



Manfred Kühn, Hanna Sommer

Eschwege: Vom Zonenrand zur inneren Peripherie

Fallstudie im Rahmen des Projekts
„Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“
(2009-2011)

Erkner, Januar 2011



IRS

Leibniz-Institut für
Regionalentwicklung
und Strukturplanung

in Kooperation mit

ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung



Vorwort

Nachdem sich die Aufmerksamkeit der Forschung und Politik lange Zeit auf Metropolregionen als Zentren für Innovationsdynamik, Arbeitsplatzwachstum und Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Wettbewerb konzentriert hat, rücken in letzter Zeit die Potentiale und Stärken von Klein- und Mittelstädten außerhalb der großen Ballungszentren wieder stärker in den Fokus. Mittelstädte außerhalb der Ballungszentren werden in der Forschung als Wachstumsmotoren, „Regiopole“ und „hidden champions“ entdeckt. Ein neues Städtebauförderprogramm richtet sich derzeit auf Klein- und Mittelstädte als „Ankerpunkte“ in ländlichen Regionen.

Aber sind nicht Mittelstädte in ländlichen Regionen besonders von Schrumpfungproblemen betroffen? Werden sie nicht durch Abwanderungen, Abkopplungen und Abhängigkeiten weiter geschwächt und damit von der Dynamik in den Metropolregionen „abgehängt“? Welche Strategien und Lösungsansätze werden in diesen Städten verfolgt, um den Anschluss zu halten oder wiederzugewinnen? Solche Fragen sind bisher noch wenig erforscht. Im Rahmen des Leitprojekts „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“ (2009-2011), einem Forschungsprojekt in Kooperation der Abteilung Regenerierung von Städten des IRS (Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung / Gesamtprojektleitung) und ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung) werden Handlungsoptionen und -restriktionen von Mittelstädten in peripherisierten Räumen in west- und ostdeutschen Regionen untersucht. Der theoretisch-konzeptionelle Rahmen sowie der Untersuchungsansatz dafür wurden in einem Working Paper des IRS dargestellt und publiziert (Bernt, Bürk, Kühn, Liebmann, Sommer 2010). In sechs empirischen Fallstudien (Eschwege, Osterode am Harz, Pirmasens, Völklingen, Sangerhausen, Lutherstadt Eisleben) wird der Umgang der Stadtpolitik mit Peripherisierungsprozessen analysiert. Mitarbeiter des Gesamtprojekts am IRS sind Heike Liebmann (Projektleitung IRS), Matthias Bernt, Thomas Bürk, Manfred Kühn und Hanna Sommer, am ILS Sabine Weck (Projektleitung ILS), Sabine Beißwenger und Rainer Danielzyk.

Die vorliegende Fallstudie zur Stadt Eschwege beruht – neben sekundärstatistischen Auswertungen – vor allem auf Experteninterviews mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft. Für die Studie wurden 15 Experteninterviews durchgeführt. Wir möchten uns bei allen, die uns ihre Zeit zur Verfügung stellten und uns Einblick in die Entwicklung der Stadt Eschwege gaben, ganz herzlich bedanken.

Manfred Kühn / Hanna Sommer, Erkner b. Berlin, Januar 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Strukturkontext: Peripherisierung der Stadt.....	4
1.1. Einordnung in den Landkreis	4
1.2. Peripherisierungsprozesse	5
1.3. Mehrebenenverflechtung.....	11
1.4. Peripherisierung auf lokaler Ebene: Abhängigkeit, Abwanderung, Abkopplung und Stigmatisierung.....	16
1.5. Fazit.....	20
2. Handlungskontext: Lokaler Umgang mit Peripherisierung	21
2.1. Problemwahrnehmung von Peripherisierung	21
2.2. Viele Handlungsfelder der Stadtpolitik als Reaktion auf die Peripherisierung	23
2.3. Strategie der Professionalisierung von Führungspersonen in der Stadtverwaltung.....	25
2.4. Strategische Neuausrichtung der Stadt.....	28
2.5. Verzettelung als Folge der Fördermittelabhängigkeit.....	30
2.6. Keine längerfristigen Leitbilder und Entwicklungsparadigmen aber wenige langfristige Projekte.....	33
2.7. Pfadabhängigkeiten: die Orientierung der Stadtpolitik auf staatliche Fördermittel.....	37
2.8. Positionierung der Stadt in der Region	39
3. Fazit und Interpretation	42
Literatur und Quellen	47

1. Strukturkontext: Peripherisierung der Stadt

Die heute etwa 20.000 Einwohner zählende kleine Mittelstadt Eschwege in Nordhessen ist von zahlreichen Prozessen der Peripherisierung gekennzeichnet, die teilweise weit in die Stadtgeschichte zurückreichen. Seit der Nachkriegszeit unterliegt die Stadt Eschwege einem besonderen Problemdruck der Peripherisierung. Mit der Grenzziehung zur DDR wurde seit den 1950er Jahren die bis dahin engen Verflechtungen zwischen Nordhessen und dem Nachbarland Thüringen unterbunden. Durch den Wegfall der innerdeutschen Grenze seit 1989 ist die Stadt aus der äußersten Randlage an der ehemaligen Zonengrenze in die geographische Mitte Deutschlands gerückt. Daraus ergaben sich in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung Anzeichen einer Konsolidierung von Peripherisierungsprozessen, die jedoch bald wieder verschwanden. Vieles deutet heute darauf hin, dass sich die Peripherisierungsprozesse der Stadt seit Mitte der 1990er Jahre weiter fortsetzen.

1.1. Einordnung in den Landkreis

Die Kreisstadt Eschwege liegt im östlichen Teil von Nordhessen im Regierungsbezirk Kassel. Im Zuge der Kreisgebietsreform im Jahr 1974 wurden die beiden Altkreise Witzenhausen und Eschwege mit den jeweiligen ehemaligen Kreisstädten zum Werra-Meißner-Kreis fusioniert. Dazu kam noch die Stadt Sontra aus dem Altkreis Rotenburg, der heute Teil des Landkreises Hersfeld-Rotenburg ist. Kreisstadt des neu geschaffenen Landkreises Werra-Meißner wurde Eschwege. Nachbarkreise sind im Norden der niedersächsische Landkreis Göttingen und der thüringische Landkreis Eichsfeld, im Osten die ebenfalls thüringischen Landkreise Unstrut-Hainich-Kreis und Wartburgkreis sowie die kreisfreie Stadt Eisenach, im Süden der Landkreis Hersfeld-Rotenburg, im Südwesten der Schwalm-Eder-Kreis und im Westen der Landkreis Kassel.

Die Stadt Eschwege besteht aus der Kernstadt und den sieben Stadtteilen Albungen, Eltmannshausen, Niddawitzhausen, Niederdünzsbach, Niederhohne, Oberdünzsbach und Oberhohne. Sie liegt im Werrabecken und erstreckt sich bis an die Hänge der umgebenden Mittelgebirgslandschaft des Meißnervorlandes. Mit knapp über 20.000 Einwohnern ist Eschwege die nach Einwohnern größte Stadt des Landkreises. Nächste kleinere Städte sind Witzenhausen (15.400 Einwohner) im nördlichen Teil und Hessisch Lichtenau (12.700 Einwohner) im westlichen Teil des Landkreises. Die Städte Bad Sooden-Allendorf, Sontra, Waldkappel, Wanfried und Großalmerode haben zwischen 4.000 und 9.000 Einwohner. Die Stadt Eschwege liegt im Dreieck der Oberzentren und kreisfreien Städte Kassel (194.000 Einwohner, 2009), Göttingen (121.400, 2009) und Eisenach (43.000, 2009), die jeweils rund 50 km entfernt sind (Deutscher Städtetag 2010).

Den Werra-Meißner-Kreis kennzeichnen dörfliche und ländliche Siedlungsstrukturen, geringe Siedlungsdichten, große Entfernungen zwischen zentralen Orten und eine wenig differenzierte Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und Infrastruktur.

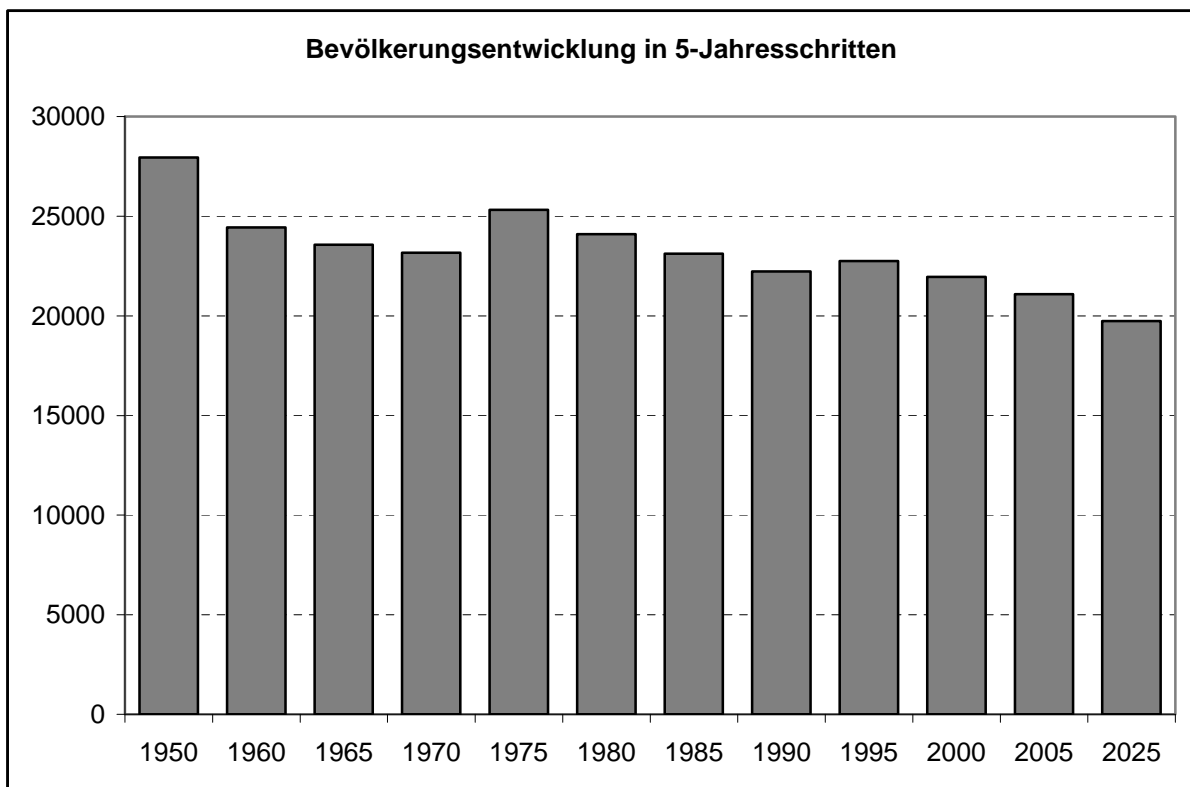
1.2. Peripherisierungsprozesse

Im folgenden werden Peripherisierungsprozesse in der Stadt und Region Eschwege nach den klassischen Themenfeldern Demographie, Wirtschaft und Innovation sowie Infrastruktur und Verkehr beschrieben und Ansätze der Stigmatisierung in der Region Nordhessen aufgezeigt.

Bevölkerungsentwicklung

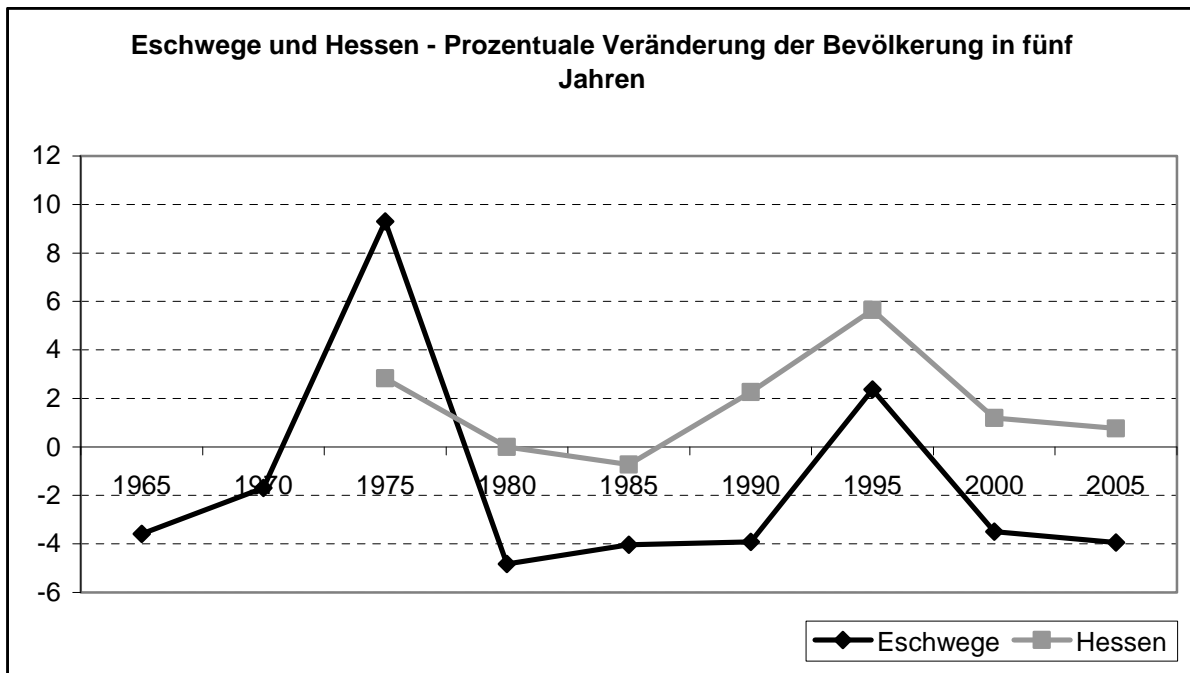
Im Jahr 2009 waren in Eschwege 20.153 Einwohner mit Hauptwohnsitz gemeldet. Die Einwohnerentwicklung der letzten Jahrzehnte vollzog sich wechselhaft. Seit ca. 1973 ist, mit Ausnahme einer mehrjährigen Unterbrechung zwischen 1989 und 1995, eine Abwärtsbewegung bei der Einwohnerentwicklung zu beobachten (Abb. 1). Besonders deutlich wird dies bei der Betrachtung des prozentualen Rückgangs der Einwohnerentwicklung in den vergangenen fünf Jahren im Vergleich mit dem Land Hessen, wo vergleichbare Entwicklungen auf höherem Niveau abliefen (Abb. 2) (Deutscher Städtetag 2010).

Abb. 1: Einwohnerentwicklung der Stadt Eschwege 1950 bis 2009



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008)

Abb. 2: Prozentuale Bevölkerungsentwicklung in Eschwege und Hessen im Zeitraum 1965 bis 2005 in fünf Jahren



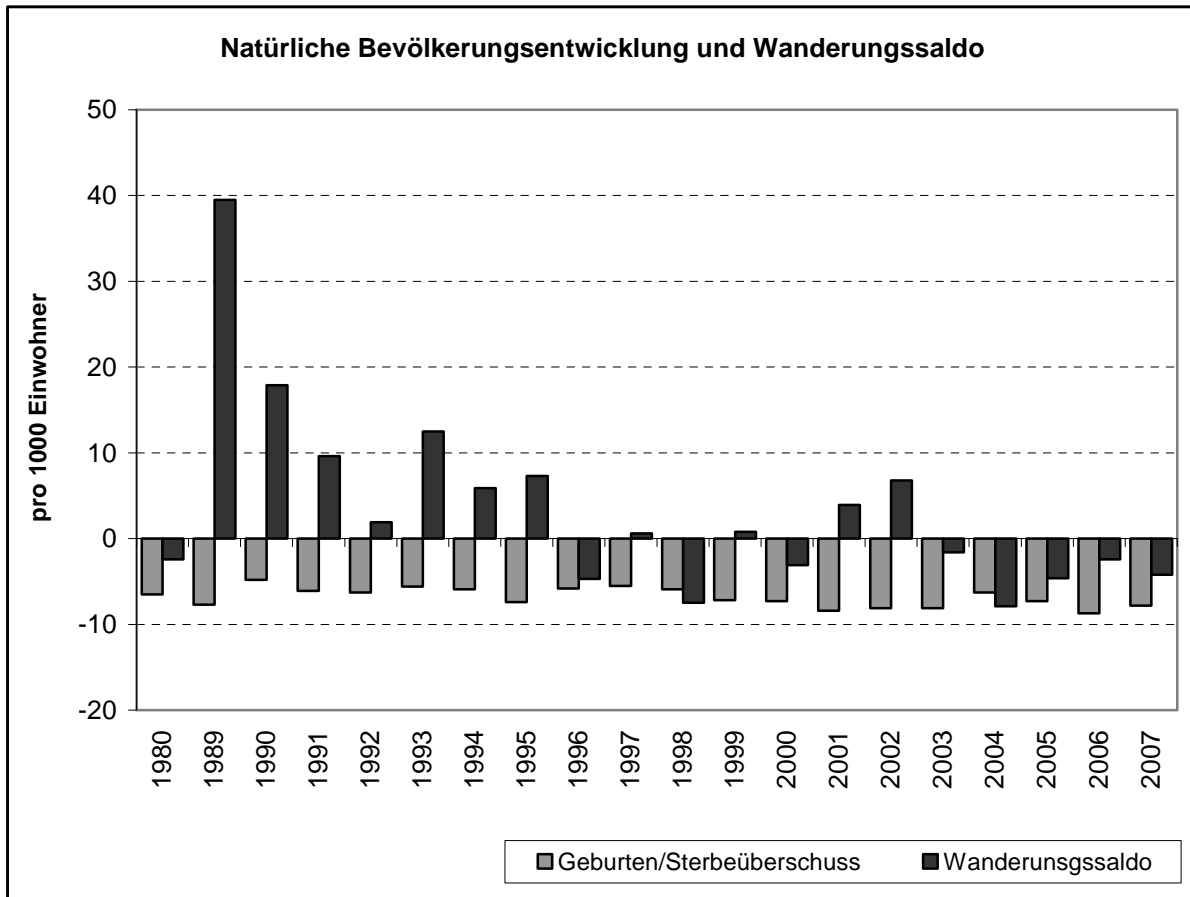
Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1967-2007)

Wesentliche Ursache des Einwohnerrückgangs ist ein konstant negativer *Wanderungssaldo* nach 1995 und rückläufige Zuwanderungen, die zu Beginn der 1990er Jahre durch erhöhte Mobilität im Zuge der Wiedervereinigung und Zuzüge Russlanddeutscher ausgeglichen und zeitweise sogar überkompensiert wurde. Bis zum Jahr 1995 wurde der negative natürliche Saldo durch den bis dahin positiven Wanderungssaldo ausgeglichen. (Abb. 3)

Die Abwanderungen sind überwiegend ausbildungsbezogene und arbeitsmarktbedingte Fernwanderungen. Insbesondere ein mangelndes Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten fördert Abwanderungen. Eschwege ist kein Hochschulstandort. Zudem werden aufgrund einer stetig schwächer werdenden Unternehmensbasis durch Schließungen und Verlagerungen eine zu geringe Anzahl und ein zu schmales Spektrum an Ausbildungsplätzen angeboten. Im Vergleich mit dem Land Hessen, wo eine zwar rückläufige aber prozentual deutlich positive Bildungswanderung zu verzeichnen ist, sticht die Bildungswanderung in Eschwege mit zwischen minus 30 und 40 Prozent seit 2006 extrem hervor. Ebenso hat der negative Wanderungssaldo von Familien, d.h. der unter 18-Jährigen und der 30- bis 49-Jährigen, in den vergangenen Jahren leicht zugenommen und verweist auf die arbeitsmarktbedingte Mobilität Erwerbstätiger und auf die geringe Attraktivität der Stadt für Familien. Insbesondere die Familienwanderung wird spürbare Nachhalleffekte auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung haben. Nicht nur die Erwerbstätigen fehlen damit auf Dauer der Stadt, auch der Bedarf an Infrastruktur für Kinder wird geringer. Es setzt sich eine Negativspirale von Abwanderung, Infrastrukturabbau und stetig schlechter werdenden Bedingungen für bleibende oder neu zu gründende Familien in Gang. (Abb. 4)

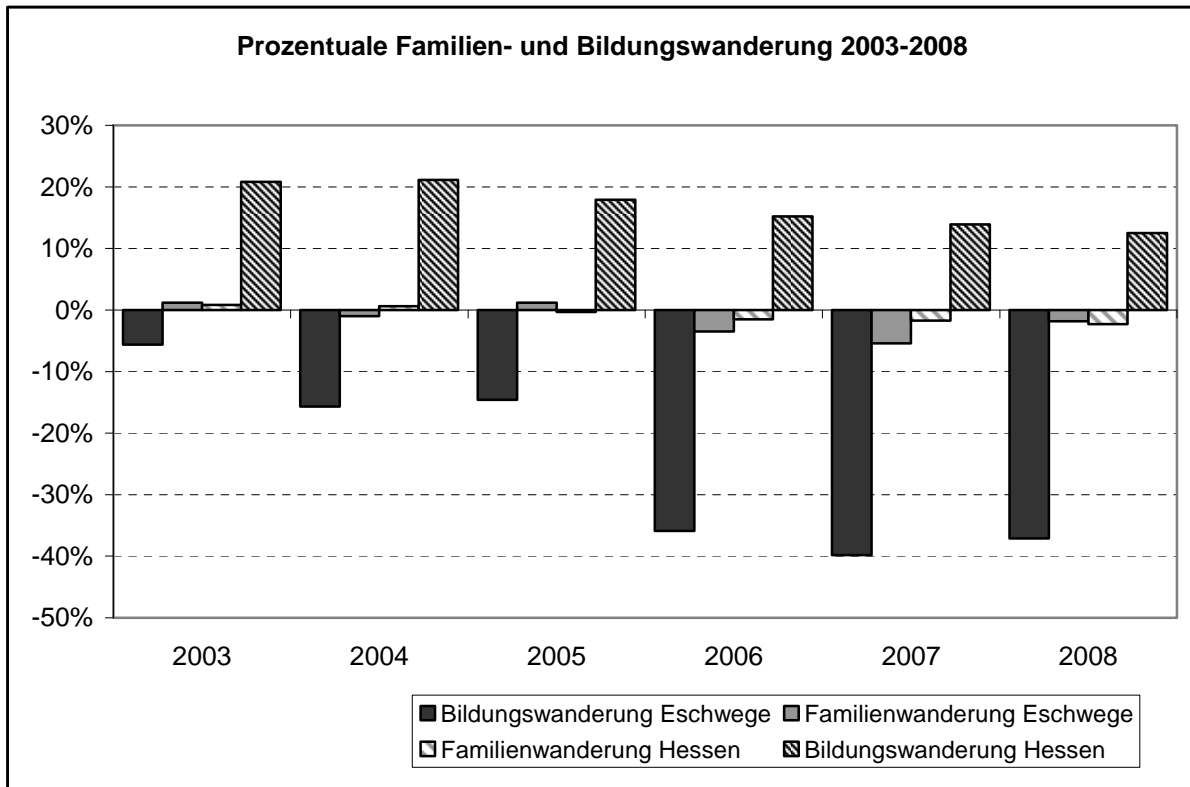
Hinzu kommt der seit den 1980er Jahren zu beobachtende negative Saldo der *Geburtenentwicklung*. Die jährlichen Sterbezahlen liegen mit rund deutlich über den Geburtenzahlen. Damit einher geht die Veränderung der Altersstruktur. Die Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren steigt stetig. Im Jahr 2007 war jeder neunte Einwohner Eschweges 75 Jahre oder älter. Die Zahl der im Erwerbsleben stehenden sinkt, die der Kinder und Jugendlichen sinkt stark.

