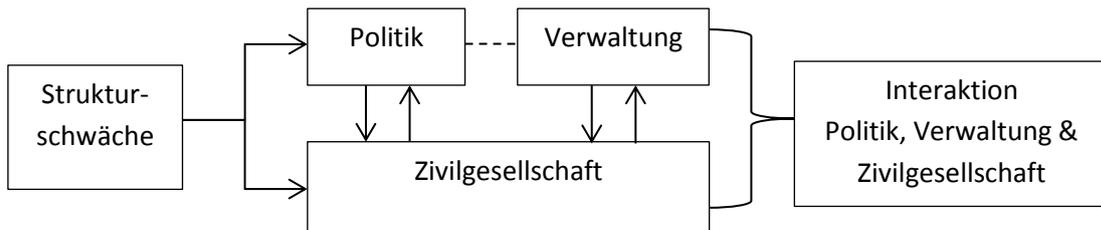


Abbildung 10: Wirkungsrichtung der Strukturschwäche auf Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft

### 5.2.1. Politik

Die Strukturschwäche, wie sie heute in Pirmasens nachzuweisen ist, ist die Summe einer ganzen Reihe von Einzelentwicklungen. Zu dem langsamen Niedergang der Schuhindustrie gesellte sich eine leichte Abwanderung, die durch einen Bevölkerungszugewinn nach 1989 kaschiert wurde. Erst ab 1993 war der kommunale Haushalt nicht mehr ausgeglichen und der Abzug der amerikanischen Streitkräfte traf zwar die Stadt, wurzelte aber in globalen Veränderungen. Diese langsame Entwicklung sowie die noch fehlenden Begriffe von Schrumpfung, Strukturschwäche und demografischem Wandel haben es den politischen Akteuren lange schwer gemacht, den neuen Zustand der Kommune zu diagnostizieren. Erst mit dem letzten Oberbürgermeister, dessen Amtszeit 2003 begann, wandelte sich die Selbstbeschreibung der Stadt durch die politischen Akteure, was zu einem größeren Verständnis des Wesens der Veränderungen beigetragen hat:

*„Der Strukturwandel betrifft eine ganze Stadt. Und zwar alle gesellschaftlichen Schichten einer Stadt. Weil die, die ein Unternehmen haben, die werden am Ende darauf angewiesen sein, dass in einem peripheren Raum auch genug Facharbeitskräfte zur Verfügung stehen. Und die kommen nicht von irgendwo her, sondern der kürzeste Weg ist,*

*die jungen Leute, die hier sind, dafür zu interessieren und zu qualifizieren, dass sie das wahrnehmen können, was hier angeboten wird“ (P1: 96).*

Für die politische Führung der Stadt ist dieses Umdenken keine Selbstverständlichkeit, denn die Anerkennung der Strukturschwäche bedeutet, die Grenzen der Zukunftschancen der Bürger klar zu konturieren. Damit ist kurzfristig eigentlich ein politischer Nachteil verbunden, denn aus einer angemessenen Analyse der Gegenwart folgen längerfristig angelegte Politiken, deren Früchte oft nicht in derselben Legislaturperiode zu ernten sind. Es ist das klassische Zeit-Inkonsistenz-Problem der Demokratie (vgl. u.a. Kydland & Prescott 1977), welches hier in Pirmasens durch einen Bürgermeister aufgebrochen wurde, dem es gelang, das Offensichtliche zu formulieren und gleichzeitig eine ausreichende Zahl von Bürgern für seine Wahl und gleichzeitig zur Problembewältigung zu mobilisieren.

Die Strukturschwäche in Pirmasens drückt sich durch eine hohe Arbeitslosigkeit und viele SGB-II-Empfänger aus. Diese Menschen verfügen – so die Analyse der Politiker – über unzureichende Qualifikationen für die sich neu entwickelnden Wirtschaftszweige in der Stadt. Zudem müssen diese von staatlicher Seite versorgt werden und belasten damit den Haushalt. In der Überwindung dieser Passungenauigkeit zwischen der Qualifikation der lokalen Bevölkerung und den Anforderungen der Wirtschaft sieht die Politik ihre Aufgabe. Die Hypothese ist, dass die Strukturschwäche nicht nur die Armut produziert, weil sie vielen gering ausgebildeten Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, sondern dass diese Armut wiederum auch die Strukturschwäche reproduziert. Ein geringes Bildungsniveau setzt sich innerhalb der Familien von Generation zu Generation fort und verhindert damit die individuelle wie auch die kommunale Weiterentwicklung. So stellt der Bürgermeister zusammenfassend fest:

*„Die, die qualifizierbar sind, muss man bereits als Kinder und Jugendliche so hoch wie möglich qualifizieren. Dann stehen hier Arbeitsplätze zur Verfügung für die“ (P1: 84).*

Politische Entscheidungen sind auch in Pirmasens Zukunftsentscheidungen. Wie in allen strukturschwachen Kommunen stellte sich auch hier die Frage, welche Projekte zu verfolgen sind, damit in Zukunft die Kommune davon profitieren kann. Dabei überschreitet die politische Spitze der Stadt die eigene administrative und politische Kompetenz. Im Einklang mit der Analyse, dass Bildung die zentrale Herausforderung für die gesellschaftliche Weiterentwicklung ist, wurde ein kleiner Fachhochschulabteiler ausgebaut. Diese Kompetenz steht einer Kommune in der Regel nicht zu, doch investierte die Stadt in einen neuen Standort und bot diesen der Hochschule – also dem Land – an, die auf dieses Angebot eingegangen ist.

*„Das war eine sehr gute Entscheidung, die zum großen Teil politisch forciert worden ist. Sie müssen sich überlegen, Pirmasens war die einzige Stadt, die sozusagen sich selbst eine Fachhochschule gekauft hat. Wir sind in Vorlage getreten, um diesen Wechsel der Fachhochschule auf dem Hinterhof in den Campus zu ermöglichen. Und das war eine richtige Entscheidung. Später hat das Land das natürlich ausgeglichen. Aber wir hatten den Fuß in der Tür für diese Entwicklung“ (P1: 26).*

Damit hat die Pirmasenser Politik sich selbst, den Bürgern aber auch den anderen Ebenen im politischen System von Rheinland-Pfalz verdeutlicht, dass sie trotz der Strukturschwäche handlungsfähig sind. Dies ist nur ein Beispiel dafür, wie der kleine politische Spielraum in Pirmasens genutzt wird, um Entwicklungspfade in die Zukunft nicht durch restriktive Politiken zu verbauen.

Das politische Personal hat mit der Anerkennung und dem größeren Verständnis, was Strukturschwäche ist und wie diese wirkt, die Grundlage geschaffen, adäquate Politiken zu initiieren, die nicht allein auf kurzfristige politische Erfolge zielen, sondern auch langfristig positiv auf die Stadtentwicklung wirken. Dabei ist das Selbstverständnis der Akteure ein professionelles und auf Kooperationen gerichtetes. Dies zeigt sich nicht nur in der Stadt selbst, sondern auch in Bezug auf die Landesebene, wo nach Partnern und Möglichkeiten gesucht wird, den Standort Pirmasens zu stärken. Der Bürgermeister kalkuliert, inwieweit Politiken des Landes für kommunale Vorhaben genutzt werden können, um mit diesem Rückenwind auch Risiken eingehen zu können:

*„Also zunächst mal brauchen wir Unterstützung von der Landesebene auch bei diesen Ideen, und man muss sich eng koordinieren mit Ideen, die es auf Landesebene gibt“ (P1: 28).*

### 5.2.2. Verwaltung

Die Spitze der Pirmasenser Stadtverwaltung hat im Einklang mit der politischen Führung der Stadt Strukturschwäche als Realität anerkannt, der nicht mit der Hoffnung auf neue monostrukturelle Wirtschaftszweige begegnet werden kann. Diese Einsicht kam über eine Dekade nachdem der Haushalt begann, strukturell unterfinanziert zu sein. Durch die finanzielle Lage der Stadt ist der Handlungsspielraum für die Verwaltung erheblich eingeschränkt angesichts einer Vielzahl von Herausforderungen, die allein die kurzfristige Bewältigung von Aufgaben im Bereich Stadtumbau, sozialer Versorgung und Haushaltssanierung mit sich bringt. Eine scheinbar unerschütterliche Beharrlichkeit vermitteln die Dezernenten angesichts dieser Herausforderungen:

*„Jetzt müssen wir halt mal zeigen, wie wir mit diesen schwierigen Rahmenbedingungen umgehen können“ (V2: 36).*

Nach innen hat sich die Verwaltung erheblich verändert. Die klassische Aufteilung der Ressorts hatte sich als unzureichend und nicht mehr problemadäquat herausgestellt. Ebenso kam der Ansatz der hoheitlichen Durchsetzung der Politiken an seine Grenzen, als es darum ging, nicht mehr allein Politiken auszuführen, sondern deren Konsequenzen mit einzurechnen. Die Verlagerung von Produktionsstandorten ließ sich ebenso wenig mit rechtlichen Mitteln verhindern wie die Abwanderung gut ausgebildeter Bevölkerungsteile. Die administrativen Veränderungen haben sich in Pirmasens nicht als Folge veränderter administrativer Leitbilder entwickelt, sondern aus der Not, die kumulierenden Herausforderungen besser handhaben zu können. So beschreibt es ein Dezernent:

*„Die Arbeitsweise in der Verwaltung hat sich dann auch etwas geändert [...]. Wir haben dann versucht, Arbeitsgruppen zu bilden. Vorher war jede Einheit, jeder selbstständig unterwegs und war nicht vernetzt. [...] Die Mitarbeiter waren sehr motiviert. Die haben gemerkt, da ist irgendwo ein anderer Geist, da ist eine andere Stimmung, da ist auch eine Aufbruchsstimmung irgendwo. [...] Also die Aufgabe wurde gemeinsam dann auch besprochen, definiert. Und sie haben auch gemerkt, sie können mithelfen, was Positives zu bewegen und was umzusetzen in der Stadt“ (V2: 44).*

Im Bereich der Finanzen sind durch die kommunale Verschuldung alle investiven Spielräume weitestgehend ausgeschöpft. Dennoch ist es der Verwaltung gelungen, eine gestaltende Rolle wiederzufinden, indem sie sich zu Spezialisten der Fördermittelgewinnung entwickelt

haben. Dieser Praxis sind durch das in Deutschland bestehende Doppelförderungsverbot<sup>51</sup> enge rechtliche Grenzen gesetzt. Doch hat die Pirmasenser Verwaltung begonnen, vor allem im Bereich der Bauförderung, alle nötigen Vorhaben in kleine Teile zu zerlegen und für diese einzeln nach Fördermöglichkeiten zu suchen. Dieser Prozess des „Filetierens“ (V2: 40) hat dazu geführt, dass in der Stadt an vielen Orten Veränderungen auch für die lokale Bevölkerung sichtbar geworden sind und deren Wahrnehmung der Stadt verbessert hat. Darin kommt auch eine Haltung in der Verwaltung zum Ausdruck, die die Stadt Pirmasens nicht allein als verwaltungsbedürftig, sondern als lebenswürdig begreift. Im Sinne der Output-Legitimation versucht also die Verwaltung sichtbare Bewältigung des Strukturwandels zu leisten:

*„Und das war uns ganz wichtig, den Bürgern in der Stadt zu zeigen, die ja jeden Tag an dem Objekt vorbeifahren [...] nicht den Mut zu verlieren. Ihr habt jahrelang gesehen, wie die Birkenbäumchen hier aus der Ruine gewachsen sind und wie sie immer größer geworden sind. Und jetzt, geht jetzt einmal rein und schaut euch das an. Also man muss nicht immer nur an dem Althergebrachten festhalten und muss da jetzt wieder eine neue Schuhfabrik mit zigtausend Menschen hier reinbringen. Ne!“ (V2: 152)*

Auch für die Verwaltung ist die größte Herausforderung, der weit verbreiteten Bildungsferne der Bevölkerung zu begegnen sowie Ansätze für die sichtbaren und nicht sichtbaren Folgen sozialer Verwahrlosung zu finden. Die von der Politik erstellte Diagnose, dass in der sozialen Entwicklung der Pirmasenser Bevölkerung die größte Chance aber auch die schwierigste Aufgabe liegt, teilt die Verwaltung. Mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen und Ansätzen arbeiten deshalb die Dezernate daran, eine möglichst lückenlose Begleitung der Kinder von Geburt an zu ermöglichen und immer wieder die Eltern mit Ratschlägen und Angeboten anzuregen (dazu ausführlich Kap. 5.2.3). Die erwachsenen Erwerbslosen, die zum großen Teil langfristig aus dem ersten Arbeitsmarkt ausgeschieden sind, werden normalerweise von Kommunen administriert und im Rahmen des Sozialgesetzbuches II betreut. Der Versuch, diese Personen für Maßnahmen zu qualifizieren und sie kompetitiv arbeitsfähig zu machen, scheitert ständig. Damit wird ein Dilemma in Pirmasens sichtbar, das nicht spezifisch für strukturschwache Kommunen ist, in diesen aber kumuliert. Ein Dezernent formuliert es treffend:

---

<sup>51</sup> Mit dem Doppelförderungsverbot ist gemeint, dass Vorhaben nicht aus mehreren Bundesmitteltöpfen gleichzeitig gefördert werden können. Dies galt im Besonderen für das Konjunkturpaket II der Bundesregierung (2009), mit dem zusätzliche Mittel den Kommunen und Ländern bereitgestellt wurden, diese aber nicht bereits bestehende Förderungen verdrängen sollten (vgl. Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder).

*„Wir haben ja auch all die Menschen, die in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sind. [...] Wir haben im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes natürlich große Notwendigkeit, die Menschen zu qualifizieren, zu beschäftigen, sie weiterzubilden, in Arbeit einmünden zu lassen. [...] Und die Dauerhaftigkeit, die gelingt uns in aller Regel in dem zweiten Arbeitsmarkt nicht. Der zweite Arbeitsmarkt ist wichtig, aber ohne Wenn und Aber hat der zweite Arbeitsmarkt den sogenannten Drehtür-Effekt“ (V3: 23).*

Durch diese Art der Beschäftigung, die in den letzten Jahren unter verschiedenen Programmen ermöglicht wurde, werden einerseits administrative Kapazitäten gebunden und andererseits Hoffnung bei den Betroffenen geweckt, die nicht erfüllt werden können. Die zeitliche Befristung dieser Tätigkeiten, die oft im kommunalen Bereich punktuell Sichtbares leisten, entlässt diese Personen immer wieder in die Arbeitslosigkeit und verhindert für die Kommune, sie langfristig zu begleiten und für Aufgaben zu spezialisieren. Die Zwangsmaßnahmen, die im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze zur Verfügung stehen, sind in Städten wie Pirmasens nicht zielführend, weil der Arbeitsmarkt Geringqualifizierten verschlossen bleibt und diese Maßnahmen nicht ausreichend qualifizierend sind.

Die Verwaltung von Pirmasens hat sich in ihrer Aufstellung und ihrer Arbeit durch die Strukturschwäche sowie deren Akzeptanz durch die Politik verändert. Sie bleibt trotz Zahlungsunfähigkeit handlungsfähig (Gabler 2012), indem sie selbst versucht, die menschliche Seite des Strukturwandels zu verstehen und dort positiv zu wirken. Ein dafür Zuständiger bilanziert:

*„Aber die Zahl derer, die wir erreichen, wächst kontinuierlich. Also wir brechen diesen schwierigen Adel, das Strukturgeflecht, was wir haben, als dauerhafte Problemstellung, nach und nach auf“ (V3: 65).*

### *5.2.3. Zivilgesellschaft*

Der Strukturwandel wirkt vor allem über die Veränderung der demografischen Voraussetzungen auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Während sich mit der Abwanderung in den 1990er Jahren der Pool der Engagierten verkleinert hat, spüren es vor allem die Vereine heute an der Schwierigkeit, Nachwuchs zu gewinnen. Etwa 2000 Kinder sind in Pirmasens auf Sozialleistungen angewiesen, bei denen davon auszugehen ist, dass ihre Familien oftmals keine oder nur wenig Erfahrung mit Engagement haben. Diese fehlende Erfahrung verbindet sich mit den fehlenden Mitteln zu einer soliden Engagement- und Beteiligungsbarriere für diese Kinder und

Jugendlichen, denen damit auch die positiven Nebeneffekte von Engagement (bspw. Selbstwirksamkeitserfahrung) vorenthalten bleiben. Ein Engagierter formuliert es so:

*„Und in diesem sozial schwierigen Klientel, da gibt es natürlich, ich sag mal, die Masse der Kinder, die Lust haben, in einen Verein zu kommen, die aber eigentlich nicht die Möglichkeit haben“ (B4: 13).*

Der ausbleibende zivilgesellschaftliche Nachwuchs hat in Pirmasens dazu geführt, dass sich innerhalb der Zivilgesellschaft die Strukturen verändert haben. Während anfänglich interessengeleitete Konkurrenz dominierte, finden sich heute eine wachsende Zahl kooperativer Arrangements, die zum Ziel haben, Engagement zu fördern und zugänglich zu machen. Neben dem Pakt für Pirmasens (siehe ausführlich Kapitel 5.3) haben sich im Stadtjugendring Vereine, Verbände und wohlfahrtsstaatliche Akteure zusammengefunden, um Wege zu beraten und zu testen, die die Zivilgesellschaft für ein neues Klientel öffnet (vgl. Gabler 2012, 204).

Die Öffnung der Vereine und Organisationen für bildungsfernere Schichten hat zur Folge, dass diese mit neuen Anforderungen konfrontiert werden. Mehrfach beschrieben wurde, dass vor allem im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit die Möglichkeiten zum Engagement genutzt werden, damit aber auch prekäre familiäre Situationen in den Organisationen hineingetragen werden. Ein Betreuer umschreibt es:

*„Inzwischen ist der CVJM und ich denke auch der Stadtjugendring ein Medium, in dem ganz viele Kinder, die soziale Probleme haben, auftauchen“ (B4: 11).*

Damit ist der Druck auf die Organisationen gestiegen, sich selbst anders aufzustellen, um soziale Notlagen erkennen und ggf. an die entsprechenden Stellen der Kommune weitergeben zu können. Diese Verantwortung gegenüber Kindern und Jugendlichen nehmen sie über den Bereich der bloßen Beschäftigung und Freizeitgestaltung hinaus wahr, verlassen damit aber den Bereich des allein interessegeleiteten Engagements. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen in diesem Bereich scheinen dafür Sorge zu tragen, dass soziale Grundlagen des Zusammenlebens dort nachholend erlernt werden, wo sie im Rahmen der Familie nicht gelegt worden sind:

*„Und wir sehen eben unsere Aufgabe auch darin, Kultur zu transportieren. Das heißt, es geht auch um Gesprächskultur, es geht um Streitkultur, es geht um Essenskultur. Und leider Gottes ist es so, dass es zum Teil auch Schüler gibt, die nicht vernünftig mit Messer und Gabel essen können – die lernen dann auch das“ (B5: 30).*

Die Strukturschwäche selbst ist mit ihren städtebaulichen und sozialen Ausprägungen zum Gegenstand zivilgesellschaftlicher Verhandlungen geworden. Im Rahmen einer Künstleraktion wurde eine Ausstellung mit dem Thema „Eine Stadt schafft sich ab“ gestaltet. Dieser Blick entspricht dem überregional kommunizierten Image von Pirmasens (vgl. u.a. Gabler 2012). Diese von den Einheimischen als ‚destruktiv‘ empfundene Aktion wurde mit einer Reihe organisierter Gegenaktionen im öffentlichen Raum beantwortet. Im Stil von Flashmobs traten Kinder, Jugendliche und Bürger der Stadt unter der Anleitung eines Vereins in Erscheinung, um den Beleg zu erbringen, dass Pirmasens eine lebenswerte Stadt sei. Damit ist Zivilgesellschaft ein Ort und ein Modus der Verhandlung von Zukunftsperspektiven der Stadt geworden. Diese öffentliche Auseinandersetzung gipfelte in einem Liedprojekt der Kulturwerkstatt e.V. – dem Song für Pirmasens<sup>52</sup>. Ein Teilnehmer formuliert das Anliegen:

*„Wir wussten dann, wir wollen Richtung Lebensfreude, bunt, positive Nachricht für Pirmasens. Das war die Grundidee“ (B5: 50).*

Damit hat in kooperativer Form eine Vielzahl von Engagierten ihre Identität von der partikularen Einzelbeschäftigung hin zur Kommune selbst öffentlich verschoben. Die Interessen einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure bleiben davon unberührt, doch scheint die Verarbeitung der Strukturschwäche in dieser Form identitätsstiftende Potenziale in der Gesellschaft freizusetzen und als nichtintendierter Nebeneffekt kooperative Strukturen innerhalb der Zivilgesellschaft zurückzulassen. Diese Erfahrungen werden von Akteuren vor Ort, die in überregionale organisatorische Zusammenhänge eingebunden sind, selbst als Laborbefunde angesehen. Es besteht das Bewusstsein, dass kommunale Strukturschwäche Einfluss auf die Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure hat. Das Erleben und Erlernen dieser Mechanismen wird von den Akteuren selbst zum Gegenstand von Reflexion und weiterer Vermittlung:

*„Und wir machen im Prinzip jetzt diese Vorarbeit. Und ein Teil unserer zukünftigen Arbeit ist dann auch, diese gesammelten Erfahrungen rauszubringen in die Bundesrepublik und zu schauen, wo können wir unter den dort gegebenen Voraussetzungen Projekte ansiedeln, Kulturprojekte ansiedeln, wie könnte es dort aussehen“ (B5: 102).*

Die Strukturschwäche in Pirmasens wirkt auf die Zivilgesellschaft einerseits ressourcenziehend und andererseits anregend für organisatorische und inhaltliche Veränderungen. Diese Veränderungen erleben die Engagierten als stimulierend und herausfordernd, wobei zu diskutieren bleibt, ob die Verantwortung für das Bild und die Gestaltung einer Kommune dauerhaft

---

<sup>52</sup> Vgl. [www.youtube.com/watch?v=h80Vbc0J2yM](http://www.youtube.com/watch?v=h80Vbc0J2yM) [abgerufen 12.02.2013]

bei der Zivilgesellschaft verankert sein kann oder ob starke Identifikation nicht notwendige Interessenskonflikte unausgetragen lässt.

### **5.3. Mechanismen zwischen den Teilbereichen**

Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft sind in Pirmasens von der kommunalen Strukturschwäche betroffen und reagieren mit organisatorischen aber auch mit konzeptionellen Veränderungen. Die Wahrnehmung, dass die Kommune vor enormen Problemen steht, wird von allen Akteuren geteilt. Im Folgenden wird untersucht, welche Mechanismen sich zwischen den Akteuren der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft unter dem Einfluss der Strukturschwäche entwickelt haben bzw. wie sich bestehende Arrangements verändern. Im Modell von Mayntz sind dies die Beziehungen auf der Mikroebene.

#### *5.3.1. Zivilgesellschaft und Politik*

Der Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure in Politik und Zivilgesellschaft hat auch deren Verhältnis zueinander verändert. Nach mehreren Jahrzehnten des kontinuierlichen Abschwungs ist die personelle Basis der Zivilgesellschaft geschwächt, so dass sich das Fehlen junger Engagierter zu einer immanenten Frage des Selbsterhalts entwickelt hat. Die strukturell bedingte Erfolglosigkeit der Politik, den Strukturwandel aufzuhalten bzw. industrielle Äquivalente zur einst dominanten Schuhindustrie aufzubauen, hat zu einer niedrigen Akzeptanz politischen Handelns überhaupt und damit zu einem Absinken der Input-Legitimation geführt<sup>53</sup>. Daraus hat sich für beide Akteursgruppen ein Paradigmenwechsel ergeben: Sie handeln nicht mehr nur unter der Bedingung der Strukturschwäche, sondern nehmen diese als Gegenstand ihres Handelns selbst in den Fokus. Zur Bewältigung der bereichsspezifischen Ausprägungen der Strukturschwäche setzen die Akteure auf die Unterstützung und Flankierung ihrer Tätigkeiten durch den jeweils anderen gesellschaftlichen Teilbereich.

Die politischen Akteure, insbesondere der Bürgermeister, haben den Paradigmenwechsel mit der akzentuierten Definition sozialer Veränderungen als zentrale und gemeinsame Aufgabe von Politik und Stadtgesellschaft eingeleitet. Unter sozialer Veränderung verstehen städtische Politiker, dass allen Bürgern der Stadt Aufmerksamkeit zukommen muss mit dem Ziel, sie so in die Gesellschaft zu integrieren. Diese Integration steht für den Versuch, für und mit dem Ein-

---

<sup>53</sup> Diese Einschätzung wird von den Akteuren in Politik und Verwaltung geteilt.

zelenen die potenziell entwicklungshemmenden Einflüsse sozialer Milieus zu überwinden. Der Bürgermeister beschreibt es:

*„[Es] ist aber auch ein Bewusstsein in der Stadt dafür zu schaffen, dass man jetzt neue Wege gehen muss, weil ihnen nutzt es nichts sozusagen, intellektuell abgehoben irgendwelche Pläne zu machen, wie sich die Stadt entwickeln könnte, wenn diese Pläne in der Stadtgesellschaft nicht als realistisch empfunden werden. Und das war ein ganz großes Problem. Wir haben das über viele Maßnahmen – in partizipativen Maßnahmen – begleitet“ (P1: 28).*

Mit dieser Hinwendung zu den sozialen Strukturwandelfolgen wird nicht nur ein neuer Akzent der Stadtentwicklung gesetzt, sondern auch eine Aufgabe formuliert, die über den Wirkungsbereich der Politik selbst hinaus geht. Es ist eine Sprache, die die Bürgergesellschaft als Gemeinschaft adressiert und den darin aktiven Akteuren eine herausgehobene Rolle zuschreibt und gleichzeitig an deren ‚Bürgerpflicht‘-Bewusstsein appelliert (vgl. BMFSFJ 2012, 54-56):

*„Die komplette Stadtgesellschaft muss sich verantwortlich dafür fühlen, dass dieser soziale und bildungspolitische Strukturwandel stattfindet“ (P1: 96).*

Diese Zielsetzung hat die Pirmasenser Politik auch organisatorisch versucht umzusetzen, indem sie mit dem ‚Pakt für Pirmasens‘ eine Koordinationsplattform eingerichtet hat, die selbst zivilgesellschaftlich organisiert ist. Zusätzlich versucht die Politik, die von ihr angemahnte Verantwortungskultur selbst zu leben. So beteiligt sich der Bürgermeister nicht nur persönlich an einer ganzen Reihe von Projekten, sondern er steht als Ansprechpartner auch zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Verfügung. Von diesen wurde übereinstimmend und anerkennend festgestellt, dass die Zugänge zum Bürgermeister möglich und nützlich sind und auch genutzt werden. Dabei hat die Möglichkeit, Gehör zu finden, wahrscheinlich die wichtigere Funktion als die Gespräche selbst, da die Akteure so in einem permanenten Gefühl des Ernstgenommen-Werdens leben. So beschreibt es ein engagierter Bürger für Politik und Verwaltung:

*„Also, wenn man ein Anliegen hat, ist man innerhalb von einer halben Stunde beim richtigen Mann und kriegt auch gleich die richtigen Antworten und es laufen Sachen an“ (B5: 76).*

Dass der Bürgermeister keiner Partei angehört, wirkt sich für diese Programmatik positiv aus, da weder er noch die zivilgesellschaftlichen Organisationen sich dem Vorwurf aussetzen müssen, parteipolitischen Rationalen den Vorrang zu gewähren. Was an parteipolitischer Unterstützung dem Bürgermeister fehlen mag, scheint er durch seine charismatische und partizipative Art zu überwinden (vgl. Haese 2012).

Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive hat der Bürgermeister damit eine Tür aufgestoßen, die zumindest all jenen, die unter Nachwuchsproblemen leiden und die sich im Bereich der sozialen Fürsorge bewegen, neue Chancen eröffnet. Ihre Anliegen sind Chefsache geworden – ihre organisatorischen Interessen sind mit den kommunalen verbunden worden. Damit verlieren sie den partikularen Anstrich und gelten als Ziel für die gesamte Stadt. Die Zivilgesellschaftler formulieren, dass sie nun die Chance haben, Dinge wirklich anpacken zu können. Sie fühlen sich von der Politik dazu animiert, mehr zu tun:

*„Also ich sage mal, wenn man ja in diesem Hamsterrad sitzt, in der Jugendhilfe drin sitzt und macht immer wieder das Gleiche und sieht, jetzt bräuchten eigentlich die Familien noch das und jenes – und ich laboriere an einer Symptomatik rum, die immer wieder auftritt. Und ich kann diesen Kreislauf einfach mal durchbrechen. Und das war der Grund, warum ich gesagt hab, der Gedanke, der jetzt von einem Politiker formuliert ist, an höchster Stelle in der Stadt, den greife ich auf“ (B1: 107).*

Drei Faktoren sind aus organisatorischer Hinsicht vorteilhaft für diese Entwicklung: Erstens ist mit der Einrichtung des ‚Paktes für Pirmasens‘ eine Organisation mit Scharnierfunktion zwischen zivilgesellschaftlichen und kommunalen Bereichen geschaffen worden. Diese ist jedoch in sich gemeinnützig eingerichtet und setzt neben Hauptamtlichen auch auf das Engagement von Freiwilligen. Damit schwächt die Kommune ihren hoheitlichen Habitus ab. Zweitens bestehen über diese Plattform Zugänge zu Mitteln und Personen, die vorher nur sehr mühsam einzeln zu erreichen waren. Dabei sind es weniger eigene kommunale Mittel, sondern Programmmittel von Bund und Land, die der ‚Pakt für Pirmasens‘ zu koordinieren hilft. Drittens bedeutet die partizipative Entscheidungsorganisation, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure auf die Ausgestaltung der städtischen Aktivitäten Einfluss nehmen können.

Nicht alle zivilgesellschaftlichen Aktivitäten sind in diese neuen Strukturen integriert. Es gibt ebenso Anlässe für Protest in der Stadt, wenn beispielsweise die Schließung einer Schule droht oder das schlechte Image der Stadt zu Gegenreaktionen führt. Diese kurzzeitigen und u.U. temperamentvollen Ausbrüche bürgerlichen Unbehagens werden von Seiten der Politik

eher positiv bewertet und mit Gesprächsbereitschaft beantwortet. Von Seiten der Politik besteht in Pirmasens ein stehendes Kommunikationsangebot, das auf verschiedene Weisen getestet wurde und diesem Test bis dato standgehalten hat. Die Pirmasenser Politik setzt auf Gemeinschaftsrhetorik und schafft es damit ein Stück weit, eine zerfallende Gesellschaft neu zu konstruieren. Die partikularen Interessen des Selbsterhalts in der Zivilgesellschaft lassen sich so für die Stadtgesellschaft mobilisieren. Gabler bilanziert: „Unbestimmtheit und Desorientierung sollen durch die Neubegrenzung des Sozialen als offenes, Differenzen überbrückendes Kümmern überwunden werden" (2012, 196). Mit der Verknüpfung von Appellen, Anreizen und Anregungen gelingt es der Politik, ihren gestalterischen Spielraum zu vergrößern.