Abb. 3: Natürliche Bevölkerungsbewegung und Wanderungssaldo der Stadt Eschwege 1989 bis 2007



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1991-2009)

Abb. 4: Prozentuale Familien- und Bildungswanderung in Eschwege im Zeitraum 2003 bis 2008

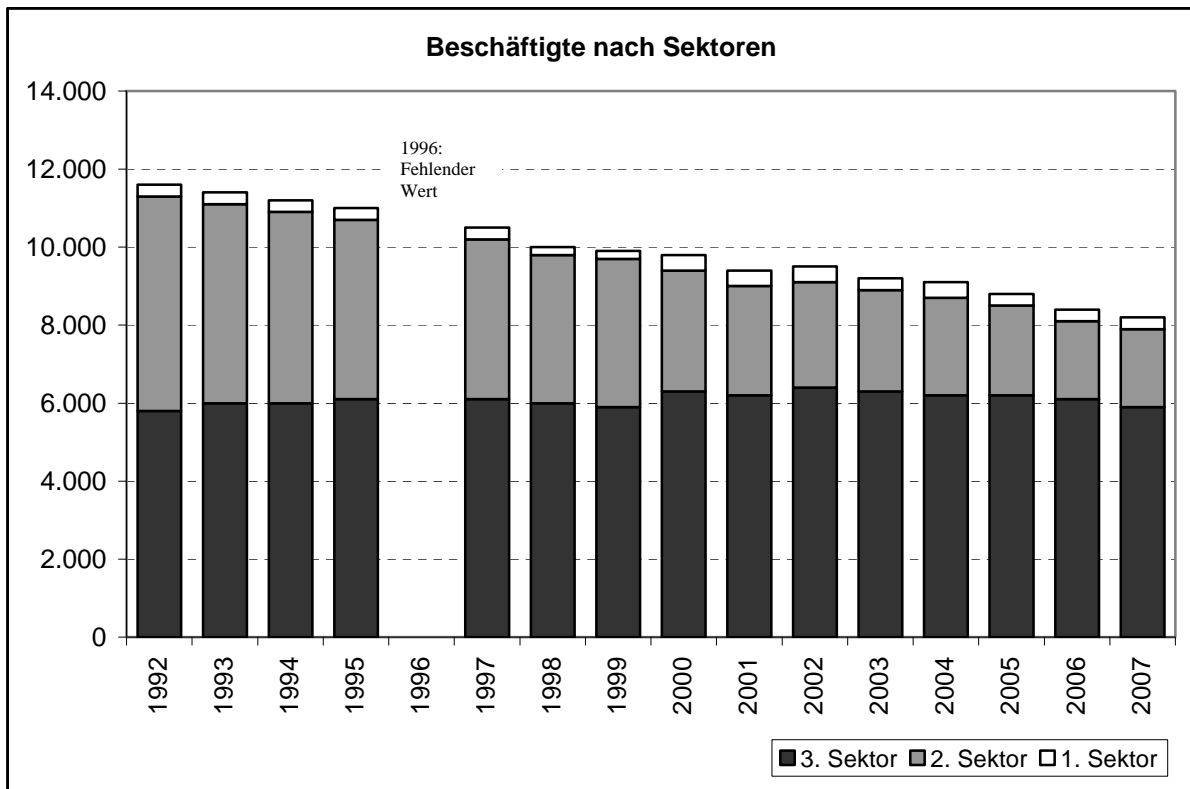


Quelle: Projekt Lebenswerte Kommune / Bertelsmann-Stiftung: Wegweiser Kommune, 2010

Wirtschaft und Innovation

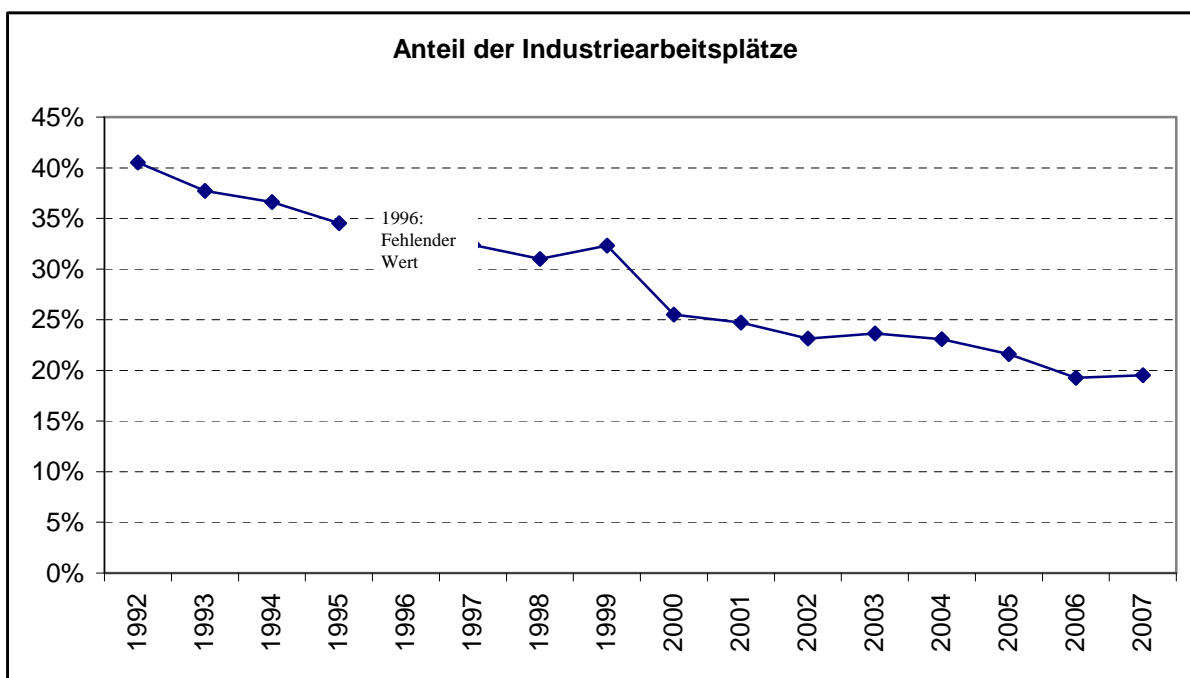
Die Grenzziehung zur DDR zwischen Hessen und Thüringen als Folge des Zweiten Weltkriegs hat in Nordost-Hessen eine gezielte staatliche Förderung des Industriesektors hervorgerufen. In Eschwege etablierte sich über diesen Weg seit den 1950er Jahren der Landmaschinenbau, der die traditionelle lokal ansässige Branche der Maschinen- und Textilindustrie ergänzte. Auch die chemisch-pharmazeutische Industrie, die Elektrogeräteherstellung und die Nahrungsmittelindustrie wurden in Eschwege durch weitere Ansiedlungen gestärkt (Pletsch 1989: 199 f). Trotz verstärkter Ansiedlungen von Industrieunternehmen, war die lokale Wirtschaftsstruktur gegenüber gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und der Prägung durch wenige sehr große Arbeitgeber gegenüber konjunkturellen Schwankungen anfällig. Auch die Zugehörigkeit zu Wachstumsbranchen war beim Industriebesatz von Eschwege nicht ausreichend gegeben. Diese relative Strukturschwäche und Anfälligkeit setzte sich nach 1989, nach Abschwingen eines wenige Jahre anhaltenden wirtschaftlichen Nachwendebooms, fort und wird in dem rückläufigen Anteil der Industriearbeitsplätze in Eschwege sichtbar. Allein zwischen den Jahren 1992 und 2007 war in Eschwege ein deutlicher Rückgang der Industriearbeitsplätze im Verhältnis zu Arbeitsplätzen in den anderen Sektoren zu verzeichnen. Entgegen dem Trend in Wachstumsregionen, konnte der Dienstleistungssektor diese Verluste nicht durch neue Wachstumsbranchen kompensieren, sondern stagniert ebenso. (Abb. 5 und 6)

Abb. 5: Beschäftigte in den Arbeitsmarktbezirken Eschwege und Witzenhausen im Zeitraum 1992 bis 2007



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1994-2009)

Abb. 6: Anteil der Industriearbeitsplätze in Eschwege im Zeitraum 1992 bis 2007

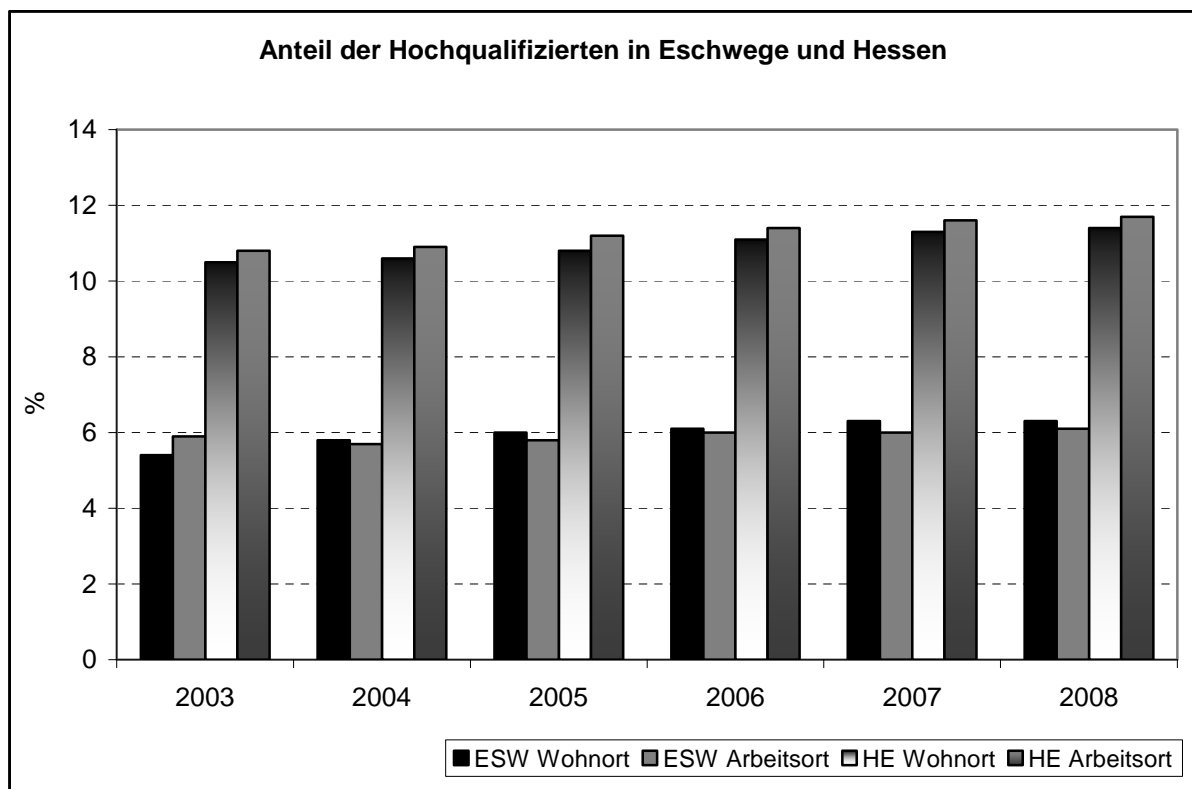


Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1994-2009)

Die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Eschwege liegt mit 17,3% (2008) deutlich über dem Durchschnitt des Regierungsbezirks Kassel (7,6 %) und dem Durchschnitt des Landes Hessen (6,9 %) (Statistisches Landesamt Hessen, 2010). Dies ist auf eine hohe Sockelarbeitslosigkeit im gesamten Werra-Meißner-Kreis zurückzuführen, die sowohl aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und der Struktur der Arbeitslosen in Eschwege resultiert. Durch Unternehmensverlagerungen und Schließungen größerer Betriebe wurden in der Vergangenheit sukzessive qualifizierte Arbeitsplätze v.a. im produzierenden Gewerbe abgebaut. Der seit der Grenzöffnung geringe Anteil neu geschaffener Arbeitsplätze in den Bereichen Einzelhandel, Kredit- und Versicherungswesen steht einem hohen Anteil nicht entsprechend qualifizierter Arbeitsloser, z.T. hoch qualifizierter Aussiedler, deren Qualifikationen in Deutschland nicht anerkannt werden, gegenüber.

Die Wissensökonomie ist in Eschwege aufgrund fehlender Hochschulen und Firmenzentralen gering ausgeprägt, deshalb ist die lokale Wirtschaft insgesamt durch eine geringe Innovationsdynamik gekennzeichnet. Beschäftigungsrückgänge (s.o.), ein hoher Besatz an Unternehmen in wachstumsfernen Branchen im sekundären Sektor und eine rückläufige Zahl von Akteuren und Themen in der Stadt geben Hinweise darauf. Steigende Schwierigkeiten bei der Anwerbung von hochqualifizierten Beschäftigten kommen hinzu. Der Anteil der Hochqualifizierten in Eschwege (Beschäftigte mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss) ist zwischen 2003 und 2008 konstant geblieben und im Vergleich zum Land Hessen gering. (Abb. 7)

Abb. 7: Anteil Hochqualifizierter in Eschwege und Hessen



Quelle: Projekt Lebenswerte Kommune / Bertelsmann-Stiftung: Wegweiser Kommune, 2010

Infrastruktur und Verkehr

Eschwege liegt am Rand der Hauptverkehrswege in Deutschland. Die Stadt verfügt über keine direkte Anbindung an das überregionale Schienennetz. Auch im regionalen Schienennetz fehlt eine schnelle und direkte Anbindung an den Bahnknotenpunkt und ICE-Bahnhof Kassel-Wilhelmshöhe. Die mehrmals am Tag vom ICE/IC bedienten Bahnhöfe Bad Hersfeld und Bebra ermöglichen keine optimale Einbindung in das überregionale Schienennetz.

Nach einer langen Phase der Abkopplung durch die Bahnhofschließung im Jahr 1985 ist die Stadt seit 2009 über den neu eröffneten Stadtbahnhof wieder direkt an die Strecke Bad Hersfeld-Göttingen und das regionale Schienennetz angebunden. Diese Strecke wird von der privaten Eisenbahngesellschaft Cantus überwiegend stündlich in jede Richtung bedient.

An das überregionale Straßennetz ist die Stadt über die Bundesstraßen B 7 (Ost-West-Verbindung Richtung Kassel) und B 27 (Nord-Süd-Verbindung Richtung Göttingen und Bad Hersfeld) angebunden. Ein direkter Anschluss an das Autobahnnetz ist bisher nicht vorhanden. Die nächsten Autobahnanschlüsse befinden sich in ca. 30 km Entfernung in Bad Hersfeld (Richtung Frankfurt) und Friedland (Richtung Hannover), sowie über die Autobahnanschlussstelle Kassel in 50 km Entfernung (Richtung Dortmund). Der Lückenschluss der Ost-West-Verbindung Autobahn A 44, der zwischen Kassel und Eisenach geplant ist, wird aufgrund kontroverser Diskussionen seit Jahren nicht vollzogen.

Die technische und bauliche Infrastruktur der Stadt ist überaltert. Große Defizite bestehen auf dem Wohnungsmarkt und bei der öffentlichen Infrastruktur (Freizeit, Kultur, Verkehrswege, Soziales).

Stigmatisierung

Die Stadt Eschwege ist nicht direkt von Stigmatisierung betroffen. Es gibt keine bestimmbareren Themen, die im Hinblick auf mögliche Fremd- oder Selbststigmatisierungen hervortreten. Die Fremd- und Selbstwahrnehmung von und in Nordhessen allerdings wird von dem negativen Nordhessenimage beeinflusst und gelegentlich auf die lokale Ebene übertragen. Demnach gilt Nordhessen als wirtschaftlich rückständig und infrastrukturell schlecht ausgestattet. Dabei findet zumeist ein Vergleich mit dem sich konträr entwickelnden Südhessen statt. Selbst im Integrierten Stadtumbaukonzept der Stadt Eschwege wird, neben anderen Punkten, das „Unbehagen der Bevölkerung gegenüber allem Neuen“ (Magistrat der Stadt Eschwege 2007) aufgegriffen und als Schwäche der Stadt gewertet. Auch die ungünstige verkehrsinfrastrukturelle Lage und die geringe Bedeutung der Stadt im überregionalen Kontext werden von den Akteuren selbst als „innere Peripherie“ bezeichnet. Von expliziter Stigmatisierung allerdings kann in diesem Kontext nicht gesprochen werden.

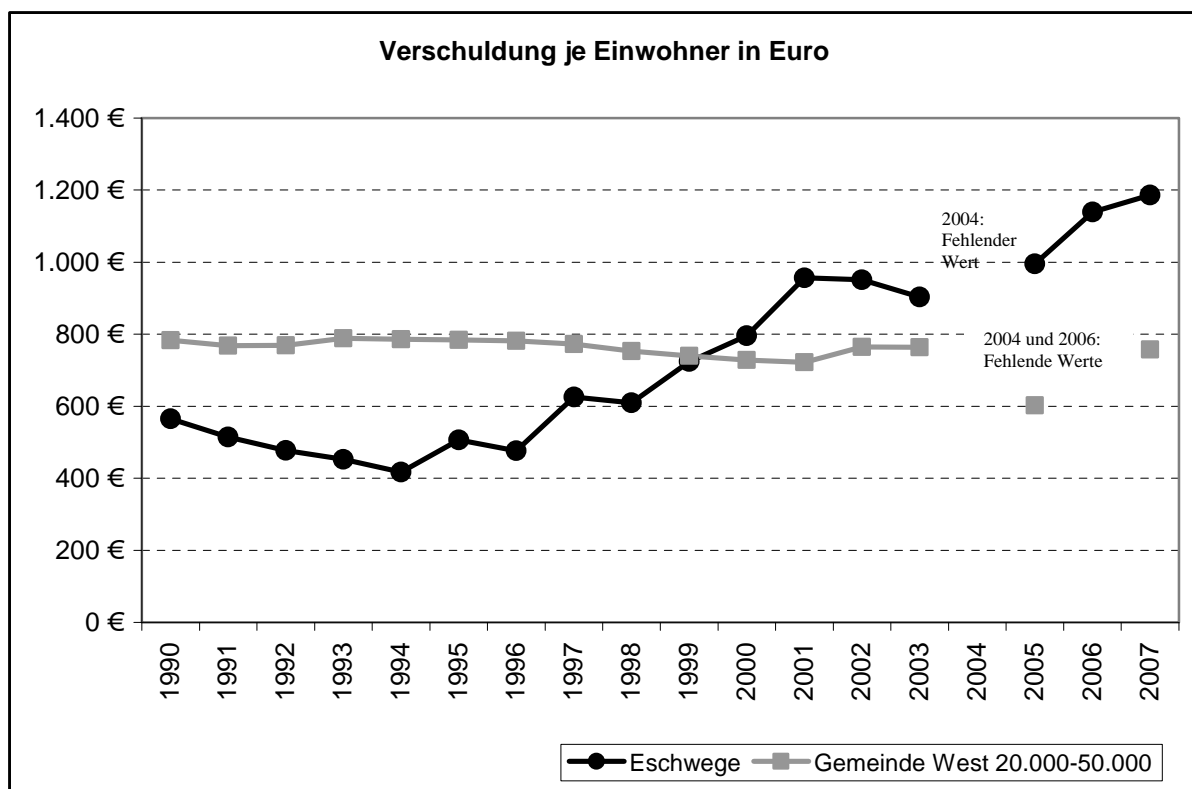
1.3 Mehrebenenverflechtung

Kommunalfinanzen

Die Verschuldung der Kommune Eschwege steigt seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stetig an. Seit 1994 hat sich die Verschuldung je Einwohner verdreifacht. Im Vergleich mit der westdeutschen Durchschnittsgemeinde vergleichbarer Größe (20.000 bis 50.000 Einwoh-

ner), wo die Verschuldung seit 1990 konstant bei knapp 800 Euro je Einwohner liegt, ist in Eschwege seit 1999 ein massiver Anstieg der Verschuldung zu verzeichnen. Dieser Anstieg kann darauf zurückgeführt werden, dass seit Mitte der 1990er Jahre mit dem endgültigen Auslaufen der Förderungen aufgrund der Zonenrandlage und der langsamen Umorientierung der Stadtpolitik von passiver Nehmermentalität auf aktive Mittelakquise durch Programmteilnahmen und Wettbewerbsteilnahmen steigende Kosten durch die zu erbringenden finanziellen Eigenanteile bei Förderprogrammteilnahmen zu verzeichnen sind. In der Stadt Eschwege sind diese Ausgaben durch die zahlreichen, kontinuierlich zunehmenden Teilnahmen an Förderprogrammen deutlich über dem Durchschnitt ähnlich großer Kommunen und die dafür erforderliche Erfüllung von Fördertatbeständen besonders hoch. In Verbindung mit dem generellen Trend in deutschen Kommunen zu geringer werdenden finanziellen Handlungsspielräumen trägt sie zur stark wachsenden Verschuldung je Einwohner bei. Seit 2005 steigt die Verschuldung je Einwohner in Eschwege erneut stark an. Wird dieser Verlauf fortgeschrieben, ist es der Stadt nicht mehr möglich, selbst die Eigenanteile zu erbringen. Es droht ihr die Zwangsverwaltung des Haushalts, der die notwendige Förderprogrammteilnahme unterbindet. Nur mit dem Entgehen der Zwangsverwaltung wird die Stadt handlungsfähig bleiben. (Abb. 8)

Abb. 8: Verschuldung pro Einwohner in Eschwege im Zeitraum 1990 bis 2007 im Vergleich mit der westdeutschen Durchschnittsgemeinde (20.000 bis 50.000 Einwohner)



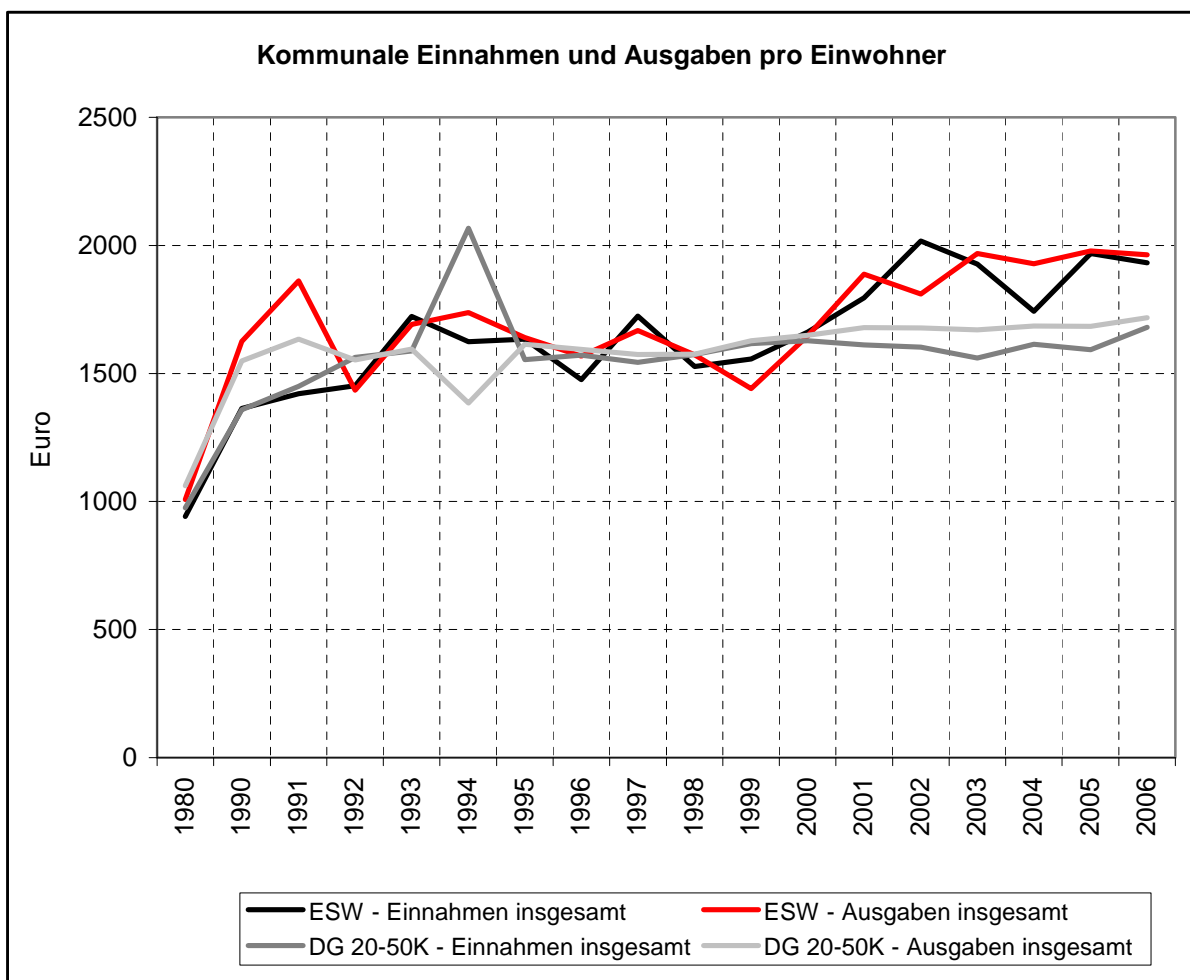
Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008)

Analog zur Verschuldung der Stadt verläuft die Entwicklung der Ausgaben (alle Ausgaben des Verwaltungshaushalts: Personal-, Sach-, Sozial-, Zinsausgaben und des Vermögenshaushalts: Baumaßnahmen, Sacherwerb). Bleiben die Ausgaben der Durchschnittsgemeinde konstant, steigen die der Stadt Eschwege stark an. Dieser Trend ist auf die gleichen Gründe wie

die Verschuldung je Einwohner im selben Zeitraum zurückzuführen (s.o.). Steigt allerdings die Verschuldung in den letzten drei bis vier Jahren deutlich an, bleibt das Ausgabenniveau konstant hoch. Diese fehlende Parallelität kann auf geringere Einnahmen der Stadt bei gleich bleibenden oder steigenden Ausgaben in Verbindung gebracht werden. Um die Ausgaben konstant hoch zu halten, muss sich die Kommune weiter verschulden.

Die Einnahmen der Stadt Eschwege (alle Einnahmen im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, darunter: Netto-Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen, weitere staatliche Transfers, Gebühren, zweckgebundene Abgaben und Beiträge, Veräußerungserlöse und Netto-Kreditaufnahme) liegen seit der Jahrtausendwende ebenso deutlich über dem Niveau der Durchschnittsgemeinde. Durch die verstärkte Förderprogrammteilnahme wurden Mittel akquiriert (s.o.) Beim Vergleich zwischen Einnahmen und Ausgaben zeigt sich für Eschwege kein eindeutiges Bild. Beide Größen sind in den vergangenen sieben Jahren deutlich angestiegen. Eine leichte Tendenz hin zu überwiegenden Ausgaben ist erkennbar, die mit der steigenden Verschuldung erklärt werden kann. (Abb. 9)

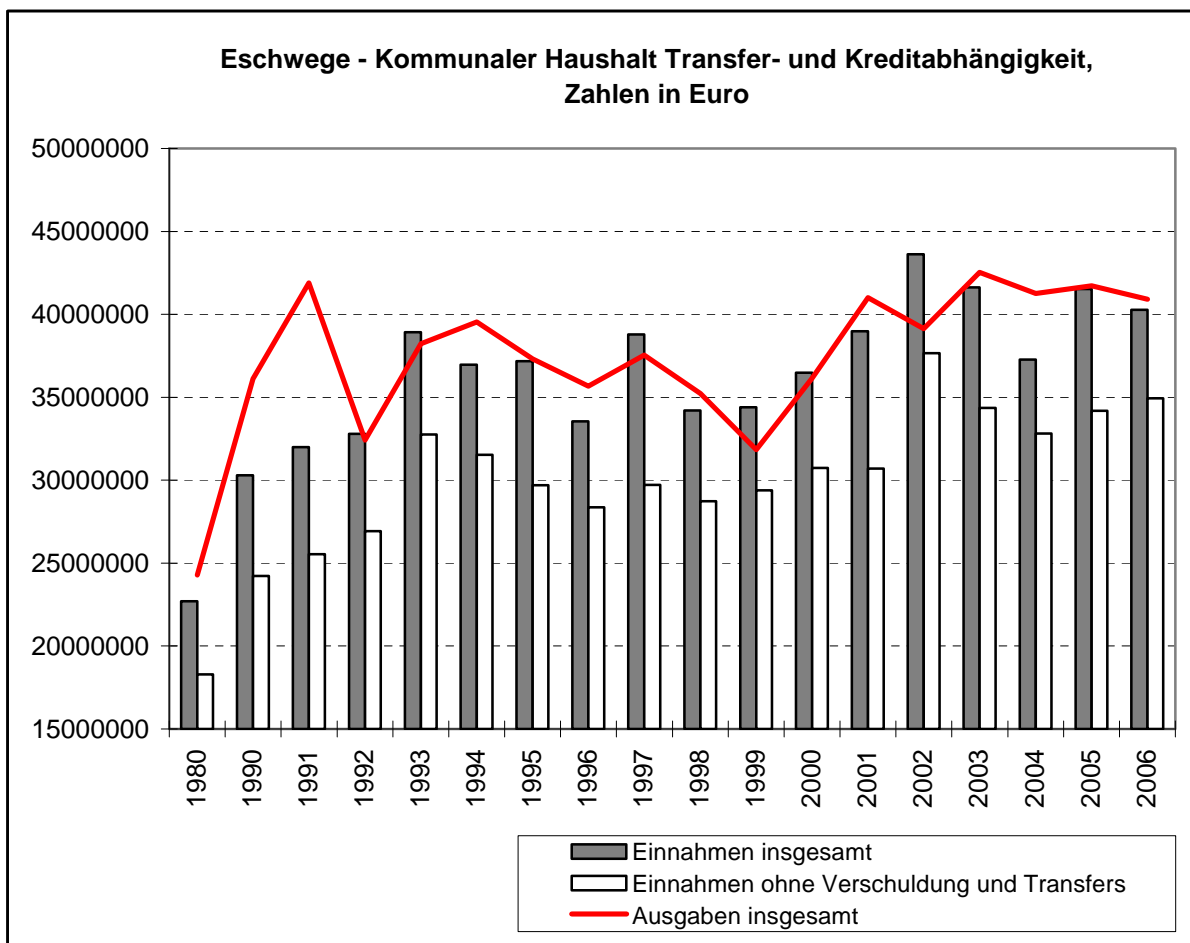
Abb. 9: Einnahmen und Ausgaben im Kommunalen Haushalt der Stadt Eschwege im Zeitraum 1980 bis 2006 im Vergleich mit der westdeutschen Durchschnittsgemeinde (20.000 bis 50.000 Einwohner)



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008)

Werden die Gesamteinnahmen der Stadt abzüglich der Verschuldung und der Transferzahlungen betrachtet, zeigt sich, dass ca. 20% der Gesamteinnahmen der Stadt Kredite und Transferzahlungen ausmachen. Bis 1990 speisten sich sogar ca. 50% der Einnahmen aus Transferzahlungen, die aufgrund der Zonenrandlage gezahlt wurden. Die Verschuldung dagegen war 1990 noch gering. Im Fall wegfallender oder sinkender Transferzahlungen und der fehlenden Möglichkeit der Kreditaufnahme lägen die Ausgaben der Kommune in jedem Betrachtungsjahr deutlich über den Einnahmen. Eine deutliche Abhängigkeit der kommunalen Handlungsfähigkeit von Finanztransfers und Krediten ist im gesamten Betrachtungszeitraum sichtbar. (Abb. 10)

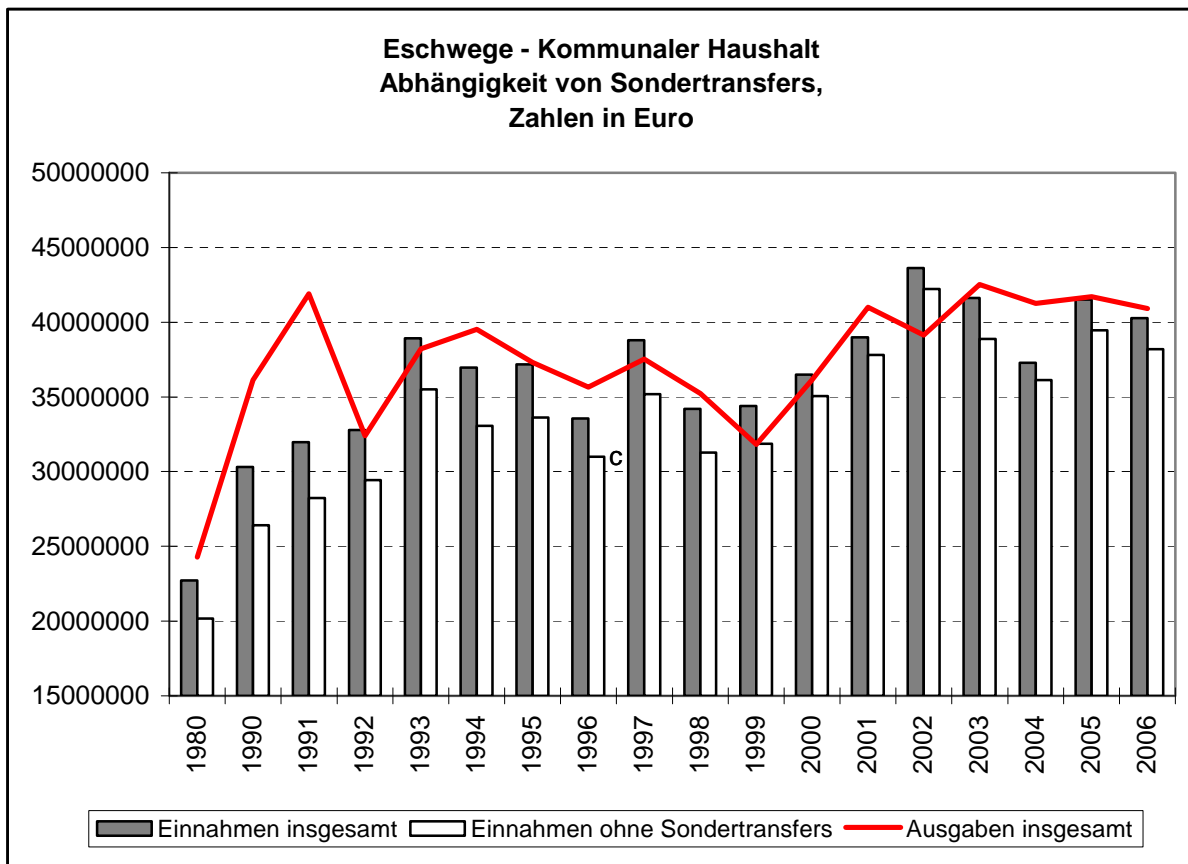
Abb. 10: Transfer- und Kreditabhängigkeit des kommunalen Haushaltes der Stadt Eschwege



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008)

Werden die Einnahmen abzüglich der Sondertransfers, die nicht allgemeine Schlüsselzuweisungen sind, den Gesamteinnahmen gegenübergestellt, zeigt sich eine leichte Reduktion der Sondertransfers seit 1980. Im Vergleich mit Abb. 11 wird der vergleichsweise geringe Anteil der Sondertransferzahlungen an den Gesamteinnahmen v.a. seit der Jahrtausendwende sichtbar.

Abb. 11: Abhängigkeit des kommunalen Haushaltes der Stadt Eschwege von Sondertransfers



Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008)

Zentrale Orte

Eschwege ist mit dem Werra-Meißner-Kreis Teil der Planungsregion Nordhessen, der sich in den Ordnungsraum, bestehend aus dem Verdichtungsraum Kassel und den umgebenden Randgebieten, und dem ländlichen Raum jenseits des Ordnungsraums zusammensetzt.

Eschwege wird im 2009 festgestellten Regionalplan Nordhessen, wie schon davor, als Mittelzentrum im Ländlichen Raum ausgewiesen (Regionalplan Nordhessen 2009, 2000). Betont wird dabei für die Strukturraumkategorie Ländlicher Raum, dass es sich dabei um einen „eigenständigen Lebens- und Wirtschaftsraum unter Bewahrung seiner vielfältigen teilregionalen Ausprägungen“ handelt, die zu sichern und weiter zu gestalten sind. Die Mittelzentren seien in diesem Zuge als Standorte für Versorgungseinrichtungen, Gewerbe, Arbeitsplatz- und Wohnstandorte, insbesondere auch für Einrichtungen der öffentlichen Hand, die nicht an Verdichtungsräume gebunden sind, zu stärken.

Der Einzugsbereich der Stadt umfasst rund 80.000 Einwohner. Dazu gehören neben den Einwohnern des Werra-Meißner-Kreises seit der Grenzöffnung im Jahr 1989 auch Teile des Thüringischen Eichsfeldes. In den vergangenen Jahren zeichnete sich eine zunehmende Versorgungsorientierung der Bevölkerung in den südlichen Ringgau (Thüringen) ab.

Förderprogramme

Eschwege wurde bereits vor 1989 von Bund und Land gefördert. Hierzu zählt seit 1973 die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. In diesem Zusammenhang wurde Eschwege als Entwicklungsschwerpunkt gefördert. Die Stadt Eschwege wurde im Landesentwicklungsplan als gewerblicher Entwicklungsschwerpunkt in unmittelbarer Nähe zur Grenze der DDR ausgewiesen. Daraus resultiert die Investitionskostenverbilligung durch öffentliche Mittel seit 1973 um maximal 25 Prozent. Ziel war, über gewerbliche Ansiedlungen und den Ausbau der infrastrukturellen Ausstattung einen Beitrag zur überörtlichen Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu leisten und wirtschaftliche Gefälle zwischen unterschiedlich strukturierten Landesteilen zu vermindern. Zusätzlich wurde der Landkreis Werra-Meißner seit 1971 über die Zonenrandförderung gefördert. Ziel war, die Leistungskraft des Zonenrandgebietes zu stärken und Lebens- und Arbeitsbedingungen, Wirtschafts- und Sozialstruktur denen im gesamte Bundesgebiet anzupassen. Hinzu kam die Förderung des Landkreises über das Investitionszulagengesetz im Zonenrandgebiet seit 1975, wodurch steuerfreie Zulagen für betriebliche, volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen im Zonenrandgebiet als Investitionsanreiz geschaffen werden sollten.

Gegenwärtig nimmt die Stadt Eschwege an einer Vielzahl an Förderprogrammen in unterschiedlichen Fachressorts teil und ist zudem in zahlreichen Bundes- und Länderprogrammen Modellstadt. Hinzu kommen Förderzuweisungen über die GRW, die auf der Grundlage regionaler Strukturschwäche gewährt werden. Damit ist in der Stadt ein breites Handlungsspektrum abgedeckt, dass inhaltlich von den Zielvorgaben der Fördermittelgeber vorgegeben ist.

1.4 Peripherisierung auf lokaler Ebene: Abhängigkeit, Abwanderung, Abkopplung und Stigmatisierung

In der folgenden Tabelle werden die Peripherisierungsprozesse und –probleme, die in Eschwege ihren Niederschlag finden nach den vier Kategorien Abkopplung, Abhängigkeit, Abwanderung und Stigmatisierung zusammenfassend dargestellt.