### *5.3.2. Verwaltung und Zivilgesellschaft*

Auch das Verhältnis der kommunalen Verwaltung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren ist von der Strukturschwäche nicht unberührt geblieben. Die Verwaltungsakteure in Pirmasens haben den Impuls des „Kümmerns“ (Gabler), den der Bürgermeister als Ausweg aus der kommunalen Strukturschwäche formuliert hat, aufgenommen und setzen ihn in ihren jeweiligen Handlungsfeldern um. Diese Geschlossenheit von Politik und Verwaltung wiederum bietet zivilgesellschaftlichen Akteuren kaum Möglichkeiten, partielle Koalitionen mit einzelnen Dezernaten oder Beteiligten zu bilden.

Auf den Feldern des Stadtumbaus sowie in der Gestaltung der sozialen Lage in Pirmasens profiliert sich die Verwaltung für die Gesellschaft spürbar. Im Stadtumbau wird dabei gezielt auf die positive Wirkung sichtbarer Veränderungen gesetzt. Im Sinne von Leuchtturmprojekten werden Plätze und leerstehende Fabriken überarbeitet, um die Lebensqualität nicht nur zu halten, sondern auch die Anwohner anzuregen, eigene Initiativen zu ergreifen. Die soziale Lage der Stadt betreffend hat die Verwaltung dezernatsübergreifend die kontinuierliche Betreuung der Kinder und Jugendlichen organisiert. Alle staatlichen und städtischen Einrichtungen werden in den Dienst des Kümmerns gestellt. Beispielhaft formuliert es ein Verwaltungsangestellter:

*„Die Schulsozialarbeit muss nicht nur begleiten, betreuen vor Ort, sondern sie muss die Problemstellungen, die erkannt werden im schulischen Bereich, nicht nur dort belassen, sondern helfen, in die Vereinsarbeit mit einzumünden. Also ganz konkret machen wir jetzt Modelle, wo wir sagen, wir begleiten die Kinder aus diesen Familien – die erkennen wir im Bereich der Schulsozialarbeit – in Richtung Lebensertüchtigung“ (V3: 53).*

Mit dem Ansatz der Sicherung des sozialen Fundaments der Kommune setzt die Stadtverwaltung nicht nur auf die Zivilgesellschaft als Pool potenzieller Partner, sondern wendet auch auf ein breiteres Set an Mitteln an. Mit der Einrichtung runder Tische hat die Verwaltung kommunikative und partizipative Formate geschaffen, in denen ein ständiger Austausch zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Verwaltung möglich ist. Diese Formate sind Verstärkungen partizipativer Foren, die der Bürgermeister eingesetzt hat, um herauszufinden, welche Potenziale die Bürger selbst in der Stadt sehen. Auch über Anregungen (vgl. John et al. 2011) versucht die Verwaltung auf Bürger und Zivilgesellschaft einzuwirken und begreift sich selbst als Impulsgeber, der beispielhaft handeln muss. Dies geschieht durch Erreichbarkeit und Zugewandtheit gegenüber allen Akteuren der Stadt. Das Ordnungsrecht bleibt die Rückfalloption der Verwaltung, doch sehen die Akteure ein, dass sich der Wunsch nach größerer Beteiligung der Bürger nicht durch Sanktionen erreichen lässt. Schließlich setzt die Verwaltung verfügbare Anreize, die jedoch eher als Schwellenreduktionen für Beteiligung gedacht sind. Dabei werden die fehlenden eigenen Mittel der Kommune durch angesammeltes Knowhow über die Organisation von Mitteln kompensiert. Ein Engagierter stellt anerkennend fest:

*„Und das Bildungs- und Teilhabepaket, da nehmen wir entweder die Anträge entgegen oder fahren mit hin, zu der Frau xxx. Und dann stellen die dort den Antrag und dann wird praktisch das Ganze direkt an die Vereine bezahlt, sodass wir beim Bildungs- und Teilhabepaket insgesamt einen deutlich höheren Stand haben wie in anderen Kommunen“ (B1: 33).*

Die Zivilgesellschaft hat ähnlich wie im Verhältnis zur Politik die Öffnung der Verwaltung als Aufwertung erfahren, weil die einzelnen Tätigkeiten vor allem im sozialen Bereich eine Einordnung in einen größeren Sinnzusammenhang erhalten haben. Das geteilte Interesse von Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist die Aktivierung von Menschen, die vorher keinen Zugang zu sozialen Kontexten jenseits ihrer eigenen Familien hatten. Zivilgesellschaftler sehen vor allem in ihrer Art den Vorteil gegenüber der Verwaltung:

*„Wenn ich dort hingehe und die Leute dazu animieren kann, da fällt es mir als Ehrenamtlicher deutlich leichter wie als Hauptamtlicher. Das ist halt einfach mal so. Da kommen ja immer wieder die Kinder zusammen, die Erfahrungen mit dem Jugendamt gemacht haben, die sind natürlich uns eher bereit etwas mitzuteilen als dem Jugendamt, weil die meisten Erfahrungen halt eher negativ waren“ (B4: 15).*

Die Einrichtung des ‚Pakts für Pirmasens‘ ist das organisatorische Äquivalent zur Idee der sozialen Fürsorge des Bürgermeisters. Sie ist zivilgesellschaftlich organisiert und setzt damit, in den Worten von Seibel (1991), auf eine ‚erfolgreich scheiternde Organisation‘. Damit ist gemeint, dass sie in der Bewältigung der ihr aufgegebenen Zielsetzung erfolgreich ist, gerade weil sie nicht den strikten Kriterien effizienter und effektiver Organisationen entsprechen muss. Die koordinierenden Tätigkeiten des ‚Paktes‘ geschehen eigenständig und greifen nur dann auf kommunale Ressourcen zurück, wenn dies unumgänglich ist. Diese Eigenständigkeit der Verwaltung erleichtert es zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kontakt aufzunehmen und sich koordinieren zu lassen. Die Anreizsetzung durch die Verwaltung ist damit gelungen:

*„Der Pakt koordiniert viele Tätigkeiten, aber die Tätigkeiten kommen meistens von selbst an den Pakt heran. Das sind Schulen, das sind Vereine, Organisationen, die sich auch wegen dem Geld, was der Pakt dann eigentlich manchmal zur Verfügung stellt, [melden]“ (B4: 37).*

Die Stadtverwaltung hat erreicht, dass sie positiv von der Zivilgesellschaft wahrgenommen wird. Ihre Erreichbarkeit wird geschätzt und ihre Ressourcen werden genutzt. Für die einzelnen Organisationen besteht darin auch die Chance, die Grenzen ihrer eigenen Tätigkeiten auszuweiten und eigene Impulse in das Gesamtvorhaben der sozialen Erneuerung einzubringen. Aus der reinen Aktivierung und Ermöglichung ist eine Aktivierungsspirale geworden, in der die Anregungen der vielfältigen Akteure der Zivilgesellschaft selbst kommen:

*„Und was auch im Kommen ist, speziell in der Arbeit mit Schulen und Kitas und so weiter, ist bildende Kunst. Und Bildhauerei, bildende Kunst“ (B5: 20).*

Zu den Engagierten gehören aber auch wirtschaftliche Akteure, die in Pirmasens historisch eine starke Verwurzelung haben. Die Schuhmagnaten des 20. Jahrhunderts haben zwar ihre Produktionen verlagert, sind aber z.T. noch heute mit der Stadt verbunden und reagieren auf die Erfahrung mit der Responsivität von Verwaltung und Politik, in dem sie ihrerseits Projekte anschieben und vor allem für diese Gelder zur Verfügung stellen. So ist beispielsweise die Verschönerung des Bahnhofs auf die Initiative eines Unternehmers hin erfolgt, der ein kooperatives Arrangement vorschlug, auf das die Stadtverwaltung eingegangen ist.

## **5.4. Governance mit Zivilgesellschaft in Pirmasens**

In diesem abschließenden Teilkapitel, werden die Ergebnisse der Untersuchung Pirmasens zusammengefasst. Sie unterteilen sich in die Akteure, die Strategien sowie die organisatorischen und institutionellen Arrangements, die zentrale Aspekte der Governance mit Zivilgesellschaft sind.

### *5.4.1. Akteure*

Die Strukturschwäche von Pirmasens hat starke Einflüsse auf die Akteure in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, und sie hat deren Verhältnis zueinander verändert. Für jede einzelne Akteursgruppe ist die Bewältigung der Strukturwandelfolgen in separater Form nur unzureichend möglich. Diese von allen erfahrene Ohnmacht hat das Feld für die politische Spitze der Stadt bereitet, einen Impuls zu setzen, der von Verwaltung und Zivilgesellschaft angenommen wurde. Das Ziel, das Bildungsniveau der Bevölkerung zu heben und sozioökonomisch gebremste individuelle Entwicklungen mit neuem Rückenwind zu versorgen, hat die Bemühungen der einzelnen Akteure aufgegriffen und in einen größeren Zusammenhang gestellt. Um diese gemeinsame Aufgabe anzugehen, ist es zum Abbau von Barrieren zwischen den gesellschaftlichen Teilbereichen gekommen. Gabler resümiert: „Die klassischen Grenzen von Partei, Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung sollen nicht länger Handlungsbarrieren sein und werden zum Zweck tätiger Akteure überwunden“ (Gabler 2012, 204).

### *5.4.2. Strategien*

Die Überwindung der Bereichsgrenzen ist vor allem eine Folge des Einsatzes anderer Mittel in Politik und Stadtverwaltung, welche auf der Einsicht beruht, dass Armut und Bildungsferne mit Ordnungsrecht nicht beizukommen ist. So setzt die Kommune auf den Einsatz von finanziellen und partizipativen Anreizen, um zivilgesellschaftliche Akteure in kooperative Arrangements wie dem ‚Pakt für Pirmasens‘ zu holen. Die relativ geringe Größe der Stadt begünstigt diese Versuche, da die Klientel des Sozialamtes, sozialer Träger und von Vereinen häufig das gleiche ist. Zusätzlich setzt die Kommune auf ihre Vorbildfunktion und arbeitet ganz gezielt mit Anregungen zur Engagementförderung. Unter Anregungen versteht die Pirmasenser Verwaltung und Politik, dass Engagement nicht nur im Sinne der Stadt und zur Hilfe sozial Schwächerer nötig ist, sondern sich auch für die Engagierten selbst lohnt. Der Idee von John und anderen (2011) folgend verändern sie damit den semantischen Kontext so, dass Engagement durch persönliche Gratifikation gefördert wird. So arbeitet die Verwaltung gezielt mit Mitteln der Anerkennung, wie ein Dezernent beschreibt:

*„Und so läuft es ja in anderen Bereichen auch, dass also Leute, die ein Ehrenamt bekleidet haben, die bekommen dann ein Zertifikat und bei manchen wird es auch im Zeugnis vermerkt. Und das finde ich ganz wichtig. Das ist auch ein Anreiz, dass man zeigen kann, dass man was gemacht hat. Weil, ich denke, das ist immer wichtiger, dass man Leute hat, die sich engagieren. Man kann nicht immer warten, bis der Staat – oder was weiß ich, wer – kommt und einem die Probleme löst“ (V1: 38).*

#### *5.4.3. Organisatorische und Institutionelle Arrangements*

Die Angebote, für Bürger und Zivilgesellschaft erreichbar zu sein, sind nicht nur im Sinne von Ansprechbarkeit, sondern auch als partizipative Maßnahmen in den Verwaltungsalltag eingegangen. Diese verfolgen vorrangig den Zweck, die Output-Legitimation von Politik und Verwaltung zu steigern, da sie an den konkreten Problemlösungen ansetzen und nicht über politische Programmatiken oder Personen mitentscheiden. So werden Bürgerversammlungen für Bauprojekte abgehalten oder in dem ‚Netzwerk Öffentliche Plätze‘ Konzepte erarbeitet, wie von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen aufgefangen werden könnten. Mit der Einrichtung eines Seniorenbeirats sowie eines Jugendstadtrats wurden zudem Foren geschaffen, in denen Ansätze der Kommune debattiert werden können und deren Input Stimmungstest für Politik und Verwaltung ist. Insgesamt ist in wenigen Jahren in Pirmasens eine Kultur der Kooperation entstanden, die funktioniert, weil sie die ursprüngliche Rollenteilung aufweicht, ohne sie gänzlich abzuschaffen. Die Grenzen zwischen den Teilbereichen werden kooperativ überbrückt, wobei die Kompetenzen der einzelnen Teilbereiche nicht in Frage gestellt oder in andere Bereiche inkorporiert werden. Die politische Spitze sieht in diesem Ansatz die zentrale Chance für die Stadt:

*„Dass man plötzlich gesagt hat: ja, also das könnte auch eine Zukunftsentwicklung sein, die sich hier abspielt. Sodass wir viele Projekte hier in Pirmasens in einer Public Private Partnership entwickeln“ (P1: 42).*

Für die Zivilgesellschaft war dieser Kulturwandel eine Aufwertung und gleichzeitig eine Herausforderung, da Engagement und Teilhabe nun eingebettet wurden in einen ‚Pflichten-Diskurs‘. Engagement bleibt weiterhin freiwillig, doch ist das Aussteigen aus Kooperationen aus welchen Gründen auch immer mit Kosten verbunden. Diese Kosten sind Reputationsverlust und auch Verlust an Ressourcen. Der ‚Pakt für Pirmasens‘ hat es geschafft, das Spendenverhalten der Bürger zu verändern und diese ein Stück weit zu monopolisieren. Damit müssen Vereine und Verbände mit dem Pakt kooperieren, wenn sie auf Spendenmittel angewiesen

sind. Die Aufwertung der Zivilgesellschaft als Partner hat für die Engagierten den nicht unerheblichen Effekt gesteigerter ‚Selbstwirksamkeit‘ (vgl. u.a. Corsten, Kauppert & Rosa 2008, 27f.). Ihre Beteiligung wird nicht nur gesehen und für gut befunden, sie wird auch durch die kommunale Flankierung wirksamer. Man ist sozusagen nicht allein in dem Bemühen, das Leben junger Menschen positiv zu beeinflussen.

Die Entwicklungen in Pirmasens sind unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung der Strukturschwäche bemerkenswert. Eine Stadtgesellschaft wird in dem Ansinnen, ihr soziales Potenzial durch Bildung und Betreuung zu heben, zu einer Stadtgemeinschaft. Sie bietet Identifikation und Anerkennung für den einzelnen sowie Auszeichnungen und Ressourcen für Organisationen. Problematisch ist diese Entwicklung, wenn die bestehende Balance zwischen staatlichem Zutrauen und zivilgesellschaftlicher Entsprechung nicht mehr hält. Die Autonomie der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist gefährdet, wenn sie aufgrund von Ressourcenabhängigkeit nicht mehr frei entscheiden können. Auch stellt sich die Frage nach Engagement, welches nicht in das Leitbild der sozialen Verantwortung passt. Wird dieses dann nicht gefördert oder gar als ‚unstädtisch‘ abgetan? Der Grat zwischen Beteiligung und Instrumentalisierung ist so schmal wie der zwischen Förderung und Autonomieverlust. Noch sehen es die Akteure in Pirmasens nicht, doch steht die Frage im Raum, ob bei einem politischen Wechsel das Programm der kümmernden Stadt aufrechterhalten wird oder ob sich zivilgesellschaftliche Akteure entwickeln werden, die über Protest und alternative Themen den Gemeinschaftsfrieden gefährden.

In Kapitel fünf wurde Pirmasens als vom Strukturwandel stark betroffene Stadt eingeordnet und die Wirkungsprozesse der Strukturschwäche rekonstruiert. Durch die Veränderung der Handlungsvoraussetzungen der einzelnen Akteure und der inhaltlichen Fokussierung durch den Bürgermeister haben sich individuelle Interaktionen und kooperative Organisationen entwickelt. Die Akteure nehmen gemeinschaftlich die sozialen Herausforderungen der Strukturschwäche an. Vorteilhaft dafür ist die bewusste Verknüpfung organisatorischer und kommunaler Interessen in der Zivilgesellschaft. Die Politik setzt stark auf Anregung als Mittel der politischen Umsetzung. Auf der zivilgesellschaftlichen Seite werden damit zwar die Prinzipien der Selbstermächtigung und der Unabhängigkeit eingeschränkt, der Wirkungsgrad aber erhöht und das Gefühl der Relevanz gesteigert.

## 6. Einzelfallanalyse Schwerin

Bereits im 9. Jahrhundert errichteten Slawen auf dem Gebiet des heutigen Schwerin eine Burg, die 1160 vom sächsischen Herzog Heinrich dem Löwen besetzt und zum Sitz des Bistums ausgebaut wurde (vgl. Kasten & Rost 2005). Die Stadt war über Jahrhunderte Ort von Austragungen fürstlicher und religiöser Streitigkeiten und entwickelte sich durch die Herzöge von Mecklenburg zu einer Residenzstadt. Sie sahen in der peripheren Lage der Stadt den Vorteil, dass wenig bürgerliche und später proletarische Widerstände zu befürchten seien (Stadtchronik, 7). Schwerin entwickelte sich auch zur Garnisonsstadt im Gefolge der Ansiedlung von Verwaltung, des Ausbaus des Schlosses sowie der wiederholten Besetzung im Zuge kriegerischer Entwicklungen in Europa. Im 19. Jahrhundert war es Georg Adolf Demmler, der als Landesbaumeister das Stadtbild durch den Bau klassizistischer und repräsentativer Gebäude prägte. Schwerin wurde im zweiten Weltkrieg kaum zerstört, verlor aber 1952 in der sich umstrukturierenden DDR den Status der Landeshauptstadt (Stadtchronik, 18). Erstmals wurde eine ganze Reihe von Industrien im Bereich der Schwer-, Kunststoff und Lederindustrie angesiedelt, die zehntausende Beschäftigte nachfragten. Plattenbausiedlungen wie der Große Dreesch wurden errichtet. Auch in Schwerin kam es 1989 zu Protesten gegen die DDR-Führung und schließlich 1990 zu den ersten freien Kommunalwahlen. Bereits im Oktober 1990 entschied der Landtag des neu gegründeten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern, dass Schwerin und nicht Rostock Hauptstadt werden würde (vgl. Diederich 2011). 1993 zogen schließlich die letzten russischen Streitkräfte aus der Stadt ab (Stadtchronik, 79).

### 6.1. Strukturschwäche vor Ort

Wie sich die Strukturschwäche in Schwerin konkret äußert, ist Gegenstand von Kapitel 6.1. Dabei stehen im Zentrum die demografische und soziale Entwicklung (6.1.1), die Haushalts- und Wirtschaftslage (6.1.2) sowie der Stadtumbau (6.1.3). Dabei soll deutlich werden, wie vielfältig die Ausprägungen des Strukturwandels sind und wie dadurch die Handlungsspielräume der Akteure verändert werden.

#### *6.1.1. Demografische und soziale Entwicklung*

Schwerin hat zwischen 1995 und 2009 über 17 Prozent seiner Bevölkerung verloren (siehe Anhang III: Kommunale Daten) und gehört damit zu den stark schrumpfenden Städten in Deutschland. Das Durchschnittsalter der ca. 95.000 Einwohner betrug im Jahr 2010 rund 45,9

Jahre und wird bis 2030 auf 52,1 (Altersmedian) steigen (Bertelsmann-Stiftung 2013c, 4-5). Der Anteil der über 65-Jährigen wird ceteris paribus ebenfalls von 23,8 Prozent (2010) auf 33,3 Prozent (2030) bei einer weiterhin schrumpfenden Bevölkerung steigen (ebd. 4-5).<sup>54</sup> Die gleichzeitige Alterung und Schrumpfung führen Politik und Verwaltung vor allem auf den „Aderlass“ (P4: 8) von jungen Menschen und Fachleuten aufgrund fehlender Arbeitsangebote innerhalb der Stadt zurück. Hinzukam der abrupt einsetzende Trend zur Suburbanisierung in den 1990er Jahren, als die Menschen außerhalb der Stadtgrenzen günstig Bauland erwerben konnten. Der Unmut über die fehlende Reaktion seitens der Stadt besteht noch heute:

*„Aber wir waren eben mal 130.000 Einwohner, und nicht alle sind jetzt in die alten Bundesländer gezogen. Sondern ein Großteil hat sich im Umfeld angesiedelt, weil die Landeshauptstadt Schwerin sich in den 90er Jahren auch zunächst mal sehr schwerkeltan hat, ausreichende – und sehr schnell und ausreichend – Einfamiliengrundstücke anzubieten. Da waren die Umlandgemeinden einfach schneller“ (P5: 44).*

Die Struktur der Stadt ist geprägt durch eine soziale und räumliche Zweiteilung. In der Innenstadt leben und arbeiten die verhältnismäßig gut ausgestatteten Angestellten und Beamten der Landesregierung sowie des Landtages. Dagegen sind die Großwohnsiedlungen, die zu DDR-Zeiten entstanden, um die Arbeiter der angesiedelten Industriebetriebe unterzubringen<sup>55</sup>, geprägt von armutsgefährdeten Menschen. Schwerin hat eine SGB-II-Quote von 20,9% (2010), wobei Kinderarmut (2010: 34,2%) und Jugendarmut (2010: 27,7%) erheblich höher liegen (Bertelsmann-Stiftung 2013c, 7). In diesen Quartieren konzentriert sich auch die geringe Zahl an Ausländern, die vor allem Spätaussiedler aus den GUS Staaten sind<sup>56</sup>. Die soziale Situation in den Plattenbauvierteln wird von Politik und Verwaltung bedauert und die negativen Konsequenzen der starken Abwanderungen (Stadtentwicklungskonzept 2011: 4), und damit der sozialen Entmischung, gesehen. Die empfundene Machtlosigkeit gegenüber diesen Entwicklungen gipfelte 2008 in dem Fall eines verhungerten Mädchens, welches in eben diesen Verhältnissen vernachlässigt wurde.

---

<sup>54</sup> Die Bertelsmann Stiftung ordnet Schwerin daher auch dem Demografietyt ‚stark schrumpfende Kommune mit besonderem Anpassungsdruck‘ zu (Bertelsmann-Stiftung 2013c, 4).

<sup>55</sup> Claus Offe hat den Zweck dieser funktional errichteten und satellitenartig an verfallende Altstädte gehefteten Stadtbezirke in einem Gespräch (an der Hertie School of Governance 2011) umschrieben: „This is where the socialist used to store the working class over night.“

<sup>56</sup> Der Anteil ausländischer Bürger betrug 2010 in Schwerin 3,7% der Bevölkerung. Der Anteil jener Personen in dieser Gruppe, die auf staatliche Unterstützungsleistung gemäß dem Sozialgesetzbuch II angewiesen sind, liegt mit 66 Prozent (2010) jedoch sehr hoch, was auf eine unzureichende Integration in den Arbeitsmarkt sowie die Sozialstruktur der Stadt schließen lässt.

### 6.1.2. Haushalts- und Wirtschaftslage

Der Haushalt der Stadt Schwerin ist seit Jahren unausgeglichen und wird von Verwaltung und Politik unisono als eine ‚Vergeblichkeitsfalle‘ bezeichnet. Während die Einnahmeseite sich in den letzten Jahren durch steigende Gewerbesteuereinnahmen verbessert, gelingt es nicht, die Ausgaben zu reduzieren. Die bundesrechtlich verpflichtende kommunale Beteiligung an der Grundsicherung im Alter, an den Unterkunftskosten für SGB-II-Empfänger sowie den Betreuungsgebühren für Kinder blockieren erhebliche Teile des Haushalts. Die dadurch über Jahre aufgebauten Schulden belasten den Haushalt zusätzlich und sind in absehbarer Zeit nicht zu tilgen (vgl. Tabelle 10). Damit stehen jedes Jahr im Zuge der Haushaltsverhandlungen sämtliche Ausgaben für kulturelle und soziale Belange der Stadt zu Disposition. So obliegt es beispielsweise der Stadt, die laufenden Kosten des landeseigenen Staatstheaters zu tragen, die aus haushälterischer Sicht nicht aufzubringen sind.

Tabelle 10: Überblick über die Haushaltslage Schwerin 2010

Indikatoren (Angaben je Einwohner)	Schwerin	Deutschland (krsfr. Städte)
<b>Einnahmen lfd. Verwaltung/EW 2010</b>	2.502,5€	2.647,7€
<b>Gewerbesteuereinnahmen/EW 2010</b>	205,1€	550,5€
<b>Schlüsselzuweisung aus dem kommun. Finanzausgleich 2010/EW</b>	349,7€	373,5€
<b>Personalausgaben Verwaltung 2010/EW</b>	454,0€	713,2€
<b>Verschuldung im Kernaushalt 2009/EW</b>	2.244,6€	2.218,2€
<b>Kassenkredit 2009/EW</b>	1.038,9€	909,2€

Die wirtschaftliche Entwicklung war in den 1990er Jahren geprägt durch die Schließung der Betriebe, die erst zu DDR-Zeiten in und um Schwerin angesiedelt worden waren. Die Freisetzung der Arbeitskräfte führte seit 1990 trotz der enormen Abwanderung zu einem starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen, die sich jedoch von 15 Prozent (2001) auf ca. 10 Prozent (2012) reduziert haben (vgl. Anhang III). Schwerin ist vor allem zu einem Zentrum von Dienstleistungen geworden, was die Ansiedlung von ca. 30 Call-Centern mit über 4000 Beschäftigten belegt. Außerdem pendeln täglich ca. 25.000 Menschen, die im Umland wohnen, in die Stadt. Dennoch ist das Haushaltseinkommen pro Kopf mit 15.640€ (2009) deutlich niedriger als der Median der kreisfreien Städte (2009: 18.240€) und damit ist die Konsumnachfrage vergleichsweise gering (vgl. Anhang III). Für die kommunale Politik und Verwaltung ist die Weiterentwicklung der Wirtschaft in Schwerin zwingend, um die demografischen als auch die haushälterischen

schen Herausforderungen zu meistern. Doch zeichnet sich hier ein neues Dilemma strukturschwacher Regionen ab: es kann trotz hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inanspruchnahme von Leistungen gemäß Sozialgesetzbuch II zu einem Fach- und Führungskräftemangel kommen, weil die potenziell Arbeitssuchenden unzureichend ausgebildet sind oder als unzureichend entwicklungsfähig gelten:

*„Aber die Unternehmen klagen heute schon, dass sie eben nicht mehr genügend ausbildungsfähige junge Leute gewinnen können. In der absoluten Zahl natürlich auch durch die demografische Entwicklung, aber eben auch, weil ein Teil die Anforderungen nicht erfüllt. Und das ist eine ganz große Herausforderung, diese Potenziale, die von der Anzahl der jungen Menschen noch da ist, zu heben. Aber es ist eben schwierig, wenn sie das nicht als Schulabgänger mitbringen“ (P5: 26).*

### 6.1.3. Stadtumbau

Der Stadtumbau Schwerins ist geprägt durch sein städtebauliches Erbe. Die Innenstadt ist in den letzten zwei Jahrzehnten weitestgehend erneuert worden und nimmt als Wohnquartier wieder eine zentrale Stellung ein. Dagegen leiden die Großwohnsiedlungen an den Rändern der Stadt, die ab den 1960er Jahren errichtet wurden, an Entvölkerung und sozialer Abwertung. Das Anwachsen der Schweriner Bevölkerung auf 125.000 Einwohner Ende der 1980er Jahre hatte den Ausbau dieser Siedlungen aus planerischer Sicht notwendig gemacht (Steinbruch, 2009: 76-82). Noch heute befindet sich ein Drittel aller Wohnungen der Stadt in den Großwohnsiedlungen, obwohl bis 2010 in diesen Vierteln bereits 3000 Wohnungen im Rahmen des Bundesprogramms ‚Stadtumbau Ost‘ abgerissen wurden (Stadtentwicklungskonzept 2011, 18).

Der Versuch, die „Schlafstädte“ (Stadtteile im Wandel, 25) in lebenswerte Stadtteile zu entwickeln, hat sich seit 1990 in einer Vielzahl städtebaulicher und sozialer Maßnahmen niedergeschlagen. Doch bleibt die Attraktivität der renovierten Plattenbauten hinter jener der zentralen Stadtteile Schwerins zurück. Vielmehr scheinen es die Maßnahmen im Programm ‚Soziale Stadt‘ der Bundesregierung zu sein, die in den Vierteln Großer Dreesch, Neu Zippendorf und Mueßer Holz durchgeführt werden, die die sozialen Folgen des Wandels abfedert. In der Stadtteilzeitschrift ‚Turmblick‘ findet sich dazu eine Aussage, die auf die Kleinteiligkeit der Maßnahmen für die soziale Regenerierung sowie die Langsamkeit des Rückbaus hinweist:

*„Durch den Stadtumbau sind in der Vergangenheit Brachflächen von ca. 28 Hektar entstanden. Acht Hektar davon werden seit einigen Monaten durch die Zukunftswerkstatt mit Arbeitsförderungsmaßnahmen des Jobcenters begrünt. Die Flächen sollen zu Blumenwiesen entwickelt werden. Hierfür hat die Zukunftswerkstatt in der Hegelstraße einen Bauhof eingerichtet. In den nächsten Wochen werden im Rahmen dieser Maßnahme auf den Grundstücken [...] insgesamt 47 Bäume gepflanzt. Die Finanzierung erfolgt aus Ausgleichsmitteln des Umweltamtes und aus Mitteln der ‚Sozialen Stadt‘“ (Turmblick 37: 3).*

Mit der Bundesgartenschau 2009 ist es der Stadt Schwerin gelungen, überregional Aufmerksamkeit auf die positiven Entwicklungen der Stadtentwicklung zu lenken. Gleichzeitig war die Bewerbung 1999 und deren Umsetzung Anlass, städtebauliche Entwicklungen in der Stadt voranzutreiben, die sich vor allem in den wassernahen und publikumswirksamen Bereichen in der Innenstadt niederschlugen (BUGA 2009 Schwerin, 18-21). Die Stadtspitze sieht in diesem Projekt einen Erfolg mit hoher integrativer Wirkung für die gesamte Kommune:

*„Das hat uns einen unwahrscheinlichen Schub gegeben, weil, sämtliche Investitionen sind sozusagen innerstädtisches Sanierungsprogramm gewesen und haben dazu geführt, dass die Stadt wunderschön geworden ist und neues Wir-Gefühl sich entwickelt hat, nach anfänglichen Protesten“ (P4: 6).*

## **6.2. Einfluss der Strukturschwäche auf die Akteure**

Strukturschwäche ist eine Realität in Schwerin, die sich in demografischer Schrumpfung und beschleunigter Alterung sowie einem strukturell unausgeglichene Haushalt und überschüssiger Bausubstanz ausdrückt. Wie diese ungünstigen Bedingungen sich auf die Denk- und Handlungsweisen der Akteure auswirkt, soll im folgenden Kapitel mit besonderem Augenmerk auf die Mechanismen herausgearbeitet werden, die Strukturschwäche in politisches und administratives Handeln übersetzen.