Tab. 1: Prozesse der Peripherisierung, Probleme und Umgang in Eschwege

Prozesse der Peripherisierung	Probleme in ESW
Abkopplung ...	
von der Innovationsdynamik der Wissensökonomie	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der Beschäftigung • Innovationsschwäche • Akteursreduktion • Themenreduktion • Anwerbeprobleme von Hochqualifizierten • keine Anbindung an Forschung und Hochschulen
von Verkehrsnetzen	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtbahnhof 1985 stillgelegt: kein direkter Anschluss an regionales (bis 2009) und überregionales Schienennetz • kein Anschluss an Autobahnnetz
von soziokulturellen Infrastrukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Alterung der Infrastruktur durch ausbleibende Investitionen/ Modernisierungstau (Wohnungsmarkt, Stadthalle, Hotels; touristische Infrastruktur)

	<ul style="list-style-type: none"> • ausgedünnte Kulturangebote
Abhängigkeit ...	
von Entscheidungszentralen der produzierenden Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Insolvenzen • Schließungen und Übernahmen von Unternehmen/ Filialen/Zweigwerken
von Entscheidungszentralen im Einzelhandel	<ul style="list-style-type: none"> • Schließung von Kaufhäusern (Karstadt/Hertie 2009) • Leerstände von Gewerbeeinheiten • Gefährdung als Einkaufsstadt
von staatlichen Transferleistungen	Kommunale Finanznot
Abwanderung ...	
von Arbeitskräften und Personen im Ausbildungsalter	<ul style="list-style-type: none"> • Dequalifizierung der Erwerbsbevölkerung • Kaufkraftverlust • Alterung der Bevölkerung • Schrumpfung der Wohnbevölkerung (seit 1973) • Wohnungsleerstände • Abnahme kommunaler Einnahmen
Stigmatisierung...	
der Region Nordhessen	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtwahrnehmung der Stadt Eschwege im überregionalen Kontext • Übertrag des Nordhessen-Images auf Eschwege von außen • Selbststigmatisierung als „innere Peripherie“

Quelle: eigene Erhebung 2009/2010

Einen chronologischen Überblick über wichtige strukturprägende Ereignisse der Peripherisierung und gegenläufiger Ereignisse der Zentralisierung gibt folgende Übersicht (Tab. 2). Es wird deutlich, dass innerhalb der strukturellen Dimensionen Abkopplung, Abhängigkeit und Abwanderung seit 1951 durchgängig mit einer kurzen Unterbrechung in den frühen 1990er Jahren bis heute signifikante Peripherisierungsprozesse ablaufen. Um die Übersichtlichkeit zu erhalten, werden unten die Prozesse in vier abgegrenzten zeitlichen Etappen dargestellt. Die erste Etappe beginnt mit der Notstandsförderung der Region, die 1951 eingeführt wurde und endet 1970, dem Jahr vor Beginn der Zonenrandförderung. In diesem Abschnitt überwiegen die der Peripherisierung entgegen laufenden Prozesse noch deutlich. Erste Anzeichen der Peripherisierung sind aber schon sichtbar. In der zweiten Etappe von 1971 bis 1989 nehmen die Peripherisierungsprozesse in allen Ausprägungen deutlich zu. Waren signifikante Bevölkerungsverluste vor 1971 noch nicht sichtbar, so sind sie in diesem Zeitschnitt zentral. Der Wendepunkt zwischen Bevölkerungsgewinn und -abnahme fällt hier hinein. Gegenläufige Prozesse sind jedoch noch zu beobachten. Die Phase endet mit dem Ende der Zonenrandlage, dem zentralen Strukturbruch der vergangenen Jahrzehnte für die Stadt, der die Peripherisierungsprozesse seither deutlich verschärft hat. Bis 1995 zeigt sich eine kurze Unterbrechung bzw. Verlangsamung der Peripherisierung. Nur wenige Ereignisse in dieser Phase können Peripherisierungsprozessen zugeordnet werden. Gleichzeitig steigen die Bevölkerung und die Umsätze des Einzelhandels als gegenläufige Prozesse. Seit 1996 nehmen die Peripherisierungsprozesse wieder sehr deutlich zu. Gegenläufige Prozesse laufen nur singulär ab.

In der Ausprägung „Abhängigkeiten“ wird die Peripherisierung seit 1990 am sichtbarsten. Vor dem Strukturbruch 1990 finden Peripherisierungsprozesse in allen drei Ausprägungen von Peripherisierung gleichermaßen statt.

Tab. 2: Chronologische Übersicht über Peripherisierungsprozesse und gegenläufige Prozesse in Eschwege

	Peripherisierungsprozesse			Gegenläufige Prozesse
	Abkopplung	Abhängigkeit	Abwanderung	
1951-1970	<ul style="list-style-type: none"> • Orion-Werk schließt (1956) • Tuchfabrik Bartholemäus & Gleim schließt (1964) 	Landkreise Eschwege durch den Hessischen Landtag zum Notstandsgebiet erklärt (1951)		<ul style="list-style-type: none"> • Drei neue Industriebetriebe siedeln sich an (1952) (Druckerei, chem. Fabrik, Rollkettenwerk) • Standort Bundesgrenzschutz (seit 1953) • Landmaschinenfirma Massey-Harris verlegt gesamte deutsche Produktion nach Eschwege (1957) • Bekleidungsfabrik Jora eröffnet (1963)
1971-1989	<ul style="list-style-type: none"> • Textilfabrik Brinkmann schließt (1974) • Rockfabrik Kittke schließt (1974) • Firma Bödicker schließt (1976) • Firma Quellen-Lehnig schließt (1978) • Fa. Heinrich & Goldau schließt (1981) • Bekleidungswerke Hendrich schließen (1984) • Prävema ist Konkurs (1987) • Bahnstrecke Eschwege – Kassel wird stillgelegt (1985) • Stadtbahnhof schließt (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn Zonenrandförderung des Landkreises (1971) • Eschwege als gewerblicher Entwicklungsschwerpunkt: Investitionskostenverbilligung i.R. der GRW (1973) • Investitionszulagenförderung des Landkreises für betriebliche Investitionen im Zonenrandgebiet (1975) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wendepunkt in der Einwohnerentwicklung: Beginnende Bevölkerungsabnahme (1973) • erste Wohnungsleerstände im Heuberg (1981) • Größter Arbeitgeber Becker&Hach (Bilderrahmen) verlagert Produktion von Eschwege nach Westdeutschland (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> • Neues Werk Prävema eröffnet (1971) • Massey-Ferguson verlegt Hauptverwaltung von Kassel nach Eschwege (1972) • Eingemeindungen (1972) • Kreisreform: Bildung des Werra-Meißner-Kreis mit Eschwege als Kreisstadt (1974) • Eingemeindungen (1974) • Eröffnung Kaufhaus Woolworth (1978)
Ende der Zonenrandlage (1989)				

<p>1990-1995</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Strumpffabrik schließt (1991) • Pharma-Woelm wird von Johnson und Johnson übernommen (1991) • Verlag für Computerzeitschriften geht von Eschwege nach München (1994) 			<ul style="list-style-type: none"> • Wachsende Bevölkerung durch • Zuwanderung v.a. Russlanddeutscher • Steigende Umsätze des Einzelhandels (1990-1993)
<p>1996-2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seit 1990 Verdopplung des Discount-Anteils in der Innenstadt (24% auf 42%) (2007) • Hochwertige Bekleidungshäuser Koch und Weber schließen (200x) • Insolvenz: Schließung Hertie-Kaufhaus (früher Karstadt) (2009) • Abbau von ca. 300 Arbeitsplätzen von Hyco Pacoma (2009) • Drohende Insolvenz Woolworth-Kaufhaus (2009) • Verkauf/Schließung des Kreiskrankenhauses Eschwege angekündigt (2010) • Insolvenz und Übernahme von Hyco Pacoma durch Mangold Industries (USA) (2010) • Insolvenz Autohaus Stolz (2010) • Insolvenz Hotel Schloss Wolfsbrunnen (2010) 	<p>4,5 Millionen Euro Defizit im Stadthaushalt (2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Struktureller Wohnungsleerstand: ca. 1000 WE (2004) • rückläufige Bevölkerung und wieder steigende Abwanderungen seit 1995 nach kurzer Wachstumsphase 	<p>Stadtbahnhof wird wiedereröffnet (2009)</p>

Quelle: Interviews E01-15, Zeitungsrecherche 2010

1.5 Fazit

Es zeigt sich, dass die Stadt Eschwege langfristigen Peripherisierungsprozessen unterliegt. Diese prägen die Stadt seit der Nachkriegszeit. Gab es in den Jahren bis 1989 noch vermehrte privatwirtschaftliche Investitionen und zahlreiche Versuche, über staatliche Maßnahmen der Peripherisierung gegenzusteuern, überwiegen seit 1990 die Peripherisierungsprozesse der Wirtschaft vor allem in Form von Betriebsschließungen deutlich.

Maßgebliche Peripherisierungsprozesse sind *Abkopplungen* von der Innovationsdynamik der Wissensökonomie in Eschwege. Diese wird deutlich durch den Rückgang von Beschäftigten, zunehmende Innovationsschwäche, die sich unter anderem in einem geringen Anteil an Hochqualifizierten ausdrückt, einer fehlenden Anbindung an Forschung und Hochschulen. Auch der hohe Besatz an Unternehmen in wachstumsarmen Branchen im sekundären Sektor weist auf Innovationsschwächen hin. Die Abkopplung von Verkehrsnetzen spiegelt sich in den fehlenden direkten Anschlüssen an das regionale und überregionale Schinennetz und das Autobahnnetz. Abkopplungen von soziokulturellen Infrastrukturen werden in der alternden Infrastruktur, einem wachsenden Modernisierungstau, ausbleibenden Investitionen und einem ausgedünnten kulturellen Angebot sichtbar.

Abhängigkeiten bestehen von den Entscheidungszentralen der produzierenden Wirtschaft. Eine hohe Anzahl von Unternehmensinsolvenzen in den vergangenen 40 Jahren, Schließungen von in Eschwege ansässigen Zweigwerken und Übernahmen von ehemaligen Familien-Unternehmen deuten darauf hin. Abhängigkeiten von Entscheidungszentralen im Einzelhandel werden an der Schließung großer Kaufhäuser, Leerständen von Gewerbeeinheiten und der generellen Gefährdung der Stadt als Einkaufsstandort für ein weiteres Umland deutlich. Die Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen spiegelt sich in der kommunalen Finanznot. Nur durch Kredite und Transferzahlungen bleibt die Stadt finanziell handlungsfähig. Eine stark steigende Verschuldung der Stadt kommt hinzu.

Abwanderungen von Arbeitskräften und Personen im Ausbildungsalter haben ihre Konsequenz in der Dequalifizierung der Erwerbsbevölkerung. Gut ausgebildete Personen im erwerbstätigen Alter verlassen die Stadt. Zur Familie gehörende Kinder wandern mit ab. Kaufkraftverluste, eine zunehmende Alterung der Bevölkerung, die Schrumpfung der Wohnbevölkerung, zunehmende Wohnungsleerstände und die Abnahme kommunaler Einnahmen sind die Folgen für die Stadt Eschwege.

Stigmatisierungen betreffen die Stadt Eschwege nicht direkt. Eschwege leidet im überregionalen Kontext eher unter einer Nichtwahrnehmung der Stadt. In wenigen Fällen wird das negative Image von Nordhessen von außen und von innen auf Eschwege übertragen.

2. Handlungskontext: Lokaler Umgang mit Peripherisierung

2.1 Problemwahrnehmung von Peripherisierung

Die Peripherisierung der Stadt Eschwege wird von den lokalen Akteuren als eine multiple Problemlage wahrgenommen: verkehrliche Abkopplung, Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, Abwanderung und Schließung von Unternehmen, geringe Innovationsdynamik, Niedergang der Einkaufsfunktion der Stadt. Nach einer kurzen Boomphase aufgrund der Wiedervereinigung, wodurch die Stadt von der Zonenrandlage in eine geographische Mittelpunktlage von Deutschland rückte, wird die Stadtentwicklung der letzten zwei Jahrzehnte als fortschreitende Peripherisierung interpretiert.

Die Wahrnehmung der lokalen Akteure in Eschwege als eine peripherisierte Stadt geht mindestens bereits auf die Nachkriegszeit zurück und wurde stark durch die Zonenrandlage im geteilten Deutschland geprägt. Im Flächennutzungs- und Landschaftsplan von 1979 heißt es: *„Die Stadt und ihr Umland nimmt nicht nur in Hessen, sondern auch in der Bundesrepublik und darüber hinaus in der Europäischen Gemeinschaft eine extreme Randlage, peripher zur DDR, ein.“* (Magistrat der Kreisstadt Eschwege 1979:2). Seit der Überwindung der früheren Zonenrandlage durch die deutsche Wiedervereinigung ist die Stadt Eschwege geographisch in die Mitte Deutschlands gerückt. Dennoch nehmen die lokalen Akteure die Stadtentwicklung seit 1990 als fortgesetzten Peripherisierungsprozess wahr. Im Stadttumbau-Konzept wird die Stadt beschrieben als *„Teil der inneren Peripherie Deutschlands mit spezifischer Problemlage, gezeichnet durch die lange Phase des Zonenranddaseins.“* (Magistrat Eschwege 2007: 3). Ein Vertreter der städtischen Kulturverwaltung sagt im Interview: *„Mitten in Deutschland und doch im Aus irgendwo.“* (Interview ESW 02). Der Flächennutzungsplan-Entwurf von 1996 beschreibt, dass die Erweiterung des Einzugsbereiches der Stadt Eschwege nach der Grenzöffnung nach Thüringen durch die neue Konkurrenz thüringischer Städte wie Eisenach und Mühlhausen wieder rückläufig ist. *„Eschwege ist nach wie vor am Rand der Hauptverkehrswege gelegen und schlecht an den öffentlichen Nahverkehr der Region angebunden.“* (Magistrat Eschwege 1996: 7). Diese **Abkopplung der Verkehrsinfrastruktur** bezieht sich vor allem auf den 1985 geschlossenen Stadtbahnhof, wodurch die direkte Bahnverbindung von Eschwege zum nordhessischen Oberzentrum Kassel verloren ging. Eschwege war seitdem bis 2009 nur noch indirekt über den Busverkehr zum abgelegenen Bahnhof Eschwege-West an die Bahnlinie Göttingen - Bebra angebunden. Eine verkehrliche Abkopplung wird von einigen, insbesondere wirtschaftsnahen Akteuren auch durch den fehlenden Autobahnanschluss durch die Verzögerung des Baues der A 44 Kassel-Eisenach beklagt. Während viele Akteure in Eschwege bis heute auf den Autobahnanschluss warten, hat die von der Größe vergleichbare Stadt Bad Hersfeld aufgrund ihrer Autobahnnähe und zentralen Lage in Deutschland eine Reihe von Logistik-Ansiedlungen zu verzeichnen. Ein Vertreter der IHK: *„Und da kennen Sie ja die Problematik der A44 - wird Ihnen wahrscheinlich jeder hier irgendwie dann auch mitteilen - man ist da einfach 15 Jahre zu spät dran. Egal, was da jetzt noch passiert. Man muss jetzt nicht mehr darum diskutieren, ob das noch drei Jahre dauert oder fünf Jahre dauert, sondern es ist einfach die Entscheidung. Bestimmte Ansiedlungsentscheidungen sind gefallen und getroffen, und die haben sich sehr stark an der Infrastruktur*

auch orientiert, die eben hier nur bedingt durch B7/B27 vorhanden ist, aber es fehlt einfach die Autobahn.“ (Interview ESW 04).

Eine **Abkopplung von der wissensbasierten Innovationsdynamik** sieht vor allem die Wirtschaftsförderung der Stadt: „Die Anbindung an Forschung und Entwicklung bzw. die Wissenschaft ist mangelhaft. Der beginnende Technologietransfer mit den Universitäten in Kassel, Göttingen und Erfurt kommt nur langsam voran. Was fehlt, ist die für die Wettbewerbsfähigkeit absolut notwendige lokale Anbindung an Forschungsinstitute.“ (Conrad 2006).

Neben den Abkopplungsproblemen wird seit einigen Jahren verstärkt die **Schrumpfung und Alterung der Wohnbevölkerung** als Problem wahrgenommen. Während die Stadt bereits seit 1973 durch einen – in den Folgejahren der deutschen Wiedervereinigung nur kurz unterbrochenen - Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet ist, ist die *„dramatische Beschleunigung des demographischen Wandels“* Anlass für die Stadt, im Jahr 2007 ein Stadtumbaukonzept zu erstellen. Der dafür zunächst maßgeblich verantwortliche Wirtschaftsförderer der Stadt spricht von einer *„zentraler Randlage“* und verortet die Stadtentwicklung der letzten beiden Jahrzehnte *„vom Rand ins Zentrum der abgehängten Räume, denn ringsum von uns findet nur Schrumpfung statt (Nordhessen, Thüringen, Südniedersachsen)“* (Conrad 2007). Das Problem der demographischen Schrumpfung wird dabei von der politischen Führung in Stadt und Landkreis nicht mehr tabuisiert, sondern im Gegenteil offensiv thematisiert. Eschwege gilt deshalb nicht nur in Bezug auf den demografischen Wandel als *„Spitze in Hessen“* (Conrad 2007), sondern auch im aktiven Umgang damit. So ist die Stadt eine von bundesweit sechs Pilotkommunen, die am Projekt *„Neues Altern in der Stadt“* der Bertelsmann Stiftung teilgenommen haben (Kreisstadt Eschwege/Bertelsmann Stiftung 2006). Der durch Abwanderungen und Bevölkerungsrückgang bedingte Leerstand von Wohnungen – bereits seit den 1980er Jahren in der Großwohnsiedlung Heuberg, später auch in der Fachwerkalstadt - war Anlass dafür, dass Eschwege als eine der ersten drei Modellstädte in Hessen in das Stadtumbau-Programm aufgenommen wurde.

Andere Akteure beschreiben die Peripherisierung von Eschwege in den Interviews weniger als demografisches und mehr als wirtschaftliches Problem. Der frühere Stadtkämmerer: *„Eschwege liegt am nordöstlichen Zipfel von Hessen in diesem strukturschwachen Eck von Südniedersachsen, Thüringen und Nordosthessen. Da mittendrin liegt Eschwege.“* (Interview ESW 13). Die wirtschaftliche Strukturschwäche der Stadt wird von den Akteuren maßgeblich durch die **Abwanderung und Schließung von Unternehmen** wahrgenommen, welche die Stadtgeschichte seit den 1950er Jahren immer wieder durchziehen (siehe Kap. 1). Die Schließung traditioneller Familienbetriebe wie Pharma-Wölm und Industriebetriebe wie Massey-Ferguson, die als eine verlängerte Werkbank zu den größten Arbeitsgebern der Stadt gehörte, wird von den meisten Befragten beklagt und auf die Übernahme durch internationale Konzerne zurückgeführt. Dadurch nehmen besonders die Akteure der Stadtpolitik eine starke **Abhängigkeit von den Entscheidungszentralen der Wirtschaft** wahr. Der frühere Bürgermeister: *„Was soll ich denn machen wenn die Amerikaner beschließen, Woelm hier zuzumachen. Ich weiß noch, wir haben mit dem Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums, mit dem Landrat und meiner Wenigkeit zusammen mit dem Manager der Amis da zusammengesessen, der war aber nur ein Verkünder. Wir würden gerne mit den Entscheidungsträgern darüber noch*

mal reden, zu jeder Zeit, an jedem Ort dieser Welt, wir setzen uns ins Flugzeug. Weder der hessische Wirtschaftsminister und schon gar nicht der Eschweger Bürgermeister sind zu den Entscheidungsträgern vorgelassen worden. Die haben gesagt, das ist entschieden, Zack. Und da hat man ein Gefühl der Ohnmacht, das ist unglaublich.“ (Interview ESW 12). Als weiterer Grund für die Abwanderung von Unternehmen wird das Fördergefälle zu den neuen Bundesländern wahrgenommen, das einige ansässige Firmen dazu bewogen hat, ihren Sitz von Nordosthessen nach Thüringen zu verlegen.

Ein weiteres Problem der Peripherisierung Eschweges wird von vielen Akteuren in der **Gefährdung der Funktion als Einkaufsstadt** wahrgenommen. Nicht zuletzt aufgrund der relativ großen Entfernung zu Großstädten wie Kassel und Göttingen hatte sich die Fachwerkaltstadt von Eschwege seit den 1970er Jahren zu einer Einkaufsstadt für einen größeren regionalen Einzugsbereich von ca. 55.000 Einwohnern entwickelt. Die Basis dafür war ein breites Einzelhandelsangebot durch familiär geführte Fachgeschäfte (u.a. Modehäuser), die Ansiedlung größerer Kaufhaus-Filialen und die städtebauliche Einrichtung und Aufwertung von Fußgängerzonen in der Altstadt. Nach einem kurzzeitigen Boom zu Beginn der 1990er Jahre durch die Nachfrage aus Thüringen wird die Entwicklung des Einzelhandels jedoch als rückläufig wahrgenommen. In diesem Problemkontext gilt die Schließung des - lokal rentabel wirtschaftenden - Kaufhauses Karstadt/Hertie als ein wichtiger Einschnitt. Der frühere Bürgermeister: *„Und dann haben wir als Magnetbetrieb die Firma Karstadt gehabt. Alle haben uns beneidet um Karstadt: Mensch, wie ist das möglich, dass eine Stadt eurer Größenordnung ein Karstadthaus hat? Das hat wirklich auch eine Strahlkraft gehabt in einen großen Einzugsbereich. Wir hatten immer einen sehr, sehr engen und fast freundschaftlichen Kontakt zu den jeweiligen Karstadt-Geschäftsführern, die auch stolz waren, gemeinsam mit ihrem hoch motivierten Team immer zu den Besten in der Unternehmensgruppe zu gehören. Der Umsatz bezogen auf den Quadratmeter Verkaufsfläche, da waren sie immer ganz oben an der Spitze und haben damit gezeigt, dass Eschwege wirklich auch das Potenzial hat, erfolgreich ein Kaufhaus betreiben zu können. Nun sind die auch ein Opfer der allgemeinen Kaufhauskrise geworden. Und dann wurde aus Karstadt Karstadt-Kompakt und dann hat man den alten Namen Hertie wieder ausgegraben und dann ist Hertie aus bekannten Gründen bundesweit geschlossen worden. Und das ganze hat auch mit dem agieren bestimmter Finanzinvestoren zu tun, und dagegen ist man machtlos, und nun steht man da.“* (Interview ESW 12).

2.2 Viele Handlungsfelder der Stadtpolitik als Reaktion auf die Peripherisierung

Die Stadtpolitik reagiert auf die multiplen Peripherisierungsprozesse aktiv mit vielfältigen Handlungsfeldern: die verkehrliche Infrastruktur, die Innovationsförderung der lokalen Wirtschaft, der Tourismus, der Einzelhandel, das Wohnen für Senioren und Familien, Kultur, Kunst und Sport sowie die interkommunale Kooperation.