### *6.2.1. Politik*

Die politische Landschaft Schwerins setzt sich aus dem Stadtrat sowie dem direkt von den Schwerinern gewählten Oberbürgermeister zusammen. Deren Spielraum zur Gestaltung von in die Zukunft gerichteten Politiken ist jedoch durch den strukturell unausgeglichene Haushalt ausgesprochen klein. Die Akteure selbst sprechen von einer ‚Vergeblichkeitsfalle‘ (P5: 10), da

allen Sporbemühungen zum Trotz die Aussicht auf eine Verbesserung der Haushaltslage aus eigener Kraft düster ist. Auf der Einnahmeseite fehlen der Kommune substanzielle Gewerbesteuern sowie die Zuweisungen für die abgewanderte Bevölkerung, die im Umland Eigenheime errichtet hat. Die Einnahmen zu erhöhen ist das große Ziel der Politik, indem sie Schwerin als Wirtschaftsstandort attraktiv halten. Aber auch die Bürger der Stadt werden in den Blick genommen. So formuliert ein Akteur den Spagat zwischen dem Erhalt kommunaler Leistungen und der Bereitschaft der Bürger, diese auch tatsächlich mitzufinanzieren:

*„Wir müssen, wenn wir gewisse Standards halten wollen, ja auch die Bürger zur Kasse bitten. Denn es geht nicht, dass man Standards hält und die wünschenswert sind, aber gleichzeitig eben das Loch immer größer werden lässt und da die Bürger nicht einbezieht.“ (P5: 18)*

Die Reduktion der Ausgabenseite ist, nach Angaben der Beteiligten, nur über Einschnitte in die soziale und kulturelle Infrastruktur möglich. Diese ist in Schwerin vielfältig aber aufgrund ihres langjährigen Bestehens zur Selbstverständlichkeit geworden. Diese anzutasten ist, wie überall anders auch, ein Einschnitt in die Pfründe auch der Engagierten und Kulturschaffenden. So steht das identitätsstiftende Staatstheater, welches zwar dem Land gehört, von der Stadt aber betrieben wird, bei jeder Haushaltsverhandlung wieder zur Disposition. Die Protestwellen sind ebenso vorhersehbar wie wirkungsvoll, was dazu führt, dass der Gestaltungsspielraum der politischen Akteure über finanzielle Instrumente sehr klein bleibt. Damit ist die kommunale Politik darauf angewiesen, die periodisch abrufbaren Finanzierungsmöglichkeiten von Bund und Land zu nutzen. So hat das Konjunkturpaket der Bundesregierung in Folge der Wirtschaftskrise 2009 die Sanierung öffentlicher Gebäude möglich gemacht.

Daraus ergibt sich ein permanentes Dilemma zwischen dem Zwang zum Sparen und der Notwendigkeit zu investieren. Sowohl das Sparen als auch das üppige Investieren würden Schwerin in kürzester Zeit zukunftsunfähig machen, da sie bei zunehmender Überschuldung unter Zwangsverwaltung gestellt werden würden oder, im Falle des Sparens, die Stadt zügig für ihre Bewohner unattraktiv werden würde. Für die Stadtspitze ist dies ein ungeheurer Innovationsdruck bei gleichzeitiger Beanspruchung aller kommunikativen Kapazitäten, jede Investition in der Stadt als Erfolg für alle und nicht nur für wenige zu vermitteln. Nur so gelingt es der Politik schon seit Jahren, das Gelegenheitsfenster für unerwartete wirtschaftliche Neuansiedlungen oder Großereignisse wie die Bundesgartenschau offen zu halten. Dem Erhalt der weichen Standortfaktoren kommt dabei, aus Sicht der Politik, eine zentrale Rolle zu, da diese für die

Lebensqualität der Stadt stehen, die aufgrund ihrer peripheren Lage unbedingt zu erhalten sei. So resümiert ein Politiker:

*„Also ich darf eigentlich aufgrund der Haushaltslage gar nicht in Kultur, Kunst, ins Theater, in Wohnen, Standortentwicklung oder Wirtschaftsförderung investieren, weil das eigentlich nicht zu den originären Pflichtaufgaben gehört“ (P4: 14).*

Die Hilfen des Landes sind für Schwerin unerlässlich, bringen aber zusätzliche Abhängigkeiten mit sich. Aufgrund verschiedener politischer Ausrichtungen der Stadt- und der Landesspitze sind alle Verteilungsfragen immanent politisch und schränken den Handlungsspielraum der Kommune erheblich ein. So blieben die Umlagen zur Refinanzierung der Grundsicherung im Alter, die der Bund 2011 zugestanden hat, auf der Landesebene hängen. Auch ist die Drohung mit haushalterischer Zwangsverwaltung eine reale, gegen die sich die politischen Akteure nur schwer wehren können. Allein der Hauptstadtstatus der Stadt hegt diese Abhängigkeit etwas ein, da Repräsentativität und Lebensqualität der Stadt die Akteure in Landespolitik und -verwaltung direkt betreffen. Beinahe resigniert fasst es ein politischer Akteur zusammen:

*„Wir haben die Landeshauptstadt. Wenn wir das nicht hätten, wären wir inzwischen ein Hauptdorf – es ist so“ (P4: 12).*

Die demografische Entwicklung der letzten 15 bis 20 Jahre zwingt die politischen Akteure, sich besonders mit der Lage von sozial Schwächeren und Rentnern zu beschäftigen. Diese sind nicht nur ein ‚Kostenfaktor‘ im Haushalt, sondern sie machen auch einen erheblichen Teil der Wahlbevölkerung aus. Während aber in der Innenstadt das bürgerliche Milieu auch städtebaulich wieder ein Zuhause gefunden hat, zeigen sich die prekären sozialen Strukturen vor allem in den Randgebieten der Stadt. Dort finden sich auch viele der alternden Schweriner, deren Verbundenheit mit den Plattenbauquartieren noch bis in die 1980er Jahre zurückreicht. Die Bausubstanz dort lässt jedoch altersgerechtes Wohnen kaum zu, da viele Plattenbauten ohne Fahrstühle konzipiert wurden und deren Umrüstung erhebliche Kosten verursacht.

Das Haushaltsdilemma beeinflusst auch das Verhältnis des Bürgermeisters zu den Bürgern. Wie kann man als Politiker wählbar bleiben, wenn man das finanziell Richtige tut und dabei die Lebensqualität der Bürger beschränken muss? Die Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger hat die Stadtspitze erheblich ausgeweitet (vgl. Kapitel 6.3.1), doch artikulieren sich gerade dadurch Bedürfnisse, die unter gegebenen Rahmenbedingungen nicht umsetzbar sind. Damit konditioniert das Haushaltsdilemma auch das kommunikative Verhältnis von Politik und Bürgern und

stellt die Praxis der Beteiligung in Frage. Wenn also Beteiligung zu neuen Forderungen anstatt zu Einsicht bei der Beteiligten führt, kann die erhoffte Wirkung – nämlich die Verantwortungen gemeinsam zu tragen und gemeinsame Ideen zu entwickeln – verpuffen. Die ersten Belege dafür finden sich bereits:

*„Aber eben trotz eines Bürgerbegehrens, was es uns mal auferlegt hat, zwei Schwimmhallen zu erhalten, haben wir uns in der Stadtvertretung gegen dieses Bürgerbegehren für diesen einen Standort entschieden“ (P5: 8).*

Der Bereich des Politischen ist in Kommunen ohnehin relativ klein, da die Mehrzahl der Bundes- und Landesgesetze auf kommunaler Ebene letztendlich nur noch umgesetzt wird. Es geht um Bauprojekte, Kultur- und Wirtschaftsförderung sowie dem Erhalt des sozialen Friedens. Die Strukturschwäche in Schwerin schmälert diesen Bereich zusätzlich, in dem die Bürger auf dieser Ebene nicht mehr zwischen wirklichen politischen Alternativen wählen können, da die Aufgabe aller Akteure die Moderation zwischen verschiedenen Mangelphänomenen ist und ihr Einfluss letztendlich in der kommunikativen Beschwichtigung der Bürger besteht, dass der Mangel gerecht verteilt ist. Ein Politiker formuliert es so:

*„Auf der kommunalen Ebene werden Sie in den Diskussionen nicht merken, wer zufällig FDP, CDU, SPD, Linke ist. Sondern wir haben in dem Bereich ein Problem. Und da sagen wir, wir können nicht nur in Beton fördern, wir müssen auch in die Köpfe investieren. Und das ist der Spagat, den wir haben“ (P4: 56).*

Die politische Prioritätensetzung für die zukünftige Entwicklung der Stadt nimmt sich daher auch relativ bescheiden aus (vgl. Leitbild Schwerin 2020). Was dem Tourismus und den Rentnern nützt, ist gut und wird gefördert. Die Präsenz der Landesregierung sichert Prestige und Bevölkerung. Und die Wirtschaft ist vor allem der Dienstleistungsbereich, da hier die Anforderungsniveaus an die Arbeitnehmer am geringsten sind.

### *6.2.2. Verwaltung*

Die kommunale Strukturschwäche prägt auch die städtische Verwaltung Schwerins. Sie muss den politisch nicht aufzulösenden Spagat zwischen sozialer Fürsorge und Innovationsförderung ausgestalten, wobei scheinbar für beide Aufgaben die normative Orientierung fehlt. Die starke Abwanderung aus Schwerin in den 1990er Jahren hat den Erhalt der Einwohnerzahl zu einer zentralen Aufgabe für die Verwaltung gemacht. Da der Weg über Eingemeindungen nicht offen steht, geht das nur über den Erhalt der sozialen und kulturellen Infrastruktur.

Gleichzeitig beklagen die Angestellten der Verwaltung aber, dass es trotz aller Wiedereingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen eine gleichbleibend große Gruppe von Menschen gibt, die permanent auf kommunale Sozialleistungen angewiesen sind. Diese zu versorgenden Menschen ‚belasten‘ nicht nur den Haushalt der Kommune, sie stellen die Verwaltung auch vor konzeptionelle Schwierigkeiten, da sie als unveränderbar und unproduktiv gelten. Ein Beamter spricht davon, dass diese Menschen aus dem Arbeitsmarkt schlichtweg herausgenommen und letztendlich nur noch versorgt werden sollten:

*„Man könnte diese Menschen, die also auf Dauer erkennbar nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt kommen können, die könnte man auch anders alimentieren, anstatt über dieses bürokratische Monster, die Menschen immer wieder zu nötigen, Arbeitsgelegenheiten anzunehmen, alles Unsinn“ (V6: 30).*

Einerseits wird daran erkennbar, dass in strukturschwachen Städten wie Schwerin Strukturwandelfolgen derart kumulieren, dass nationale Programme wie im Rahmen der Arbeitsagentur nicht mehr greifen, die jedoch viele Ressourcen binden. Andererseits zeigt sich aber auch, wie schwer es den Angestellten in der Verwaltung fällt, nach vielen Jahren der Schrumpfung die eigenen Handlungsmöglichkeiten zu sehen. Die Gleichzeitigkeit von Schrumpfungsmangement und dem Erhalt von Handlungsspielräumen ist zur Dauerbeschäftigung der Verwaltung geworden.

Auch die Schweriner Verwaltung hat entdecken müssen, dass die Versorgung von Kindern und Jugendlichen aus sozial schwächeren Milieus mehr Aufmerksamkeit erfordert. Besonders mit dem Bekanntwerden von Fällen vernachlässigter Kinder, welche nach den Angaben der Interviewten die Stadtgesellschaft stark aufgerüttelt haben, hat sich der Schwerpunkt in Richtung verstärkter Fürsorge in diesem Bereich verschoben. Ob dieser Fall auch eine Folge unzureichender Verwaltungsstrukturen ist, kann nur vermutet werden. In dessen Folge wurde jedoch die Verwaltungsstruktur verändert, um besser in der Lage zu sein, die Übergänge zwischen verschiedenen Ausbildungstypen und in das Berufsleben aktiver mitgestalten zu können. Das beschreibt ein Verantwortlicher:

*„In der Stadt Schwerin haben wir dieses klassische Jugendamt [...] zusammengefügt [...], nämlich mit dem Bereich Schule und Sport. Das hat sicherlich auch verwaltungstechnische Hintergründe dieses Zusammenfügen, das hat aber auch sehr viel inhaltliche Gründe gehabt, weil das alles drei Bereiche sind, die sehr intensiv mit Kindern und Jugendlichen arbeiten und die Berührungspunkte in diesen Bereichen schon immer wieder*

*da sind, teilweise stärker zwischen den Bereichen und dem Schulbereich, dabei weniger dann mit dem Sportbereich“ (V8: 2).*

Auch wurde flächendeckend Schulsozialarbeit eingeführt, die jedoch wegen fehlender Lehrer auch immer wieder direkt in den Schulbetrieb eingebunden wird. Damit entstehen Folgeprobleme und ein erhöhter Kontrollaufwand, der das Gefühl in der Verwaltung verstärkt, dass jede Veränderung am Ende die Probleme des Mangelmanagements nur verlagert, aber nicht substantiell lösen kann. Ebenso verhält es sich mit dem Bundesprogramm ‚Soziale Stadt‘, welches in einigen der Plattenbauvierteln durchgeführt wird und dort den sozialen Zusammenhalt tatsächlich stärkt (vgl. Schweriner Turmblick 2000-2011) und die Wohnzufriedenheit steigert (Stadtentwicklungskonzept 2011, 9). Doch bemängeln die Verantwortlichen, dass diese Programme zwar punktuell die Lebensbedingungen der Schweriner verbessern, aber durch ihre Zweck- und Quartiersbindung eben nicht zu den Steuerungsinstrumenten der kommunalen Verwaltung gehören und Ungleichheiten in der Stadt durchaus verstärken.

Als schwacher Trost wird empfunden, dass der Veränderungsdruck, der aus dem Missverhältnis von sozialen Herausforderungen und knappen Mitteln resultiert, in anderen Kommunen ebenfalls entstehen wird. Die Erfahrungen, die mit einer alternden, sozial gespaltenen und schrumpfenden Stadtbevölkerung in Schwerin gemacht werden, stehen anderen Städten noch bevor. Nach der Schließung von 33 Schulen in den letzten 24 Jahren sehen die Beamten als nächste Aufgabe, zu der es wenig Erfahrungswerte gibt, die städtebaulichen Strukturen einer alternden Bevölkerung und ihren Versorgungsbedürfnissen anzupassen.

### *6.2.3. Zivilgesellschaft*

Ähnlich wie in Halle hat sich die Zivilgesellschaft in Schwerin zeitgleich mit dem Eintreten des Strukturwandels entwickelt. Vor 1989 existierte nach heutigem Verständnis keine Zivilgesellschaft, die jenseits staatlicher und politischer Einrichtungen eigenständig organisiert war und in der sich die Menschen freiwillig betätigten. Erst Ende der 1980er Jahre kam es mit der Protestbewegung gegen die DDR-Obrigkeit zu eigenständigen Zusammenschlüssen der Bürger. Aus dieser Protesterfahrung speisen sich noch heute Protestbewegungen in Schwerin, wenn es um Themen mit Demokratiebezug geht. Mit der deutschen Wiedervereinigung 1990 erst wurde die freie Organisation einer zivilen Gesellschaft möglich. Neben der Gründung und Entwicklung einer Vereinslandschaft drängten die deutschlandweit agierenden sozialen Träger auch nach Schwerin, wo sich durch die schnell einsetzende Abwanderung und die Arbeitslosigkeit eine hohe Nachfrage nach sozialer Versorgung entwickelte. Während die Vereine damit be-

schäftigt waren, ihr Klientel aus der schrumpfenden und Engagement unerprobten Bevölkerung zu rekrutieren (vgl. Howard 2003), etablierten sich die sozialen Träger. Ein damals Engagierter fasst den schnell schrumpfenden Gestaltungsspielraum der Bürger zusammen:

*„Wir haben keine Zeit gehabt, was auszuprobieren. Es hat der Markt regiert. Wir haben hier knallharten sozialen Markt“ (B9: 88).*

Die Angaben der Engagierten in Schwerin sind durch den wiederholten Verweis auf die klammen öffentlichen Mittel geprägt. Die Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen scheint auf die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen zu sein, was sich unter anderem damit erklären lässt, dass die lokale Kaufkraft und damit auch die lokale Spendenkraft vergleichsweise unterausgeprägt ist. Außerdem liegt die Annahme nahe, dass es in Schwerin nie eine finanziell eigenständige Zivilgesellschaft gegeben hat, sondern diese sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer mit dem Blick auf die öffentlichen Gelder entwickelt hat. Damit besteht ein Konkurrenzverhältnis zwischen kleinen Organisationen und größeren Trägern, die sich auf die gleichen Mittel der Kommune bewerben.

Das Resultat dieser Fixierung auf öffentliche Finanzierung bezeichnen Zivilgesellschaftler als „Versorgungsmentalität“ (B9: 64) und meinen damit eine Gewöhnung an strukturierte und hierarchisch organisierte Versorgung. Diese äußert sich sowohl innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen wie auch in der Bevölkerung allgemein. Damit lässt sich die These Howards (2003) am Beispiel Schwerins erweitern, der die Schwäche zivilgesellschaftlicher Organisationen in postsozialistischen Kontexten als eine Folge der fehlenden Erfahrungen der Bürger mit Selbstorganisation festmacht. In Schwerin ist die Selbstorganisationsfähigkeit der Bürger auch nach 1990 nicht ausreichend ausgeprägt worden, da die Politik eine vergleichsweise zentrale Versorgung beibehalten hat und sich im Zuge der einsetzenden Strukturschwäche auch keine alternativen Möglichkeiten der Finanzierung gefunden haben. In diese Richtung ist auch die schwache Protestbereitschaft der Schweriner zu erklären. Zwar formulieren diese Widerspruch bei anstehenden Schließungen öffentlicher Einrichtungen, doch mangelt es ihnen an der selbstständigen Organisation ihrer Interessen. Eine engagierte Bürgerin formuliert es:

*„Ich muss mal sagen, das Protestpotenzial der Älteren ist relativ gering. Weil, das ist eigentlich noch die Generation, sage ich mal, die nicht auf die Straße gehen mit Plakaten und irgendwelche Rechte einfordert, die es schon immer gewohnt war, eher sich angepasst zu verhalten und nicht so diesen Anspruchscharakter hat. Dass sie sagt, also, wir*

*sind jetzt in Schwerin zum Beispiel über 30.000 und wir könnten ja das und das einfordern“ (B3: 61).*

Strukturschwäche wirkt aber auch auf die Zivilgesellschaft, indem in besonders prekären Quartieren Programme zur Zivilgesellschaftsförderung durchgeführt werden. So haben sich die Stadtteile Neu Zippendorf, Mueßer Holz und Großer Dreesch – ein zusammenhängendes Plattenbaugelände – für das Programm ‚Soziale Stadt‘ qualifiziert und werden seit 1999 gefördert<sup>57</sup>. Mit dessen Mitteln wird eine ganze Reihe von Engagement-Orten finanziert sowie Formate wie Stadtteilzeitungen, Bürgerfeste und Runde Tische ermöglicht (vgl. u.a. Stadtentwicklungskonzept 2011, 22). Diese überschaubaren finanziellen Aufwendungen<sup>58</sup> wirken als Engagementkatalysator und schaffen physische und soziale Räume innerhalb der Quartiere, die seit 1990 erheblich an Status und Wohnattraktivität verloren haben. So trägt der Verein „Die Platte lebt e.V.“ erheblich dazu bei, die soziale Integration im Quartier zu fördern.

Allein der Bereich der Kirche hat sich nach 1990 in vergleichsweise autonomer Form entwickeln können. Ob die evangelische und katholische Kirche überhaupt Teil der Zivilgesellschaft ist, ist Gegenstand einer Debatte (vgl. u.a. Adloff 2009; Anhelm 2008; Fergusson 2004). Sie haben jedoch als einzig halbwegs autonome Akteure der Zivilgesellschaft vor 1989 beherbergt und waren die einzige Quelle von Protest gegen den Staat. Obwohl in den ostdeutschen Bundesländern weniger Menschen Kirchenmitglieder sind als Folge der sozialistischen Doktrin, hat sich die Kirche in Schwerin als ein Ort für Engagement etabliert. Ein Außenstehender beschreibt es so:

*„Kirchen sind hier schon so Kristallisationspunkte von Bürgertum in der Stadt, vor allen Dingen von zugezogenem Bürgertum, wo sich einiges tut“ (B8: 92).*

Auch ist es allein durch evangelische und katholische Kirchen zu Schulneugründungen nach 1990 gekommen. Sie haben als einzige über die finanziellen und organisatorischen Mittel verfügt, eigene Einrichtungen zu betreiben und damit die Schullandschaft der Stadt vielfältiger zu gestalten.

---

<sup>57</sup> Vgl. [www.dreesch-schwerin.de](http://www.dreesch-schwerin.de) [abgerufen 31.3.2013].

<sup>58</sup> Im Verfügungsfond ‚Soziale Stadt‘ stehen 40.000 Euro für diese Quartiere zur Verfügung, mit denen jährlich über 50 Projekte gefördert werden (Turmblick 3/28, 2009, 3).

### 6.3. Mechanismen zwischen den Teilbereichen

Alle Teilbereiche sind in Schwerin von der Strukturschwäche betroffen und reagieren mit organisatorischen aber auch mit konzeptionellen Veränderungen. Die Wahrnehmung, dass die Kommune vor enormen Herausforderungen steht, wird von allen geteilt. Im Folgenden wird untersucht, welche Mechanismen sich zwischen den Akteuren der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft mit Bezug auf die Strukturschwäche entwickelt haben bzw. wie sich bestehende Arrangements verändern. Im Modell von Mayntz sind dies die Beziehungen auf der Mikroebene.

#### 6.3.1. Zivilgesellschaft und Politik

Das Verhältnis von Politik und Zivilgesellschaft hat in den letzten Jahren Veränderungen erfahren, deren Ursprung die politische Spitze der Stadt ist. Dabei ist es nicht allein die organisierte Zivilgesellschaft, die von Politikern in den Blick genommen wird, sondern es sind die Bürger selbst. Man kann von einer verstärkten Hinwendung der Politiker zu den Bürgern sprechen, die das Ziel verfolgt, die Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern zu verstärken. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen dem Stadtrat, der als legislatives Gremium den Haushalt sowie die richtungsweisenden Strategien beschließt, und dem direkt gewählten Bürgermeister, der sich auch als Spitze der kommunalen Verwaltung immer wieder nach Mehrheiten im Stadtrat bemühen muss. Vor allem durch die Haushaltslage Schwerins kommt es jedoch zu Situationen, in denen für die Bevölkerung einschneidende Entscheidungen zu treffen sind. Aus deren Sicht trägt aber vor allem der Bürgermeister die Verantwortung für diese Entscheidungen.

Die kommunikative Hinwendung zu den Bürgern wird daher vom Bürgermeister forciert, um Politik besser zu erklären, Frustrationen bei den Bürgern abzubauen und die eigenen Positionen auch zwischen den Wahlen immer wieder zu stärken. Damit versucht der Bürgermeister die Input-Legitimation zu steigern, um vor allem bei kritischen Entscheidungen nicht allein als Verantwortlicher dazustehen. Die Größe der Stadt macht es möglich, dass der Bürgermeister alle Stadtteile im Jahr besuchen kann. Zusätzlich ist die Möglichkeit für Bürger gegeben, sich direkt an den Bürgermeister zu wenden:

*„Ich muss für Entscheidungen immer politische Mehrheiten erarbeiten. Und die gelingen umso besser, je mehr man Unterstützung aus der Bevölkerung hat. [...] Wir haben direkt dem Oberbürgermeister oder meinem Büro zugeordnet, [...] ein Idee- und Beschwerdemanagement. [...] Das ist auch ambivalent, weil, inzwischen steigen die Be-*

*schwerden und Ideen und Hinweise. Nicht, weil wir so schlecht arbeiten, sondern weil die Bürgermeisterin die Leute motiviert, kommt und wir reden drüber“ (P4: 16).*

Dieses vergrößerte Kommunikationsangebot wird ergänzt durch weitere Möglichkeiten, sich als Bürger an die Politik zu wenden. Diese kommunikativen Ansätze erreichen nicht das Niveau deliberativer Formate, da diese eher ad hoc eingerichtet werden und die Partizipation sich nach den Bedürfnissen und Interessen der Bürger richtet. Wer seine Stimme nicht erhebt, der wird in diesen Formaten auch nicht gehört. Die Politiker schreiben ihrer gesteigerten Kommunikationsbereitschaft auch aktivierende Wirkung zu. Durch die Erklärung, wie Entscheidungen zu Stande kommen und wo die Grenzen der kommunalen Leistungsfähigkeiten liegen, ist es wiederholt zu bürgerschaftlichem Engagement mit starker identitätsstiftender Wirkung gekommen. Ein Politiker erklärt es:

*„Dafür Akzeptanz zu finden bei den Bürgerinnen und Bürgern, die auch mit höheren Abgaben und Steuern belastet worden sind, und auf der anderen Seite sie zu motivieren, wie zu unserem Stadtjubiläum, 850 Jahre, wo wir gesagt haben, wir können kein Geld aus dem Haushalt nehmen... Schaffen wir das gemeinsam, wo wir da über 140.000 Euro gemeinsam aufgebracht haben; wo Tausende an den Veranstaltungen mitgemacht haben, ein Umzug stattgefunden hat mit 3.000 Leuten – alles im Ehrenamt – das ist sozusagen eine Balance, an der wir arbeiten“ (P4: 14).*

Zivilgesellschaftliche Akteure nehmen wahr, dass sich kommunale Politik zu ihnen hin öffnet. Doch müssen sie diese neuen Möglichkeiten der Beteiligung erst nutzen lernen. Dabei ist es weniger eine frühere Erfahrung, dass über Protest und Konflikt spürbare Impulse in die Politik gesendet werden können, sondern es ist vielmehr die Erkenntnis, dass man als organisierter Bürger seine Interessen überhaupt wirksam einbringen kann. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass sowohl sozial Schwächere als auch Rentner tendenziell weniger engagiert sind als andere Gruppen. Dennoch wird allein schon die Möglichkeit, mit den kommunalen Politikern ins Gespräch zu kommen und gehört zu werden, positiv aufgenommen. Für Engagierte entwickelt sich daraus die Anforderung, der eigenen Klientel die Beteiligungsmöglichkeiten zu erklären und gemeinsam Wege zu finden, diese auch zu nutzen. Eine Engagierte in der Seniorenarbeit geht sogar noch weiter. Sie fordert, die vielen Senioren in Schwerin nicht allein als Leistungsempfänger zu klassifizieren, sondern diese auch zu fordern:

*„Und man denkt dann immer automatisch – und gerade hier auch bei den Vertretern von Politik und Verwaltung – immer an den Versorgungsanspruch, den Alte haben.*

*Aber das ist nicht so. Und wir sind da als Seniorenbüro sehr bemüht, dass wir versuchen, auch so Handlungsfelder zu erschließen, wo wir sagen, sagt uns doch, wo braucht ihr denn Ältere, wo könnt ihr denn Unterstützung gebrauchen“ (B3: 37).*

Die gesteigerte Einbeziehung der Bürger über Sprechstunden, Onlineforen und Ortsbeiräte hat zu einer Verschiebung im politischen Kräfteverhältnis der Stadt geführt. Während der Bürgermeister um Mehrheiten im Stadtrat ringen musste, mobilisiert er jetzt gelegentlich die Öffentlichkeit und setzt damit das demokratische Gremium unter Druck. So entstehen Spannungen zwischen Bürgern, Bürgermeister und Städt Vätern, die aus der Unsicherheit herrühren, welcher der tatsächliche Ort demokratischer Entscheidung ist. Doch sehen sowohl Bürgermeister als auch Stadtrat, dass die Beteiligung und die Aktivierung der Zivilgesellschaft einen positiven Beitrag zur politischen Kultur in Schwerin leisten. Sie versprechen sich davon nicht, dass auf der Output-Seite eine nennenswerte Leistungserbringung durch die Zivilgesellschaft erreicht werden kann. Diese ist ohnehin im Sozialbereich über soziale Träger strukturell bereits fest verankert. Vielmehr geht es um die Fähigkeit, auch unter schwierigen finanziellen Situationen eine kommunikative Kultur in der Stadtgesellschaft zu pflegen. Ein Politiker hält dazu fest:

*„Was jetzt das Ersetzen von Leistungen der Kommune angeht durch bürgerschaftliches Engagement, da möchte ich betonen, dass die Bereitschaft, sich ehrenamtlich zu engagieren in Schwerin, sehr hoch ist. [...] Aber es wird natürlich schwierig, ich sage mal, staatliche Leistungen, ich beziehe da die Kommunalleistungen ein, wirklich dauerhaft [...] sozusagen zu substituieren. Das wird nicht möglich sein“ (P5: 18).*

### *6.3.2. Verwaltung und Zivilgesellschaft*

Die Schweriner Stadtverwaltung nimmt die Zivilgesellschaft vorrangig als größere soziale Träger oder als kleinere Vereine wahr. Ersteren kommt dabei eine besondere Bedeutung bei der Bearbeitung der sozialen Herausforderungen in der Stadt zu. Viele der Aufgaben, die in den Versorgungsbereich der kommunalen Verwaltung fallen, werden an soziale Träger delegiert und von diesen umgesetzt. Diese Delegation geht mit der Vergabe von Mitteln einher, um die unter den Verbänden und Trägern Konkurrenz herrscht. Die Verwaltungsangestellten sehen sich selbst als die Steuernden in der Stadt, die letztendlich entscheiden, welche Angebote in welcher Form angeboten werden. Dieses eher enge Selbstverständnis beschreibt einer der Angestellten:

*„Wir haben hier die Stadt in verschiedene Sozialräume aufgeteilt und dort möchten wir die und die Angebote haben. Also da gucken wir auch, dass das gleichmäßig mehr oder weniger verteilt ist. [...] Also das geben wir schon vor, also da kann nicht eigentlich plötzlich einer sagen, ich möchte was machen. [...] Aber es hat auch immer irgendwo was nachher letztendlich mit der Förderung der öffentlichen Hand zu tun und da gucken wir natürlich auf gewisse Qualitätsstandards, die dort auch erfüllt werden müssen“ (V8: 79).*

In diese Aussage wird eine wiederkehrende Haltung der Verwaltungsangestellten und Beamten sichtbar. Planungen und Entscheidungen sind originäre Verwaltungsaufgaben, deren Resultate von anderen ausgeführt werden. Diese können zwar seit kurzer Zeit innerhalb der sogenannten Sozialräume<sup>59</sup> über Projekte und Mittel eigenständig entscheiden, doch steuert die Verwaltung über die Mittelzuweisungen genau, was im sozialen Bereich angeboten wird. Die Prämisse ist, dass in diesem Bereich kein Akteur und keine Organisation ohne die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand tätig werden können. Der Vorteil von Trägern gegenüber kleineren Vereinen ist dabei für die Verwaltung, dass diese Träger häufig über einen größeren Pool an professionellen Mitarbeitern verfügen, mit dem sie eine ganze Palette von Angeboten innerhalb der Sozialräume abdecken können. Ihre interne Organisation, die kommunalen Verwaltungen ähnlich ist, vereinfachen die Kommunikation und die Berechenbarkeit in der Zusammenarbeit.

Auch in der kleinteiligeren Zivilgesellschaft wird anerkannt, dass ohne Mittel der öffentlichen Hand nur schwer gearbeitet werden kann. Während einige Engagierte in Projekten tätig sind, die über Bundesmittel finanziert werden, müssen die meisten sich jedoch auf Mittel immer wieder bei der Verwaltung bewerben. Damit entsteht ein von allen geteiltes Bewusstsein allgemeiner Mittelknappheit, was wiederum die Verwaltung, die trotz eines strukturell überlasteten Haushaltes finanzielle Mittel zuweisen kann, in besonderer Weise heraushebt. Diese beteuert zwar, über wenige Spielräume zu verfügen, doch kann sie tatsächlich fast ausschließlich über finanzielle Anreize steuern. Es sind wenige Formate oder Gelegenheiten gleichbe-

---

<sup>59</sup> Sozialräume werden in den Worten eines Beamten so erklärt: „Also es ist eine Zusammenfassung von Stadtgebieten, die in diese drei Bereiche eingeteilt sind. Und dort wird dann entsprechend dem, was dort an Bevölkerung und auch an Sozialstrukturen sind, werden da dann die entsprechenden Programme und Projekte mit reingebracht. Also vieles soll aus dieser Region selber gesteuert werden. Das ist so der Anfang jetzt, der da ist, dass wir sagen, wir geben denen auch Geld an die Hand, und das müssen die selber regeln. Das ist nicht mehr unser Ding, sondern die müssen selber in ihrer Region müssen die selber die Vereine und Verbände selber feststellen, was brauche ich und wie viel kostet das und habe ich das Geld zur Verfügung?“ (V8: 81).

rechtigter Beratung zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren sichtbar geworden. Wo es diese gibt, dienen sie dem Zweck, die knappen Mittel zu verteilen und werden damit zu Orten der Konkurrenz zwischen den Trägern, Verbänden und Vereinen untereinander.

Impulse aus der Zivilgesellschaft scheinen der Verwaltung Schwierigkeiten zu bereiten. Einerseits bemängeln Engagierte und professionelle Zivilgesellschaftler, dass es an eindeutigen Zuordnungen und Personen mit Querschnittsaufgaben in der Verwaltung mangelt. Andererseits ist der argumentative Rückzug auf die ‚knappen Mittel‘ für die Verwaltungsangestellten immer eine Art Schutzwall, hinter den sie sich zurückziehen können. So wird aus der Zivilgesellschaft bemängelt:

*„Weil, durch dieses Haushaltsdefizit ist es auch so, dass man in Schwerin eigentlich sich nur hinter den Pflichtaufgaben versteckt“ (B3: 83).*

Aber es gelingt zivilgesellschaftlichen Akteuren immer wieder, Projekte auch mit der Zustimmung der Stadt umzusetzen. Dies gelingt vor allem dann, wenn diese nicht finanzielle, sondern Sachleistungen nachfragen oder gar auf kommunale Unterstützung nicht angewiesen sind. Dies gelingt Vereinen und anderen auch dann im Besonderen, wenn sie sich politische Unterstützung holen, die starke Signale in die Verwaltung setzen kann. Schließlich finden sich aber auch Ansätze zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation, mit denen soziale Schieflagen in eigener Regie behoben oder zumindest moderiert werden sollen. So hat der ‚Runde Tisch Soziales‘ in den Großwohnsiedlungen des Großen Dreesch angeregt, eine Trinkerecke einzurichten. *„Die Idee der „Trinkerecke“ wurde geboren, um nicht mit Zwang, sondern mit einem Anreiz die Menschen an andere Stelle zu bitten, weg vom Schulbereich“ (Turmblick 38, 4).* Der Runde Tisch ist eine Treff- und Beratungsplattform für zivilgesellschaftliche Akteure im Stadtteil, die über ihre Tätigkeiten informieren und gemeinsame Aktivitäten koordinieren.

## **6.4. Governance mit Zivilgesellschaft in Schwerin**

In diesem abschließenden Teilkapitel, werden die Ergebnisse der Untersuchung Schwerins zusammengefasst. Sie unterteilen sich in die Akteure, die Strategien sowie die organisatorischen und institutionellen Arrangements, die zentrale Aspekte der Governance mit Zivilgesellschaft sind.

### *6.4.1. Akteure*

Die Strukturschwäche Schwerins verändert die Voraussetzungen, unter denen die Akteure von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft interagieren. Für die Politiker bedeutet die Strukturschwäche, immer wieder unpopuläre Entscheidungen treffen zu müssen, die sie erklären und begründen müssen. Vor allem der Bürgermeister läuft dabei Gefahr, dass das Vertrauen in seinen Gestaltungswillen schwindet. Gleichzeitig müssen auch die Stadträte immer wieder belegen, dass die Gestaltungsfähigkeit von Politik unter schwierigen finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen überhaupt weiter besteht. Die Verwaltung ihrerseits hat die starke Begrenztheit der eigenen Gestaltungsfähigkeit weitestgehend internalisiert, da sie in den letzten zwei Jahrzehnten nichts anderes erlebt hat. Doch haben sie sich von dem Selbstverständnis der ‚steuernden Verwaltung‘ nicht verabschiedet, denn ihre Lenkungsfähigkeit ist gerade durch die engen finanziellen Grenzen aller Akteure eine bedeutende geblieben. Schließlich sind auch zivilgesellschaftliche Akteure in Schwerin von der Strukturschwäche betroffen, da sie vor allem von einem schmalen finanziellen Fundament aus operieren müssen, was ihre Fixierung auf öffentliche Gelder immer weiter perpetuiert.

### *6.4.2. Strategien*

Die stärksten Impulse gehen in Schwerin vom Bürgermeister aus. Er setzt sehr stark darauf, mit den Bürgern und den zivilgesellschaftlichen Akteuren in Dialog zu treten. Während das ursprüngliche Anliegen war, die eigene Position dadurch gegenüber dem Stadtrat und der Landesregierung zu stärken, hat sich daraus eine kontinuierliche Praxis des Gesprächs und der Artikulation entwickelt. Diese dialogischen Formate von Beschwerdemanagement über Bürgerforen bis hin zu Bürgerversammlungen haben – ob intendiert oder nicht – auch zur Anregung von Engagement geführt. Dabei sind es neben den Vereinen tatsächlich auch die unorganisierten Bürger selbst, die sich haben anstecken lassen. So wird das Gelingen der Bundesgartenschau 2009 von den Akteuren als ein Resultat erfolgreicher innerstädtischer Verhandlungen interpretiert. Während anfänglich die Widerstände gegen ein solches Großprojekt mit erheblichen finanziellen Risiken groß waren, so wurden diese in Beteiligung umgewandelt. Ähnliches

gilt für die 850 Jahrfeier der Stadt 2010, in der 3000 Freiwillige mitwirkten und die nötigen Kosten vor allem durch die Bevölkerung selbst getragen wurde (Stadtchronik, 80).

#### *6.4.3. Organisationsformen und Institutionelle Arrangements*

Neben diesen ad hoc-Beteiligungen haben die Politiker auch darauf hingewirkt, die Partizipation der Schweriner zu verstetigen und mit in den Policy-Prozess zu integrieren. So sind ein Seniorenbeirat, ein Behindertenbeirat und ein Jugendparlament eingerichtet worden, denen im Stadtrat Mitspracherecht eingeräumt worden ist. Zusätzlich wurde ein ‚Rat Migration‘ ins Leben gerufen, in dem zivilgesellschaftliche Akteure sich gemeinsam mit den Fragen der Integration von Ausländern beschäftigen. Mit dem dauerhaften Betrieb eines Seniorenbüros wird außerdem versucht, das Engagement Älterer in der Stadt zu fördern. Hervorgegangen aus einem Modellprogramm des Bundes ist dieses Büro zur Schaltstelle vielfältiger Initiativen geworden mit dem Ziel der „Information, Beratung, Vermittlung und Begleitung Älterer in ein freiwilliges Engagement“ (aus der Selbstbeschreibung). Erhalt und Förderung dieser Einrichtung deutet darauf hin, dass die steigende Bedeutung von Senioren für Schwerin anerkannt wird. Dieses Büro ist als Teil des Deutschen Seniorenrings e.V. zivilgesellschaftlich organisiert und tritt auch gegenüber der städtischen Politik und Verwaltung eigenständig auf. Ein zivilgesellschaftlicher Akteur beschreibt in diesem Zusammenhang seine Rolle selbstbewusst:

*„Wenn jetzt ein Haushaltskonzept ausgestellt wird zur Sicherung der Haushaltsgelder, dann wird nicht immer zuerst das Senioren-Pro gestrichen wie vor Jahren. Also man weiß schon, dass man so eine Stelle auch braucht für ältere Menschen, so einen Anlaufpunkt, so einen Knotenpunkt, sag ich jetzt mal. Aber deshalb muss man trotzdem begreifen und denen immer wieder klar machen, dass Alter heute mit 50 beginnt und mit weit über 100 endet. Und dass es auch verschiedene Angebote geben muss. Es reicht auch nicht nur eine Begegnungsstätte, es reicht auch nicht nur ein zentraler Knotenpunkt. Und gerade so eine Stadt wie Schwerin, wo es ja sehr viele ältere Menschen gibt“ (B3: 39).*

Ähnlich wie im Fall des Seniorenbüros ist auch einige zivilgesellschaftliche Struktur durch das Bundesprogramm ‚Soziale Stadt‘ initiiert worden. Mit der Städtebauförderung wurden nicht nur Mittel für den Rückbau überflüssiger Wohnungen bereitgestellt, sondern auch Möglichkeiten gegeben, die sozialen Folgen durch Engagementförderung abzufedern. Daraus sind Treffpunkte und der bereits erwähnte ‚Runde Tisch Soziales‘ hervorgegangen, die auf Quartiersebene Engagement anregen und die zivilgesellschaftlichen Akteure vor Ort vernetzen.

Auch wenn diese Mittel nun mit dem Rückbau dieses Programmes reduziert werden, besteht die Hoffnung bei den Akteuren, dass sich ausreichend Struktur entwickelt hat, um aus eigener Kraft bestehen bleiben zu können.

Sehr langsam nur scheint sich die kommunale Verwaltung von der Selbstwahrnehmung der ‚steuernden Zentrale‘ zu entfernen. Das kann einerseits daran liegen, dass die leitenden Akteure dort schon seit vielen Jahren tätig sind. Näher liegt jedoch die Vermutung, dass die Position der Verwaltung weder von der Politik noch von der Zivilgesellschaft ausreichend unter Druck gesetzt wird. Die allseitige Gewöhnung an den Zustand der Haushaltsnot räumt der Verwaltung eine zentrale Position ein, die nur von der Politik aufgebrochen werden kann. Durch die Strukturschwäche ist die Zivilgesellschaft auf die Förderungen durch die Kommune angewiesen und wird diese aus eigenen Stücken nicht zu mehr Teilhabe bewegen können. Ein Engagierter stellt dazu resigniert fest:

*„Aber die Stadtverwaltung kann ganz oft mit bürgerschaftlichem Engagement nichts anfangen“ (B8: 110).*

In einem mehrjährigen Leitbildprozess hat Schwerin – wie viele Kommunen auch – versucht, über partizipative Formate Leitlinien für die Stadtentwicklung gemeinsam zu erarbeiten. Entstanden ist das „Leitbild Schwerin 2020. Offen – innovativ – lebenswert“, in dem in fünf größeren Entwicklungsfeldern die Zukunftserwartungen von Akteuren und Bürgern kondensiert worden sind. Dieses ist für Schwerin zukunftsweisend, weil es Politik und Verwaltung als Handlungsanleitung dienen soll. Bemerkenswert ist, dass zu den fünf großen Linien das bürgerschaftliche Engagement (Leitbild 2020, 12-13) zählt und damit neben Kultur und Wirtschaft eine zentrale Stellung in der Zukunftsgestaltung der Stadt einnehmen soll. In den anderen Bereichen wird jedoch deutlich, wie sehr die Akteure strukturwandelbedingte Rahmenbedingungen anerkannt und inzwischen als nicht mehr veränderbar ansehen. So wird in der Wirtschaft nur noch auf Dienstleistungen gesetzt. Auch nimmt dieses Konzept vorweg, dass die Kommune sich darauf einstellt, eine Senioren- und Touristenstadt zu werden. Die kurzen Wegen, das kulturelle Angebot und die stadtnahe Natur werden verdichtet zu einem Bild von Schwerin, in dem es nicht mehr um Wachstum, sondern um Erhalt und Erholung geht. Während die Landesregierung ungewollt dafür sorgt, dass ausreichend zahlungskräftige Menschen in der Stadt bleiben, setzt die Stadtgesellschaft auf ihre Beschaulichkeit. Ein Politiker fasst es zusammen:

*„Es ist ein Wir-Gefühl gewachsen und Stolz auf die Stadt. Das merken wir heute auch sozusagen im bürgerschaftlichen Engagement. Es sind mehr Leute, die bereit sind, sich*

*für die Stadt zu engagieren. Wir merken das daran, dass wir Zuzug haben, dass Schwerin als Wohnstandort für ältere wie jüngere wieder akzeptiert wird“ (P4: 8).*

Dieses Leitbild zeigt aber, dass die 40 Jahre DDR-Geschichte mit ihren industriellen Ansiedlungen und den dazugehörigen Plattenbausiedlungen für die Stadt in der Zukunft keine Rolle mehr spielen werden. Vielmehr schließt Schwerin damit an die Entwicklungen der Stadt an, die viel weiter in der Geschichte zurückreichen. Als Residenz- und Erholungsstadt wollen die Schweriner von heute ihre Stadt entwickelt sehen. Dabei bleibt fraglich, inwieweit jene an dieser Debatte beteiligt waren, die heute in den Plattenbauten wohnen bzw. die, die weder direkt von den Landesbehörden noch dem Nacherholungswert der Stadt profitieren.

In Kapitel 6 wurden die Veränderungen der organisatorischen und institutionellen Veränderungen im Zusammenspiel der Akteure von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft unter dem Einfluss kommunaler Strukturschwäche in Schwerin herausgearbeitet. Die prekäre Haushaltslage hat den Gestaltungsspielraum der Akteure von Politik und Verwaltung zwar geschmälert, doch übernehmen sie gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren weiterhin eine stark lenkende Funktion. Da diese auf staatliche und kommunale Zuwendungen angewiesen sind, bleiben finanzielle Anreize das zentrale Mittel in Kooperationen.

## **7. Vergleichende Analyse: Wie kommunale Struktur wirkt**

Wie die vorangegangenen Einzelfallanalysen zu Halle, Pirmasens und Schwerin deutlich machen, stehen strukturschwache Städte vor mehreren Herausforderungen gleichzeitig. Begrenzte finanzielle Ressourcen setzen sowohl die staatlichen als auch die zivilgesellschaftlichen Akteure unter Druck. In die Zukunft gerichtete Programme und Projekte einzelner Akteure lassen sich aus eigener Kraft kaum umsetzen, was die Notwendigkeit für kooperative Beziehungen erhöht. Der demografische Wandel verändert die Bürgerschaften der Städte nachhaltig, da nicht nur viele junge Menschen die Städte verlassen haben, sondern sich mit dem steigenden Anteil älterer Menschen auch die Ansprüche an die Infrastrukturen der Kommune verändern. Anhaltende wirtschaftliche Schwäche verschärft die demografische und die finanzielle Situation in den Kommunen und drängt die Akteure, alternative Strategien zum Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit zu suchen.

Im diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Einzelfallanalysen miteinander verglichen und analysiert. Abschnitt 7.1 behandelt die Wirkmechanismen der Strukturschwäche auf die Akteure in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Anschließend werden in Abschnitt 7.2 die Strategien der Akteure diskutiert. In Abschnitt 7.3 wird eine Typologie der Kooperationsformen vorgeschlagen, die in den strukturschwachen Kommunen zu beobachten sind. Abschnitt 7.4 fasst die Ergebnisse zusammen.

### **7.1. Akteure**

Im Folgenden stehen die Akteure im Mittelpunkt, weil lokale Governance und ihre Veränderung ohne Akteure unverständlich bleibt. Die Akteure vor Ort können Agenten von Veränderungen oder Bewahrer des Bestehenden sein. Abgeleitet von der Forschungsfrage gilt es herauszuarbeiten, wie kommunale Strukturschwäche auf die Akteure in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bezüglich ihrer Positionen im kommunalen Akteursgefüge, ihrer Ressourcenausstattung und ihren Handlungsdispositionen wirkt. Dazu werden die Aussagen und Beobachtungen aus den einzelnen Städten aggregiert und miteinander verglichen, um aus den stadtspezifischen allgemeine Wirkungsmechanismen zu kondensieren. Diese für die einzelnen Akteursgruppen besonderen Ausprägungen werden dann auch untereinander in Beziehung gesetzt. Im Modell von Mayntz (2004) ist dies die vergleichende Analyse der Wirkungsmechanismen von kommunaler Strukturschwäche (Makro-Phänomen) auf die Akteure (Mikro-Ebene).

### 7.1.1. Politische Akteure

Die primären politischen Akteure auf der kommunalen Ebene sind der direkt gewählte Bürgermeister sowie der repräsentativ zusammengesetzte Stadtrat. Hinzukommen je nach Größe und Struktur einer Kommune Stadtteilversammlungen und Beiräte. Die zentrale Position in allen drei Kommunen hat der Bürgermeister inne. Er ist in einer Scharnierfunktion zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft, weil direkt durch die Wähler legitimiert ist und gleichzeitig der Verwaltung vorsteht. In der Zusammensetzung des Stadtrats spiegeln sich die politischen Ansichten der Bevölkerung. Seine Aufgabe ist es, auf Vorschlag der Verwaltung, den kommunalen Haushalt zu beschließen sowie den Bürgermeister und die Verwaltung zu kontrollieren.

Die sich über Jahre entwickelnde Strukturschwäche ist für alle Bürgermeister ein Erbe vorangegangener politischer Entscheidungen sowie wirtschaftlicher Entwicklungen, die politisch kaum steuerbar sind (vgl. u.a. Friedrichs 1993). In allen Fällen war zu beobachten, dass die Vergegenwärtigung der Strukturschwäche Zeit brauchte. Erst die Summe aus anwachsender Überschuldung, demografischer Veränderung und ausbleibenden Investitionsentscheidungen von Unternehmen bringt in der ex post Analyse den desolaten Zustand einer Kommune ins Bewusstsein der Bürgermeister. Sie sehen sich jedoch gleichzeitig mit der Anforderung konfrontiert, den vielen einzelnen unbefriedigenden Entwicklungen als politischer Akteur etwas entgegenzusetzen. Die kommunalen Parlamente werden durch die Strukturschwäche nur mittelbar berührt. Fast alle Stadträte üben ihr Amt ehrenamtlich aus und sehen darin eine Form des Engagements für die Kommune. Ausbleibende Steuereinnahmen und steigende Sozialabgaben führen jedoch zwangsläufig zur Ausweitung der kommunalen Verschuldung, selbst wenn das Niveau der sozialen, kulturellen und infrastrukturellen Versorgung nach und nach gesenkt wird. In diesem Zwiespalt streiten die Parteien stellvertretend für die Bevölkerung um die Haushalte und einigen sich oft auf die Verlagerung struktureller Anpassungen in die Zukunft, indem zusätzliche Schulden aufgenommen werden. Dennoch sinkt das Vertrauen der Bevölkerung in die lokalen politischen Organe, worauf sinkende Wahlbeteiligungen hindeuten<sup>60</sup>. Die kommunale Strukturschwäche schafft Rahmenbedingungen, unter denen es für die politischen Akteure schwer ist, effektive und damit legitimierende Politiken zu initiieren.

---

<sup>60</sup> Wahlbeteiligungen sinken nicht nur bei Kommunalwahlen in strukturschwachen Kommunen, sondern bei allen Wahlformen auf allen politischen Ebenen (Schäfer 2010). Dennoch ist das Absinken der Wahlbeteiligung in den Strukturschwachen Kommunen von ca. 60% in den 1990er auf 37,9 % (Halle), 44,8% (Pirmasens) und 40,8% (Schwerin) ein Indikator für eine systematische und anhaltende Unzufriedenheit

Die kommunale Strukturschwäche belastet das Verhältnis zwischen Rat, Bürgermeister und Bürgern, in dem sie die (Ver-)Handlungsspielräume aller einschränkt. Rat und Bürgermeister tragen nicht die alleinige und unmittelbare Verantwortung für die Strukturschwäche, können aber die Erwartungen der Bevölkerung nach neu initiiertem wirtschaftlichem Wachstum nicht befriedigen. Für Bürgermeister und Rat ist es jedoch risikoreich, die Erwartungen der Bürger zu enttäuschen, weil sie damit die Möglichkeit der Wiederwahl schmälern und die Abwanderung von Bürgern möglicherweise beschleunigen. Während für den Bürgermeister Strukturschwäche auch eine Chance sein kann (vgl. u.a. Haese 2012, 74-77), sich zu profilieren und sich als Akteur der Veränderung zu zeigen, gelingt es den Stadträten kaum, neue Spielräume zu erschließen (vgl. Tabelle 11).

**Tabelle 11: Wirkung von Strukturschwäche auf politische Akteure**

Ebene	Mechanismus	Halle	Pirmasens	Schwerin
Makro → Mikro	Strukturschwäche auf Politik	Politik als Angelegenheit der verpasserten Möglichkeiten	Bürgermeister erkennt die Strukturschwäche der Kommune an	Politik als Versuch, Gelegenheitsfenster für Investitionen offenzuhalten
		Stadtrat politisch gespalten	Stadtrat wenig sichtbar	Stadtrat ringt um Position als zentraler Verhandlungsort

### 7.1.2. Verwaltungsakteure

Kommunale Verwaltungen sind in thematisch und funktional verschiedene Dezernate und Abteilungen gegliedert. Die Interviewten waren leitende Beamte sowie Angestellte in den Bereichen Soziales, Sport, Stadtplanung, Finanzen, Bildung und Jugend. Sie alle berichteten von Teilausprägungen der Strukturschwäche in ihren jeweiligen Bereichen. Ihnen war gemein, dass sie sich – nach vielen Jahren des anhaltenden Strukturwandels – unter permanentem inhaltlichem und strukturellem Anpassungsdruck sehen.

Der Strukturwandel konfrontiert die kommunalen Verwaltungen zusätzlich zu ihren jeweiligen Routinen mit Herausforderungen der städtebaulichen Schrumpfung und des infrastrukturellen Rückbaus. Dadurch haben die Verwaltungen ad hoc und vorwiegend ohne Vorbilder mit Strukturschwäche umgehen gelernt. Sei es das Schließen von Schulen oder der Abriss von Wohnungen über die Wohnungsbaugenossenschaften (vgl. u.a. Schiffers 2010), die Verwaltungen

---

der Wähler zu werten (Quelle: Statistische Landesämter Sachsen-Anhalt, Rheinlandpfalz und Schleswig-Holstein).

gen haben funktional auf die veränderten demografischen Situationen reagiert. Die notwendigen Planungen schienen eine nachgeordnete Bedeutung zu haben, weil alle entwickelten Pläne die Breite der Strukturschwäche nicht ausreichend abgebildet haben. Strukturell sind die Verwaltungen gefordert, ihre eigene Größe der sinkenden Einwohnerzahl anzupassen. Damit einher ging überall eine gewisse Hinwendung zum Bürger als Kunde der Verwaltung durch bessere Beratungsangebote.

Mit der Entwicklung von Haushaltsvorschlägen, die dann den Stadträten zu Beratung vorgelegt werden, hat die kommunale Verwaltung eine Schlüsselstelle im kommunalen Gefüge inne. Unter der Bedingung besonders knapper Mittel kann die Vorauswahl von Vorschlägen für Investitionen kommunale Richtungsentscheidungen vorwegnehmen. Ihre Selbstwahrnehmung stellten die Angestellten und Beamten jedoch unterschiedlich dar. Dort, wo starke und eindeutige politische Signale fehlten, äußerten sich auch die Bürokraten wenig optimistisch über ihre eigenen Tätigkeiten. Die kommunale Strukturschwäche setzt die Verwaltungsakteure unter Druck, weil sie ihre Aufgaben aufgrund der fehlenden Mittel nur bedingt zur Zufriedenheit der Bürger und Politiker ausführen können. Fehlen ihnen anerkannte Leitbilder und anleitendes politisches Personal, aus denen sie Schwerpunkte und Orientierung ableiten können, wird ihre Rolle im kommunalen Gefüge zwar bedeutender, ihre Handeln aber erratischer (vgl. Tabelle 12).

**Tabelle 12: Wirkung von Strukturschwäche auf Verwaltungsakteure**

Ebene	Mechanismen	Halle	Pirmasens	Schwerin
Makro → Mikro	Strukturschwäche auf Verwaltung	15 Jahre bis zur Anerkennung der Schrumpfung  Fehlende politische Anleitung	Handlungsfähigkeit blieb erhalten  Überwindung der Strukturschwäche ist Ziel der Verwaltung	Verwalten einer Mangelwirtschaft  Eigener Spielraum als begrenzt eingeschätzt

### 7.1.3. Zivilgesellschaftliche Akteure

Organisierte Akteure der Zivilgesellschaft können unterteilt werden in Verbände und Träger sowie Vereine und Initiativen. Diese unterscheiden sich vor allem in ihrer Größe und ihrer Organisationsform. Zwar sind die Akteure steuerrechtlich mehr oder weniger gleich, weil sie gemeinnützig tätig sind, doch setzen die großen Verbände in einem stärkeren Maß auf hauptamtliche Mitarbeiter und beziehen einen großen Teil ihrer Einnahmen über die Bereitstellung sozialer Leistungen. Sie betreiben beispielsweise Altenheime und Sozialstationen und sind für

die Bearbeitung der sozialen Folgen der Strukturschwäche unverzichtbar. In dieser Arbeit wurden aber vor allem die Vereine und Initiativen befragt, die auf freiwilligem Engagement basieren und sich ausschließlich vor Ort agieren.

Während die finanzielle Versorgung der großen Träger auch in der und durch die Strukturschwäche gesichert ist, sind die Vereine und Initiativen negativ von der Strukturschwäche betroffen. Einerseits müssen sie in allen Kommunen um engagierten Nachwuchs ringen (ausgenommen sind dezidierte Seniorenangebote) und andererseits fehlt es durch die schwierige wirtschaftliche Situation an Spenden und Zuwendungen. Dadurch sind viele dieser kleinen Organisationen auf die Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen. Ein Teil dieser Bedürftigkeit wird in den Städten durch Landes- und Bundesprogramme abgedeckt, auf die sich die Engagierten bewerben. Gleichzeitig stehen sie untereinander in Konkurrenz um die knappen Mittel der Kommune, die von den Verwaltungen verteilt werden (vgl. Tabelle 13).

**Tabelle 13: Wirkung von Strukturschwäche auf zivilgesellschaftliche Akteure**

Ebene	Mechanismen	Halle	Pirmasens	Schwerin
<b>Makro → Mikro</b>	Strukturschwäche auf Zivilgesellschaft	Gestaltet Identifikation und physische Räume  Konkurrenz untereinander	Gestaltet Identifikation und physische Räume  Versuch negatives Image der Kommune abzuschütteln	Kaum Unabhängigkeit von öffentl. Geldern  Konkurrenz untereinander

Die Vereine und Initiativen sehen sich selbst als Akteure in ihrer Kommune und zeichnen sich durch Kreativität, Gestaltung der Öffentlichkeit und des öffentlichen Raumes sowie als Träger lokaler Identität aus. Je jünger die Beteiligten, desto größer scheint die Risikobereitschaft zu sein, ungewohnte Wege zu gehen und verfügbare Flächen und Immobilien zu nutzen. Sie sehen zwar häufig das Potenzial größerer Vernetzung untereinander, werden jedoch durch finanzielle Konkurrenz und organisatorische Hürden daran gehindert. Für zivilgesellschaftliche Organisationen werden Ressourcen durch die Strukturschwäche gleichzeitig geschmälert und erweitert. Nicht alle engagierte Bürger können sich auf diese Veränderungen gleichermaßen gut einstellen. Durch die erhöhte Schwierigkeit, finanzielle Quellen zu erschließen, gehen all jene Akteure auf Politik und Verwaltung zu, die personalaufwendig organisiert sind oder traditionell Unterstützung erhalten. Gerade diese Organisationen sind es dann nicht, die eine kritische Begleitung der kommunalen Politik vornehmen können.

#### *7.1.4. Ergebnisse*

Kommunale Strukturschwäche wirkt auf die Akteure, indem sie ihnen organisatorische, personelle und finanzielle Ressourcen entzieht. Einerseits werden die Ressourcen, die einem Akteur zur Verfügung stehen, direkt angegriffen, weil Spenden, Steuern und Mieter ausbleiben. Andererseits werden die Akteure auch durch die Schwächung der anderen Akteure und Strukturen bedrängt. Dadurch kann sich die kommunale Abwärtsspirale (vgl. u.a. Friedrichs 1993; Häußermann, Läßle & Siebel 2008), die mit Entlassungen und Firmenschließungen beginnt, auch auf die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure übertragen. Zusammengefasst lassen sich drei prinzipielle Wirkungsmechanismen aus den Beobachtungen ableiten, die sich unabhängig von der konkreten Ausprägung in jeder Kommune beobachten ließen.

- I. Kommunale Strukturschwäche schränkt das Potenzial der politischen Akteure ein, effektive und damit legitimierende Politiken umzusetzen.
- II. Kommunale Strukturschwäche frustriert die Verwaltungsakteure, wenn sie dieser ohne politischer und inhaltlicher Programmatik begegnen sollen.
- III. Kommunale Strukturschwäche schafft Räume für zivilgesellschaftliche Akteure, wenn sie auf kommunale Mittel verzichten können.

Wie die Akteure auf diese andauernde Drucksituation reagieren, ist Gegenstand der beiden folgenden Abschnitte 7.2 und 7.3.

## **7.2. Strategien**

Anhaltende kommunale Strukturschwäche zwingt die Akteure zu überlegen, wie sie mit knappen personellen oder finanziellen Ressourcen umgehen können. Während die politischen Akteure nach Wegen suchen müssen, die Legitimation ihrer Arbeit zu sichern, stehen die Verwaltungsakteure vor der Schwierigkeit, adäquate Konzepte zum Umgang mit der Strukturschwäche zu finden. Zivilgesellschaftliche Organisationen wiederum müssen die Ressourcen zur Weiterführung und Entwicklung ihrer Tätigkeiten sichern. Auf die Analyse der Akteurspositionen aufbauend wird daher im Folgenden gefragt, welche Strategien die Akteure von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft unter der Bedingung kommunaler Strukturschwäche bezüglich der Verfolgung ihrer eigenen Interessen und dem Umgang mit Strukturwandelphänomenen entwickeln. Das schließt im Besonderen an die Analyse der Wirkungsmechanismen zwischen den unterschiedlichen Akteuren an, die für jeden Einzelfall durchgeführt wurde. Diese

Wirkungsmechanismen sind erkennbar an den Strategien und Handlungen, die die Akteure verwenden.