Die Stadtentwicklungspolitik in Eschwege ist durch eine Vielzahl von Aktivitäten gekennzeichnet, um die Peripherisierung der Stadt zu bewältigen. Das Stadtumbaukonzept von 2006/7 definiert sieben verschiedene Handlungsfelder:

„Handlungsfeld **Verkehrsinfrastruktur**

- Anbindung an das überregionale Schienennetz durch Bau des Stadtbahnhofs
- Realisierung eines stadtnahen Anschlusses an die Autobahn 44

Handlungsfeld **Technologiesteuerung**

- Ausbau des Unternehmensnetzwerk NIWE und der interkommunalen Kooperation in der Innovationsregion Mitte
- Ansiedlung neuer Unternehmen im Kompetenzbereich Maschinenbau, Mechatronik und Metallverarbeitung und aktive Ausbildungsinitiative für die Berufsfelder mit den beteiligten Akteuren
- Etablierung eines Entwicklungs- und Anwendungszentrums für den Bereich Maschinenbau/ Mechatronik

Handlungsfeld **Tourismus**

- Ausbau des Werratalsees einschließlich touristischer Nutzungen
- Ausbau des Rad- und Wanderwegnetzes
- Weiterentwicklung des gastronomischen Angebots; Etablierung einer spezifisch regionalen Küche
- Bau eines modernen (Tagungs-)Hotels

Handlungsfeld **Regenerative Energien**

- Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten durch Erzeugung und Nutzung regenerativer Energien in Kooperation mit den Eschweger Stadtwerken und dem örtlichen Handwerk
- Entwicklung eines Kompetenzfeldes „Klimaeffizientes Bauen im Fachwerkbestand“

Handlungsfeld **Wohnen**

- aktives städtisches Flächenmanagement zur Reduzierung und gezielten Entwicklung von Wohnraum
- Realisierung alten- und familiengerechter Wohnformen in der Innenstadt im Fachwerkbestand und durch städtebaulich angepassten Neubau
- Aufbau eines bürgerschaftlichen getragenen Netzwerks zur Beteiligung, Betreuung und Versorgung älterer Menschen
- Anbindung der Stadt an die Werra („Eschwege – Stadt am Fluss“)

Handlungsfeld **Einzelhandel**

- Stärkung des Einzelhandels in der Innenstadt
- Aufwertung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum
- Aktive Ansiedlungspolitik zur Schließung von Sortimentslücken (z.B. hochwertige Textilien, Elektroartikel, Kinder- und Jugendmode, Spielwaren)

Handlungsfeld **Sonstige Infrastruktur**

- Erhaltung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung der guten schulischen und sozial-kulturellen Infrastruktur (z.B. Krankenhaus, VHS, Kindertagesstätten, Altenheime)
- Stärkung Eschweges als Veranstaltungsort (z.B. „Kulturfabrik Altes E-Werk“, Kulturakademie, Stadthalle)
- Stärkung Eschweges als Behörden- und Verwaltungsstandort.“ (ebd. S. 88/89).

Diese umfangreiche Liste zeigt, dass die Stadtpolitik in Eschwege auf allen möglichen und denkbaren Handlungsfeldern versucht, Maßnahmen und Projekte gegen die Peripherisierung der Stadt zu ergreifen. Eine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf bestimmte Probleme oder Handlungsfelder ist dabei nicht erkennbar. Die Vielfalt der Handlungsansätze erklärt sich zum einen aus der Vielfalt der Probleme, die durch die Peripherisierung in der Stadt wahrgenommen werden (Kap. 2.1.). Die Vielfalt erklärt sich zum anderen auch durch die diversifizierte Wirtschaftsstruktur der Stadt, aufgrund derer es bisher nicht gelungen ist, ein Stadtentwicklungs-Leitbild mit Stärken und Alleinstellungsmerkmalen zu definieren (Kap. 2.6.), starker professioneller Führungspersonen in der Stadtverwaltung, die ihre jeweiligen Ressorts inhaltlich versuchen zu profilieren (Kap. 2.3.), die strategische Neuausrichtung der Stadt (Kap. 2.4.) sowie der inhaltlichen Abhängigkeit von den themenbezogenen Vorgaben der Fördermittelgeber (Kap. 2.5.).

2.3 Strategie der Professionalisierung von Führungspersonen in der Stadtverwaltung

Die Stadt Eschwege reagiert auf die vielfältigen Problemlagen auch mit einer Strategie der Professionalisierung von Führungspositionen in der Stadtverwaltung. Die Besetzung leitender Funktionen durch qualifizierte Führungspersonen in den Bereichen Tourismus, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung erfolgte mit dem Ziel, neue Lösungsansätze für die Peripherisierungsprobleme zu finden und althergebrachte zu überarbeiten. Dies beinhaltet eine breitere Auffächerung von Themen und die Einführung neuer Themen, neue Methoden bei der Implementierung von Themen und die Überwindung der Passivität der Stadtpolitik, die herrschte, als Finanztransfers allein aufgrund von Strukturschwäche ohne eigenes Zutun in die kommunalen Haushalt der Stadt flossen.

In der Stadt Eschwege wird seit einigen Jahren eine Strategie der personellen Professionalisierung verfolgt. Zentrale Ressorts der Stadtverwaltung wurden mit professionellen, erfahrenen und kreativen Mitarbeitern teilweise durch bundesweite Ausschreibungen von außen neu besetzt bzw. ganze Aufgabenbereiche neu geschaffen. Dem Bürgermeister wurden - durch ihn selbst maßgeblich forciert - nach neu definierten Handlungsfeldern differenzierte, fachlich kompetente Mitarbeiter zur Seite gestellt. Damit wurde inhaltliche Verantwortung auf übergeordneter Ebene in der Stadtpolitik auf mehrere Personen neben dem Bürgermeister aufgeteilt und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet, einzelne Themenfelder inhaltlich weiter aufzufächern, neue Themen in die Diskussion einzubringen und in der Stadtpolitik zu verankern.

Dem Bürgermeister wurden mit dieser Strategie Kompetenzen genommen, was wiederum als Stärke der Handlungsfähigkeit der Gesamtstadt interpretiert wird: *„ (...) wir sind ja ein Team und das Team ist nur so gut wie die einzelnen Teammitglieder und je besser meine Mitarbeiter um mich herum sind und je stärker sie auch sind und je qualifizierter sie auch ihren Widerspruch formulieren und ihre Vorstellungen, umso lieber ist mir das. Ich möchte mich nicht mit irgendwelchen Schwachen umgeben, sondern mit starken Leuten.“* (Interview ESW 12)

Die Professionalisierung von Führungspersonen betraf bisher die Ressorts Tourismus (seit 1988), Wirtschaftsförderung (seit 2004) und Stadtentwicklung (seit 2007). Herausgehoben kann hier der Bereich Wirtschaftsförderung betrachtet werden, der neu als Ressort geschaffen wurde und in seiner Ausgestaltung deutliche inhaltliche und methodische Weichenstellungen für die Umgangsformen mit Peripherisierung beinhaltet. Der ehemalige Bürgermeister sagt dazu: *„ (...) und dann hatte ich immer hoch aufgehängt das Thema Wirtschaftsförderung. Und das war schon auch ein Ringen. (...) Und dann hat man gesagt, wozu haben wir denn einen Bürgermeister, soll der das doch machen und das... Also so geht das nicht, wenn wir, und das müssen wir machen in dieser Situation, wir können nicht nur die klassischen Register der Wirtschaftsförderung ziehen, sondern da muss noch ein bisschen was dazu kommen, **dann brauchen wir da auch einen kreativen Kopf**. Und dann kam die Idee mit der Stabsstelle, die eben jetzt nicht irgendwo in den Zwängen einer Dezernatsgliederung sich bewegen muss und dann haben wir die Stelle - da haben wir wirklich tief in die Tasche gefasst -, bundesweit ausgeschrieben, und so ist das dann gekommen. (...) und da muss man sehr interdisziplinär und vernetzt denken und handeln und so ist das Zustande gekommen, (...).“* (Interview ESW 12)

Zur Gesamtstrategie der Stadt sagt ein Vertreter der IHK als ein der Verwaltung Außenstehender: *„Ja, wenn man jetzt mal so das Hauptamt nimmt, dann ist es ganz sicherlich der Herr C. als Wirtschaftsförderer und die Frau N., die eben auch die Kompetenzen hat, um wirklich da Dinge mit, sagen wir mal, Hand und Fuß voranzutreiben. Denn wir alle kennen ja das hesische Baugesetzbuch usw., also da muss man sich schon ein bisschen auskennen. Als Stadtverordneter kann man sich da Vieles wünschen, aber es ist eben immer noch die entscheidende Sache, dass es auch umsetzbar ist. Und ich glaube, dass man da wirklich auch gerade mit der Frau N., einen Profi sitzen haben.“* (Interview ESW 04).

Die älteste Entwicklung und den Beginn der Strategie markiert der Bereich Tourismus, der in den 1980er Jahren neu geschaffen wurde und weder eine professionelle Ausrichtung noch Führungspersonal hatte: *„Das heißt, ich habe, als ich hier Bürgermeister wurde, im Bereich Naherholung, Fremdenverkehr, Tourismus, nichts, absolut nichts vorgefunden. Es gab einen ehrenamtlichen Verkehrsverein, der ab und zu mal einen Wettbewerb ausgelobt hat, wer macht den schönsten Vorgarten und so. Das war es dann aber auch. Und wir haben dann erst einmal den Bereich als ein Handlungsfeld definiert und auch professionalisiert, indem wir dann ein hauptamtlich geführtes professionelles Tourismusbüro in Eschwege geschaffen haben mit Frau R. an der Spitze.“* (Interview ESW 12)

Insbesondere die Entwicklungen im Stadtmanagement, der Wirtschaftsförderung und der Stadtentwicklung zeigen, dass die Professionalisierung der Verwaltung eine junge Strategie der Stadtpolitik in Eschwege ist. Durch die Neuschaffung und Neubesetzung dieser Ressorts steigt seither der Grad der Professionalität und Kreativität aller Akteure im Umgang mit den jeweils ressortbezogenen Ausschnitten der Peripherisierung. Durch die zum Teil außerhalb

der Verwaltung und immer außerhalb Eschweges gesammelte Erfahrung der neu eingestellten professionellen Mitarbeiter, wird auch den übrigen Akteuren eine Außensicht auf lokale Themen ermöglicht. Auch kann gewährleistet werden, dass die Herangehensweise an aktuelle Themen durch ein höheres Maß an Kreativität bereichert wird. Ein Unternehmer bewertet die neue Kreativität positiv: *„(über Herrn C.) Ich sage mal, als Erstes ist mehr Bewegung da. (...) Erkennbare Bewegung schafft zumindest schon mal in den anderen Bereichen mehr Mitdenken. Das muss nicht immer nur positiv sein, das ist auch gut so, das kann auch mal kontrovers sein. (...)“* (Interview ESW 14). Der an der Einstellung betont kreativer Mitarbeiter beteiligte ehemalige Stadtkämmerer dazu: *„(...) Herrn C., der **ganz bewusst damals unter dem Aspekt Kreativität gesucht wurde und auch gefunden**. Er ist also keiner, der irgendwo in einer Verwaltung groß geworden ist oder nur als Verwaltungsmann gearbeitet hat, sondern immer in irgendeiner Form auch schon in Kommunen kreativ gewesen ist und der sich von Anfang an sehr um Vernetzung und Netzwerke gekümmert hat wie Bündelung von Potenzialen, von Betrieben in Eschwege, die überhaupt erstmal lernen mussten, miteinander zu kommunizieren und dadurch Potenzial freisetzen.“* (Interview ESW 13)

Gleichzeitig beinhaltet die Professionalisierung von Führungspersonen für die Stadt Eschwege neue Umgangsformen mit den Folgen der Peripherisierung. Für die Stadtpolitik von Eschwege bis dahin ungenutzte Wege im Umgang mit Problemen - anderswo aber durchaus konventionell - wie die Bildung von Netzwerken (NIWE, Einzelhändlergemeinschaft), Ansätze interkommunaler Kooperation (MORO Mittleres Werratal, Tourismusregion Werraland), Zielgruppenfokussierung (Neues Altern in der Stadt, Seniorenakademie, Altenwohnen, Wohnen für Familien in der Innenstadt, Spezialisierung auf bestimmte Touristengruppen, Behinderte), die aktive Suche nach wirtschaftlichen Nischen abseits der Innovationsdynamik (Werralandwerkstätten, Hotelbetriebe mit behindertem Personal) und ein reflektiertes Problembewusstsein sind auf Impulse der neuen Führungspersonen zurückzuführen. Ebenso wurde das Themenspektrum beim Umgang mit Peripherisierung erweitert. So wurden als Reaktion auf nachlassende Impulse in Folge rückläufiger Innovationsdynamiken die Themen Kultur, Kunst, Sport und Tourismus entweder ganz neu eingeführt oder inhaltlich neu ausgerichtet. Dabei wurden zahlreiche Querverbindungen zwischen den Themen geschaffen und Synergien genutzt.

Ebenso neu eingeführt wurde mit der personellen Professionalisierung der Verwaltung eine aktivere Teilnahme an Wettbewerben und Förderprogrammen. Der fehlende Automatismus der finanziellen Zuwendungen seit 1990 zwingt die Akteure der Stadtpolitik dazu, Fördermittel über Eigeninitiative zu akquirieren. Dieses Vorgehen musste nach 1990 erst als existenziell notwendig erkannt und in der Folge eingeübt werden. Hilfreich dabei, diesen Prozess zu bewältigen, waren neue professionelle Mitarbeiter der Stadtverwaltung, die vor dem Hintergrund ihres Erfahrungsschatzes bei der Beantragung von Fördermitteln mit der notwendigen Kreativität bei der Antragstellung den Wendeprozess von der Passivität als Nehmer von Transferzahlungen hin zur Aktivität von themenbezogener Beantragung von Fördermitteln unterstützt und begleitet haben. Die Anzahl der Bewerbungen und Teilnahmen an Förderprogramme nahm seit 2004 deutlich zu und das Spektrum der inhaltlichen Ausrichtung der Programme weitete sich merklich. Dies war nur möglich durch die neu in die Stadt eingebrachte Erfahrung und Außensicht auf lokale Themen der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung im Peripheri-

sierungskontext und die mitgebrachten Kontakte zu überregionalen Ebenen in Ministerien und Einrichtungen der EU. Die Bekanntheit der Profis außerhalb von Eschwege (z.B. in Ministerien und bei Einrichtungen der EU) durch vorherige Tätigkeiten und aktive Netzwerkarbeit wird in der Führungsebene der Stadtverwaltung gezielt für die Stadt genutzt. Die positive Außenwirkung und die Sichtbarkeit der Stadt Eschwege bei Land, Bund und der EU gelingen so besser als bisher. Die übrigen Akteure der Stadtverwaltung profitieren von den Kontakten. So wurden über Kontakte des Wirtschaftsförderers Förderungen im Bereich Stadtplanung ermöglicht: *„(...) und das Andere war dann Aktivität auch von der Wirtschaftsförderung, die über Ab in die Mitte, ist Herr C. seit dem er da war sehr stark auch in Kontakten, die wir von der Stadtplanung zum Teil gar nicht hatten, ins Ministerium über auch Kontakte dort, hat auch von Förderprogrammen gehört, die eben darüber hinaus interessant sein könnten.“* (Interview ESW 03)

Die Anzahl der aufgelegten Programme seit Beginn der Professionalisierung stieg deutlich an und weist auf einen deutlich konzeptualisierteren Umgang mit der Peripherisierung als in der Zeit vor der Verwaltungsprofessionalisierung hin. Während es vorher seitens des Bürgermeisters keine schriftlich ausgearbeiteten Strategien gab, wurden in kurzer Zeit zwischen 2004 und 2009 eine Reihe strategischer Konzepte neu aufgelegt (siehe Kap. 2.4.). Diese Konzepte zeigen alle den Versuch, die Probleme in den verschiedenen Ressorts übergreifend zu lösen.

2.4 Strategische Neuausrichtung der Stadt

Während die Stadtentwicklungspolitik in Eschwege in den 1990er Jahren durch den früheren Bürgermeister eher inkrementell ohne einen strategischen Gesamtplan erfolgte, werden, auch als Folge der Professionalisierung von Führungspersonen in der Stadtverwaltung, seit etwa 2003 strategische Konzepte erarbeitet, die einen integrativen Anspruch zur Steuerung der Stadtentwicklung erheben: das „Eschwege-Programm“ (2004), das Integrierte Stadtumbaukonzept (2007), das Entwicklungskonzept der Region Mittleres Werratal (2008) und das Einzelhandels- und Zentrenkonzept (2009).

Der von 1985 bis 2009 amtierende Bürgermeister hat einen bis zur einsetzenden Professionalisierung der Verwaltungsspitzen andauernden eher inkrementellen Politikstil ohne die Erarbeitung und Formulierung strategischen Konzepte ausgeübt. In Eschwege hat die Entwicklung strategischer Konzepte erst mit der Einstellung eines neuen Wirtschaftsförderers im Jahr 2003 eingesetzt. Dieser hat dabei die Aufgabe der Strategiebildung übernommen, die von der Politik bis dahin nicht geleistet wurde: *„Normalerweise macht Kommunalpolitik gefälligst Politik selber. Hier ist es aber so, dass wir hier im Prinzip als Verwaltung Politik eingebracht haben, nämlich: Wo wollen wir den hin mit der Stadt? Das wäre ja eigentlich die Aufgabe der Politik gewesen.“* (Interview ESW 08)

Aufbauend auf dem Ansatz der politischen Techniksteuerung initiierte der Wirtschaftsförderer ein neues Strategiekonzept unter dem Titel **„Eschwege-Programm“** (Conrad 2003). Dessen wesentliche Ziele waren die wirtschaftspolitische Bewältigung des Strukturwandels und die technologiepolitische Verbesserung des Innovationspotentials der lokalen Unternehmen. Das Eschwege-Programm wurde als „integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept“ erarbei-

tet und 2004 von der Stadtverordnetenversammlung einstimmig beschlossen (Magistrat Stadt Eschwege 2007: 8). Das „Eschwege-Programm“ bildete die konzeptionelle Grundlage für die Erarbeitung des **Integrierten Stadtumbaukonzeptes (2006/07)**. Bis zur Wiederbesetzung der Leitung des Stadtplanungsamtes im Jahre 2007 war auch hierfür die Wirtschaftsförderung in der Konzepterarbeitung federführend. Das Integrierte Stadtumbaukonzept versteht sich als *„informelles Planungsinstrument, das sowohl die Grundlage für die zukünftige Bauleitplanung und für wichtige stadtentwicklungspolitische Entscheidungen als auch die Voraussetzung für die Beantragung von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen darstellt“* (ebd.: 4). Es enthält demografische, städtebauliche, infrastrukturelle und sozioökonomische Analysen und formuliert längerfristige Ziele der Stadtpolitik. Folgende „integrierte Entwicklungsziele der Stadtentwicklung“ bis 2020 werden darin definiert:

- „Profilierung zu einem attraktiven Wohnstandort, insbesondere durch Schaffung modernen und qualitätsvoller Wohnangebote in der Fachwerk-Innenstadt
- Ausbau der mittelzentralen Funktionen, insbesondere als regionales Verwaltungszentrum sowie Unterstützung und Förderung der interkommunalen Kooperation mit den Nachbarkommunen
- Aktive Gestaltung des Stadtumbaus durch die Bürgerinnen und Bürger sowie Aufbau eines stadtumbaubezogenen Kompetenzfeldes für das regionale Baugewerbe
- Ausbau der Infrastrukturangebote für Profilierung als kinder- und familienfreundliche Stadt, insbesondere mit differenzierter Schullandschaft, Gesundheitsinfrastruktur und weiteren sozialen Infrastrukturangeboten
- Profilierung als zentrale Einkaufs- und Dienstleistungsstadt für die Region mit kompaktem Hauptgeschäftsbereich
- Ausbau von Tourismus, Freizeit und Kultur als wichtige Standort- und Imagefaktoren.“ (Magistrat der Stadt Eschwege: 2007: 87)
- Das Konzept stellt auch die Ergebnisse einer dreitägigen „Zukunftswerkstatt“ aus dem Jahr 2006 dar, die im Rahmen des Stadtumbau-Programms mit verschiedenen Architekturbüros durchgeführt wurde. Als Stadtumbaugebiet wird die gesamte Innenstadt definiert (ebd.: 111).

Damit umfasst das Stadtumbaukonzept sehr vielfältige Handlungsansätze und ein sehr großes Handlungsprogramm für eine relativ kleine Stadt. Die politische Führung in Eschwege bewertet das Stadtumbaukonzept als geeignetes Instrument, um die verschiedenen Handlungsfelder zu verbinden. Der bis 2009 amtierende Bürgermeister: *„Wir können uns nicht nur einfach so verzetteln in Einzelprojekten, sondern hinter dem Ganzen muss ein gedankliches Gebäude stehen, ein gedanklicher Entwurf, ein Konzept, wo auch die Zusammenhänge sichtbar gemacht werden. Auch die Konzeptentwicklung ist schon an sich ein Wert, weil alle die Beteiligten auf diese Weise sich auch Klarheit verschafft haben über die Entwicklungsziele und dass man nicht einfach von der Hand in den Mund sagt, heute machen wir mal das Projekt und mal das und mal das. (...) Da man weiß, wo die Reise hingehen soll, man eiert nicht ziellos*

umher, sondern man hat ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept. So, sagt man, das ist es und das ist jetzt auch beschlossen und damit ist es eine verbindliche Richtschnur für unser Handeln und dann muss man eben sehen, was man davon in welchen Zeitabschnitten auch finanzieren und realisieren kann und muss das dann Schritt für Schritt und Stück für Stück auch abarbeiten.“ (Interview ESW 12). Auch der seit 2009 amtierende Bürgermeister sieht das Stadtumbaukonzept als geeignetes Instrument zur Integration verschiedener Handlungsfelder: „Das sind verschiedene Teilbereiche. Aber das sind Teilbereiche, die wir ja in unserem Stadtumbaukonzept schon miteinander verzahnt haben. Das sind Mosaiksteinchen, die dann ein Gesamtbild ergeben. Ich weiß auch, dass es Kommunen gibt, die dann durch die Vielzahl der Förderprogramme (...) dann in eine wahre Projektitis verfallen und (...) aber man muss eben bei jedem Projekt gucken: passt es in das Gesamtbild, ja oder nein?“ (Interview ESW11)

Da im hessischen Stadtumbauprogramm die interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Förderung definiert wurde, hat die Stadt Eschwege das Integrierte Stadtumbaukonzept zu einem Entwicklungskonzept für die Region Mittleres Werratal erweitert (Kommunale Arbeitsgemeinschaft 2007). Im Jahr 2009 wurde aufgrund der zunehmenden Gefährdung der Funktion der Einkaufsstadt außerdem das „Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Kreisstadt Eschwege“ erarbeitet (Stadt- und Regionalplanung 2009).

2.5 Verzettelung als Folge der Fördermittelabhängigkeit

Die Teilnahme an vielen staatlichen Förderprogrammen und Modellvorhaben führt in Eschwege in den letzten Jahren zu einer nicht intendierten Fokussierung auf kurze Zeiträume und zu einer Verzettelung des Handelns. Aufgrund der Vielfalt der Förderthemen und der geringen Ausstattung der einzelnen Programme wird eine strategische Orientierung und Schwerpunktsetzung, die mit den Entwicklungskonzepten eigentlich angestrebt wurde, auf lokaler Ebene konterkariert.

Obwohl sowohl durch den alten wie den neuen Bürgermeister die Gefahr der ausschließlichen Orientierung auf extern geförderte Projekte mit dem Ziel der Mitteleinwerbung erkannt und benannt wird, ist aufgrund der hohen Fördermittelabhängigkeit der Stadt nach 1990 ein zunehmendes **Fokussierung auf kurze Zeiträume** bei der Fördermittelakquise in Eschwege zu erkennen. Das Wissen um Fördergelder in EU-, Bundes- und Landestöpfen von professionellen, kreativen Stadtakteuren der maßgeblichsten Ressorts der Stadtverwaltung bei der Bewältigung der Peripherisierung - Wirtschaft und Stadtentwicklung -, gute Kontakte zu fördermittelgebenden Institutionen und die Fähigkeit, neue förderfähige Themen zu erkennen, führte sukzessive zu einem sehr breiten Spektrum an geförderten Projekten über verschiedenste Politikfelder hinweg und trägt zur inhaltlichen Verzettelung über zahlreiche Programmteilnahmen entscheidend mit bei. Die Teilnahme an sehr vielen Programmen und Wettbewerben und die daraus resultierende Unübersichtlichkeit konterkariert in Ausschnitten die Strategie der Professionalisierung von Führungspersonen in der Verwaltung (Kap. 2.3.).

Die Stadt Eschwege ist Modellstadt in den Programmen:

- Politische Techniksteuerung 20... (Land Hessen)
- Ab in die Mitte Hessen 2003-2005 (Land Hessen)
- Stadtumbau in Hessen seit 2005 (Land Hessen)
- Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter (Bund)
- Neues Altern in der Stadt 2005 (Bertelsmann-Stiftung) und
- Kulturwirtschaft und Stadtumbau 2009 (Land Hessen).

Die Stadt Eschwege wird aus folgenden staatlichen Programmen gefördert:

- GRW (Bund/ EU)
- Stadtumbau West seit 2005 (erstes Stadtumbauprojekt: Kulturfabrik/ E-Werk)
- Klassische Städtebauförderung
- Einfache Stadterneuerung
- Förderung der Kerngebiete in der Innenstadt
- Denkmalprogramm
- Dorferneuerung
- Soziale Stadt (seit 1991): HEGISS (Heuberg)
- Klimaneutrale Kommune seit 2009
- Förderung von Einzelmaßnahmen: Stadthalle, Bahnhof

In der Antragsphase befindet sich derzeit das Landesprogramm Lokale Ökonomie.

Diese Situation wird von den Akteuren der Stadtpolitik reflektiert, kritisch bewertet und auf die spezifische Historie und aktuelle Situation der Stadt bezogen. So wird im Stadtumbaukonzept der Stadt selbstkritisch angemerkt: *„Das Sammeln von Programmteilnahmen ist aber kein Selbstzweck. Vielmehr ist es eine Notwehrmaßnahme und ein notwendiger Instrumenteneinsatz zur Bewältigung der anstehenden Probleme.“* (Stadtumbaukonzept Eschwege 2006/2007) und *„Die hohe Kunst des Instrumenteneinsatzes ist und bleibt aber die strategische und kreative Verzahnung zu inhaltlichen Themenblöcken und Maßnahmen, (...)“* (ebd.) Genauso die Leitungsebene des Stadtplanungsamtes: *„Also wir sind schon immer durch viele Förderprogramme gefördert worden, (...) wir sind auch relativ umtriebig (...). Es ist natürlich so, dass das auch viel auf unseren Raum zutrifft und wir dann immer zu den dann ja doch Begünstigten gehören. Allerdings ist es ja meiner Einschätzung nach so - das kann ich jetzt nur für Hessen beurteilen -, dass wir - wir haben ja eine Vielzahl von Förderprogrammen - eher, jetzt wenn man es finanziell betrachtet, kleiner ausgestatteten Förderprogrammen. Und dann ist es natürlich wichtig, dass man versucht, da auch tatsächlich in diese Förderprogramme aufgenommen zu werden.“* (Interview ESW 03)

Durch die starke Orientierung der lokalen Akteure auf viele, oft kurzfristig ausgelegte staatliche Förderprogramme wird die Gefahr der Fokussierung auf kurze Zeiträume der lokalen Strategiebildung durch die Akteure bisher gar nicht wahrgenommen. Ein Lock-in kommt in den Interviews beispielweise zum Ausdruck, wenn der ehemalige Bürgermeister die Frage nach der Gefahr einer möglichen „Verzettelung“ aufgrund der Vielfalt der Themen gar nicht auf die lokale Ebene bezieht, sondern nur auf die staatliche Förderpolitik: *„Die Gefahr sehe ich, ja. Ich glaube auch, dass da einmal eine gewisse Verzettelung auf sehr viele Förderprogramme stattfindet, und da das Geld knapp ist, ist dann jedes Förderprogramm auch eher bescheiden mit Mitteln ausgestattet, sodass man damit auch nicht so viel anstoßen kann. Im Bereich des Städtebaus haben wir ja schon diese Verzettelung. Neben der klassischen Städtebauförderung haben wir noch die einfache Stadterneuerung, die Dorferneuerung, wir haben den Stadtumbau, wir haben diese Förderung der Kerngebiete in der Innenstadt und jetzt kommt noch ein Denkmalprogramm. Also schon allein sieben Programme allein im Bereich Städtebau. Und jedes hat, wenn man da die Förderbescheide kriegt, da sagt man, ach ja, damit kann ich aber auch so viel nicht bewegen. Das ist die eine Form von Verzettelung. Die andere Form von Verzettelung besteht darin, dass man auch aus politischen Opportunitätsgründen geneigt ist, weil dann alle sagen - Ach es gibt ja ein Förderprogramm, da will ich aber auch rein - werden alle aufgenommen und dann werdend die wenigen Fördermittel auch noch atomisiert auf zu viele Förderstandorte.“* (Interview ESW 12)

Durch die Vielzahl der zum Teil gering ausgestatteten Förderprogrammteilnahmen resultiert die Gefahr der Unübersichtlichkeit von Themen in der Stadt und der Vorgabe der Themenschwerpunkte durch Fördertatbestände. Insgesamt sind die Mittel für die einzelnen Themenfelder zu knapp bemessen, um langfristig handeln zu können. Insbesondere im Stadtumbau wird die Fülle der schwach ausgestatteten Programme deutlich.

Durch die Teilnahme an Förderprogrammen begibt sich die Stadt sowohl in finanzielle als auch in inhaltliche Abhängigkeiten vom Fördermittelgeber. Die weitgehende Vorgabe der Projektinhalte in Förderprogrammen sowie die befristete Verfügbarkeit der Mittel diktieren die Ausrichtung des stadtpolitischen Handelns. Dazu der Stadtkämmerer a.D.: *„Wie schaffe ich überhaupt noch ein Mindestmaß an Strukturen oder an Qualität in meiner Kommune, die ich mit eigenen Mitteln dann eben nicht mehr schaffe, und dann greife ich zu dem Programm. Es ist natürlich immer so dieser Beigeschmack des ‚goldenen Zügels‘ dabei bei all den Programmen.“* (Interview ESW 13) und der amtierende Bürgermeister problematisiert: *„Wir merken das teilweise auch im Stadtumbau, dass man die Fördermittel innerhalb nur eines kurzen Zeitraums abrufen kann, wirkt manchmal hemmend, weil man oftmals Planungen, die einen zweiten oder vielleicht sogar dritten Blick erfordern würden, nicht in der nötigen Tiefe durchführt, weil man ja irgendwann zur Realisierung kommen muss.“* (Interview ESW 11) *„(...) Manchmal sind die Förderrichtlinien so eng, dass man bei diesen zweckgebundenen Mitteln oftmals Entscheidungen in eine gewisse Richtung trifft, die dann in der Realisationsphase dann zur Folge haben, dass man sagt, o.k., vielleicht hätte man doch das eine oder andere an anderer Stelle sinnvoller ausgeben können. Diese reine Zweckgebundenheit ist manchmal Kriterium, dass man manchmal Umfeldmaßnahmen außer acht lässt (...).“* (Interview ESW 11)

2.6 Keine längerfristigen Leitbilder und Entwicklungsparadigmen aber wenige langfristige Projekte

In der Stadtentwicklungspolitik in Eschwege wurden bisher keine längerfristigen Leitbilder festgelegt oder ausgehandelt. Ein Ansatz zur Bestimmung eines Stadtentwicklungs-Leitbildes scheiterte an der vielfältigen Struktur und den fehlenden Alleinstellungsmerkmalen der Stadt. Dadurch werden eine Profilierung der Stadt im Standortwettbewerb nach außen und eine Orientierung nach innen erschwert. Bei den lokalen Akteuren in Eschwege ist daher auch kein hegemoniales Entwicklungsparadigma erkennbar, das als Leitvorstellung der Stadtentwicklung dient. Die finanziellen und personellen Ressourcen werden in Eschwege in wenigen längerfristigen, leitbildunabhängigen Projekten konzentriert und investiert. Ältere und z.T. bereits abgeschlossene Projekte haben dabei auf die Förderung des Tourismus und die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gesetzt. Neuere setzen stärker auf die Kultur in der Region sowie den Stadtbau.

Zu Beginn des Jahrtausends hat die Stadtpolitik in Eschwege im Rahmen eines Lokale Agenda-Prozesses durch das Stadtmarketing versucht mit Hilfe eines national tätigen Beratungsbüros ein Leitbild für die Stadt Eschwege zu finden. Dieser Ansatz scheiterte an der vorhandenen diversen Struktur der Stadt und führte zur Ratlosigkeit bei den Beteiligten. Der damalige Bürgermeister rückblickend im Interview: *„Es ist ganz schwer, für Eschwege ein Leitbild zu formulieren. Da haben sich übrigens auch schon verschiedene Institute, mit denen wir versucht haben, ein Leitbild kann man ja nicht überstülpen, sondern muss es dann in einem organisierenden Prozess mit den Akteuren entwickeln. Da hatten wir dann auch verschiedene, u.a. Firma P. und andere gehabt, die haben sich daran alle die Zähne ausgebissen, weil man gesagt hat, das ist eben hier anders als das benachbarte Bad Sooden-Allendorf, die haben damit kein Problem, die sind nun mal Kur- und Badestadt, aber Eschwege hat als Wirtschafts- und Verwaltungsmittelpunkt des Werra-Meißner-Kreises sicherlich eine zentralörtliche Funktion und eine Versorgungsfunktion für das Umland, aber man kann nicht sagen, ihr seid Wohnstandort oder Touristenstadt oder Industriestandort. Ihr seid von jedem ein bisschen was. Ihr müsst versuchen, auf allen Gebieten gut zu sein.“* (Interview ESW 12)

Der Verzicht auf ein Leitbild begründet der frühere Bürgermeister im Interview auch mit der Rücksichtnahme auf die Bevölkerung: *„Sicherlich kann ich nur die Städte beglückwünschen, die wirklich ein Leitbild formulieren können, das zu ihnen passt und damit auch eine Alleinstellung und eine besondere Identität sich verschaffen. Bei bestimmten Städten liegt es eigentlich auf der Hand, wie das Leitbild aussehen kann und bei anderen eben nicht. Und es hilft nicht weiter, wenn ich mir krampfhaft ein Leitbild ausdenke, das eigentlich von der Bevölkerung gar nicht so, die ihre Stadt gar nicht so wahrnehmen, denen dieses Leitbild eigentlich fremd bleibt, weil es von irgendwelchen Politikern oder Büros oder von kleinen Zirkeln oder von wem auch immer dann aufgepfropft wird. Das bringt einen nicht weiter. Wichtig ist glaube ich, dass man versucht, der Bevölkerung, oder dass man sich untereinander klar macht, was ist unsere Stadt, welche Stärken haben wir, welche Stadtqualität haben wir und welche Defizite haben wir. Und dass man sich darüber ein realistisches Bild verschafft, und dann eben sagt, was haben wir im kommunalen Instrumentenkoffer, um unsere Defizite abzubauen*

und unsere Qualitäten weiter zu entwickeln und dieser Stadt noch eine höhere oder eine neue Stadtqualität zu geben. (Interview ESW 12)

Der Vorteil dieses offenen Ansatzes ist es, dass damit keine Engführung durch hegemoniale Paradigmen möglich ist, welche Entwicklungsalternativen möglicherweise blockieren. Dennoch nehmen einige befragte Akteure heute deutliche **Defizite der Stadt in der Profilierung nach außen und der Orientierung nach innen** wahr. Der Leiter einer örtlichen Kultureinrichtung: *„Also ein Leitbild ist mir nicht bekannt. Kann sein, dass es das in irgendeiner Schublade gibt. Es gibt Versuche, dem Ganzen ein bestimmtes Profil zu geben - verschiedene Leute versuchen Verschiedenes.“* (Interview ESW 10) Ein Mitarbeiter der Kulturverwaltung beklagt auch das Fehlen von Alleinstellungsmerkmalen für die touristische Vermarktung: *„Eschwege ist tot am Sonntagnachmittag für den Tourismus, es ist Durchschnitt, es ist nichts Besonderes. Es gibt keine Alleinstellungsmerkmale hier in Eschwege.“* (Interview ESW 02) Auch der 2003 in der Stadtverwaltung neu eingestellte Wirtschaftsförderer hat zunächst eine strategische Orientierung in der Stadtpolitik vermisst: *„Also kurz bevor ich gekommen bin, hatte man noch mal was ähnliches wie ein Agenda-Prozess im Stadtmarketing, da hatte man auch ein Büro von außen geholt. Ich habe mir das durchgelesen, aber da steht ja nichts drin (...) Da habe ich gesagt: Wo ist denn da das Profil, wo ist denn da die Zielrichtung, wo wollen wir denn jetzt mal Schwerpunkte setzen?“* (Interview ESW 08)

Die Umsetzung von längerfristigen Zielen erfolgt allgemein durch viele einzelne Maßnahmen oder gebündelt durch Projekte. Manchen Projekten schreiben die Akteure eine „Schlüssel-“ oder Impuls-Funktion für die Stadtentwicklung zu. Als längerfristige Projekte in der Ära des von 1985 bis 2009 amtierenden Bürgermeisters, denen viele Akteure in Eschwege eine Schlüsselfunktion für die Stadtentwicklung zuschreiben, lassen sich vor allem der Werratalsee und der Stadtbahnhof benennen. Während sich der Werratalsee mit Entwicklungsvorstellungen im Tourismus (Rad-, Wander- und Campingtourismus) verbindet und Synergien für die Innenstadtentwicklung entfaltet, setzt der Stadtbahnhof auf die Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur. Beide Projekte waren langfristig angelegt. Der Stadtbahnhof wurde nach vielen Jahren erfolgreich realisiert, der Werratalsee ist weiterhin ein wichtiges Ankerprojekt der Stadt, dessen Verbindungen in andere Stadtbereiche zunehmen.

Der Werratalsee als langfristiges Projekt der letzten Jahrzehnte

Im Bereich *Tourismus* bildet der einmal eingeschlagene Pfad der Entwicklung des Werratalsees und die sich daraus ergebende Weiterentwicklung der Stadt Eschwege zur regionalen und überregionalen Tourismusdestination eine seit den 1970er Jahren verfolgte Entwicklungslinie. Bereits im Flächennutzungsplan von 1979 wird die damals noch bestehende, aus der Zeit des Kiesabbaus zurückgebliebene, Grube als Potenzial der Stadt Eschwege für die Weiterentwicklung als Kern eines reizvollen Touristenmagnets im Werratal betrachtet (FNP 1979). Nach dem Grundstückserwerb durch die Stadt, der Flutung der Grube und der Benennung der Wasserfläche als Werratalsee, begann die Identifikation der Akteure mit dem Themenfeld Tourismus und das Streben nach einer ständigen Weiterentwicklung dieses Bereichs. Seit seiner Schaffung wird der Werratalsee von lokalen Akteuren als ein anfangs regional und in den Folgejahren zunehmend auch überregional bedeutsamer touristischer Anziehungspunkt wahrgenommen. Der stetige Infrastrukturausbau für immer ausdifferenziertere Besuchergruppen

trug v.a. in den vergangenen Jahren zu einem breiten Nutzerspektrum bei. In den Anfangsjahren nutzte v.a. die lokale Bevölkerung den See als Naherholungsgebiet. Durch die Entwicklung einer Marina, zweier Campingplätze, der Einrichtung einer wettkampfgerechten Ruderstrecke, eines Ausflugsschiffes („Werranixe“) und dem Rad- und Wanderwegenetz um den See herum, weitete sich das Besucherspektrum deutlich aus. Neben lokalen und regionalen Kurzzeit-Besuchern wurde der See für Übernachtungsgäste aus Deutschland und den Benelux-Staaten interessant, die dort v.a. ihre Zweit- und Dritturlaube abseits des Massentourismus verbringen. Jene überregionale Außenwahrnehmung der Tourismusdestination ist noch jung. Erst im Jahr 2009 wurde das Werratal mit dem Werratalsee und der Stadt Eschwege in die Reiseführerreihe Merian unter dem Titel „Merian Aktiv Werratal“ aufgenommen (Pierrot 2009). Dies befördert und bestätigt das weitere Festhalten der Stadtentwicklung am Thema Tourismus. Zukünftig soll der Bereich Tourismus über weitere Attraktionen am Werratalsee (Hochseilgarten, Campingpark) noch weiter ausgebaut werden.

Der Werratalsee und damit verbundene Touristenattraktionen beginnen in jüngerer Zeit im Hinblick auf spezielle Touristengruppen (Camper, Wasserwanderer, Ruderer, Wochenendausflügler) eine größere Dynamik zu entfalten. Gleichwohl fördern sie indirekt die touristische Inwertsetzung der Innenstadt und weiterer Tourismusfelder, sowie die strategische Auseinandersetzung mit dem Thema Tourismus. Motiviert durch die im Bereich Werratalsee voranschreitenden Entwicklungen, wurden in der Stadt rückblickend drei Maßnahmenbündel im Themenfeld Tourismus ergriffen: Es wurde eine institutionelle Ebene der Behandlung des Themas Tourismus eingezogen, die Innenstadt touristisch ausgebaut und dort vorhandene Potenziale in Wert gesetzt, sowie eine überregionale Einbettung der lokalen Attraktionen vorangetrieben. Bereits 1987 wurde ein innerstädtisches Tourismusbüro eingerichtet, das seit 1988 mit professioneller Spitze geführt wird und wo die strategische Ausrichtung der Tourismusentwicklung federführend erarbeitet wird. Im Bewusstsein, dass Eschwege nicht über regional herausragende Bauwerke und berühmte Persönlichkeiten verfügt, wurden neben dem Werratalsee die innerstädtischen Anziehungspunkte sukzessive in Wert gesetzt. Die Fachwerkkinnenstadt mit Landgrafenschloss wurde als touristische Attraktion erkannt und als „*Fachwerkwjuwel*“ (Kollmann 1992) und gelungenes Beispiel von Altstadtsanierung in die Außendarstellungen übernommen. Impulsgebend für die positive Innen- und Außenwahrnehmung der Fachwerkkinnenstadt war der Deutsche Wandertag, der 1987 in Eschwege stattfand. Hinzu kam die schrittweise Einbettung der Stadt in überregionale Tourismuskonzepte - die Märchenstraße (seit 1975) und die Fachwerkstraße (seit 1990), sowie in das nationale und internationale Rad- und Wanderwegenetz und - über die Werra - in das Wasserwanderwegenetz.

Kooperationsbeziehungen bestehen zu den im direkten Umkreis liegenden kleinen Gemeinden Wanfried und Meinhard (je rund 5.000 Einwohner), die ihrerseits von den positiven Tourismuseffekten des Werratalsees und dem Veranstaltungsprogramm Eschweges stark profitieren. Daneben besteht in Eschwege ein ursprünglich vom Werratalsee unabhängiges, seit Jahrzehnten sukzessive erweitertes Programm an Stadtfesten und sonstigen Veranstaltungen. Die zunehmenden Aufenthalte von Gästen aus entfernteren Regionen mit dem Ziel Werratalsee weiten das Besucherspektrum dieser Veranstaltungen.