### *7.2.1. Politik & Zivilgesellschaft*

Unter den politischen Akteuren sind es vor allem die Bürgermeister, die versuchen ihre Handlungsspielräume durch die Zusammenarbeit mit Bürgern und der organisierten Zivilgesellschaft zu erweitern. Sie setzen auf dialogische Formate wie Bürgersprechstunden, kommunale Leitbildprozesse und Stadtteilversammlungen. Damit verfolgen sie primär die Ziele, frühzeitig die Positionen der Bürger und Organisationen zu erfragen, um Proteste und Spannung im Vorhinein zu moderieren. Gleichzeitig können sie im direkten Gespräch die Bürger argumentativ anregen und überzeugen (vgl. John et al. 2011). Sie nutzen in diesen Formaten die inhärente Kraft deliberativer Prozesse (vgl. u.a. Offe 2003b), weil sie sowohl ihre eigene ambivalente Situation darstellen können als auch die partikulare Haltung der Bürger diesen verdeutlichen können. Den Bürgermeistern gelingt es durch ihre aktive Gesprächspolitik, ihre persönliche Anerkennung zu steigern und sich zwischen den Wahlen bei vielen Einzelaspekten ihrer Arbeit, die Unterstützung der Bürger abzuholen. Zwar wird durch die vergrößerten Gesprächsangebote auch mehr Kritik hörbar, doch kann diese auch im politischen Prozess als Argument verwendet werden. Für zivilgesellschaftliche Organisationen und deren Personal ist die Möglichkeit, mit dem Bürgermeister ins Gespräch zu kommen, in erster Linie eine Form der Aufwertung und der Anregung. Sie nutzen diese Gelegenheiten jedoch, ihre Positionen direkt in den politischen Prozess einzuspeisen.

Den Bürgermeistern gelingt es, sich situativ und wiederholt über die beschriebenen Dialogformen Legitimation in der Bevölkerung abzuholen. Diese ist weder andauernd noch dezidiert demokratisch, weil all jene Gehör finden, die die Möglichkeiten der Aussprache wahrnehmen (vgl. Fung 2006). Die anderen unter Umständen nicht. Gleichzeitig können sich aber die Spannungen zwischen Bürgermeister und Rat vergrößern, da dieser sich als legitimes Aushandlungs- und Entscheidungsforum für kommunale Belange betrachtet. Die Fraktionen im Rat sollen auch unter der Bedingung der Strukturschwäche aushandeln, welche Politiken verfolgt werden. Gelingt es dem Bürgermeister nicht, mit seiner durch Bürgergespräche gestärkten Position zu überzeugen, folgt zwangsläufig eine demokratische Enttäuschung. Interaktionen zwischen Bürgern und Bürgermeistern ist in dieser Form kein Spezifikum strukturschwacher Städte. Aber sie dient dazu, die Bürger über die schwierigen Verteilungsentscheidungen zu informieren und um ihre Akzeptanz zu werben. Von Bürgerseite können und werden diese

Dialoge aber als zusätzlicher demokratischer Einfluss gewertet, den sie auf die politischen Akteure nehmen. Ähnlich ist es bei zivilgesellschaftlichen Organisationen. Doch so lange die angewandten Verfahren die Problematik der Repräsentativität nicht berücksichtigen, dienen diese Interaktionen dem Dialog und der Information und nicht der demokratischen Entscheidung.

Die beobachteten Strategien der zivilgesellschaftlichen Akteure unterscheiden sich wenig von denen in nicht strukturschwachen Städten. Sie sind bemüht, für ihre Anliegen Öffentlichkeit zu schaffen, in dem sie Unterschriftenaktionen, Flash Mobs, Publikationen und Veranstaltungen organisieren. Die von den Politikern bereitgestellten dialogischen Kanäle werden genutzt, um die eigenen Interessen vorzubringen und zu verstärken. Auch in den untersuchten strukturschwachen Städten äußern sich die Bürger gelegentlich als ‚Wutbürger‘, wobei sie organisatorisch durch die Vereine dabei unterstützt werden. Es gibt innerhalb der Zivilgesellschaft nicht ein einzelnes abgrenzbares Interesse, von dem alle angetrieben sind. Vielmehr ist sie der Raum, in dem Interessensvielfalt herrscht (vgl. Edwards 2009). Diese Interessen stehen untereinander auch in Konkurrenz, die durch die Strukturschwäche verstärkt wird, wenn es um öffentliche Mittel aber auch um die zukünftige Ausrichtung einer Kommune geht. Es war zu beobachten, dass jene Gruppen, die organisatorisch und kommunikativ stark sind, in den Kommunen Gehör gefunden haben. Andere wiederum ließen sich durch die politischen Akteure aktivieren, für ihre eigenen Interessen auch wirklich einzutreten bzw. Verantwortung für sich selbst zu übernehmen. Jene zivilgesellschaftlichen Akteure hatten dabei eine herausgehobene Stellung, denen es gelang, ihre eigenen mit kommunalen Interessen zu verknüpfen. Dies gelingt vor allem diskursiv, indem Akteure Präsenz zeigen und ihren Beitrag zur kommunalen Gesellschaft bspw. durch den Erhalt von Bausubstanz, kultureller Vielfalt im Quartier oder Integration von Zuwanderern immer wieder deutlich machen.

Die von den politischen Akteuren angebotenen dialogischen Kanäle werden von den Aktiven zivilgesellschaftlichen Gruppen genutzt. Für diese bedeuten sie eine Stärkung ihrer Interessen und kann Engagierte im Sinne von Selbstermächtigung und Selbstorganisation motivieren. Eine Marginalisierung entsteht jedoch für jene, die es nicht schaffen, sich Gehör zu verschaffen oder deren Anliegen keine Unterstützung finden (vgl. u.a. Walter 2011). So war zu beobachten, dass die Dialogformate der Bürgermeister zum Teil auch bestehende Gesprächsangebote der Zivilgesellschaft substituiert haben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Dialog vor allem von den Bürgermeistern gesucht und von den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen angenommen wird. Verhandelt werden überwiegend partikulare Anliegen. In diesen Formaten versuchen Politiker ebenso Einfluss auf die Zivilgesellschaft zu nehmen wie andersherum. Die Resultate sind jedoch verschieden (vgl. Tabelle 14). Es hängt von der politischen Akzeptanz und visionären Fähigkeit des Bürgermeisters ab, ob er diese Formate zur Stärkung der eigenen Position braucht oder ob er über sie Anleitung zur Bewältigung der Strukturschwäche für die zivilgesellschaftlichen Akteure geben kann.

**Tabelle 14: Mechanismen zwischen Politik und Zivilgesellschaft**

Ebene	Mechanismen	Halle	Pirmasens	Schwerin
Mikro → Mikro	von Politik & Zivilgesellschaft	Dialog als Machtfaktor  Ausnutzung der Partikularität	Dialog als Pflichtbeteiligung  Kooperation und Anregung	Dialog als Legitimationssteigerer  Erklärung von Politik → Anregung zur Beteiligung

### 7.2.2. Verwaltung & Zivilgesellschaft

Kommunale Strukturschwäche setzt die Verwaltungsakteure mehrfach unter Druck. Einerseits sind die an sie gestellten spezifischen Herausforderungen durch die Strukturschwäche neu und oft mit den existierenden Strukturen nicht befriedigend zu lösen. Andererseits brauchen Verwaltungen gerade unter der Bedingung von Strukturschwäche politische Anleitung, in welchen Bereichen Investitionen und in welchen Rückbau betrieben werden soll. Innerhalb des demokratischen Prozesses ist es die Verwaltung, die mit der adäquaten und zielorientierten Umsetzung von Politiken die Grundlage für Output-Legitimation schafft (vgl. Scharpf 2010). Fallen jedoch die Erwartungen an die Aktivitäten der Verwaltung mit deren tatsächlicher Leistungsfähigkeit auseinander, kann diese Output-Legitimation schwer zu erhalten sein (vgl. Seibel 1994).

Die eingesetzten Strategien der Verwaltung bezüglich zivilgesellschaftlicher Akteure haben ein uneindeutiges Bild ergeben. In Pirmasens ist die Zusammenarbeit beider Akteursgruppen durch eine kooperative und anerkennende Grundhaltung geprägt. In Schwerin delegiert die Verwaltung Aufgaben an Vereine und Verbände und kontrollierte diese über die Vergabe der Mittel. In Halle stehen sich Verwaltung und Zivilgesellschaft eher distanziert gegenüber. In allen drei Städten ist die Vergabe kommunaler Mittel an Vereine und Verbände ein Instrument

der Steuerung, wobei das Ziel Steuerung besonders in Halle und Schwerin formuliert worden ist (vgl. Tabelle 15).

**Tabelle 15: Mechanismen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft**

Ebene	Mechanismen	Halle	Pirmasens	Schwerin
Mikro → Mikro	Verwaltung & Zivilgesellschaft	Kampf um die Mittel fördert Partikularität  Fehlende Leitbilder	Starke Koordination durch Verwaltung  Pakt für Pirmasens als Plattform für Kooperation	Kampf um die Mittel fördert Partikularität  Starke Steuerung durch die Verwaltung

Die befragten Verwaltungsakteure brachten zum Ausdruck, dass die kommunale Strukturschwäche bzw. deren Ausprägung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine große Herausforderung – u.U. sogar eine Überforderung – ist. Ob und in welcher Weise zivilgesellschaftliche Akteure zur Bewältigung dieser Herausforderungen mit einbezogen werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die im Folgenden kurz erläutert werden:

- 1) *Politische Führung*: Als Chef der kommunalen Verwaltung kommt dem Bürgermeister eine herausgehobene Rolle zu. Ihm obliegt es, die Wirkungsrichtung ‚seiner‘ Verwaltung zu verändern und ihr inhaltliche Aufträge zu erteilen. Nur von oben können Veränderungen angestoßen werden. Ansonsten arbeiten die Verwaltungen tatsächlich dem Garbage-Can-Modell entsprechend (vgl. Cohen, M. D., March & Olsen 1972), indem sie für neue Herausforderungen nach irgendwie passenden Lösungsansätzen in ihrem bürokratischen Portfolio suchen. Erkennbare politische Anleitung bedeutet auch, dass partikulare Interessen in den Verwaltungen weniger stark ausgeprägt, sondern geteilten Zielen untergeordnet werden. Gerade unter der Bedingung von Strukturschwäche hilft die Anpassung von Verwaltungsstrukturen, um komplexeren Problemen etwas entgegensetzen zu können. Es ist vor allem die politische Führung, die den Anspruch einer bürgernahen und kooperativen Verwaltung formulieren muss.
- 2) *Ethos*: Es ist nach wie vor untypisch, dass kommunale Verwaltungen eine kooperative Haltung gegenüber den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen einnehmen und leben. Sie sind geprägt von jahrzehntelangem Ausführen und Durchsetzen von Anweisungen mit dem Bürger als Adressaten. Aber gerade diese Haltung macht eine wirkliche und direkte Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren schwierig. Daher ist der Einsatz finanzieller Anreize durch Verwaltungsakteure ein naheliegendes

und probates Mittel, um zivilgesellschaftliche Akteure einzubinden, ohne mit ihnen gleichberechtigte Aushandlungsprozesse führen zu müssen.

- 3) *Strategisches Handeln*: Nicht alle wünschenswerten Ideen können in einer strukturschwachen Kommune gleichzeitig umgesetzt werden. Um aber jene auszuwählen, die möglich und nützlich sind, um der Strukturschwäche zu begegnen, muss diese erkannt und als solche formuliert werden. Dies ist eine Aufgabe, die von einer Verwaltung zu bewältigen ist, wenn sie dazu den Auftrag erhält. Dieser wiederum muss von den politischen Akteuren erteilt werden. In den drei untersuchten Kommunen hat es jedoch lange gedauert, bis die Einsicht in die Realität von allen Akteuren geteilt wurde. Zwar wurden in allen Kommunen Schwerpunktfelder für die Zukunft auch mit Maßnahmen der Bürgerbeteiligung herausgearbeitet, doch lassen sich nicht alle gleichermaßen für die Anleitung von Verwaltungstätigkeit verwenden.

Zivilgesellschaftliche Akteure verfolgen zwei verschiedene Strategiearten mit Blick auf die Verwaltung: Protest und Kooperation. Unter Protest sind all jene Aktionen, Initiativen und Artikulationen zu fassen, die dazu dienen, zivilgesellschaftliche Belange in der Öffentlichkeit darzustellen (vgl. u.a. Clark 2010; Rucht 2008). In allen untersuchten Städten gibt es diese Formen der Schaffung von Öffentlichkeit, die durchaus Verwaltungsakteure beeinflussen. Dabei geht es sowohl um städtebauliche Fragen als auch um von Schließung und Kürzung betroffene Angebote. Unter Kooperation können jene Formen verstanden werden, in denen Verwaltung und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenarbeiten. Ein Kernbestandteil dieser Kooperationen ist, dass die partikularen Interessen der Zivilgesellschaftler sich mit den kommunalen Interessen, vertreten durch die Verwaltung, verbinden lassen.

Für zivilgesellschaftliche Akteure kann diese Verbindung Fluch und Segen zugleich sein. Einerseits bieten diese Kooperationen meist die Möglichkeit für die zivilgesellschaftlichen Akteure, ihre knappen finanziellen Ressourcen aufzubessern. Sie führen von der Verwaltung gewollte Programme aus und erhalten dafür Mittel. Gerade unter der Bedingung von Strukturschwäche, wenn Spendenmittel ohnehin knapp sind, zählen diese Zuwendungen zum Substanzerhalt zivilgesellschaftlicher Organisationen. In den untersuchten ostdeutschen Kommunen ist diese Tendenz noch stärker, da die Zivilgesellschaft sich von Beginn an stark an den staatlichen Akteuren orientiert hat (vgl. Gensicke et al. 2009). Gualini sieht in diesen kooperativen Beziehungen jedoch eine Gefahr vor allem für die zivilgesellschaftlichen Akteure, weil diese zwar durch die öffentlichen Mittel erhalten werden, sie aber von ihnen abhängig sind (vgl. Gualini 2010). Es gibt jedoch auch Beispiele, in denen zivilgesellschaftliche Akteure über Gespräch und öffent-

lichen Druck die Verwaltungen dazu bewegen, Förderungen vorzunehmen, wo ex ante keine staatlichen Programme bestanden. Diese gelingen aber nur dann, wenn der öffentliche Druck genug politisches Potenzial birgt oder die vorgeschlagenen Aktivitäten (bspw. der Erhalt von Bausubstanz) dem kommunalen Interesse entsprechen (vgl. u.a. Olivo 2011).

Ähnlich wie im Verhältnis zu Politik werden auch durch die Interaktionen mit der Verwaltung die vier Grundeigenschaften der Zivilgesellschaft berührt. Eine dauerhafte Finanzierung durch staatliche Akteure verringert die Unabhängigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure. Da diese Quellen in strukturschwachen Städten nicht substituierbar sind und die Drohung ihrer Streichung in jeder Haushaltsrunde möglich ist, können diese zivilgesellschaftlichen Akteure nicht mehr eigenständig über diese Kooperationen entscheiden, wenn sie nicht ihre eigene Existenz aufs Spiel setzen wollen. Auch werden Freiwilligkeit und Selbstermächtigung der Akteure beschränkt, wenn sie sich dauerhaft projektgebunden finanzieren und den Verwaltungsakteuren Rechenschaft in entsprechender Form ablegen müssen.

### *7.2.3. Ergebnisse*

Der gleichzeitige Übergang von Government zu Governance und von Wachstum zu Schrumpfung bringt die Zuordnung von Akteuren, Aufgaben und Einstellungen erheblich durcheinander. Die meisten zu beobachtenden kooperativen und interaktiven Handlungsstrategien dienen den jeweiligen Akteuren dazu, ihre eigene Position zu stabilisieren. Verwaltungsakteure nutzen Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, um Aufgaben vor allem im Sozialbereich erledigt zu wissen. Solange keine politische Strategie zur Integration der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der Strukturschwäche entwickelt wird, bleibt die Kooperation von Zivilgesellschaft und Verwaltung ein situatives und ungleiches Unterfangen. Die Verwaltungsakteure steuern ohne langfristige Planung über die Mittelvergabe, was die zivilgesellschaftlichen Akteure abhängig hält.

Aus diesen Beobachtungen der Wirkungsmechanismen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft lassen sich drei Aussagen über Strategien der Akteure treffen:

- IV. Bürgermeister setzen auf das Mittel der Überzeugung im Dialog, um Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure an der Ideenfindung zum Umgang mit Strukturschwäche zu beteiligen und um sich zwischen den Wahlen Legitimation zu beschaffen. Dadurch wird der repräsentativ demokratische Verhandlungsort Stadtrat jedoch geschwächt.

- V. Verwaltungsakteure steuern in kooperativen Beziehungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor allem über die Vergabe von Mitteln. Erst durch politische Anleitung und eine veränderte administrativen Kultur entsteht daraus partnerschaftliche und zukunftsorientierte Governance.
- VI. Zivilgesellschaftliche Akteure besitzen Drohpotenzial gegenüber den politischen Akteuren, weil sie Öffentlichkeit herstellen können, sind aber aufgrund der Strukturschwäche meist abhängig von öffentlichen Mitteln. Ihre Aktivitäten werden governance-relevant, wenn sie ihre partikularen mit den kommunalen Interessen verknüpfen können.

Im folgenden Abschnitt 7.3 werden die entstehenden kooperativen Organisationsformen aus den Einzelfallanalysen destilliert.

### **7.3. Kooperationsformen**

Die Kernfrage dieser Arbeit ist, ob kommunale Strukturschwäche das Verhalten der Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in Richtung Kooperation verändert. Ausgehend von der Hypothese und den empirischen Belegen, dass Strukturschwäche die Governance-Strukturen einer Kommune beeinflusst, weil die Gemeinwohlsicherung durch stark verknappte finanzielle und demografische Ressourcen gefährdet ist, können kooperative Beziehungen und deren organisatorische Manifestationen Ausdruck eines neuen Handlungsansatzes zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen sein (vgl. u.a. Cairns & Harris 2011; Liebmann 2010). In den drei Einzelfällen Halle, Pirmasens und Schwerin war die Tendenz zu einer intensivierten Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu beobachten, doch drückt sich diese unterschiedlich aus.

Im Folgenden soll als letzter Schritt der Analyse der Wirkungsmechanismen innerhalb strukturschwacher Kommunen der Vergleich dieser kooperativen Beziehungen und ihrer Organisationsformen vorgenommen werden. Es ist gleichzeitig der Abschluss des analytischen Dreischritts nach Renate Mayntz zum Verständnis des Makro-Phänomens ‚Kooperation‘ (siehe Kapitel 3.1). Der Vergleich der Mechanismen innerhalb der Einzelfälle dient dazu, wiederkehrende Mechanismen zu erkennen und auch bemerkenswerte Ausnahmen zu beleuchten.

### 7.3.1. Wie Kooperationen organisiert werden

In allen Städten haben die Akteure von Kommune und Zivilgesellschaft über bestehende Formate hinaus kooperative Beziehungen aufgebaut. Diese reichen von losen Verabredungen über einmalige Zusammenarbeit bis hin zum langfristigen Aufbau von Organisationsformen mit Ressourcen der Kommune und der Zivilgesellschaft. Zwei zentrale Dimensionen haben sich bei der Untersuchung der Handlungs- und Beziehungszusammenhänge vor Ort herauskristallisiert. Die erste basiert auf dem Interesse, welches durch kooperative und interaktive Beziehungen verfolgt wird. Dieses Interesse reicht von partikularen Einzelinteressen eines Akteurs bis hin zu allgemeinen, auf die Stadt im Ganzen bezogenen Ansätzen. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Dauer der Kooperationen, die situativ und kurzfristig oder dauerhaft angelegt sein können. Beide Dimensionen sind als graduelle Skalen zu verstehen, werden jedoch hier kategorial abgebildet, um die beobachteten Organisationsformen exemplarisch zuordnen zu können. Daraus ergeben sich vier Typen kooperativer Beziehungen (vgl. Abbildung 11).

Die beiden Dimensionen ‚Interesse‘ und ‚Dauer‘ sind induktiv durch die Analyse der Aussagen der Akteure über ihre jeweiligen Organisationsformen entstanden. Unter ‚Interesse‘ wird hier verstanden, inwieweit die zur Kooperation führende Motivation der Akteure die Stärkung der eigenen Anliegen ist oder ob gesamtkommunale Belange behandelt werden sollen. Ob bei den entstehenden kooperativen Beziehungen dann gemeinwohlrelevante Aspekte berührt werden, ist für die Analyse der Entstehung unerheblich. Denn auch bei der Durchsetzung partikularer Interessen kann Nutzen für die gesamte Stadtgesellschaft entstehen.

		Dauer	
		Situativ	Dauerhaft
Interesse	Partikular	Peißnitzhaus Demonstrationen	Seniorenbüro Schwerin
	Allgemein	Bürgergespräche Stadtjubiläum Schwerin	Pakt für Pirmasens Freiwilligenagentur Halle

Abbildung 11: Lokale Beispiele von Kooperationstypen

Mit dieser Typologie von Organisationsformen lässt sich deren Vielfalt abbilden und deren prinzipielle Unterschiede herausarbeiten.

- 1) **Partikular-Situativ:** Diese Interaktionen speisen sich aus Einzelinteressen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Sie können von allen Seiten angestoßen werden, dienen aber vorrangig dazu, kurzfristig die Position einzelner Akteure zu verbessern.
- 2) **Partikular-Dauerhaft:** In diesen Beziehungen manifestieren sich partikulare Interessen, die in organisatorischen Formaten stabilisiert werden. Soweit dies zu beobachten war, sind es vor allem Akteure aus Politik und Verwaltung, die diese Art von Kooperationen anstoßen und aufrechterhalten.
- 3) **Allgemein-Situativ:** In diesen Formaten sind es meist die politischen oder administrativen Akteure, die den Kontakt zu Bürgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren suchen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass allgemeine kommunale Belange zur Beratung stehen. Diese Beratungen sind jedoch häufig nicht auf Regelmäßigkeit und gemeinsame Entscheidungsfindung, sondern auf Informationsaustausch angelegt.
- 4) **Allgemein-Dauerhaft:** Kooperationen, die sich mit Belangen beschäftigen, die über die Interessen der einzelnen Akteure hinausgehen und dauerhaft betrieben werden, sind in den Kommunen in Runden Tischen, Agenturen und Pakten formalisiert worden. Es sind eigens zivilgesellschaftliche Strukturen mit staatlicher Förderung und auf kommunale Initiative hin eingerichtet worden. Deren Gegenstand hat direkten Bezug zu Aspekten der lokalen Strukturschwäche.

Ordnet man die beobachteten kooperativen Arrangements den vier Organisationstypen zu, so lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede aus den Kooperationstypen ableiten. Diese werden nachfolgend in Tabelle 16 zusammengefasst und mit den Interaktionstypen von Becker und Runkel (2010) verglichen.

Tabelle 16: Vergleich der Kooperationstypen in strukturschwachen Städten

	Kooperationstypen			
	Partikular-Situativ	Partikular-Dauerhaft	Allgemein-Situativ	Allgemein-Dauerhaft
Initiator	Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft	Politik & Verwaltung	Politik & Verwaltung	Politik & Verwaltung
Charakteristika	Zeitlich begrenzte Zusammenarbeit zur Umsetzung einzelner Ziele, die von mehreren Akteuren geteilt werden	Verknüpfung von kommunal gewollten Zielen mit Interessen in der Zivilgesellschaft	Zeitlich begrenzte Zusammenarbeit zur Bearbeitung und Verwirklichung allg. Belange	Dauerhafte Zusammenarbeit zur Begegnung der Strukturschwäche
Grad der Organisation	gering	hoch	gering	hoch
Anwendungskontexte (beispielhaft)	viele	Seniorenarbeit Jugendsozialarbeit	Bauvorhaben Stadtentwicklungsplanung	Engagementförderung Jugendsozialarbeit
Handlungsstrategien Staat	Anreize & Überzeugung & Dialog	Anreize	Überzeugung & Dialog	Anreize & Überzeugung & Dialog
Beispiele	Peißnitzhaus Demonstrationen Bürgerdialoge	Seniorenbüro	Stadtbiläum Bürgerdialoge	Pakt für Pirmasens Freiwilligenagentur
Zivilg. Org-Formen nach Becker & Runkel (2010)	Ehrenamt Aktive zivilgesell. Organisationen Mut & Wutbürger Beteiligungsprozesse	Einbeziehung von Dritt-Sektor-Organisationen	Beteiligungsprozesse Dialogformate	---

Betrachtet man die Initiatoren kooperativer Beziehungen ist auffällig, dass es vorrangig politische und administrative Akteure sind, die diese anstoßen. Allein bei befristeter und begrenzter Thematiken scheint es zivilgesellschaftlichen Akteuren zu gelingen, staatliche Akteure zur Kooperation zu bewegen. Bei den Anwendungskontexten ergibt sich keine eindeutige Abgrenzung zwischen den vier Typen. Kein Themen- oder Engagementfeld wird ausschließlich in einer speziellen kooperativen Form bearbeitet, so dass angenommen werden kann, dass hier wenig Erklärungskraft für das Zustandekommen von Kooperationen liegt. Schließlich lohnt ein Blick auf die Handlungsstrategien der staatlichen Akteure. Die Analyse der Wirkungsmechanismen

vor Ort ergibt, dass vor allem die Bürgermeister die Möglichkeiten der Überzeugung und Anregung einsetzen. Sie nutzen dazu dialogische und kommunikative Formate. Doch selten kommen kooperative Beziehungen dann ohne finanzielle Anreize durch die Kommune aus. Diese werden von den Verwaltungen administriert und ausgestaltet. Vor allem längerfristige und auf die kommunale Allgemeinheit orientierte Vorhaben der Kooperation brauchen die finanzielle Unterstützung der staatlichen Akteure.

### *7.3.2. Interpretation*

Im Folgenden werden die Befunde im Rahmen der Frage diskutiert, wie es zu kooperativen Beziehungen zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in strukturschwachen Kommunen kommt. Vier kooperative Beziehungstypen wurden in Abschnitt 7.3.1 identifiziert, die sich in ihrer zeitlichen, ihrer inhaltlichen Ausrichtung und dem Grad der Organisiertheit unterscheiden.

#### **1) Partikulare-Situative Kooperationen**

Diese Form der bereichsübergreifenden Interaktion und Kooperation ist die einfachste von allen. Sie ist weder neuartig noch auf strukturschwache Kommunen beschränkt. In den beobachteten Kommunen ist sie mal als Flashmob, mal als Bürgerdialog auf Quartiersebene oder als Hausbesetzung mit angeschlossener Gastronomie zu finden. Unter den politischen Akteuren sind es vor allem die Bürgermeister, die diese Kooperationen als Gesprächsformate organisieren und damit für einen zusätzlichen Informationsfluss zwischen Bürgern, Zivilgesellschaft und der Politik sorgen. In dialogischen Formaten wird auf die Kraft der Deliberation gesetzt (vgl. Offe 2003b), damit sich verschiedene partikulare Meinungen und Positionen in der Öffentlichkeit begegnen und im Gespräch moderiert werden können. Zusätzlich schaffen die Bürgermeister damit Gelegenheiten, Vorschläge zu erfahren und Anregungen weiterzugeben. In strukturschwachen Kommunen haben diese kurzfristigen Interaktionen auch das Potenzial, Einzelpositionen durch Koalitionsbildung zu stärken. Ähnlich verhält es sich für die Akteure der Verwaltung, die meist über formale Verfahren die Positionen der Bürger abfragen. Aber auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen kommt es zu Vereinbarungen und Arbeitsteilung. Über öffentliche Mittel von Land und Bund werden diese Formen der Kooperation vielfach in der Hoffnung angeregt, eine längerfristige Kultur der Zusammenarbeit zu schaffen, die über kurzfristige Förderungen hinausgehen.

Diese Formen der Interaktion und Kooperation können auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren angeregt werden. Eine lebendige Zivilgesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass sie ihre Interessen verfolgt und dabei die staatlichen Akteure anregt. Das kann über Protest oder Gespräch initiiert werden und sich auch über die Zeit stabilisieren und verstetigen. Die Kernmerkmale einer funktionierenden Zivilgesellschaft – Selbstermächtigung, Selbstorganisation, Freiwilligkeit, Unabhängigkeit – werden durch diese Formen der Zusammenarbeit gestärkt. Findet sich in einer Kommune keine Interaktionen mehr, die von der Zivilgesellschaft ausgehen, dann ist deren Schwäche immanent geworden. Für die Akteure strukturschwacher Kommunen sind situative und partikuläre Interaktionen wichtig, damit sie in Kontakt bleiben, Vertrauen bilden und Möglichkeiten weiterer Kooperationen ausloten.

## **2) Partikular-Dauerhafte Kooperationen**

Längerfristige Kooperationen mit partikularen Interessen sind die Fortsetzung erfolgreicher kurzfristiger Initiativen. Besonders für abgrenzbare Themenfelder, Personengruppen oder Stadtteile konnte diese Form der Zusammenarbeit beobachtet werden. Beispielhaft dafür steht das Seniorenbüro in Schwerin. Hier wird Engagement älterer Menschen gefördert, in dem die Stadtverwaltung dauerhaft eine Stelle für die Koordination finanziert und Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Ähnlich arbeiten Stadtteilbüros in entwicklungsbedürftigen Quartieren, wobei hier die Mittel mehrheitlich aus Programmen der Bundes und des jeweiligen Landes stammen.

Politische Akteure sind in diesen Beziehungen selten die zentralen Figuren. Das kooperative Element zeigt sich vor allem in der Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen und administrativen Akteuren, wobei Kooperation meistens aus der Bereitstellung finanzieller Mittel besteht. Dabei werden auf befristeter Basis Mittel für Bereiche zur Verfügung gestellt, in denen die Verwaltungsakteure Gestaltungsbedarf sehen, diesen aber nicht mit eigenem Personal umsetzen können. Aus Sicht der beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure haben diese Kooperationen einige Vorteile: Durch die Unterstützung der Stadtverwaltung können sie ihre Arbeit längerfristig planen und ihren Wirkungsradius erhöhen. Sie binden Engagement und schaffen nachweislich einen Mehrwert für die Engagierten und das Quartier bzw. das Themenfeld. Aus Sicht der Stadtverwaltung kommt hinzu, dass damit Themenfelder und Quartiere gestaltet werden, die sie eigenständig nicht in dieser Form und Ausdauer bearbeiten könnten.