Es wird deutlich, dass die Idee der Entwicklung des Werratalsees in den 1970er Jahren impulsgebend für die Tourismusentwicklung als zentralem Themenfeld der Stadt war und in Verbindung mit älteren und jüngeren Tourismus-Entwicklungslinien eine breite Dynamik entfalten konnte. Trotz inzwischen geringer Mittelzuwendungen soll die Konzentration auf das Thema Tourismus auf der Grundlage bisheriger positiver und gesamtstädtisch nutzbarer Entwicklungen strategisch beibehalten werden. Die Leitungsebene des Stadtplanungsamtes betont ausdrücklich die Bedeutsamkeit des Werratalsees für die Stadtentwicklung und die Unabhängigkeit der Beschäftigung mit diesem Themenfeld von Finanzzuwendungen: (...) *aber z.B. der ganze Bereich Werratalsee, da ist unabhängig - also auch als die Zonenrandförderung ausgelaufen ist - dann ist das weiter betrieben worden.(...). Also auch in Zeiten, wo wir alleine personell ziemlich runter gefahren sind in der Stadtplanung, ist es dann auch von anderen übernommen und weitergeführt worden. Also zumindest Werratalsee weiß ich, dass er gut funktioniert, (...) weil das ja auch Förderungen sind, die hören irgendwann auf. Und dann ist gesagt worden, das hört auf, und wir haben es gerade mal so geschafft, den Rundweg dann hinzukriegen.* (Interview ESW 03)

Neuere zentrale Projekte im Stadtumbaukonzept

Das Integrierte Stadtumbaukonzept von 2007 leitet für die konkrete Umsetzung der vielen Ziele und Handlungsfelder zwei Leitprojekte ab (Magistrat der Stadt Eschwege 2007: 140). Das Projekt „**Nahtstelle Stadt/Fluss**“ will die räumliche Verbindung zwischen Innenstadtkern und der Flussaue der Werra wieder herstellen und für die Bürger der Stadt wie die Touristen erlebbar gestalten. Die kurz- und mittelfristigen Einzelmaßnahmen, die dafür vorgeschlagen werden, sind überwiegend städtebaulicher Natur (u.a. Schaffung einer Uferpromenade, Gebäudegestaltungen).

Das Projekt „**Revitalisierung Wohnen und Arbeiten in der Altstadt**“ soll kurz- und mittelfristig durch die **Kulturfabrik Altes E-Werk** sowie das **Marktplatzkarree** realisiert werden. Das leerstehende alte E-Werk soll durch Umbauten als Kulturhalle genutzt werden. *„Ziel ist die Entwicklung von kulturwirtschaftlicher Ausstrahlungskraft sowohl nach innen im Sinne eines Binnenmarketings als auch im Sinne eines Außenmarketings über die Stadtgrenzen hinweg. Durch die Entwicklung des Alten E-Werks zum Veranstaltungsmittelpunkt gewinnt Eschwege ein Stück Kreisstadtzentralität zurück und kommt der Positionierung zwischen den Oberzentren Eisenach, Kassel und Göttingen als „kulturelles Mittelzentrum“ näher.“* (ebd.: 148)

Das Marktplatzkarree ist ein Stadtumbauvorhaben, um denkmalgeschützte vierzehn Häuser im Einzeleigentum in zentraler Innenstadtlage am Marktplatz als Betreibergenossenschaft zusammenzuschließen, um eine Nutzungsmischung aus Wohnen für Ältere, Einzelhandel und Handwerk zu erreichen. Ziel ist eine modellhafte Bewältigung des Stadtumbaus durch Zusammenführung privater und öffentlicher Akteure.

2.7 Pfadabhängigkeiten: die Orientierung der Stadtpolitik auf staatliche Fördermittel

Die Stadtpolitik in Eschwege ist seit mehr als sechs Jahrzehnten stark auf die Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel orientiert. Diese Pfadabhängigkeit des lokalen Handelns hat sich historisch aus der Förderung als westdeutsches Notstandsgebiet (seit 1951) und Zonenrandgebiet (1971-1990) entwickelt und wird bis heute durch die Teilnahme an einer Vielzahl von Modellvorhaben und Förderprogrammen fortgesetzt.

In der Stadtpolitik Eschwege werden Pfadabhängigkeiten in persistenten politischen Handlungsweisen deutlich, die über lange Zeiträume auf vergleichbare, stets wiederkehrende Verhaltensmuster v.a. der politischen Akteure hinweisen. Die Stadtpolitik in Eschwege steht in einer mindestens sechs Jahrzehnte alten Tradition der **Abhängigkeit von staatlichen Fördermitteln**. Vor diesem Hintergrund richtet sie auch gegenwärtig das lokale Handeln stark an staatlichen Ressourcenzuweisungen aus. Bereits im Juni 1951 wurden der Landkreis Eschwege mit weiteren nordhessischen Gebieten durch den hessischen Landtag aufgrund großer Flüchtlingsströme, starker Zerstörung der Infrastruktur und der hohen Arbeitslosigkeit zum Notstandsgebiet erklärt, in dem umfassende Sanierungs- und Förderprogramme anliefen. Dazu wurde mit bereits im ersten landesweiten Entwicklungsplan (Hessenplan 1951) formulierte Integration der Flüchtlinge, Verbesserung der Infrastruktur und Förderung von Industrieansiedlungen ermöglicht (Bildungsserver Hessen, Abendroth in Wehling 2004: 153f). Mit dem Beginn der Zonenrandförderung 1971 wurden die staatlichen Fördermittelzuwendungen und Förderungen auf der Grundlage struktureller Defizite der Region im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bis 1990 verstetigt. Dadurch bildete sich ein persistentes lokalpolitisches Muster heraus, welches die strategische Handlungsfähigkeit der Stadt fast ausschließlich an externe Ressourcenzuwendungen koppelt. Einzig verändert hat sich seit 1990, dass die Mittel der Zonenrandförderung allein aufgrund struktureller Defizite zugewiesen wurden und keinerlei finanzielle oder kreativ-fachliche Eigenleistung im Zuge der Mittelbeantragung erforderlich war.

Es sind mehrere parallel verlaufende und sich z.T. inhaltlich überlagernde Fördermittelstränge rekonstruierbar. Zwischen 1971 und 1990 bestand die Zonenrandförderung des Landkreises Werra-Meißner und seiner Vorgängerlandkreise bis zur Kreisgebietsreform 1974. Diese beinhaltete die Förderung aller Landkreise, die mit über 50 Prozent ihrer Fläche oder ihrer Bevölkerung nicht weiter als 40 km von der Zonengrenze entfernt lagen. Ziel war es, die Leistungskraft des Zonenrandgebietes zu stärken und die Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Wirtschafts- und Sozialstrukturen denen im gesamte Bundesgebiet anzupassen. Als eine der größten Städte im nordhessischen Zonenrandgebiet, profitierte die Stadt Eschwege als wirtschaftliches Zentrum und Infrastrukturknotenpunkt deutlich von den Finanztransfers. Im Zusammenhang mit der Zonenrandförderung stand das Investitionszulagengesetz (1975). Darüber fand eine weitergehende Förderung des Landkreises über steuerfreie Zulagen für betriebliche, volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen im Zonenrandgebiet als Investitionsanreiz statt. Auch hiervon profitierte Eschwege deutlich.

Zusätzlich - und bis heute unter veränderten Voraussetzungen¹ - wird Eschwege seit 1973 über die GRW im Rahmen der „Entwicklungsschwerpunkt-Förderung“ gefördert. Die Stadt Eschwege wurde im 1979 festgestellten Landesentwicklungsplan als gewerblicher Entwicklungsschwerpunkt in unmittelbarer Nähe zur Grenze der DDR ausgewiesen. Daraus resultierte eine Investitionskostenverbilligung durch öffentliche Mittel seit 1973 um max. 25%. Ziel war auch hier, über gewerbliche Ansiedlungen und den Ausbau der infrastrukturellen Ausstattung einen Beitrag zur überörtlichen Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu leisten und wirtschaftliche Gefälle zwischen unterschiedlich strukturierten Landesteilen zu vermindern (FNP 1979, LEP 1979). Eine verstärkte Ansiedlung von Zweigwerken und ein breiter Ausbau der Infrastruktur über alle Bereiche hinweg war die Folge.

Bis zum Auslaufen der Zonenrandförderung im Jahr 1990 flossen die Fördermittel von Bund und Land automatisch ohne Zutun der Stadt allein aufgrund der Lagenachteile. Mit Ende der Zonenrandförderung und nach Abbrechen des wirtschaftlichen und demographischen Nachwendebooms ab 1995, war die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt stark reduziert. Sie konnte nur durch finanzielle Transferleistungen abgesichert werden. Der mit Ausnahme der Zuwendungen durch die Gemeinschaftsaufgabe fehlende Automatismus der Zuwendungen zwang die Akteure der Stadtpolitik dazu, Fördermittel über Eigeninitiative zu akquirieren. Dieses Vorgehen musste von den Akteuren nach 1990 erst eingeübt werden. Gleich geblieben ist jedoch, dass sowohl vor 1990 in der äußersten Randlage als auch danach ein eigenständiges Handeln ohne Finanztransfers nicht für möglich gehalten wurde und wird.

Pfadabhängig ist in Eschwege demzufolge die Ausrichtung des Handelns auf staatliche Mittel. Dieser Pfad verläuft jedoch nicht geradlinig. Zwar weist er keinen klaren Bruch auf - Handeln wird von den Akteuren vor und nach 1990 nur mithilfe von Mitteln von außen als möglich erachtet. Trotzdem wurde im Akteurshandeln durch die nach 1990 erforderliche Eigeninitiative und geforderten Eigenmittel bei der Fördermitteleinwerbung ein Umdenken bei den Akteuren erzwungen. Dieser Umdenkprozess hat einige Zeit beansprucht und personelle Veränderungen gefordert. Auch war der Weg von der passiven Nehmerposition zur reaktiv-aktiven Bewerberposition um Mittel vergleichsweise lang. Beispielhaft fasst es ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes wie folgt zusammen: *„(...) unsere umstrittene Straßenbeitragsatzung, das ist ja eher so ein Beispiel dafür, dass man, früher, als es die Zonenrandförderung und diese Mittelzuweisungen gab ohne Gegenleistung, so was in den ganzen nordhessischen Gemeinden nicht üblich war für Straßenausbau, und so langsam alle Kommunen ja inzwischen auch durch die Kommunalaufsicht gezwungen wurden, solche Beitragsatzungen zu verabschieden, um eben auch eigene Mittel wieder in den Haushalt von den Bürgern zu bekommen. Ich denke, das ist halt ein Beispiel dafür, dass es früher eben mehr die passive Haltung war.“* (Interview ESW 03)

Die Handlungsfähigkeit der Stadt Eschwege in Bezug auf freiwillige Planungen beim Umgang mit Peripherisierung sehen die lokalen Akteure vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Haushaltslage der Stadt und deren prekärer Entwicklung in den letzten 15 bis 20 Jahren nur auf der Basis von Fördermitteln gewährleistet. Dazu stellt der frühere Bürgermeister fest: „Al-

¹ Heute wird der Werra-Meißner-Kreis nach wie vor im Rahmen der GRW gefördert. In der Förderperiode von 2007 bis 2013 ist der Landkreis als D-Fördergebiet ausgewiesen.

so ohne die Förderprogramme, die wir hier in Anspruch nehmen konnten, wäre vieles nicht möglich gewesen in den letzten Jahrzehnten. (...) Aber was öffentliche Infrastrukturmaßnahmen betrifft, da ist es ganz sicherlich wichtig, dass man eine öffentliche Förderung haben muss. Wenn wir im Bereich des Städtebaus, der Stadtentwicklung weiter kommen wollen, wir hatten ja vorhin drüber gesprochen, insbesondere Innenstadt, Bauen im Bestand, (...) da gibt es eine Rentabilitätslücke, und die muss geschlossen werden. Und die kann man eigentlich nur über Fördermittel schließen, sonst kommt man nicht vom Fleck. Also insofern würde da eine Konzentration der Fördermittel auf solche Dinge sehr begrüßen.“ (Interview ESW 12). Auch der amtierende Bürgermeister bestätigt: *„(...) dass man in einer Stadt mit unserer Haushaltslage eigentlich nur mit Fördermitteln überhaupt noch etwas bewerkstelligen kann oder Akzente setzen kann. (...)“ (Interview ESW 11).* Konkret für den Bereich Stadtplanung betont die Amtsleiterin, die dringende Notwendigkeit von Fördermitteln für die Anpassung der städtischen Infrastruktur an veränderte Bedingungen: *„ (...) aber das hat nichts mit Stadtumbau zu tun in dem Sinne, dass ich mich auf Zukunft einstelle, dass ich hier mal weniger Menschen habe, dass ich ältere Menschen habe, dass ich die versorgen muss, darum geht's. Und dazu braucht man dann einfach Geld. Und das ist das, wo wir dann doch hartnäckig (...).“ (Interview ESW 03)*

2.8 Positionierung der Stadt in der Region

Im regionalen Kontext positioniert sich die Stadt Eschwege vor allem durch die Rolle als Verwaltungs- und Einkaufszentrum im Landkreis Werra-Meißner. Während die Verwaltungsfunktion als Kreisstadt bisher weitgehend stabil ist, wird die Position als Einkaufsstadt zunehmend funktional gefährdet. Eine überregionale Neupositionierung der Stadt in der Mitte Deutschlands als „Innovationsregion Mitte“ scheiterte jedoch durch Konkurrenzen zu den Nachbarstädten. Ansätze interkommunaler Kooperationen können bisher aufgrund der interkommunalen Konkurrenz und individuelle Profilierungsbestrebungen keinen Beitrag zur Lösung der Peripherisierungsprobleme leisten.

Mit der Kreisgebietsreform im Jahr 1974 wurden die damaligen Landkreise Witzenhausen und Eschwege zum Werra-Meißner-Kreis zusammengelegt. Eschwege wurde **Kreisstadt** und damit der Sitz der Kreisverwaltung sowie anderer Behörden. In der benachteiligten Stadt Witzenhausen wurde dagegen durch das Land Hessen ein Außenstandort der Universität Kassel angesiedelt. Die Kooperation zwischen der Stadt Eschwege und dem Landkreis Werra-Meißner wird von den befragten lokalen Akteuren als eng beschrieben. Viele der von uns befragten Akteure sind gleichzeitig auf Stadt- und Kreisebene engagiert. Als Nachwirkung der Kreisgebietsreform besteht bis heute zwischen Eschwege und Witzenhausen eine ausgeprägte Städtekonkurrenz. Dies drückt sich beispielsweise in der Existenz zweier Lokalzeitungen aus, die kaum übereinander berichten. (Interview ESW 02)

Eine regionale Neupositionierung von Eschwege zu einer Tourismusstadt wird vor allem durch die Konkurrenz zur benachbarten Stadt Bad Sooden-Allendorf erschwert, die sich bereits seit langem im Bereich Kur und Tourismus spezialisiert hat und über entsprechende hochwertige Hotelangebote verfügt, die in Eschwege bisher nicht vorhanden sind. In der tou-

ristischen Profilierung bestehen auch Konkurrenzen zu anderen Städten. Zitat: „*Ja, man versucht mit Alleinstellungsmerkmalen mit der "Frau Holle", hier am Meißner und Umgebung etwas zu machen. Da ist aber dann auch "Brüder Grimm", Kassel mehr die Orientierung. Das strahlt noch etwas hierher aus. Auf den Frau "Holle-Zug" sind auch Bad Sooden-Allendorf, Hessisch-Lichtenau aufgesprungen. Für Eschwege ist es schon wieder zu peripher.*“ (Interview ESW 02)

Kooperationsbeziehungen in Form der **Kooperation Werratal-Tourismus** bestehen zu den im direkten Umkreis liegenden kleinen Gemeinden Wanfried und Meinhard (je rund 5.000 Einwohner), die ihrerseits von den positiven Tourismuseffekten des Werratalsees und dem Veranstaltungsprogramm in Eschwege stark profitieren. Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde Meißner scheiterte im Jahr 2009 aufgrund rückläufiger Kooperationsbereitschaft der Gemeinde Meißner durch individuelle Profilierungsinteressen, die die Gemeinde Meißner im Rahmen der Entwicklung des Naturparks Meißner/ Kaufunger Wald verfolgt.

Eine überregionale Neupositionierung der Stadt durch die Öffnung der Grenze nach Thüringen wird durch die Konkurrenz zu den dortigen Städten erschwert, die durch den Wegfall der Zonenrandförderung und höhere Fördersätze in der regionalen Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern einige Unternehmen aus Eschwege abgeworben haben. Im Jahr 2004 wurde auf Initiative der Wirtschaftsförderung der Stadt Eschwege die „**Innovationsregion Mitte**“ mit den Städten Eisenach und Mühlhausen gegründet (Conrad 2006). Diese Initiative für ein Städtedreieck war – der Name ist hier Programm – eine Reaktion auf die Peripherisierung trotz der neuen geographischen Mittelpunktlage in Deutschland. Gemeinsame Defizite in der Region wurden in der verkehrlichen Anbindung, den demografischen Schrumpfungsprozessen und der mangelnder Anbindung an Forschung und Wissenschaft identifiziert (ebd.). Durch die „Innovationsregion Mitte“ sollte eine regionale Technologiepolitik zwischen den Städten entwickelt werden, um der Strukturwandel zu bewältigen. Diese Initiative scheiterte jedoch nach einer ersten Phase der Zusammenarbeit an der Distanzierung auf thüringischer Seite, die Eschwege als „Negativstandort“ bewerteten. Zitat: „*So, und dann sind wir nach Eisenach gefahren und haben gesagt, wir könnten doch irgendwie ein gemeinsames Netzwerk machen. Zumindest kam dann auch der Wirtschaftsminister, und wir haben dann in einer größeren Aktion in Mühlhausen da diese Innovationsregion Mitte erstmal gegründet, um einfach mal da so einen Pflock reinzuschlagen. Wir haben auch eigentlich ganz schön zusammengearbeitet, wir sind gemeinsam auf Messe gegangen, wir waren in Bad Salzungen auf der Innovationsmesse von Bertelsmann. (...) Dann hat aber ein politischer Wechsel in Eisenach stattgefunden und dann ist das Ganze erstmal ein bisschen auf Eis gelegt. Und dann hat man gesagt, Herr Conrad, Eisenach geht's ja gut, aber Eschwege, ihr habt ja so Probleme, wenn wir jetzt mit so einem **Negativstandort** kommen, das können wir nicht machen. Also politisch kann ich das gar nicht in den Raum tragen und das können wir undercover gerne machen, genauso hat Mühlhausen argumentiert. Nicht, dass es ihnen besser ginge als uns, aber nach dem Motto: Das ist ein heißes Thema, wenn wir da netzwerkmäßig jetzt sozusagen mit Eschwege zusammenarbeiten. Machen sie es bitte nicht politisch ganz groß, sondern arbeitet auf der industriellen Ebene. Sage ich: Na gut, das können wir schon machen. So, also haben wir nur auf der Industrieebene gearbeitet, politisch war es immer so „no name“. Man darf nicht*

genannt werden, so ungefähr. Irgendwann kommen die von ihrem hohen Ross auch mal wieder runter in Eisenach.“ (Interview ESW 08)

Während das Verhältnis von Eschwege zu benachbarten Mittelstädten damit eher durch Konkurrenzen geprägt ist, besteht seit einigen Jahren die **interkommunale Kooperation** „Mittleres Werratal“ aus der Stadt Eschwege und sieben Umlandgemeinden (Bad Sooden-Allendorf, Berkatal, Meinhard, Meißner, Wehretal, Wanfried, Weißenborn). Diese 2006 gegründete Kommunale Arbeitsgemeinschaft erstellte 2006/07 ein **Regionales Entwicklungskonzept** (Kommunale Arbeitsgemeinschaft 2007), worin im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der beteiligten Gemeinden sowie der Stadtumbaumaßnahmen vorgenommen wird. Für die Umsetzung des Konzeptes wird eine Fortführung der Kooperation und die Festlegung konkreter Projekte empfohlen (ebd.: 109). Konkrete Maßnahmen und Projekte sind bisher noch nicht abgeleitet. Die Vertreter der Stadtverwaltung benennen das asymmetrische Verhältnis zwischen Kreisstadt und Umlandgemeinden sowie die Verteilungskonflikte von knappen Fördermitteln als zentrale Hemmnisse für die interkommunale Kooperation: „Und ich muß da schon aufpassen. Bei einer interkommunalen Kooperation mit acht Partnern kriegen wir im Fördermittelbescheid genauso viel wie eine interkommunale Kooperation mit zwei Partnern. Wie soll ich das den anderen sieben Kommunen erklären? Wir sind jetzt auch noch so eine Kooperation, die nicht auf Augenhöhe stattfindet, weil wir die größte Kommune in diesem Kreis sind. (...) Das wird dazu führen, dass es eine gewisse Ernüchterung gibt und dann viele Partner nicht mehr mitmachen. (...) Zu kooperieren (...) ist aber schwierig, wenn ich fast nichts zu verteilen habe.“ (Interview ESW 03) „Das ist jetzt leider eingeschlafen meiner Ansicht nach, weil es mit dieser Arbeitsgemeinschaft ein bisschen zäh wird. Man rennt immer nur dem Geld hinterher.“ (Interview ESW 08) Die Initiative für diese Kooperation ging wesentlich durch das Landesprogramm Stadtumbau in Hessen aus, welches interkommunale Kooperation als Fördervoraussetzung festgelegt hat.

Dies deutet darauf hin, dass auch Ansätze für interkommunale Kooperationen sehr stark von staatlichen Fördermitteln abhängig sind. Da damit nur geringe Finanzmittel zwischen den Kommunen zu verteilen sind, ist das Interesse der Lokalpolitik an der Kooperation eher begrenzt. Aufgrund der zentralörtlichen Position der Kreisstadt können die interkommunalen Beziehungen nicht „auf gleicher Augenhöhe“ mit den Nachbarkommunen gestaltet werden, sondern erfordern eine gewisse Hierarchie. Die damit verbundenen Konflikte erschweren, dass durch interkommunale Kooperation ein wesentlicher Beitrag zur Lösung der Peripherisierungsprobleme der Stadt geleistet werden kann.