Diese partikular-dauerhaften Organisationen berühren jedoch drei kritische Aspekte, die innerhalb der Kommune zu verhandeln sind. Erstens wirft die Partikularität der Zusammenar-

beit die Frage nach der innerkommunalen Balance von Förderungen dieser Art auf. Ohne Zweifel haben alle diese Projekte auch nach Jahren noch Pilotcharakter, doch müssen die politischen Akteure selbst bei Förderungen von Bund und Land rechtfertigen, warum bestimmte Akteure, Themen und Quartiere gefördert werden und andere nicht. Zweitens verwischt die Dauerhaftigkeit der Förderung die Grenze zwischen Ermöglichung und Instrumentalisierung durch die öffentliche Hand (vgl. u.a. Gualini 2010). Ohne diese Förderung würde es selten diese Engagementkerne, wie es diese Organisationen sind, geben. Aber sie haben durch diese Förderung eine besondere Stellung in der Kommune, weil sie Themen besetzen und aus den Kooperationen mit der Verwaltung schwer eigenständig wieder aussteigen können. Drittens sind diese Formen der Kooperation mit Blick auf die Strukturschwäche in der Tat strukturbildend. Sie binden Menschen und ermöglichen deren Teilhabe an sozialen Beziehungen. Aber gerade dadurch werden sie unverzichtbar und bilden einen Wert, den auch die öffentliche Hand nicht ohne weiteres aufhören kann zu fördern.

Diese Form der ‚dauerhaften Kooperation im Kleinen‘ ist in strukturschwachen Städten von zentraler Bedeutung für das soziale Zusammenleben und die schrittweise Annäherung der Akteure. Solange diese Formen nicht die einzigen Formen zivilgesellschaftlicher Organisation sind, tragen sie zu Vielfalt und Befähigung des gesellschaftlichen Lebens bei. Sollte es jedoch aufgrund einer immanenten Schwäche der zivilgesellschaftlichen Akteure selbst nur noch diese Formen der verwaltungstragenen zivilgesellschaftlichen Organisationen geben, ist die lokale Zivilgesellschaft tatsächlich so schwach, dass sie keine Impulse für Veränderung mehr liefern kann.

### **3) Allgemein-Situative Kooperationen**

Für eine ganz andere Art der akteursübergreifenden Zusammenarbeit stehen die allgemeinsituativen Kooperationen. Dazu können aus den untersuchten Städten die Organisation des Stadtjubiläums in Schwerin oder die Leitbildprozesse in Halle und Pirmasens zählen. Diese Kooperationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie meist durch den Bürgermeister oder den Stadtrat initiiert werden. Es sind genau jene Akteure, die das Wohlergehen der gesamten Kommune qua Amtsauftrag im Blick haben. Diese Kooperationen sind von begrenzter zeitlicher Dauer und verfolgen ein Ziel, welches für die Kommune als Ganzes von Bedeutung ist. Während bei langfristigen Kooperationen stark über das Mittel der finanziellen Ausstattung gesteuert wird, funktionieren diese Formen vorrangig über Anregung und Überzeugung.

Es gibt wenige Gelegenheiten für Politiker, eine Stadtgesellschaft zusammenzubringen. Wahlen sind eine davon, auf deren Ergebnisse sich die Legitimation der politisch Handelnden gründen. Andere sind die Anregung von größeren Diskursen oder integrativen Veranstaltungen, an denen eine besonders große Zahl von Bürgern, Aktiven und zivilgesellschaftlichen Gruppen teilnehmen kann. In den Interviews ist zu erfahren, dass vor allem die Politiker diese Gelegenheiten nutzen, um ihre jeweilige Stadt als ‚Gemeinschaft‘ (vgl. Gläser 2007) für die Bürger erfahrbar zu machen. Ähnliche integrative Momente gibt es in vielen Städten: Für die einen ist es die identitätsbildende Fußballmannschaft, andernorts sind es wiederkehrende Musikveranstaltungen oder ähnliches. In den strukturschwachen Städten werden jedoch diese bewusst initiierten kommunikativen Akte des stadtgesellschaftlichen Zusammenhalts als Beweis angeführt, dass die Stadtgesellschaft im Zuge der Abwärtsspirale aus Arbeitslosigkeit, demografischem Wandel und Rückbau nicht zerfallen ist. Ob Leitbildprozesse die gleiche integrative Wirkung wie Stadtfeste haben, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Aber sie werden als Instrumente der kollektiven Einigung auf wenige zu verfolgende Ziele genutzt, da die kommunale Strukturschwäche verhindert, auf alle Zukunftspfade gleichzeitig zu setzen.

#### **4) Allgemein-Dauerhafte Kooperationen**

Der vierte Typ kooperativer Beziehungen ist besonders, weil er nicht nur Inhalte zum Gegenstand hat, die die gesamte Kommune betreffen, und auf Dauer angelegt ist, sondern weil er eigene Organisationsformen beschreibt. In den untersuchten Kommunen finden sich mit der ‚Freiwilligenagentur‘ in Halle und dem ‚Pakt für Pirmasens‘ zwei Organisationen, die als dauerhafte und allgemeine Kooperationen gelten können. Dabei sind sie an sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die gemeinnützig sind und von Haupt- und Ehrenamtlichen getragen werden. Doch verdanken sie ihr Bestehen der Anregung durch politische Akteure.

Auf Anregung des Bürgermeisters und mit Hilfe der Verwaltung ist der ‚Pakt für Pirmasens‘ (vgl. Kapitel 5) gegründet worden. Sein Ziel ist, über die Koordination von Betreuungs- und Bildungsangeboten für Kinder und Jugendliche das Bildungsniveau der Stadtbevölkerung langfristig und nachhaltig zu anzuheben. Dieses Ziel ist durch den Bürgermeister formuliert worden, der im relativ geringen Bildungsgrad der Bevölkerung eine bedeutende Barriere zur Überwindung der kommunalen Strukturschwäche sieht. Der ‚Pakt für Pirmasens‘ ist als Organisation gegründet worden, um dieses Ziel zu verfolgen, da es weder innerhalb der Stadtverwaltung noch bei einem sozialen Träger allein ausreichend Ressourcen und Expertise gibt, diese Aufgabe zu übernehmen. Durch die Gründung einer zivilgesellschaftlichen Organisation auf

Initiative der Kommune und mit Mitteln der Kommune, wird Zivilgesellschaft zu einer Strategie, die lokale Strukturschwäche zu überwinden. Das kooperative Element ist am Beispiel des ‚Paktes‘ dann nicht die ex ante Einigung auf Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, sondern einer der Effekte, die nach der Gründung eingetreten sind. Heute arbeitet der Pakt mit vielen Vereinen und Verbänden zusammen und begleitet die Kinder über die Grenzen der anderen Organisationen hinweg.

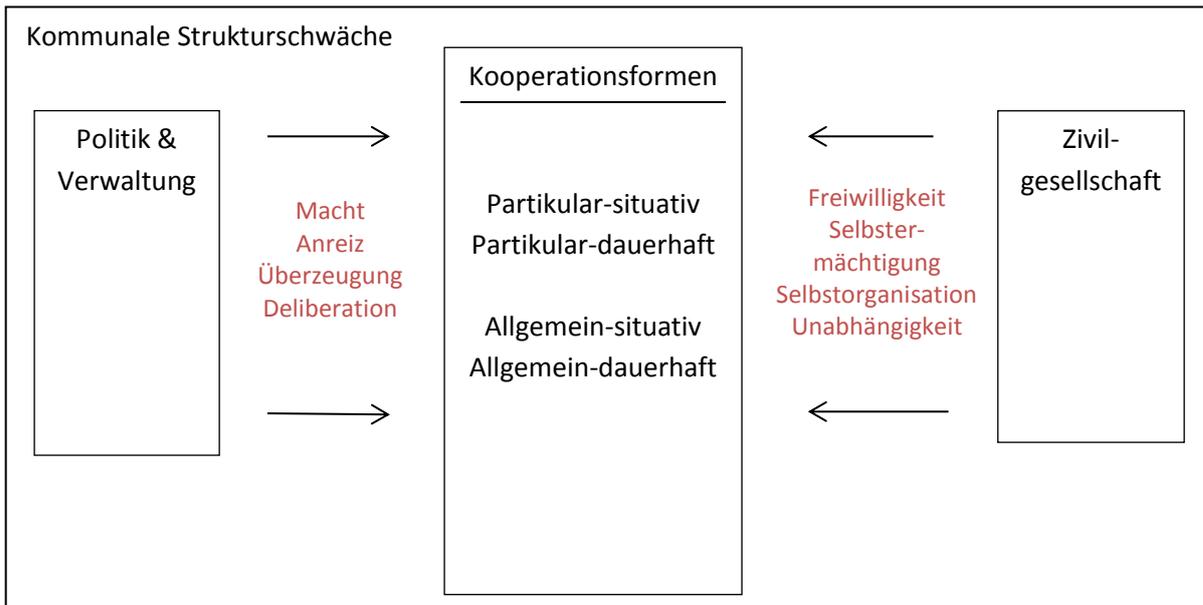
Theoretisch ist vorstellbar, dass Impulse für die Gründung großer zivilgesellschaftlicher Strukturen dieser Art auch aus der Zivilgesellschaft selbst kommen. Aber aufgrund der Zivilgesellschaft inhärenten Eigenschaft, partikulare Interessen zu verfolgen, ist es für diese Akteure ungemein viel schwerer große Ziele zu formulieren, auf die sich eine Vielzahl von Akteuren einigen kann. Auch Verwaltungen können die Entstehung dieser Formen begünstigen, indem sie koordinierende Aufgaben an zivilgesellschaftliche Akteure vergeben und diese mit ausreichend Mitteln ausstatten. Aber die Einrichtung von Sozialräumen in Schwerin zeigt, dass diese funktionale Verantwortungsübertragung ein langsamer Prozess ist, der mit einem Steuerungsverlust der Verwaltung einhergeht. Die Anregung langfristiger und allgemeiner Kooperationen durch die Politik hat den Vorteil, dass die politischen Akteure übergeordnete Ziele formulieren und diese in ihrer exponierten Position auch kommunizieren können. Sie können ihre Verwaltungen anweisen, der Entstehung neuer Organisationsformen nicht im Weg zu stehen bzw. Ressourcen für deren Entstehung bereitzustellen.

Gelten aber die gleichen Kriterien einer aktiven Zivilgesellschaft auch für diese Organisationen? Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, sind diese koordinierenden und dauerhaften Organisationen an sich nicht Ausdruck von Selbstermächtigung, Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Freiwilligkeit. Aber sie können für andere kooperierende Initiativen und Vereine genau das fehlende Element sein. Die Grenze zwischen Ermöglichung und Instrumentalisierung ist verwischt mit diesen allgemeinen und dauerhaften Kooperationen. Aber sie können unter der Bedingung kommunaler Strukturschwäche Plattformen sein, auf denen in kooperativer Weise tatsächlich Ausprägungen der Strukturschwäche selbst behandelt und sogar langfristig behoben werden.

### *7.3.3. Zusammenfassung*

In diesem Kapitel wurden vier unterschiedliche Typen von Kooperationen zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft identifiziert (vgl. Abbildung 12). Sie unterscheiden sich in der *Dauerhaftigkeit* sowie den darin umgesetzten *Interessen* der Akteure. Zweifelsohne sind diese

kooperativen Arrangements keine auf strukturschwache Kommunen beschränkten Phänomene. Doch leisten sie gerade hier einen Beitrag zur kommunalen Governance insbesondere dann, wenn sie dauerhaft bestehen und allgemeine Anliegen für die Kommune verfolgen. Vor allem die Kategorie der ‚allgemeinen und dauerhaften Kooperationsformen‘ kann als *Governance durch Zivilgesellschaft* paraphrasiert werden, weil hier zivilgesellschaftliche Organisationen auf Anregung politischer Akteure und mit Hilfe von Verwaltungsakteuren geschaffen werden.



**Abbildung 12: Akteure, Strategien und Kooperationsformen**

Aus dieser Analyse der Kooperationsformen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft lassen sich zusammenfassend folgende Aussagen treffen:

- VII. Die kooperativen Arrangements in strukturschwachen Kommunen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit sowie der darin eingebrachten Interessen.
- VIII. Auf Anregung politischer Akteure und mit der Expertise der kommunalen Verwaltung werden zivilgesellschaftliche Strukturen geschaffen, die Engagement fördern und Teilaspekte der Strukturschwäche behandeln (Governance durch Zivilgesellschaft).

Im nachfolgenden Abschnitt 7.4 werden die Ergebnisse des Kapitels 7 zusammengefasst.

## 7.4. Zusammenfassung

Die leitende Frage dieser Arbeit ist, wie kommunale Strukturschwäche auf die Akteure der lokalen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft wirkt und wie daraus interaktive und kooperative Arrangements entstehen. Die Analyse der Akteure, Strategien sowie der Kooperationsformen vor Ort hat gezeigt, dass kommunale Strukturschwäche auf alle Akteure wirkt und vor allem über die Verknappung der finanziellen und demografischen Ressourcen Anreize für Zusammenarbeit gibt. Diese bereichsübergreifenden Kooperationen sind jedoch in ihrer Dauerhaftigkeit sowie den darin verwirklichten Interessen vielfältig und nicht allein mit der Gegenwart von Strukturschwäche *zu erklären*. Die Voraussetzung dafür ist aber *zu verstehen*, wie die Akteure sich verhalten und was kooperative Arrangements über das Leben in strukturschwachen Kommunen aussagt. In acht Punkten lassen sich die Ergebnisse der Analyse zusammenfassen, die gleichzeitig als Arbeitshypothesen für die weitere Erforschung von Governance-Arrangements in Kommunen fungieren:

### Akteure

- I. Kommunale Strukturschwäche schränkt das Potenzial der politischen Akteure ein, effektive und damit legitimierende Politiken umzusetzen.
- II. Kommunale Strukturschwäche frustriert die Verwaltungsakteure, wenn sie dieser ohne politischer und inhaltlicher Programmatik begegnen sollen.
- III. Kommunale Strukturschwäche schafft Räume für zivilgesellschaftliche Akteure, wenn sie auf kommunale Mittel verzichten können.

### Strategien

- IV. Bürgermeister setzen auf das Mittel der Überzeugung im Dialog, um Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure an der Ideenfindung zum Umgang mit Strukturschwäche zu beteiligen und sich zwischen den Wahlen Legitimation zu beschaffen. Dadurch wird der repräsentativ demokratische Verhandlungsort Stadtrat jedoch geschwächt.
- V. Verwaltungsakteure steuern in kooperativen Beziehungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor allem über die Vergabe von Mitteln. Erst durch politische Anleitung und eine veränderte administrativen Kultur entsteht daraus partnerschaftliche und zukunftsorientierte Governance.
- VI. Zivilgesellschaftliche Akteure haben ein Drohpotenzial gegenüber den politischen Akteuren, weil sie Öffentlichkeit herstellen können. Sie sind aber aufgrund der Strukturschwäche meist abhängig von öffentlichen Mitteln. Ihre Aktivitäten werden gover-

nance-relevant, wenn sie ihre partikularen mit den kommunalen Interessen verknüpfen können.

#### Kooperationsformen

- VII. Die kooperativen Arrangements in strukturschwachen Kommunen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit sowie der eingebrachten Interessen.
- VIII. Auf Anregung politischer Akteure und mit der Expertise der kommunalen Verwaltung werden zivilgesellschaftliche Strukturen geschaffen, die Engagement fördern und Teilaspekte der Strukturschwäche behandeln (Governance durch Zivilgesellschaft).

Die Ergebnisse dieser Arbeit beziehen sich zunächst auf die Beobachtungen in den Städten Halle, Pirmasens und Schwerin zu Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts. Darüber hinaus können die oben angeführten Verallgemeinerungen in anderen strukturschwachen Kommunen in Deutschland (vgl. Kapitel 3.3) getestet und dadurch verifiziert werden. Aus Sicht der Governance-Forschung ist auch die Typologie der Kooperationsformen (vgl. Abschnitt 7.3) anwendbar auf andere Kommunen oder Themenbereiche, um die Validität der Dimensionen zu stärken und ggf. unterschiedliche Ausprägungen zu identifizieren.

In Kapitel sieben wurde das Zusammenspiel von Akteuren, Strategien und Organisationsformen in strukturschwachen Kommunen herausgearbeitet und dabei die Wirkungsmechanismen sichtbar gemacht. Diese Erkenntnisse werden in Kapitel acht noch einmal verdichtet und in Form von Handlungsempfehlungen dargestellt. Sie können für die Akteure in schrumpfenden Kommunen Anhaltspunkte liefern, wie Handlungsfähigkeit unter ungünstigen Bedingungen erhalten bleiben kann.

## 8. Schlussfolgerungen

Welche Schlüsse lassen sich nun aus den Beobachtungen für Verantwortliche in Politik und Verwaltung, für Zivilgesellschaftler und Stadtbürger ziehen? Ist Strukturschwäche ein unent-rinnbares Schicksal, dem sich die kommunalen Akteure trotz aller Bemühungen ergeben müs-sen? Um es gleich mit Bertold Brecht zu sagen: Wer kämpft, kann verlieren; wer nicht kämpft, hat schon verloren. Fast alle Bürger einer strukturschwachen Stadt – von der Bürgermeisterin bis zum Punk, vom Kämmerer bis zur Kindergärtnerin – erleben Strukturschwäche in ihrem jeweiligen Lebens- und Arbeitsbereich. Die Akteure müssen sich aber nicht nur mit Stadt-schrumpfung und Strukturschwäche auseinandersetzen, sie können diese auch gestalten und überwinden.

Diese Gestaltungsspielräume sollen im Folgenden ausgeleuchtet und in Form von Hand-lungsempfehlungen verdichtet werden. Diese Empfehlungen sind überschrieben mit ‚Struktur-schwäche als Chance‘, ‚Kommunale Erfolgserlebnisse‘, ‚Governance mit Zivilgesellschaft‘ sowie ‚Beteiligung mit Maß‘. Es sind keine prophetischen Vorhersagen, die abschließend und allum-fassend den Weg aus der lokalen Strukturschwäche weisen. Aber es sind mit den empirischen Erkenntnissen dieser Arbeit angereicherte Überlegungen, wie die Akteure in strukturschwa-chen Städten geeignete Handlungsoptionen identifizieren und für sich nutzbar machen kön-nen. Letztendlich sind es die Menschen vor Ort, die ihre eigene Zukunft gestalten müssen.

### 8.1. Strukturschwäche als Chance

**Die Akteure aller gesellschaftlichen Teilbereiche müssen Strukturschwäche als Realität aner-kennen und auf Grundlage partizipativer Prozesse die städtebauliche Schrumpfung aktiv betreiben.**

Für kleine Orte im ländlichen Raum kann es einem gelegentlich schwerfallen, Zukunftsperspek-tiven zu entdecken. Können Gemeinschaftsbusse, Ärzte auf Rädern und das Bofrost-Wägelchen die Versorgung alternder Dorfbewohner dauerhaft aufrechterhalten? Wird eines Tages der Letzte das Licht ausmachen, wenn die Kinder und Enkel nicht mehr in die Häuser der (Groß-)Eltern ziehen und sich keine Käufer dafür finden? In großen und mittelgroßen Städten ist es anders, auch wenn diese vom Strukturwandel betroffen sind und politisch als struktur-schwach gelten. Diese bleiben, vor allem wenn sie kreisfreie Städte sind, auch in der Zukunft für das Umland Zentren der Versorgung. Für strukturschwache Städte, wie sie hier beschrieben werden, geht es daher nicht um ihre Existenz, sondern um die Art der Existenz.

Man kann sich diese Städte als alternde Menschen vorstellen, deren einst gut sitzende Kleidung abgetragen und zu groß geworden ist. Die städtebaulichen, finanziellen und demografischen Parameter der Kommune passen nicht mehr zueinander. Klassische Strategien setzen weitestgehend darauf, neues wirtschaftliches Wachstum zu generieren, um die alte Größe zu erhalten oder wieder zu erreichen. Doch könnten es genau diese vergeblichen Versuche sein, die die lokale Bevölkerung zu lange in dem Glauben lassen, aus eigener Kraft nichts bewegen zu können, weil sich nichts bewegt (vgl. Kaufmann 2009). Die Programme ‚Stadtumbau Ost‘ und ‚Stadtumbau West‘ haben gezeigt, dass aktives Schrumpfen Städte lebenswerter machen kann. Halle, Pirmasens und Schwerin haben von diesen Mitteln stark Gebrauch gemacht und erfahren, dass sich darüber der Mietmarkt stabilisieren und Quartiere verschönern lassen.

Eine Kommune aktiv zu schrumpfen ist aber auch gefährlich. Die staatlichen Akteure können den Blick auf die Stärken und das Erhaltenswerte der Kommune freilegen, indem sie Häuser und Fabriken abreißen lassen. Sie können aber, wenn dieser Rückbau ohne die Beteiligung der lokalen Bevölkerung durchgesetzt wird, Identitäten untergraben und den Widerstand der Bürger hervorrufen. Die Gefahr des aktiven Schrumpfens ist, dass Menschen verschreckt und erhaltenswerte Bausubstanz abgetragen wird. Eine schrumpfende Kommune kann in der Tat dann ein Ort steigender Lebensqualität sein, wenn verlassene Gebäude neu genutzt werden oder durch deren Abriss öffentlicher Raum hergestellt wird.

Glaeser (2011) empfiehlt diesen Kommunen einfach zu warten, bis sich Kreative und Querdenker irgendwann ansiedeln, die von interessanten Räumlichkeiten zu geringen Preisen angezogen werden. Aber in Pirmasens und Schwerin werden wohl nie hunderte Kreative wohnen, die in leeren Fabrikhallen die Technologien von Morgen erproben. Glaeser analysiert außerdem, dass Prosperität aus Ideen und Innovationen entsteht, deren Voraussetzung dichte urbane und soziale Strukturen sind. Diese Dichte fehlt schrumpfenden Städten (Glaeser 2011, 19). Leere ist eine sichtbare Realität und wirkt, so die Befragten, auf die Akteure demoralisierend. Daher muss für strukturschwache Städte aktive Schrumpfung zu Verdichtung führen.

Nur selten wurde bisher erprobt, ob Schrumpfung als partizipativer Prozess zu organisieren ist. Zwar haben alle untersuchten Kommunen in Leitbildprozessen und Stadtentwicklungskonzepten versucht, diskursiv Schwerpunktfelder für die Zukunft zu identifizieren. Doch selten wurde Schrumpfung selbst zur gemeinschaftlichen Aufgabe gemacht. Konflikte ließen sich über aktive bürgerschaftliche Beteiligung moderieren. Widersprechende Bürger sind allemal ein Zeichen von Lebendigkeit und dem apathischen Ausharren im Verfall vorzuziehen. Erhaltens-

werte Bausubstanz darf, geschützt durch den Denkmalschutz, nicht abgerissen werden. Aber über den Erhalt einiger Stilblüten wie Plattenbauten und 1960er Jahre Wirtschaftswunderarchitektur kann gemeinschaftlich debattiert werden. Schrumpfung braucht den Mut der Akteure, alte Hoffnungen gehen zu lassen. Es ist konfliktträchtig, kann aber für eine Stadtgesellschaft anregend wirken. Die Chance besteht, dass damit sogar physisch die zukunftsfähigen Potenziale einer Kommune sichtbar werden.

## **8.2. Kommunale Erfolgserlebnisse**

**Es kommt Bewegung in eine strukturschwache Kommune, wenn positive Referenzmomente geschaffen werden. Es braucht Belege kommunaler und bürgerschaftlicher Handlungsfähigkeit, damit die Bürger bleiben und eigene Energien mobilisieren.**

Ein zentrales Merkmal strukturschwacher Städte ist, dass ihre Wirtschaftsleistung zurückgeht oder über eine längere Zeit zurückgegangen ist. Die Folgen dieser wirtschaftlichen Schrumpfung – als Gegenteil von wirtschaftlichem Wachstum – sind Arbeitslosigkeit, Überschuldung und Wegzug der Stadtbewohner. Wie aber lässt sich eine Kommune gestalten, die wenig Aussicht auf wirtschaftliches Wachstum hat? Können Politiker auf Wachstumsversprechen verzichten? Woraus können Visionen bestehen, die auf Wachstum verzichten?

Stadtsoziologen kritisieren (vgl. Kaufmann 2009; Siebel 2009), dass sich demografische und wirtschaftliche Schrumpfung nicht mit Wachstumsstrategien allein bewältigen lässt. Doch, so die Kritik weiter, verfügten politische und administrative Akteure über wenig alternative Ideen, die im Umgang mit Strukturschwäche hilfreich sein könnten. Strukturschwäche wird in der vorliegenden Arbeit als eine kommunale Situation definiert, in der die Erwartung der Bevölkerung, dass die staatlichen Akteure die Schwäche der Wirtschaft kompensieren, nicht erfüllt wird (vgl. Abschnitt 1.2). Unter Wachstumsstrategien ist zu verstehen, dass die Ressourcen der staatlichen Akteure für Wirtschaftsförderung und Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden, um zügig neue Unternehmen anzuziehen.

Schaut man auf die Geschichte von Schwerin und Halle erfährt man schnell, dass sich die große Ausdehnung in der Fläche und die Steigerung der Einwohnerzahlen in den letzten 60 Jahren entwickelten. Davor waren beide Kommunen bedeutend kleiner. Die Strategien von Halle und Schwerin zum Umgang mit dem Strukturwandel lassen erkennen, dass die Akteure versuchen an den kommunalen Stärken, die schon im 19. und frühen 20. Jahrhundert bestan-

den, anknüpfen. Sie haben sich von dem Ziel verabschiedet, den Bevölkerungsverlust nach 1990 auszugleichen. Halle setzt vermehrt auf Kultur und Bildung während Schwerin sich als Residenzstadt einrichtet und wegen seiner Wasserlage vor allem Besucher und Senioren anziehen will. Auch in Pirmasens wird explizit an die kleinteilige wirtschaftliche Entwicklung, deren Wurzeln ins 19. Jahrhundert zurückgehen, angeknüpft. Das heißt nicht, dass diese Städte in der Zeit zurückreisen oder es historisch vorgeprägte Stadtrollen gibt. Aber es macht deutlich, dass es einen Unterschied macht, ob das Erwartungsniveau bei Bürgern und Akteuren über Größe und Ausrichtung der Stadt in der unmittelbaren (industriellen) Vergangenheit der Kommune gesucht wird oder ob eine Zukunft als kleinere Stadt mit spezifischen Stärken vorstellbar ist.

Politiker ohne Ideen sind nicht wählbar. Und unter der Bedingung von Strukturschwäche sind Gestaltungsvorschläge für die Kommune ein entscheidendes Wahlargument. Doch gelingt es oft nicht, Wachstumshoffnung und Schrumpfungswirklichkeit in Einklang zu bringen. Fallen diese zu stark auseinander, entsteht bei den Bürgern Frust, Agonie und Anreize abzuwandern. Werden keine Wachstumserwartungen formuliert, ist der Anreiz für die Bürger, sich mental und physisch aus der Stadt zurückzuziehen, ebenfalls groß. Die Balance zwischen Hoffnung und Realität zu treffen, ist für Politiker eine schwierige Aufgabe. Die Vielschichtigkeit der Strukturschwäche zwingt diese immer wieder, unpopuläre Entscheidungen zu treffen oder diese sogar zu vertagen. Unter diesen Umständen ist die Haltung vor allem der Pirmasenser Politiker und Stadtangestellten bemerkenswert, die sich trotz aller Schwierigkeiten den Glauben und die Fähigkeit der Gestaltung behalten haben. Es könnte an der vergleichsweise geringen Größe der Stadt liegen, die den Personenkreis und die Herausforderungen überschaubar macht. Es könnte aber auch eine Tradition der Selbstständigkeit und der Beharrlichkeit sein, die den Akteuren von heute durch ihre Herkunft und ihre kommunalen Erfahrungen mitgegeben worden ist. Aber auch Halle und Schwerin haben gezeigt, dass es gelingen kann, positive Stadterfahrungen für viele anzuregen.

Veränderungsideen für strukturschwache Städte können zeitlich und inhaltlich begrenzt sein. Sie müssen kein geschlossenes Zukunftsbild für eine gesamte Stadt entwerfen. Aber sie müssen kooperativ und gemeinschaftlich angelegt sein. Ein gemeinschaftlich organisiertes Stadtfest, eine Bundesgartenschau oder ein Bildungsprogramm für junge Leute können stimulierend für eine ganze Stadtgesellschaft sein, egal ob sie von Politikern oder Bürgern erdacht wurden. Sie überwinden die Milieugraben in strukturschwachen Städten und schaffen es punktuell, Stadt als Gemeinschaft erlebbar zu machen. Die identitätsstiftende Wirkung solcher –

wenn auch nur punktueller – Ereignisse ist immens. Denn sie machen den Unterschied für die Bewohner der Stadt, ob sie bei allem Strukturwandel ausreichend soziale und identitäre Anknüpfungspunkte in der Gegenwart ausmachen, um nicht die Exit-Option zu wählen. Es braucht erlebte Referenzmomente bürgerschaftlicher Handlungsfähigkeit, die das Narrativ der Strukturschwäche aufbrechen und die industrielle Vergangenheit nicht mehr als einziges Ideal erscheinen lassen. In diesem Sinne ist ‚Zivilgesellschaft‘ nicht als Sektor oder Bereich zu verstehen, in dem Interessen artikuliert und verschränkt werde, sondern als Modus der sozialen Interaktion (vgl. Edwards 2009). Es ist eine Gesellschaft, die sich durch Offenheit und nicht allein durch Konkurrenz auszeichnet.

### **8.3. Governance mit Zivilgesellschaft**

**Zivilgesellschaftliche Organisationen in strukturschwache Kommunen müssen behutsam gefördert und gestärkt werden. Sie pflegen eine Kultur des Engagements und der Wertschätzung, die Milieugrenzen zu überbrücken hilft, soziale Nähe herstellt und damit dem sozialen Zerfall entgegenwirkt.**

Die Governance-Forschung hat beobachtet, dass staatliche Akteure aus der lenkenden in eine koordinierende Rolle wechseln und so eine gemeinschaftliche Gemeinwohlerbringung sicherstellen (vgl. u.a. Kjaer 2009; Schuppert, G. F. & Zürn 2008). Dieser Rollenwechsel geht auch mit einer Veränderung der Mittel einher – nämlich weg von der hoheitlichen Durchsetzung hin zur kooperativen Beratung und gemeinschaftlichen Entscheidung. Es sind die in Kapitel 2.3 angeführten Mittel staatlichen Handelns: Recht, Anreize, Anregung, Deliberation.

In den drei Kommunen im Strukturwandel werden sowohl kooperative als auch hierarchische Arrangements angewendet. Es herrscht eine Gleichzeitigkeit hoheitlicher und kooperativer Governance-Formen. Das heißt, Beamte geben nicht mehr nur Programme vor und Bürger sehen sich auch nicht mehr nur als Adressaten von hoheitlich gesetzten und durchgesetzten Regeln. Vor allem die zivilgesellschaftlichen Akteure sehen Kooperationsangebote als Chancen, die jedoch nicht deckungsgleich mit den Zielen dieser Angebote sein müssen. Die Gespräche vor Ort haben bestätigt, dass zivilgesellschaftliche Akteure eigene Interessen formulieren, die sich häufig gut in städtische Gemeinwohlideen einfügen, aber doch partikular bleiben. Die einen wollen das Engagement von Älteren steigern, andere mehr Spielplätze auf freigewordenen Flächen einrichten. Die deliberativen und kooperativen Angebote der Kommune, gleich ob von Politik oder Verwaltung initiiert, geben jenen die Chance sich zu beteiligen, die vorher

schon ihre Interessen artikuliert und sich organisiert haben. Nicht immer werden Deliberationen und Anregungen so verwendet, dass die Strukturschwäche selbst in den Blick genommen wird. Vom Einsatz alternativer Handlungsansätze lässt sich nicht unmittelbar darauf schließen, dass die kommunalen Akteure gemeinsam die Überwindung der kommunalen Krise angehen. Aber sie können diese einsetzen, wenn es ihnen gelingt die partikularen Interessen der Akteure in der Stadt auf gemeinsame Aktionen und Ziele hin auszurichten.

Wie steht es also um der Zivilgesellschaft in strukturschwachen Kommunen? Fasst man ihre Organisationen als eigenen Bereich der Gesellschaft, bleibt festzustellen, dass die Strukturschwäche auch hier die Ressourcen schmälert. Wenn Firmen schließen, die öffentliche Hand überschuldet ist und Bürger abwandern, dann schrumpft auch der Spielraum von vielen Vereinen und Verbänden. Diejenigen, die ohnehin im Bereich der sozialen Wohlfahrt arbeiten, werden mehr gefordert und gelten schnell als unverzichtbar. Die Abhängigkeit von öffentlichen Geldern ist eines der vorherrschenden Themen aller Engagierten und Zivilgesellschaftler in den untersuchten Städten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen zeichnen sich theoretisch durch Freiwilligkeit, Selbstermächtigung, Selbstorganisation und Unabhängigkeit aus. Doch geraten diese Kriterien durch die Strukturschwäche unter Druck:

- *Freiwilligkeit*: Auf der individuellen Ebene bleibt die Teilnahme in Vereinen freiwillig. Doch steigt die Verpflichtung der Engagierten zu bleiben, wenn der Nachwuchs ausbleibt oder die Mitengagierten wegziehen. Auch werden Programme des Bundes umgesetzt, mit denen die Grenze zwischen freiwilligem Engagement und Erwerbsarbeit verwischt werden. Staatlich finanzierte ‚Bürgerarbeiter‘ und Menschen im ‚Freiwilligendienst‘ unterstützen Vereine und Verbände stark. Doch wird ihr Engagement entlohnt und ersetzt für sie oft die Erwerbsarbeit. Auf der organisatorischen Ebene stellt sich die Frage, ob alle kooperativen Beziehungen mit Politik und Verwaltung tatsächlich freiwillig sind, wenn die eigenen Spendenaufkommen so knapp sind, dass die Vereinsarbeit nur über Mittel der öffentlichen Hand gewährleistet werden kann.
- *Selbstermächtigung*: In strukturschwachen Kommunen ist der Druck, sich selbst zu ermächtigen größer als anderswo. Selbstermächtigung heißt in diesem Zusammenhang, dass der einzelne Bürger von der passiven Exit-Haltung zur aktiven Voice-Artikulation wechselt (vgl. Hirschman 1970). Anlässe dafür gibt es ausreichend, wenn das Stadtbild vernachlässigt wird und die knappen Ressourcen ungleichmäßig verteilt werden. Doch ist in den untersuchten strukturschwachen Städten zu beobachten, dass sich viele Bürger gerade dort nicht selbstermächtigen können. Diese Einschätzung korrespondiert

mit der Beobachtung der unterschiedlichen Milieus, die in Quartieren beieinander wohnen und unterschiedlich in der Lage sind, für ihre Belange zu streiten. Bildungsgrad und Einkommen korrelieren mit der Fähigkeit zur Artikulation der eigenen Interessen (vgl. u.a. Alscher et al. 2009; Klatt & Walter 2011).

- *Selbstorganisation*: Selbstorganisation ist die Steigerung der Selbstermächtigung. Bürger finden sich zusammen und entdecken, dass sie gemeinsame Interessen gemeinsam besser verfolgen können. Es sind aber vor allem Akteure der öffentlichen Hand, die innovative und breite Organisationsformen angestoßen haben. So ist es in Pirmasens der ‚Pakt für Pirmasens‘, der Menschen zusammenbringt und Bildung als gemeinsames Anliegen formuliert. In Halle ist es die Freiwilligenagentur, die Vereine und Verbände vernetzt. Ähnlich verhält es sich mit dem Seniorenbüro in Schwerin. Vielleicht sind hier am deutlichsten die ‚Anstupser‘ von Politik und Verwaltung zu sehen, die oftmals Trends aufgreifend und organisatorische Innovationen in die Stadt holen. Diese sind dann ihrer Organisation nach Zivilgesellschaft und helfen dabei, diese selbst zu organisieren. Aber ihr Ursprung geht oft auf die öffentliche Hand zurück, die mit Extramitteln die Schwelle des Beginns zu überschreiten hilft.
- *Unabhängigkeit*: Die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft von Wirtschaft und Staat ist theoretisch begründet, aber empirisch in strukturschwachen Kommunen nicht zu belegen. Es gibt Grasswurzelninitiativen, die in leerstehenden Fabriken Kulturzentren betreiben. Es gibt auch die größeren Vereine, die einen Ableger in der Stadt haben, ihre Verwaltung aber anderswo. In der Regel jedoch sind viele der zivilgesellschaftlichen Organisationen auf die direkte Unterstützung durch die Kommune angewiesen. Muss deshalb festgestellt werden, dass Strukturschwäche die Zivilgesellschaft abhängig macht? In gewisser Weise ist es so, doch ist auch die öffentliche Hand auf diese zivilgesellschaftlichen Organisationen angewiesen, weil sie soziale Brücken zwischen Milieus und Generationen herstellt, die die staatlichen Akteure selbst nicht schlagen können.

Strukturschwäche deformiert auf Dauer zivilgesellschaftliche Organisationen, weil die Engagierten Eigenständigkeit nicht erlernen, sondern irgendwann verlernen. Zivilgesellschaft ist aber mehr als nur die Summe der gemeinnützigen Organisationen. Ihr Reiz liegt in ihrer besonderen Art der Stiftung sozialer Beziehungen. Vor allem Politiker machen sich das zunutze, indem sie auf die vertrauensbildenden Effekte direkter Interaktion und wiederholter öffentlicher Gespräche setzen. Zivilgesellschaft ist, wenn die Bürger ihre Stimme erheben – und zwar nicht nur als Protest und mit spezifischen Forderungen gegenüber Politik und Verwaltung, sondern

auch mit dem Ziel der besseren Verständigung mit den eigenen Nachbarn und Kollegen. Und dieser Austausch ist eine notwendige Voraussetzung für die Reaktivierung strukturschwacher Städte. Dieser Austausch schafft Vertrauen und hält die Bürger vor Ort. Er zwingt sie, auf die Suche nach alternativen Ideen zu gehen. Es ist die Aufgabe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verwaltung und Politik gleichermaßen, den innerkommunalen Austausch am Leben zu erhalten und zu befördern. Die Ansätze in allen drei Städten haben gezeigt, dass kooperative Orte und Formate möglich sind und Engagement stiften, auch wenn dabei zeitweise die Unabhängigkeit oder die Selbstermächtigung in den Hintergrund tritt.

#### **8.4. Beteiligung mit Maß**

**Bürgerbeteiligung und Partizipation kann in strukturschwachen Städten komplementär zu den demokratischen Verfahren entwickelt werden. Sie dürfen aber die Legitimation repräsentativ demokratischer Entscheidungen nicht untergraben.**

Es ist für partizipative Governance-Modelle charakteristisch (vgl. u.a. Fung 2006), dass die gewohnte Verfasstheit von Macht verändert und in Frage gestellt wird. Eingangs wurde der demokratische Prozess bereits als eine Aneinanderreihung von Prinzipal-Agent-Beziehungen beschrieben, indem der Wählerwille sich in den Parlamenten materialisiert. Aus diesen gehen Regierungen hervor, die wiederum Verwaltungen lenken. Am Ende steht der Bürger, der meistens die von der Verwaltung durchgeführten Regelungen befolgt. Alle Organe sind gleichzeitig Auftraggeber und Auftragnehmer und müssen einerseits Vorgaben befolgen und diese wiederum auch gegen Widerstände durchsetzen (vgl. u.a. Erhard, Lauwers & Schmerz 2013). Dadurch wird die ursprüngliche Macht der Bürger im demokratischen Prozess verfasst, delegiert und an mehreren Stellen kontrolliert.

Nicht nur in vom Strukturwandel betroffenen Städten gerät dieser Kreislauf von Delegation und Ausführung ins Stocken. Aber gerade hier wird dieses Stocken zum schwerwiegenden Problem, weil abwandernde Bürger und schließende Produktionsstädten mit demokratischen Mitteln nicht zu verhindern sind. Die Konsequenzen dieser Veränderungen werden häufig den politischen Akteuren zur Last gelegt. Diese versuchen durchaus als Reaktion darauf mit Formaten der Bürgerbeteiligung auf verschiedenen Ebenen, die Bürger an Themen- und Entscheidungsfindungen teilhaben zu lassen. Mit Bürgerbeteiligung wird versucht der erodierenden Input- und Output-Legitimation Einhalt zu gebieten.

In den untersuchten Städten ist zu beobachten, dass sich die direkt gewählten Bürgermeister der Bevölkerung im Besonderen verpflichtet fühlen. In einer Vielzahl kommunikativer Formate können Bürger Missfallen und Anregungen äußern und sogar persönlich oder in organisierter Form bei den Bürgermeistern vorsprechen. Städteräte sehen darin einen Machtzuwachs bei der Exekutive zu ihren Lasten, da die Bürgermeister über größere Mobilisierungsmöglichkeiten verfügen. Doch werden die zuweilen schmerzlichen Entscheidungen letztendlich im Stadtrat getroffen, in dem die ehrenamtlichen Stadträte über die Geschicke der Stadt verhandeln. Diese repräsentativen Gremien werden durch partizipative Formate, die Bürgermeister und auch Verwaltungen anbieten, geschwächt. Sie werden immer weniger als jene Orte wahrgenommen, an denen die Zukunft der Gemeinde verhandelt wird. Für eine strukturschwache Stadt ist das fatal, da oft Einschnitte im kulturellen, sozialen und städtebaulichen Bereich nötig sind, die gemeinsam verantwortet werden müssen.

Wenn städtische Politiker und Beamte mehr Beteiligung ermöglichen, ziehen sie jene an, die sich beteiligen können. An Runden Tischen sitzen Vereine und Verbände und debattieren Konzepte, in die städtische und zivilgesellschaftliche Belange einfließen. Aber höchst selten gibt es ein ernstgemeintes und niedrigschwelliges Angebot für jene, die nicht organisiert sind. Selbst eine Bürgersprechstunde fordert von denen Überwindung, die nicht gewohnt sind öffentlich zu sprechen. Wenn aber Beteiligung stark sozial selektiv ist, dann werden sich die Interessen der Stärkeren sukzessive immer stärker durchsetzen. Das ist vor allem in Halle zu beobachten, wo eine große Kluft zwischen Zuwendungsbedürftigen und Engagierten besteht. Diese sind sogar räumlich getrennt. Die Bürgerlichen schaffen es, ihre Interessen im Stadtrat und bei Beteiligungsprojekten durchzusetzen, was die These der zusätzlichen Legitimation durch Bürgerbeteiligung und Partizipation schwächt. Und Politik und Verwaltung schaffen es gerade wegen der unausgeglichene Haushalte nicht, sozial Schwächere zu kompensieren. Diese Balance zwischen verschiedenen Interessen wird im Idealmodell der repräsentativen Demokratie im Parlament/Stadtrat moderiert. Doch diese Moderation scheint nicht mehr ausreichend zu gelingen, wenn die Output-Legitimation sich nicht einstellt und daraufhin die Wähler ihr Stimmen nicht mehr abgeben. Diese Lücke jedoch leichtfertig über Beteiligungsprozesse zu schließen ohne darauf zu achten, dass wirklich alle beteiligt werden, kann die kommunale Desintegration stärken und letztendlich die Legitimation zusätzlich schwächen.

Wer trägt letztendlich die Verantwortung, wenn Politiker, Verwalter, Engagierte und Unternehmer miteinander beraten und verhandelt haben? Die Frage ist bisher ungeklärt und entzieht sich auch einfacher Antworten. Wenn gemeinsame Deliberationen zu konsensfähigen

Ergebnissen führen, braucht es keinen Letztentscheider. Doch nicht immer ist ein Konsens zu erzielen. Besonders in strukturschwachen Städten können langfristig Kompromisse nicht über mehr Schulden erkaufte werden und damit die Preise für den sozialen Frieden in zukünftige Wahl- und Generationsperioden verschoben werden. Die Verantwortung tragen auch weiterhin der Bürgermeister und der Stadtrat. Diese werden gewählt oder nicht, je nachdem wie erfolgreich ihre Politiken sind.

Städte im Strukturwandel sind Orte von Krisen. Die alten Gepflogenheiten haben keine Geltung mehr und ein neues Gleichgewicht zwischen Ressourcen, Strukturen und Menschen ist noch nicht abzusehen. Diese Suchprozesse krisenhafter Zwischenzeiten sind Gegenstand dieser Arbeit. Vor allem für die politischen und administrativen Akteure sind fehlende Zukunftsaussichten für das tägliche Geschäft schmerzlich, denn eine entbehrungsreiche Gegenwart lässt sich einfacher regieren, verwalten und begründen, wenn eine bessere Zukunft in Aussicht steht. Zukunftsideen jedoch können nur aus den Kommunen selbst kommen oder von ihren Akteuren an anderen Orten beobachtet und lokal adaptiert werden. Eines scheint nach den Gesprächen und Analysen im Zuge dieser Arbeit sicher zu sein: mit externen Hilfen von Bund und Land können sich Akteure und Kommunen kurz- und mittelfristig über Wasser halten. Eine erstrebenswerte Zukunft können diese Unterstützungen jedoch nicht schaffen. Diese muss von den Menschen vor Ort erdacht und angeschoben werden. Erst dann überlegen auch die Abgewanderten und die jungen Menschen, ob sie in ihre Städte zurückkehren.

## Literatur

- Adloff, Frank (2005). *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*. Frankfurt/New York: Campus.
- Adloff, Frank (2009). Kirchen, Religion und Zivilgesellschaft. Soziologisch-komparative Perspektiven. In Arnd Bauerkämper & Jürgen Nautz (Hrsg.), *Zwischen Fürsorge und Seelsorge: Christliche Kirchen in europäischen Zivilgesellschaften seit dem 18. Jahrhundert* (25-46). Frankfurt/New York: Campus.
- Adloff, Frank (2010). Selbst- und Fremdsteuerung in der Zivilgesellschaft. In Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel & Rupert Graf Grachwitz (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (39-50). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Almond, Gabriel A., & Verba, Sidney (1963). *The civic culture; political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Alscher, Mareike, Dathe, Dietmar, Priller, Eckhard, & Speth, Rudolf (2009). Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren.
- Anheier, Helmut (1998). Der Dritte Sektor und der Staat. In Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung* (369-382). Düsseldorf: Raabe.
- Anheier, Helmut (2004). *Civil society: measurement, evaluation, policy*. London: Earthscan.
- Anheier, Helmut (2005). *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. London: Routledge.
- Anheier, Helmut (2010). Comparing Third Sector Policy: A Postscript and Six Theses. In Benjamin Gidron & Michael Bar (Hrsg.), *Policy Initiatives Towards the Third Sector in International Perspective* (213-216). New York: Springer.
- Anheier, Helmut, Priller, Eckhard, Seibel, Wolfgang, & Zimmer, Annette (2007). Der Nonprofit Sektor in Deutschland. In Christoph Badelt, Michael Meyer & Ruth Simsa (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management* (4 ed.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Anheier, Helmut, & Seibel, Wolfgang (1997). Germany. In Helmut Anheier & Lester Salamon (Hrsg.), *Defining the Nonprofit Sector* (128-168). Manchester/New York: Manchester University Press.
- Anheier, Helmut, & Seibel, Wolfgang (2002). *The Nonprofit Sector in Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Anhelm, Fritz Erich (2008). Zwischen "Gemeinschaft der Heiligen" und PPP. Kirchliche Akteure in der Zivilgesellschaft. In Wolfgang Osterhage & Wieland Zademach (Hrsg.), *Kirche der Zukunft - Kirche in der Globalen Welt* (197-218).
- Bach, Tobias, & Jann, Werner. (2010). Animals in the administrative zoo: Organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443-468.
- BBSR (2012). Raumordnungsbericht 2011. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

- Beck, Ulrich (1996). Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne. In Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash (Hrsg.), *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse* (19-112). Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Becker, Elke, & Runkel, Carolin (2010). Zivilgesellschaft in räumlichen Arenen. In Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel & Strachwitz Rupert Graf (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Beisswenger, Sabine, & Weck, Sabine (2010). Pirmasens - Fallstudie im Rahmen des Projektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH.
- Bell, Daniel (1999). *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Berlin, Isaiah (2002 [1969]). Two Concepts of Liberty In Henry Hardy (Hrsg.), *Liberty* (166-217). Oxford: Oxford University Press.
- Bernt, Matthias, & Haus, Michael (2010). Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung. In Matthias Bernt, Michael Haus & Tobias Robischon (Hrsg.), *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess* (12-29). Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Bertelsmann-Stiftung (2013a). Demografiebericht Halle (Saale) *Wegweiser Kommune*. Gütersloh.
- Bertelsmann-Stiftung (2013b). Demografiebericht Pirmasens *Wegweiser Kommune*. Gütersloh.
- Bertelsmann-Stiftung (2013c). Demografiebericht Schwerin *Wegweiser Kommune*. Gütersloh.
- Bertelsmann-Stiftung (2013d). Finanzbericht Pirmasens *Wegweiser Kommune*. Gütersloh.
- BMFSFJ (2012). Für eine Kultur der Mitverantwortung - Erster Engagementbericht der Bundesregierung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland - Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. Berlin.
- BMI (2011). Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin.
- BMVBS/BBR (2007). 5 Jahre Stadtumbau Ost - Eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bogumil, Jörg. (2007). Regierung und Verwaltung. *Politische Bildung*, 4, 38-55.
- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, & Kuhlmann, Sabine (Hrsg.). (2006). *Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, & Holtkamp, Lars (2010). Die kommunale Ebene. In Thomas Olk, Ansgar Klein & Birger Hartnuß (Eds.), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe* (382-403). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars, & Kissler, Leo (2006). *Kooperative Demokratie: das demokratische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main: Campus.
- BpB. (2013). Soziale Situation in Deutschland. Abrufbar: [www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61550/geburt](http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61550/geburt)
- Brandstetter, Benno, Lang, Thilo, & Pfeifer, Anne. (2005). Umgang mit der schrumpfenden Stadt - ein Debattenüberblick. *Berliner Debatte Initial*, 16(6), 55-68.

- Cairns, Ben, & Harris, Margaret. (2011). Local Cross-Sector Partnerships. Tackling the Challenges Collaboratively. *Nonprofit Management & Leadership*, 21(3), 311-324.
- Clark, Johan (2010). Advocacy. In Helmut Anheier, Stefan Toepler & Regina List (Hrsg.), *International Encyclopedia of Civil Society* (12-18). Heidelberg: Springer.
- Cohen, Jean, & Arato, Andrew (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Michael D., March, James G., & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Corsten, Michael, Kauppert, Michael, & Rosa, Harmut (2008). *Quellen Bürgerschaftlichen Engagements. Die biographische Entwicklung von Wir-Sinn und fokussierten Motiven*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Dahrendorf, Ralf (1991). Die gefährdete Civil Society. In Krzysztof Michalski (Hrsg.), *Europa und die Civil Society* (247-263). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Dahrendorf, Ralf (1992). *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Diederich, Georg (2011). *Die Wiedergründung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Bericht eines Zeitzeugen*. (2. Auflage). Schwerin: Thomas-Morus-Bildungswerk.
- Dürschmidt, Jörg (2004). Schrumpfung in den Köpfen. In Philipp Oswald (Hrsg.), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung* (Vol. 1, 274-279). Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Edwards, Michael (2009). *Civil Society* (2. Auflage). Cambridge: Polity Press.
- Elster, Jon, Offe, Claus, & Preuss, Ulrich K. (1998). *Institutional design in Post-communist Societies: rebuilding the ship at sea*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Engler, Wolfgang (2008). *Die Ostdeutschen. Kunde von einem verlorenen Land*. Berlin: Aufbau.
- Erhard, Johannes, Lauwers, Steven, & Schmerz, Steven (2013). Do unconventional forms of citizen participation add value to the quality of democracy in Germany? A case study of the Bürgerdialog Energietechnologien für die Zukunft. In Henning Banthien & Andrea Römmele (Hrsg.), *Empowering Citizens* (17-106). Baden-Baden: Nomos.
- Evers, Adalbert. (2005). Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services. *International Journal of Public Administration*, 28(9 & 10), 736-748.
- Evers, Adalbert. (2009). Gefährdung der Zivilität. Zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Drittem Sektor. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, 22(1), 96-101.
- Evers, Adalbert (2011). Der Bezugsrahmen „Zivilgesellschaft“. Unterschiedliche Definition und ihre Konsequenzen für die Kompetenz der Engagementforschung. In Eckhard Priller, Mareike Alscher, Dietmar Dathe & Rudolf Speth (Hrsg.), *Zivilengagement. Herausforderung für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft* (135-151). Berlin: LIT Verlag.
- Federwisch, Tobias (2010). Zivilgesellschaft, Governance und Raum. Ein Beitrag aus Sicht der Geografie. In Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel & Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (51-67). Stuttgart: Lucius & Lucius.

- Fergusson, David (2004). *Church, State and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franzen, Axel, & Botzen, Katrin (2009). Die Vereinsstruktur Deutschlands. In Helmut Anheier & Norman Spengler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Informationssystem Zivilgesellschaft. Anspruch, Potenziale, Verknüpfungen* (52-59). Essen: Zivilgesellschaft in Zahlen.
- Friedrichs, Jürgen. (1993). A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites. *Urban Studies*, 30(6), 907-917.
- Fung, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(6), 66-74.
- Gabler, Julia (2012). Überlebensgelassenheit einer Kümmerergesellschaft. Umbruch und Aufbruch in Pirmasens. In Andreas Willisch (Hrsg.), *Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen* (195-214). Berlin: Ch. Links Verlag.
- Gatzweiler, Hans-Peter, Milbert, Antonia, & Sturm, Gabriele. (2009). Potenziale deutscher Städte in Zeiten des Wandels. Analyse auf Basis der Raum- und Stadtbeobachtung des BBSR. *Informationen zur Raumentwicklung*(3/4), 157-180.
- Geißel, Brigitte (2007). Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.), *Local Governance — mehr Transparenz und Bürgernähe?* (23-38). Wiesbaden: VS Verlag.
- Geißel, Brigitte (2009). Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? Dynamik am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. In Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sigrid Quack, Gunnar Schuppert & Holger Straßheim (Hrsg.), *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel* (75-98). Baden-Baden: Nomos.
- Geißel, Brigitte (2011). *Kritische Bürger. Gefahr oder Ressource für die Demokratie?* Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Geißler, René (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gensicke, Thomas, & Geiss, Sabine (2009). Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009. Berlin: Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Gensicke, Thomas, Olk, Thomas, Reim, Daphne, Schmithals, Jenny, & Dienel, Hans-Liudiger (Hrsg.). (2009). *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaeser, Edward (2011). *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Press.
- Gläser, Jochen (2007). Gemeinschaft. In Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank & Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (82-92). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goertz, Gary (2006). *Social Science Concepts. A User' Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, & Mahoney, James (2012). *A Tale of Two Cultures: Contrasting Qualitative and Quantitative Paradigms*. Princeton: Princeton University Press.

- Gomm, Roger, Hammersley, Martyn, & Foster, Peter (2000). Case Study and Generalization. In Roger Gomm, Martyn Hammersley & Peter Foster (Hrsg.), *Case Study Method* (98-116). London: Sage.
- Grande, Edgar (2004). Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung. In Ulrich Beck & Christoph Lau (Hrsg.), *Entgrenzung und Entscheidung. Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung?* (384-401). Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Gualini, Enrico (2010). Zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement aus stadtentwicklungspolitischer Perspektive: kritische Überlegungen zur Thematik. In E. Becker, E. Gualini, C. Runkel & Rupert Grad Strachwitz (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (3-24). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/M.
- Haese, Inga (2012). Von Therapeuten, Chirurgen und Wutsorgern der Stadt. Der Stoff, aus dem Charisma ist. In Andreas Willisch (Hrsg.), *Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen* (61-94). Berlin: Ch. Links Verlag.
- Haese, Inga, Eckert, Anna, & Willisch, Andreas (2012). Wittenberge: Von der Industriestadt zum Städtchen an der Elbe. Eine Ortsbegehung. In Andreas Willisch (Hrsg.), *Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen* (49-60). Berlin: Ch. Links Verlag.
- Häußermann, Hartmut, Läßle, Dieter, & Siebel, Walter (2008). *Stadtpolitik*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Hensling, Gudrun (2008). *Halle (Saale) weinberg campus. Der erfolgreiche Wandel im Stadtteil Heide*. Halle (Saale): Technologie- und Gründerzentrum Halle GmbH.
- Henzler, Claudia. (2013). Bis zum letzten Mann, *Süddeutsche Zeitung*, 12./13.1., 6-7.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Holtkamp, Lars (2006). Partizipative Verwaltung - hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (185-207). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars, & Bogumil, Jörg (2007). Bürgerkommune und Local Governance. In Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.), *Local Governance - Mehr Transparenz und Bürgernähe?* (231-250). Wiesbaden: VS Verlag.
- Howard, Marc Morjé (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, Michael, & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy* (2. Auflage). Oxford: Oxford University Press.
- INSM (2009). Regionalranking 2009. Untersuchung von 409 Kreisen und kreisfreien Städten. Bericht der IW Consult GmbH Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Köln.

- Jachtenfuchs, Markus, & Kohler-Koch, Beate (2003). Governance and Institutional Development. In Antje Wiener & Thomas Dietz (Hrsg.), *European Integration Theory* (97-116). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Jann, Werner (2005). Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In Gunnar F. Schuppert (Hrsg.), *Governance Forschung* (21-43). Baden-Baden.
- Joas, Hans, & Adloff, Frank (2006). Transformations of German Civil Society: Milieu Change and Community Spirit. In John Keane (Hrsg.), *Civil Society. Berlin Perspectives* (2. Auflage, 103-138). New York Oxford: Berghahn Books.
- John, Peter, Cottrill, Sarah, Moseley, Alice, Richardson, Liz, Smith, Graham, & Stoker, Gerry, Wales, Corinne (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think. Experimenting with Ways to Change Civic Behaviour*. London/New York: Bloomsbury.
- Kahneman, Daniel (2012). *Schnelles Denken, langsames Denken*. München: Siedler.
- Kasten, Bernd, & Rost, Jens-Uwe (2005). *Schwerin. Geschichte der Stadt*. Schwerin: Thomas Helms Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver. (2009). Das Schrumpfen ernst nehmen. *Leviathan*, 39(2), 236-239.
- Keim, Karl-Dieter (2010). Stadtumbau im Kontext der erweiterten Stadtentwicklungspolitik. Folgerungen für Forschung und forschungsbasierte Praxis. In Matthias Bernt, Michael Haus & Tobias Robischon (Hrsg.), *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess* (44-57). Darmstadt: Schader Stiftung.
- Kemper, Jan , & Vogelpohl, Anne (2011). "Eigenlogik der Städte"? Kritische Anmerkungen zu einer Forschungsperspektive. In Jan Kemper & Anne Vogelpohl (Hrsg.), *Lokalistische Stadtforschung, kulturalisierte Städte. Zur Kritik einer "Eigenlogik der Städte"* (15-38). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- King, Gary, Keohane, Robert O., & Verba, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjaer, Anne (2009). Governance and the Urban Bureaucracy. In Jonathan Davies & David Imbroscio (Hrsg.), *Theories of Urban Politics* (137-152). London: Sage.
- Klatt, Johanna, & Walter, Franz (2011). *Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Klein, Ansgar (2001). *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kocka, Jürgen (2006). Civil Society in Historical Perspective. In John Keane (Hrsg.), *Civil Society. Berlin Perspectives* (2. Auflage, 37-50). New York/Oxford: Berghahn Books.
- Kollmorgen, Raj (2005). *Ostdeutschland. Beobachtungen einer Übergangs- und Teilgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kröhnert, Steffen, Klingholz, Rainer, Sievers, Florian, Großer, Thilo, & Friemel, Kerstin (2011). Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Kruse, Jan (2011). Reader. Einführung in die qualitative Interviewforschung
- Kydland, Fynn E., & Prescott, Edward C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optional Plans. *The Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.