3. Fazit und Interpretation

Als zusammenfassendes Fazit der Fallstudie Eschwege lassen sich die Leitfragen des Projektes wie folgt beantworten:

1. Auf welche Rahmenbedingungen und Probleme der Peripherisierung reagieren städtische Entwicklungsstrategien?

Die Stadt Eschwege ist bereits seit vielen Jahrzehnten durch eine große Bandbreite von Peripherisierungsproblemen betroffen, die sich durch Abkopplung, Abhängigkeiten, Abwanderung zutreffend beschreiben lassen. Diese Peripherisierungsprozesse sind seit den 1950er Jahren bis zur Wiedervereinigung Deutschlands stark durch die Zonenrandlage zur DDR bedingt, setzen sich seitdem jedoch trotz der neuen geografischen Mittelpunktlage bis heute fort. Die Akteure in Eschwege verorten die Stadt heute teilweise selbst als „innere Peripherie“ und „abgehängter Raum“. Die Akteure der Stadt reagieren auf die wahrgenommenen Probleme mit sehr vielfältigen Handlungsansätzen. Einen systematischen Überblick gibt die folgende Tabelle.

Tab. 3: Peripherisierungsprozesse, Umgangsstrategien und Implementation in Eschwege

Prozesse der Peripherisierung	Probleme in ESW	Strategie	Implementation: Projekte und Maßnahmen
Abkopplung ...			
von der Innovationsdynamik der Wissensökonomie	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der Beschäftigung • Innovationsschwäche 	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffen des Ressorts Wirtschaftsförderung • Gründung Unternehmensnetzwerk NIWE 	<ul style="list-style-type: none"> • Auflage Eschwege-Programm 2004: Strategiekonzept lokale Wirtschafts- und Technologiepolitik
	Anwerbeprobleme von Hochqualifizierten	Verstärkte Anwerbebemühungen	<ul style="list-style-type: none"> • zeitweise Nichtbesetzung von leitenden Stellen in Verwaltung • Bundesweite Ausschreibungen von Stellenangeboten
	keine Anbindung an Forschung und Hochschulen	Gründung „Innovationsregion Mitte“ 2004	
von Verkehrsnetzen	kein direkter Anschluss an regionales und überregionales Schienennetz (Stadtbahnhof 1985 stillgelegt)	Streben nach Wiederanschluss des Stadtbahnhofs an regionales Schienennetz	Wiederanschluss des Stadtbahnhofs an regionales Schienennetz 2009
	kein Anschluss an Autobahnnetz	Politische Forderung des Weiterbaus der A44 Kassel-Eisenach	
von soziokulturellen Infrastrukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Alterung der Infrastruktur durch ausbleibende Investitionen/ Modernisierungstau (Wohnungsmarkt, Stadthalle, Hotels; touristische Infrastruk- 	<ul style="list-style-type: none"> • neue Tourismusstrategie • Suche nach Ideen für Kulturförderung • interkommunale Kooperation (Tourismuse-region) 	<ul style="list-style-type: none"> • Suche nach Investor für 4-Sterne-Hotel • Suche nach Investor für Stadthalle • Tourismusprojekt Werratalsee

	tur) <ul style="list-style-type: none"> • ausgedünnte Kulturangebote 	<ul style="list-style-type: none"> • neue Wohnungsmarktstrategie (Fokus: Innenstadt, Zielgruppen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückbau • Modernisierungen/Neubau auf dem Wohnungsmarkt
Abhängigkeit ...			
von Entscheidungszentralen der produzierenden Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Insolvenzen • Schließungen und Übernahmen von Unternehmen/ Filialen/Zweigwerken 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandspflege • Unternehmensnetzwerk NIWE 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansiedlungspolitik
von Entscheidungszentralen im Einzelhandel	<ul style="list-style-type: none"> • Schließung von Kaufhäusern (Karstadt/Hertie 2009) • Leerstände von Gewerbeeinheiten • Gefährdung als Einkaufsstadt 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwertung/ Attraktivierung der Innenstadt • Bestandspflege • Ansiedlungspolitik • Einzelhandels- und Zentrenkonzept 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiative Stadtmarketing seit 2000 • Suche nach Investoren bzw. Nachfolgern
von staatlichen Transferleistungen	Kommunale Finanznot	<ul style="list-style-type: none"> • Mittelaquise • Teilnahme an staatlichen Förderprogrammen seit 2003 • Teilnahme an Wettbewerben 	<ul style="list-style-type: none"> • Kreditaufnahme
Abwanderung ...			
von Arbeitskräften und Personen im Ausbildungsalter	Dequalifizierung der Erwerbsbevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> • Aus- und Weiterbildung als ein Kompetenzbereich (Eschwege-Programm 2004) 	
	Kaufkraftverlust	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwertung/ Attraktivierung der Innenstadt • Wettbewerbsteilnahmen „Ab in die Mitte“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Werbemaßnahmen für Eschweger Einzelhandel
	Alterung der Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> • Neuorientierung der kommunalen Seniorenpolitik: Modellstadt „Neues Altern in der Stadt“ 	<ul style="list-style-type: none"> • altengerechter Umbau des Wohnraums in der Fachwerk-Innenstadt (Stadtumbau-Programm) • altengerechter Ausbau der sozialen Infrastruktur
	Schrumpfung der Wohnbevölkerung (seit 1973)		<ul style="list-style-type: none"> • Auflage Integriertes Stadtumbaukonzept 2006 (Projekte Kulturfabrik, Marktplatzkarree, Rückbau Wohnungsleerstand)
	Wohnungsleerstände	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtumbaukonzept 2007 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnungsrückbau, -modernisierungen • neue Kooperationsformen zwischen Eigentümern
	Abnahme kommunaler Einnahmen		
Stigmatisierung...			
der Region Nordhessen	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtwahrnehmung der Stadt Eschwege 		<ul style="list-style-type: none"> • Professionelles und häufiges Auftreten

	im überregionalen Kontext <ul style="list-style-type: none"> • Übertrag des Nordessen-Images auf Eschwege von außen • Selbststigmatisierung als innere Peripherie 		<ul style="list-style-type: none"> • Werbe-/ Imagekampagne des Landkreises
--	---	--	---

Quelle: eigene Erhebung 2009/2010

Eine Schwerpunktsetzung der Umgangsformen mit den Ausprägungen von Peripherisierung in Eschwege auf einzelne Felder ist dabei nicht zu erkennen. Dies ist auch dadurch bedingt, dass die Stadtpolitik aufgrund der vielfältigen Wirtschaftsstrukturen der Stadt bis heute kein Entwicklungs-Leitbild bestimmt oder Stärken und Alleinstellungsmerkmale der Stadt definiert hat. Obwohl in der Stadtverwaltung vielfältige Aktivitäten von kreativen und professionellen Köpfen vorhanden sind und viele staatliche Fördermittel erfolgreich eingeworben wurden, verschärfen sich einige Peripherisierungsprobleme der Stadt. Dazu zählen die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, der Wohnungs- und Ladenleerstand sowie die rückläufige Bedeutung Eschweges als Einkaufsstadt. Inwieweit die 2009 erfolgte Wiedereröffnung des Stadtbahnhofs den Abkopplungsprozessen der Stadt entgegenwirken kann, ist derzeit noch offen.

2. Welche Handlungsoptionen eröffnen und welche Restriktionen setzen wirtschaftliche Peripherisierungsprozesse sowie staatliche Mehrebenenverflechtungen?

Die Handlungsoptionen der Lokalpolitik zur Bewältigung der Peripherisierungsprobleme sind angesichts der starken Abhängigkeit von staatlichen Finanzmitteln und externen Unternehmenszentralen insgesamt gering. Der frühere Bürgermeister beschreibt die lokalen Handlungsrestriktionen mit einem Bild, indem er im Interview davon spricht, dass in seinem „Instrumentenkoffer nur die kleinen und nicht die großen Schraubenzieher zu finden sind“. Er beschreibt selbst weiterhin sehr deutlich die „Ohnmacht“ der Politik gegenüber Konzernzentralen, welche ihre Filialen in der Stadt geschlossen oder ehemalige familiengeführte Unternehmen übernommen haben. Dies betrifft sowohl Unternehmen des produzierenden Gewerbes wie des Einzelhandels. Die Filialisierung und Innovationsschwäche der Wirtschaftsunternehmen in Eschwege ist deshalb eine starke Restriktion für die Stadtpolitik, die sich auch finanziell in geringeren Steuereinnahmen und einer wachsenden Verschuldung der Stadt niederschlägt.

Die Fördermittel des Staates stellen auch in Eschwege „goldene Zügel“ dar. Einerseits ermöglichen sie erst eine Umsetzung von Projekten und Maßnahmen, die durch die Stadt eigenständig nicht zu finanzieren wären. Andererseits kanalisieren die staatlichen Fördermittelvorgaben maßgeblich die Inhalte der lokalen Strategiebildung. Bereits die Erarbeitung strategischer Entwicklungskonzepte geschieht wesentlich durch das Motiv, staatliche Fördermittel zu akquirieren. Diese Konzepte bilden zwar einen übergeordneten Orientierungsrahmen, sind jedoch faktisch kaum in der Lage bestimmte Schwerpunkte zu setzen. Im Stadtumbaukonzept wird das „Sammeln von Programmteilnahmen“ explizit als „eine Notwehrmaßnahme und ein

notwendiger Instrumenteneinsatz zur Bewältigung anstehender Probleme“ bezeichnet. Die Wirkung der staatlichen Mehrebenenverflechtung ist deshalb ambivalent. Einerseits werden über die Förderpolitik auf der lokalen Ebene Anreize für ein ressortübergreifendes und interkommunales Handeln gegeben, andererseits führt die Vielzahl von gering ausgestatteten Förderprogrammen unweigerlich zu einer Verzettelung des lokalen Handelns. Während also der Staat ein strategisches Handeln der Städte intendiert, bewirkt die Förderpraxis unter den gegebenen Bedingungen auf der lokalen Ebene der Stadtpolitik eher das Gegenteil.

3. Wie spiegeln sich Selbst- und Fremdbilder in lokalen Themen und Entwicklungsparadigmen wider?

Selbst- und Fremdbilder spiegeln sich kaum in lokalen Diskursen und Entwicklungsparadigmen. Die Akteure der Stadt verorten sich in Ausschnitten allenfalls selbst als „innere Peripherie“, „abgehängter Raum“ und „wenig offen gegenüber Neuem“ und spiegeln damit das tendenziell negative Image Nordhessens. Eine Stigmatisierung der Stadt auf der Grundlage stadtspezifischer Themen ist nicht erkennbar. Die erkennbaren Ansätze sind weniger durch negative Fremdzuschreibungen, sondern vielmehr durch Selbstzuschreibungen feststellbar.

4. Welche Governancemodi charakterisieren die lokalpolitischen Themen? Wie kommen Policy-Agenden zustande, auf welche Weise werden diese implementiert?

Eine wichtige Umgangsform der Stadtpolitik in Eschwege mit den zunehmenden Problemen stellt die Professionalisierung der Stadtverwaltung dar. Führungspositionen in den Bereichen Tourismusförderung, Wirtschaftsförderung und Stadtplanung wurden seit einigen Jahren durch professionelle Köpfe neu besetzt. Wesentliche Motive der Stadtpolitik dafür waren, durch professionelle Mitarbeiter neue Lösungsansätze für die Peripherisierungsprobleme zu finden und staatliche Fördermittel für die Stadt zu akquirieren. Durch die Professionalisierung erfolgte eine breitere Auffächerung von Themen und die Einführung neuer Themen, neue Methoden bei der Implementierung von Themen, die Überwindung der passiven Nehmerposition der Stadtpolitik im Hinblick auf finanzielle Mittel. Insgesamt ist in Eschwege bei den Akteurnetzwerken und Governancemodi eine Dominanz der öffentlichen Stadtverwaltung im Sinne eines „managerialen“ Governance-Modus feststellbar, während sich die private Wirtschaft aufgrund der Konzernabhängigkeiten von Filialunternehmen oder der Wirtschaftsschwäche eingessener Unternehmen wenig in die lokale Stadtpolitik einmischt.

Die Professionalisierung der Stadtverwaltung hat im Hinblick auf die Policy-Agenden zu widersprüchlichen Ergebnissen geführt. Einerseits wurden nach einer Phase des Inkrementalismus neue strategische Konzepte erarbeitet (u.a. „Eschwege-Programm“, integrierte Stadtbaukonzept, regionales Entwicklungskonzept, Einzelhandels- und Zentrenkonzept), die Ziele, Handlungsfelder und teilweise auch Leitprojekte definieren. Die Verwaltung hat damit eine Aufgabe übernommen, die durch die Politik bis dahin nicht geleistet wurde. Andererseits ist auf der Implementationsebene in den letzten Jahren eine zunehmende Verzettelung des Handelns durch die kurzfristige Abfolge wechselnder Themen zu erkennen. So ist die relativ kleine Stadt Eschwege gleich in sechs Programmen des Landes Hessen eine Modellstadt und wird durch eine Vielzahl weiterer staatlicher Programme gefördert. Die starke Fördermittel-

Orientierung der durch die Professionalisierungsstrategie erneuerten oberen Ebene der Stadtverwaltung, die damit ihre Kompetenzen und Ideen in die Stadtpolitik einbringt, bedingt die Gefahr der ausschließlichen Orientierung auf extern geförderte Projekte mit dem Ziel der Mitteleinwerbung und einer Fokussierung auf kurze Zeiträume auf Kosten einer längerfristigen Strategie und einer Schwerpunktsetzung. Dieser Widerspruch zwischen langfristigen Zielen und kurzfristigen Handeln kommt besonders in der Person des neu eingestellten Wirtschaftsförderers der Stadt zum Ausdruck, der mit hohen strategischen Steuerungsansprüchen sein Amt angetreten hat.

5. Welche Persistenzen weisen Entwicklungsparadigmen über einen längeren Zeitraum hinweg auf und wie wirken sich diese auf die Strategiebildung und Handlungsoptionen aus?

In Eschwege werden Persistenzen in politischen Handlungsweisen deutlich, die über lange Zeiträume auf vergleichbare, stets wiederkehrende Verhaltensmuster v.a. der politischen Akteure hinweisen. Die Stadtpolitik in Eschwege ist seit mehr als sechs Jahrzehnten stark auf die Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel orientiert. Diese Pfadabhängigkeit des lokalen Handelns hat sich historisch aus der Förderung der Stadt als Teil des Notstandsgebiet nach dem Zweiten Weltkrieg und als Teil des Zonenrandgebiets entwickelt. Sie wird bis heute durch die Teilnahme an einer Vielzahl von Modellvorhaben und Förderprogrammen fortgesetzt. Dadurch bildete sich ein persistentes lokalpolitisches Muster heraus, welches die strategische Handlungsfähigkeit der Stadt stark an externe Ressourcenzuwendungen koppelt. Die über das Festhalten an der Mittelakquise durch Fördermittel hinaus ergebenden Handlungsoptionen der Stadt sind gering. Das historische Festhalten an staatlichen Fördermitteln führt jedoch dazu, dass die Themen des Einsatzes dieser Mittel bereits vorgeben sind. Inhaltliche Variationen entsprechend der Notwendigkeit beim Umgang mit Peripherisierungsprozessen sind kaum möglich. Umgangsstrategien, zu deren Umsetzung kein Förderprogramm existiert, können zwangsläufig nicht verfolgt werden. Kreativität und Ideenreichtum scheitert aber nicht nur an der inhaltlichen Gebundenheit von Mitteln, sondern auch an der befristeten Abrufmöglichkeit der Mittel, die den realen Erfordernissen des Mitteleinsatzes oft nicht entspricht.

Literatur und Quellen

Abendroth, Elisabeth (2004): Hessen. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Die Deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Wiesbaden. S. 145-164.

Bernt, Matthias; Bürk, Thomas; Kühn, Manfred; Liebmann, Heike; Sommer, Hanna (2010): Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen. Problemstellung, theoretische Bezüge und Forschungsansatz, Working Paper No 42, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner (www.irs-net.de).

Bertelsmann-Stiftung: Wegweiser Kommune: www.wegweiser-kommune.de (letzter Zugriff: 01.05.2010).

Bildungsserver Hessen: http://dms.bildung.hessen.de/ereignisse/gedenktage/juni/hist_06-25-1952_0175.html (letzter Zugriff: 29.4.2010).

Conrad, Wolfgang (2003): Strategiekonzept Eschwege – Politische Techniksteuerung im Rahmen eines integrierten Entwicklungskonzeptes, in: ARL/DASL/BBR (Hrsg. 2003): Mittelstädte im Anpassungsprozess. Wissenschaftliches Kolloquium 2003 in Eisenach, Berlin, S. 38-42.

Conrad, Wolfgang (2006): Kooperationspapier für die Gründung der Innovationsregion Mitte, Manuskript, Eschwege.

Conrad, Wolfgang (2007): Neues Altern in der Stadt Eschwege, Vortragspräsentation auf einer Fachtagung am 14.11.2007, unveröffentlicht.

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Statistische Jahrbücher der Gemeinden (1990-2008). Köln.

Kollmann, Karl (1992): 1945-1992. Eine Chronik der Stadt in Zahlen und Fakten. In: Stadt Eschwege (Hrsg.): Geschichte der Stadt Eschwege. Eschwege. S. 165-193.

Kommunale Arbeitsgemeinschaft Mittleres Werratal (2007): Entwicklungskonzept der Region Mittleres Werratal (Entwurf), Bad Sooden-Allendorf.

Kreisstadt Eschwege/Bertelsmann Stiftung (2006): Neues Altern in der Stadt. Leitbild und Szenariobroschüre Eschwege, o.O..

Magistrat der Kreisstadt Eschwege (1979): Flächennutzungs- und Landschaftsplan, Eschwege.

Magistrat der Kreisstadt Eschwege (1996): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Entwurf), Eschwege.

Magistrat der Kreisstadt Eschwege (2007): Integriertes Stadtumbaukonzept Kreisstadt Eschwege 2006/07, Eschwege.

Pletsch, Alfred (1989): Hessen. In: Storkebaum, Werner (Hrsg.): Bundesrepublik Deutschland. Wissenschaftliche Länderkunden band 8/III. Darmstadt.

Pierrot, Peer (2009): Merian Aktiv Werratal. München.

Stadt- und Regionalplanung (2009): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Kreisstadt Eschwege, Köln.

Regierungspräsidium Kassel (2000): Regionalplan Nordhessen 2000. Beschlossen 01.11.2000. Genehmigt 29.05.2001.

Regierungspräsidium Kassel (2009): Regionalplan Nordhessen 2009. Beschlossen 02.07.2009. Genehmigt 11.01.2010.

Werra-Rundschau 27.6.2009: Interview mit Bürgermeister Zick, Eschwege.

Experteninterviews Eschwege

Interview ESW 01	Verein f. Regionalentwicklung	16.9.2009
Interview ESW 02	Kulturverwaltung	3.11.2009
Interview ESW 03	Stadtplanung	3.11.2009
Interview ESW 04	Industrie- und Handelskammer	3.11.2009
Interview ESW 05	Volkshochschule	3.11.2009
Interview ESW 06	Landfrauen	3.11.2009
Interview ESW 07	Arbeiterwohlfahrt	3.11.2009
Interview ESW 08	Wirtschaftsförderung der Stadt	4.11.2009
Interview ESW 09	Tourismusförderung	4.11.2009
Interview ESW 10	Musikschule Werra-Meißner	4.11.2009
Interview ESW 11	Amtierender Bgm. seit 2009	19.1.2010
Interview ESW 12	Ehem. Bgm. 1985-2009	19.1.2010
Interview ESW 13	Ehem. Stadtkämmerer	19.1.2010
Interview ESW 14	Unternehmer	20.1.2010
Interview ESW 15	Stadtmarketing	20.1.2010

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildungen

Abb. 2.: Einwohnerentwicklung der Stadt Eschwege 1950 bis 2009	5
Abb. 3: Prozentuale Bevölkerungsentwicklung in Eschwege und Hessen im Zeitraum 1965 bis 2005 in fünf Jahren	6
Abb. 4.: Natürliche Bevölkerungsbewegung und Wanderungssaldo der Stadt Eschwege 1989 bis 2007	7
Abb. 5: Prozentuale Familien- und Bildungswanderung in Eschwege im Zeitraum 2003 bis 2008	8
Abb. 6: Beschäftigte in den Arbeitsmarktbezirken Eschwege und Witzenhausen im Zeitraum 1992 bis 2007.....	9
Abb. 7: Anteil der Industriearbeitsplätze in Eschwege im Zeitraum 1992 bis 2007	9
Abb. 8: Anteil Hochqualifizierter in Eschwege und Hessen.....	10
Abb. 9: Verschuldung pro Einwohner in Eschwege im Zeitraum 1990 bis 2007 im Vergleich mit der westdeutschen Durchschnittsgemeinde (20.000 bis 50.000 Einwohner)	12
Abb. 10: Einnahmen und Ausgaben im Kommunalen Haushalt der Stadt Eschwege im Zeitraum 1980 bis 2006 im Vergleich mit der westdeutschen Durchschnittsgemeinde (20.000 bis 50.000 Einwohner)	13
Abb. 11: Transfer- und Kreditabhängigkeit des kommunalen Haushaltes der Stadt Eschwege.....	14
Abb. 12: Abhängigkeit des kommunalen Haushaltes der Stadt Eschwege von Sondertransfers.....	15

Tabellen

Tab. 1: Prozesse der Peripherisierung, Probleme und Umgang in Eschwege.....	16
Tab. 2: Chronologische Übersicht über Peripherisierungsprozesse und gegenläufige Prozesse in Eschwege.....	18
Tab. 3: Peripherisierungsprozesse, Umgangsstrategien und Implementation in Eschwege.....	42