- Liebmann, Heike (2010). Zivilgesellschaft unter Schrumpfbedingungen. In Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel & Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (71-84). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Löw, Martina (2008). *Soziologie der Städte*: Suhrkamp.
- Maloney, William A. (2008). Social Capital as Catalyst of Civic Engagement and Quality of Governance. In Beate Kohler-Koch, Dirk De Bièvre & William A. Maloney (Hrsg.), *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges* (19-24). Mannheim: CONNEX.
- Manfredi, Francesco, & Maffei, Mirella (2008). Co-governance and co-production: from social enterprise towards public-private co-enterprise. In Stephen P. Osborne (Hrsg.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges* (183-208). London: Routledge.
- Mayntz, Renate. (2004). Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 237-259.
- Mayntz, Renate (2009). Von politischer Steuerung zu Governance? Überlegungen zur Architektur von Innovationspolitik. In Renate Mayntz (Hrsg.), *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung* (105-120). Frankfurt/New York: Campus.
- Mayring, Philipp (2002). *Einführung in die Qualitative Sozialforschung* (5. Auflage). Weinheim/Basel: Beltz.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Auflage). Weinheim/Basel: Beltz.
- McNabb, David (2008). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management. Quantitative and Qualitative Approaches* (2. Auflage.). Armonk/London: M.E.Sharpe.
- Münkler, Herfried (2006). Civil Society: Desperate Wishful Thinking? In John Keane (Hrsg.), *Civil Society. Berlin Perspectives* (2. Auflage, 91-102). Oxford: Berghahn.
- OECD (2013). Summary tables: Labour Market Statistics. Abrufbar <http://dx.doi.org/10.1787/data-00286-en>
- Offe, Claus (2002). Wessen Wohl ist das Gemeinwohl. In Herfried Münkler & Karsten Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rethoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierungen* (55-76). Berlin.
- Offe, Claus (2003a). Civil Society and Social Order. Demarcating and Combining Market, State and Community. In Claus Offe (Hrsg.), *Herausforderungen der Demokratie. Zur zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen* (174-296). Frankfurt.
- Offe, Claus (2003b). Micro-Aspects of Democratic Theory. What Makes for the Deliberative Competence of Citizens? In Claus Offe (Hrsg.), *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen* (297-320). Frankfurt: Campus.
- Offe, Claus (2008). Governance - "Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In Folke Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (61-76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Olivo, Christiane. (2011). The quality of civil society in post-communist Eastern Germany: a case study of voluntary associations in Leipzig. *Democratization*, 18(3), 731-750.
- Oswalt, Philipp (Hrsg.). (2004). *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung*.
- Padgett, Stephen (2000). *Organizing democracy in Eastern Germany : interest groups in post-Communist society*. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.
- Patenius, Michael (2009). Erleben und Entdecken. Ein Stadtführer. In Stadtmarketing Halle GmbH (Hrsg.). Halle (Saale).
- Pickel, Susanne, & Pickel, Gert (2006). *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Polanyi, Karl (2001 [1944]). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time* (2. Auflage). Boston, MA: Beacon Press.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (2. Auflage): Oxford University Press.
- Prognos (2010). *Zukunftsatlas 2010. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb*. Berlin/Bremen/Düsseldorf: Prognos.
- Przeworski, Adam, & Teune, Henry (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malbara: Krieger Publishing Company.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D., Leonardi, Robert, & Nanetti, Raffaella (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Richwien, Martin, Verstejl, Andrea, & Banthien, Henning (2012). Akzeptanz und Infrastrukturprojekte. *Zeitschrift für Politikberatung*, 5(2), 86-90.
- Rieniets, Tim (2004). Weltweites Schrumpfen. In Philipp Oswalt (Hrsg.), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchungen* (Vol. 1, 20-33). Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Rink, Dieter (2004). Aufbau und Verfall einer Industrieregion. In Philipp Oswalt (Hrsg.), *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung* (632-639). Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Rink, Dieter (2010). Schrumpfen als Transformationsproblem. Ursachen und Verlaufsformen von Schrumpfung in Ostdeutschland. In Matthias Bernt, Michael Haus & Tobias Robischon (Hrsg.), *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess* (58-77). Darmstadt: Schader Stiftung.
- Römmele, Andrea, & Banthien, Henning (2013). Empowering Citizens. In Andrea Römmele & Henning Banthien (Hrsg.), *Empowering Citizens. Studies in Collaborative Democracy* (7-16). Baden Baden: Nomos.
- Römmele, Andrea, & Schober, Henrik (2013). How to link Citizens and the State. In Andrea Römmele & Henrik Schober (Eds.), *The Governance of Large-Scale Projects - Linking Citizens and the State*. Baden-Baden: Nomos.
- Rossmann, Andreas. (2012). Gestern noch Kulturhauptstadt, heute Armenhaus der Republik, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.4., 27.

- Roth, Roland. (2009). Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, 22(3), 123-130.
- Roth, Roland (2011). *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Rucht, Dieter (2008). Protest als Kommunikation. In Dieter Gosewinkel & Folke Schuppert (Hrsg.), *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, WZB-Jahrbuch 2007* (337-356). Berlin: edition sigma.
- Schäfer, Arnim. (2010). Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, *MPIfG Jahrbuch 2009/2010*, pp. 5-10.
- Scharpf, Fritz (2005). Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. In Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice & Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft* (705-741). Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz (2010). Interdependence and Democratic Legitimation. In Fritz Scharpf (Hrsg.), *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe* (149-172). Frankfurt/New York: Campus.
- Schiffers, Bertram (2010). Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten. In Matthias Bernt, Michael Haus & Tobias Robischon (Hrsg.), *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess* (94-109). Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schulz-Nieswandt, Frank. (2007). Public-Private-Partnership im Sozialsektor. Kontexte einer Theorie-Praxis-Entwicklung im engeren und im weiteren Sinne. *Sozialer Fortschritt*, 56(3), 51-56.
- Schuppert, Gunnar (2008). Governance - auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In Michael Zürn & Gunnar Schuppert (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (13-40). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seibel, Wolfgang. (1991). Erfolgreich scheinende Organisationen. Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens. *Politische Vierteljahresschrift*, 31(3), 479-496.
- Seibel, Wolfgang (1994). *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheinende Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Siebel, Walter. (2009). Chancen und Risiken des Schrumpfens und warum es so schwer ist, darüber zu diskutieren. *Leviathan*, 37(2), 219-235.
- Siebel, Walter (2010). Planende Verwaltung und zivile Gesellschaft. In Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel & Rupert Graf Strachwitz (Hrsg.), *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement* (25-38). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Stadt\_Halle. (2004). Kommunalwahlen in der Stadt Halle (Saale). Abrufbar [www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Digitales-Rathaus/Veroeffentlichungen/-index.aspx?RecID=409](http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Digitales-Rathaus/Veroeffentlichungen/-index.aspx?RecID=409).
- Stadt\_Halle. (2009). Zusammensetzung des Stadtrates. Abrufbar [www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtrat-Fraktionen/Stadtrat/](http://www.halle.de/de/Rathaus-Stadtrat/Stadtrat-Fraktionen/Stadtrat/).
- Staemmler, Johannes (2012). *Kommunikation im ländlichen Raum. Eine Expertise der Amadeu Antonio Stiftung im Rahmen des Projektes Region in Aktion – Kommunikation im ländlichen Raum*. Berlin: Amadeu Antonio Stiftung. Abrufbar: <http://www.laendlicher-raum.info/w/files/aas12/kommunikation-im-laendlichen-raum.pdf>.

- Staemmler, Johannes (2013). Shrinking Cities as Large Scale Projects. In Andrea Römmele & Henrik Schober (Hrsg.), *The Governance of Large-Scale Projects - Linking Citizens and the state* (151-169). Baden-Baden: Nomos.
- Steinbruch, Karl Heinz (2009). Kleine Geschichte des Großen Dreesch. Schwerin: Landeshauptstadt Schwerin.
- Thomas, Michael (2012). Vereine oder Wie nimmt man eigentlich Abschied? Eine Spurensuche in Wittenberge. In Andreas Willisch (Hrsg.), *Wittenberge ist überall. Überlegen in schrumpfenden Regionen* (95-112). Berlin: Ch. Links.
- Vennesson, Pascal (2008). Case study and process tracing: theories and practices. In Donatella de la Porta & Michael Keating (Hrsg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective* (223-239). Cambridge: Cambridge University Press.
- Walter, Franz (2011). Die starken Arme legen keine Räder mehr still. In Johanna Klatt & Franz Walter (Hrsg.), *Entbehrliche der Bürgergesellschaft. Sozial Benachteiligte und Engagement* (7-32). Bielefeld: transcript Verlag.
- Weber, Max (2002 [1922]). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. Auflage.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Willisch, Andreas (2012). Dimensionen des Umbruchs. Der lange Weg zum schnellen Absturz und die Suche nach neuen Überlebensformen. In Andreas Willisch (Hrsg.), *Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen* (25-45). Berlin: Ch. Links Verlag.
- Yin, Robert (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4 Auflage). Thousand Oaks: Sage.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. In Paul Sabatier (Hrsg.), *Theory of the Policy Process* (65-88). Boulder: Westview Press.
- Zimmer, Annette, & Freise, Matthias (2008). Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector. In William A. Maloney & Jan van Deth (Hrsg.), *Civil Society and Governance in Europe* (19-42). Cheltenham: Edward Elgar.
- Zürn, Michael (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2008). Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz. In Gunnar Folke Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41/2008* (553-580). Wiesbaden: VS Verlag.

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1: Prozentualer Anteil der Beschäftigten nach Sektoren 2009 in ausgewählten Staaten (OECD 2013).....	15
Abbildung 2: Wirkungsmechanismen in strukturschwachen Städten, eigene Darstellung in Anlehnung an Friedrichs (1993) .....	19
Abbildung 3: Theoretische Zusammenhänge und Gliederung von Kapitel 2.....	24
Abbildung 4: Theoretischer Aufbau der Arbeit .....	46
Abbildung 5: Makro-Mikro-Makro Beziehungen im Process Tracing, angelehnt an Mayntz (2004, 247) .....	51
Abbildung 6: Wirkungsschema Strukturschwäche und Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft .....	52
Abbildung 7: Konzept der 'Kommunalen Struktur' .....	59
Abbildung 8: Wachsende und schrumpfende Gemeinden in Deutschland (BBSR 2012). .....	64
Abbildung 9: Wirkungsschema Strukturschwäche und Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft .....	73
Abbildung 10: Wirkungsrichtung der Strukturschwäche auf Interaktion zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft .....	99
Abbildung 11: Lokale Beispiele von Kooperationstypen.....	150
Abbildung 12: Akteure, Strategien und Kooperationsformen .....	158

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Strategien von Regierung und Verwaltung; angelehnt an John et al. (2011, 19) und Staemmler (2013).....	39
Tabelle 2: Interaktionen zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung. Zusammenfassung und Erweiterung von Becker und Runkel (2010, pp. 127-131) .....	42
Tabelle 3: Anzahl der Interviewpartner pro gesellschaftlichen Teilbereich .....	53
Tabelle 4: Indikatoren und Operationalisierungen .....	61
Tabelle 5: Auswertung der kommunalen Daten .....	62
Tabelle 6: Kommunale Daten für Halle (Saale), Pirmasens und Schwerin.....	65
Tabelle 7: Überblick über die Haushaltslage Halle (Saale) (Bertelsmann-Stiftung, 2013b) .....	70
Tabelle 8: Sitzverteilung im Stadtrat 1990-2009 (Stadt_Halle 2004, 2009).....	76
Tabelle 9: Überblick über die Haushaltslage Pirmasens 2009 (Bertelsmann-Stiftung, 2013c)...	97
Tabelle 10: Überblick über die Haushaltslage Schwerin 2010 .....	118
Tabelle 11: Wirkung von Strukturschwäche auf politische Akteure .....	139
Tabelle 12: Wirkung von Strukturschwäche auf Verwaltungsakteure.....	140
Tabelle 13: Wirkung von Strukturschwäche auf zivilgesellschaftliche Akteure .....	141
Tabelle 14: Mechanismen zwischen Politik und Zivilgesellschaft .....	145
Tabelle 15: Mechanismen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft .....	146
Tabelle 16: Vergleich der Kooperationstypen in strukturschwachen Städten .....	152

## Anhang I: Definitionen der Indikatoren ‚kommunaler Struktur‘

Indikator	Operationalisierung	Definition
<b>Wirtschaftskraft</b>	Arbeitslosenquote	Die Arbeitslosenquoten zeigt die relative Unterauslastung des Kräfteangebots an, indem sie die (registrierten) Arbeitslosen in Relation zu den zivilen Erwerbspersonen betrachten. Hier zählen zu den Erwerbspersonen alle sozialversicherungspflichtigen Angestellten wie auch die Selbstständigen. <sup>61</sup>
	Arbeitsplatzentwicklung	Absolute Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die in einer Stadt gemeldet sind.
	Verfügbares Haushaltseinkommen (pro Kopf)	Das verfügbare Einkommen eines privaten Haushaltes gibt den (monetären) „Wohlstand“ mit dem Betrag an, der Haushalten für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht.
<b>Gemeindefinanzen</b>	Steuereinnahmekraft (pro Kopf)	$\text{Steuereinnahmekraft} = \sum (\text{Steuergrundbeträge} \cdot \text{Hebesatz}) / 100 + \text{Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer} - \text{Gewerbsteuerumlage}$ <p>Bzw: Ist die Realsteueraufbringungskraft + Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer – Gewerbesteuerumlage</p> $\text{Realsteueraufbringungskraft} = \sum (\text{Steuergrundbeträge} \cdot \text{Hebesatz}) / 100^{62}$
	Veränderung der Steuereinnahmekraft	Gibt Aufschluss über die reale Steigerung der Steuereinnahmen (vgl. 2009 mit 1995)
<b>Demografie</b>	Bevölkerungszahlen	Anzahl der gemeldeten Einwohner pro Jahr
	Wanderungssaldo	Saldo der ab- und zuwandernden Bevölkerung in Prozent zur Kreisstadtbevölkerung des Vorjahres.

<sup>61</sup> <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitslosenquote.html> [Abgerufen 13.11.2011]

<sup>62</sup> vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2010

## Anhang II: Informationen zu den kommunalen Daten

Einige Datenpunkte sind nicht erhältlich gewesen, was die Bewertung einiger Städte erschwert hat. So waren die Arbeitslosenquoten folgender Städte nicht ermittelbar:

Indikator	Kommune	Fehlende Datenpunkte
<b>Arbeitslosenquote</b>	Chemnitz	2010, 2009, 2008
	Dresden	2010, 2009, 2008
	Leipzig	2010, 2009, 2008
	Dessau	2010, 2009, 2008, 2007
<b>Wanderungssaldo</b>	Chemnitz	2009, 2008
	Dresden	2009, 2008
	Leipzig	2009, 2008
	Dessau	2009, 2008, 2007, 2003, 1999, 1996, 1995
<b>Bevölkerung</b>	Dessau	1995-1999
<b>Steuereinnahmekraft</b>	Eisenach	1995-1997
	Chemnitz	2009, 2008
	Dresden	2009, 2008
	Leipzig	2009, 2008
	Dessau	2009, 2008, 2007
	Flensburg, Lübeck, Kiel, Neumünster	1998

Bei fehlenden Daten zu speziellen Steuerhebesetzen wurden die jeweiligen Angaben durch den Autor mit der gemeindlichen Steuerkraft ersetzt. Diese entspricht fast exakt der Steuereinnahmekraft, wird aber aus den steuerlichen Ist-Aufkommen und nicht aus Hebesetzen und Grundbeträgen errechnet.

Kommune	Fehlende Datenpunkt
<b>Brandenburg an der Havel</b>	2008, 2003-2006
<b>Potsdam</b>	2008, 2003-2006, 1998
<b>Cottbus</b>	2008, 2003-2006





## Anhang IV: Interviewleitfragen

„Herzlichen Dank, dass Sie sich Zeit für das Interview nehmen. Bevor wir jetzt mit dem Interview beginnen, möchte ich Ihnen noch einmal kurz erzählen, worum es in meiner Studie geht:

- Untersuchung von Städten mit größeren strukturellen Umbrüchen, die sich in durchgewachsenen sozio-ökonomischen Zahlen ausdrücken.
- Aber was heißt das für die Menschen und wie geht Verwaltung und lokale Politik damit um?
- Wo sind die positiven Entwicklungen, die vielleicht oft verdeckt werden? Wer bemüht sich? Wer gestaltet Zukunft und vor allem wie?

Haben Sie noch allgemeine Fragen, bevor wir beginnen?

Im Verlauf unseres Gesprächs werde ich Ihnen nun verschiedene offene Fragen stellen, bei denen ich Sie grundsätzlich bitte, einfach all das zu erzählen, was für Sie relevant und wichtig ist. Ich werde Sie dabei nicht unterbrechen. Es gibt da für mich auch kein „richtig“ und kein „falsch“. Ich werte nicht. Ich werde Ihnen auch genügend Zeit lassen, fühlen Sie sich also nicht unter Druck gesetzt, wir haben sozusagen „alle Zeit der Welt“, die Sie sich nehmen möchten. Ich schätze, das Interview wird in etwa 45-60 Minuten in Anspruch nehmen, wie ich Ihnen ja schon beim ersten Kontakt gesagt habe.

Wie ich Ihnen bereits erzählt haben, möchte ich das Interview für die spätere Auswertung auf Band aufnehmen und es anschließend ganz oder in Teilen verschriftlichen. Dadurch kann ich Ihnen im Gespräch auch besser folgen, da ich nicht mitschreiben muss. Selbstverständlich verwende ich das Interviewmaterial in der Studie streng vertraulich und anonym. Das heißt: alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf Sie erlauben, werden gelöscht oder anonymisiert. Wir werden das auch noch schriftlich versichern, in einer Vertrauensschutzklärung. Darüber hinaus werden alle Daten auch nur dann anonymisiert ausgewertet, wenn Sie dazu Ihre Einverständniserklärung nach dem Interview gegeben haben.

Ist das soweit in Ordnung für Sie? Gut, ja, dann zur ersten Frage ...“

<b>Leitfrage 1: Stadtentwicklung</b>
Wie hat sich die Stadt in den letzten Jahren entwickelt?
<b>Inhaltliche Aspekte</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Positive Entwicklungen</li><li>- Herausforderungen</li></ul>

- Stand der öffentlichen Infrastruktur
- Demografischer Wandel
- Veränderungen in der Stadtverwaltung
- Vergleich und Kommunikation mit anderen Städten
- Kulturlandschaft

### **Leitfrage 2: Identität**

Wofür steht Ihre Stadt? Was stiftet Identität?

#### **Inhaltliche Aspekte**

- Äußerliche Eindruck
- Reizvolles & Anziehendes
- Rolle im überregionalen Kontext
- Was leben für Menschen hier?
- Wie sehen Bürger Ihre Stadt?
- Wer schafft Kultur?
- Arm, aber Sexy?

### **Leitfrage 3: Der Bürger**

Wo und wann erleben Sie, dass die Menschen in Ihrer Stadt zu Bürgern werden?

#### **Inhaltliche Aspekte**

- Perfekter Bürger
- Pflichten
- Verantwortungen der Bürger
- Haushalt?
- Proteste?
- Politikverdrossenheit

### **Leitfrage 4: Organisierte Zivilgesellschaft**

Welche Möglichkeiten nutzen die Bürger, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen?

#### **Inhaltliche Aspekte**

- Vereinslandschaft
- Kirche
- Eigenengagement
- Förderungen (ideell/finanziell)
- Wo fehlt Bürgerinitiative?
- Ansprechpartner für Willige
- Jungendliches Engagement
- Freizeitangebot
- Bürger als Standortfaktor
- Proteste

<b>Leitfrage 5: Klima</b>
Wie empfinden Sie die Stimmung in Ihrer Stadt?
<b>Inhaltliche Aspekte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Was ist für Sie Stadtkultur?</li> <li>- Was sind Konfliktthemen?</li> <li>- Gibt es Gewalt?</li> <li>- Ein wenig Farbe an den Wänden kann Wunder bewirken.</li> </ul>

<b>Leitfrage 6: Kommunikation</b>
Wie und wo kommen Sie mit Bürgern ins Gespräch?
<b>Inhaltliche Aspekte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenspiel von Stadt und Bürgern als produktiv?</li> <li>- Wie kommunizieren Sie mit den Bürgern?/lokale Zeitungen/Internet</li> <li>- wo treffen sich Bürger?</li> <li>- Bürgersprechstunde</li> <li>- Wie erfahren Bürger von Beteiligungsangeboten?</li> </ul>

<b>Leitfrage 7: Verwaltung</b>
Wie groß empfinden Sie Ihren Handlungsspielraum für Erneuerung?
<b>Inhaltliche Aspekte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenspiel der Dezernate</li> <li>- Zentrale Ansprechperson für Engagement</li> <li>- Angebote, die nicht funktionieren?</li> <li>- Förderung von Jugendlichen?</li> </ul>

<b>Leitfrage 8: Visionen</b>
Trifft der Satz auf Ihre Stadt zu: „Bald macht der letzte das Licht aus“?
<b>Inhaltliche Aspekte</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklungsmotor</li> <li>- Arbeit mit Leidenschaft?</li> <li>- Visionen</li> <li>- Vorbilder</li> </ul>

„Von meiner Seite aus wäre es das dann. Gibt es noch von Ihnen aus etwas, was Sie gerne noch erzählen möchten, was Ihnen wichtig ist, und was bisher im Interview noch nicht zur Sprache gekommen ist?“

Erfragen, wie das Interview für den/die Befragten war und warum er/sie am Interview teilgenommen hat.

Einverständniserklärung unterschreiben lassen!

## Anhang V: Liste der Interviewpartner

Stadt	Name	Funktion	Datum	Bereichszuordnung
Schwerin	Silke Gajek	Vizepräsidentin des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern, engagiert in der Selbsthilfe	21.02.2012	Bürgergesellschaft
Schwerin	Martin Klähn	Referent Memoriale e.V./Bürgerrechtler	21.02.2012	Bürgergesellschaft
Halle	Ulrich Möbius	Mitglied und Engagierter im Verein des Peißnitzhauses	14.03.2012	Bürgergesellschaft
Halle	Udo Mittinger	Vorsitzender Halle Neustadt e.V.	15.03.2012	Bürgergesellschaft
Pirmasens	Dieter Geisinger	Projektleiter in der Kulturwerkstadt Pirmasens	25.04.2012	Bürgergesellschaft
Pirmasens	Michael Fuhrmann	Pirmasenser Zeitung und Engagierter im Pirmasenser Jugendring	01.05.2012	Bürgergesellschaft
Schwerin	Christine Dechau	Leiterin des Seniorenbüro	21.02.2012	Bürgergesellschaft (angestellt)
Halle	Olaf Ebert	Geschäftsführer der Freiwilligen Agentur Halle	23.03.2012	Bürgergesellschaft (angestellt)
Pirmasens	Alois Bold	Koordinierungsbüro Pakt für Pirmasens	24.04.2012	Bürgergesellschaft (angestellt)
Schwerin	Stephan Nolte	Der Stadtpräsident	21.02.2012	Politik
Schwerin	Angelika Gramkow	Oberbürgermeisterin (DIE LINKE)	23.02.2012	Politik
Halle	Harald Bartl	Pfarrer der Marktkirche und Vorsitzender des Stadtrats (CDU)	13.03.2012	Politik
Halle	Dagmar Szabados	Oberbürgermeisterin	14.03.2012	Politik
Pirmasens	Dr. Bernhard Matheis	Oberbürgermeister, Dezernat I	23.04.2012	Politik
Schwerin	Ulrich Schmitt <sup>63</sup>	Amtsleiter, Amt für Jugend, Schule und Sport	23.02.2012	Verwaltung
Schwerin	Martina Joachim	Abteilungsleiterin Verwaltung, Sport und Freizeit	23.02.2012	Verwaltung
Schwerin	Steffen Block	Amtsleiter, Amt für Soziales und Wohnen	24.02.2012	Verwaltung
Halle	Mirko Petrick	Kinder- und Jugendbeauftragter	13.03.2012	Verwaltung
Halle	Olaf Kummer	Dezernat Planen und Bauen, Stadtplanungsamt	14.03.2012	Verwaltung
Pirmasens	Peter Scheidel	Bürgermeister Soziale Dienste und Bürgerdienste, Dezernat II	23.04.2012	Verwaltung
Pirmasens	Michael Schieler	Beigeordneter Stadtplanung, Dezernat III	24.04.2012	Verwaltung
Pirmasens	Helga Knerr	ehrenamtliche Beigeordnete, Dezernat IV	24.04.2012	Verwaltung

<sup>63</sup> Herr Schmitt und Fr. Joachim wurden gemeinsam interviewt.

## Anhang VI: Liste der MaxQDA Codes

Primär- kategorien	Sekundär- kategorien	Tertiär- kategorien	Unter- kategorien	Code- häufigk.
<b>besonders gute Zitate</b>				61
<b>Interessantes (bisher ohne Kategorie)</b>				3
	Schrumpfung			6
	kommunale Kristallisationsmomente			18
<b>Strukturwandel</b>				0
	Auslöser			8
	Bevölkerungsstruktur			0
		Frauen		1
		Migrationshintergrund		3
		Segregation		16
		Soziales		3
		Transferleistungen/Armut		19
	Demografie			1
		Rückwanderung		1
		Geburtenrückgang		4
		Zuwanderung (nicht-dt.)		5
		Suburbanisierung		4
		Abwanderung		16
		Alterung		8
	Image			8
	Kommunale Finanzen			12
		Kaufkraft		3
		Einkommensteuer		0
		Gewerbesteuer		4
		Verschuldung		14
	Kultur			9
	Soziale Infrastruktur			5
		ÖPNV		2
		Kindertagesstätten		2
		sonstige Freizeitmöglichkeiten		3
		Sportstätten		5
		Seniorenorte		2
		Schulen		23
	Stadtumbau			4
		Eigentum		1
		Andere Infrastruktur		1
		Straßen		1
		Nahversorgungsangebot		1
		Wohnungsbestand		11
		Sanierung		13
		öffentlicher Raum		5
		Brache		4
		Abriss		18
		Neunutzung		16
	Wirtschaft			1
		Struktur		6
		Arbeitsplätze		0
			Beschäftigte	3

	Arbeitslosigkeit	17
	Arbeitskräfte- angebot	11
	Umstellung	3
	Schließungen	5
	Dienstleistungssektor	1
	Wissenschaft	1
<b>Aktivität der Zivilgesell- schaft</b>		0
	Aktives Aufbäumen	34
	Arbeit aus Engage- ment	9
	Degeneration	10
	Kommunikation	10
	Konkurrenz unterei- nander	14
	Koordination unter- einander	32
	Abgrenzung	1
	Beteiligungsformen schaffen	5
	Motivation von Engagement	6
	Protest	21
	Zusammenarbeit mit Staat	59
<b>Aktivitäten von Staat/Stadt</b>		0
	Förderungen	3
	Governance	0
	EU	2
	Sonderfall: Auslaufen- de Förderungen	4
	Governance von Ko- operation	30
	Land	17
	Bund	30
	Konjunkturpaket	2
	Bildungs- und Teilhabepaket	2
	Bürgerarbeit	2
	Toleranz fördern - Kompetenz stär- ken	2
	Stadtumbau Ost	3
	Soziale Stadt	14
	Handlungsformen	0
	Anstuper	48
	Deliberation	6
	Geld	45
	Kommunikation	45
	Recht	7
	Handlungsziele	0
	Engagement nicht fördern	6
	Aufgabenverlagerung	21
	Veränderung administ- rativer Strukturen	24
	Aktivierung von Bür- gern	43
	Integration von Bür- gern	36
	Konzepte	2

	Entstehung	19
	Beteiligung	13
	Inhalte	0
	Arbeitsmarkt	7
	Bevölkerungsentwicklung	6
	Bildung	7
	Bürgerengagement	12
	Daseinsvorsorge	16
	Familie	5
	Frauen	2
	Haushalt	5
	Imageentwicklung	32
	Integration	13
	Investitionen	3
	Jugend	18
	Klimawandel	2
	Kultur	14
	Leitsätze	6
	Natur	3
	Regionale Zusammenhänge	11
	Rentner	12
	Schulen	8
	Sport	10
	Stadtentwicklung	25
	Stadtverwaltung	4
	Tourismus	10
	Verkehr	2
	Wirtschaft	13
	Wissenschaft	11
	Wohnraum	8
	Kommunikation	3
	Weiterentwicklung	7
	Ziele & Visionen	26
<b>Wirtschaft</b>		2
<b>Geschichte</b>		0
	Pirmasens	10
	Halle	9
	Schwerin	6
		1347

## Anhang VII: Liste der kommunalen Dokumente

Stadt	Titel	Quelle
Halle	Das Zukunftsforum Halle 2005-2007. Dokumentation und Zusammenfassung	www.stadtmarketing-halle.de
	Jahresrückblick Freiwilligenagentur 2011	Freiwilligen Agentur Halle e.V.
	Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele	Ressort Stadtentwicklung Stadt Halle
	Strategiedialog zur Stadtentwicklung. Halle 2025. Strategiepapier	Stadt Halle
	Brancheninformationen Halle (Saale). Technologie und Innovation. Weinbergs Campus.	
	Peißnitzbote 1/2011-1/2012	Peißnitzhaus e.V.
	Erleben und Entdecken. Ein Stadtführer	Stadtmarketing Halle
Pirmasens	Stadtentwicklungskonzept I. Pirmasens. Pilotprojekt im ExWoSt-Forschungsfeld "Stadtumbau West"	Stadtverwaltung Pirmasens
	Stadtleitbild 2012. Pirmasens	Pirmasens Marketing e.V.
	Panorama Pirmasens, 4 (18), 2012	Wolfgang Siegmund Verlag/Pirmasens Marketing e.V.
	Ludwig. Das Infomagazin der Stadtverwaltung Pirmasens, 3 (1), 2010	Stadtverwaltung Pirmasens
	Seniorenbeirat 2012	Stadtverwaltung Pirmasens
	Seniorenplanung 2012	Stadtverwaltung Pirmasens
Schwerin	Leitbild Schwerin 2020. offen - innovativ - lebenswert	Landeshauptstadt Schwerin
	Fortschreibung Integriertes Handlungskonzept für das Programmgebiet der Sozialen Stadt Neu Zippendorf/Mueßer Holz	Endbericht Projekt Soziale Stadt für die Landeshauptstadt Schwerin
	Turmblick. Ausgaben (4/2003 - 1/2012)	AG Stadtteilzeitung in Zusammenarbeit mit dem Stadtteilmanagement und der Stadt Schwerin
	BUGA 2009 Schwerin. Sieben Gärten Mitten-drin. Abschlussbericht.	Bundesgartenschau Schwerin GmbH
	Kleine Geschichte des Großen Dreesch. Von Karl-Heinz Steinbruch. Neuauflage 2009	Landeshauptstadt Schwerin
	Stadtteil im Wandel. Großer Dreesch, Neu Zippendorf, Mueßer Holz. 2002.	Landeshauptstadt Schwerin
	Älter werden in Schwerin. Ratgeber für Senioren und Angehörige.	Landeshauptstadt Schwerin
	Stadtchronik. Ausgabe 2012/2013	Landeshauptstadt Schwerin

## Anhang VIII: Eigene Publikationen

(2013). Declining Cities as Large-scale Projects: Why it Matters how City Government Sees its Citizens. In: Andrea Römmele und Henrik Schober (Hrsg.). *The Governance of Large Scale Projects – Linking Citizens and the State*. Baden-Baden, 151-170.

(2013). *Fach- und Führungskräfte­mangel in Ostdeutschland. Eine qualitative Untersuchung der „Dritten Generation Ostdeutschland“*. WBV.

(2012) Professional Schools in Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22(2), 287-299. Mit Andrea Römmele.

(2012). Kommunikation im ländlichen Raum. Expertise für die *Amadeu Antonio Stiftung* im Rahmen des Projekts ‚Region in Aktion‘. Veröffentlicht auf <http://www.laendlicher-raum.info/w/files/aas12/kommunikation-im-laendlichen-raum.pdf>.

(2012). Vorerst gescheitert. Rezension von Karl-Theodor zu Guttenberg und Giovanni di Lorenzo (2011). *Vorerst gescheitert*. Herder. *Zeitschrift für Politikberatung* 5(1), 43.

(2010). Getting over convergence theory. Rezension von Pippa Norris, Ronald Inglehart (2009). *Cosmopolitan Communications. Cultural Diversity in a Globalized World*. Cambridge. *Zeitschrift für Politikberatung* 3(3), 521-522.