

Götz Datko

## **Neupositionierung der Innenstädte**

Mit einem kooperativen Ansatz zum Ziel

Aufsatz zur SVSM Academy „Handlungsspielräume und Chancen der Innenstadtentwicklung“ am 24. Juni 2010

Versteht sich als Auszug aus der Publikation:

Datko, Götz: Stadtmarketing als Instrument der Kommunikation, Kooperation und Koordination, Untersuchung kooperativer Stadtmarketingansätze mit Blick auf den Dreiländervergleich Deutschland - Österreich – Schweiz, Hamburg 2009

InterUrban AG  
Dr. Götz Datko  
Projektleiter  
Dufourstrasse 42  
Postfach  
CH-8032 Zürich  
Tel. +41 43 244 87 50  
[goetz.datko@interurban.ch](mailto:goetz.datko@interurban.ch)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Der Bedeutungs- und Funktionswandel der Innenstädte</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Stärken und Schwächen der Innenstädte auf dem Weg zur Neupositionierung</b> .....	<b>5</b>
2.1	Wettbewerbsnachteile der Innenstädte .....	5
2.2	Wettbewerbsvorteile der Innenstädte .....	5
<b>3</b>	<b>Der kooperative Lösungsweg</b> .....	<b>8</b>
3.1	Bedeutung des kooperativen Vorgehens .....	8
3.2	Neues, kooperatives Planungsverständnis .....	9
3.3	Vorteile und Grenzen des kooperativen Vorgehens .....	9
3.4	Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperation .....	10
3.5	Eigentümer als wichtige Akteure .....	12
<b>4</b>	<b>Stadtmarketing als „neuer“ Ansatz für die Innenstadtentwicklung</b> .....	<b>13</b>
4.1	Stadtmarketing als Reaktion auf den Bedeutungsverlust der Zentren .....	13
4.2	Stadtmarketing als Gefäß für den Kooperationsaspekt .....	15
4.3	Die Organisation der Kooperation .....	16
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen / Empfehlungen</b> .....	<b>19</b>
	<b>Quellenangaben</b> .....	<b>21</b>

# 1 Der Bedeutungs- und Funktionswandel der Innenstädte

Das Thema des Bedeutungsverlustes der Innenstädte ist schon seit langem „aktuell“. Bereits 1964 schrieb Gerhard Stoeber: „Die City verliert ihre Funktion als ‚Daseinsmittelpunkt‘ des öffentlichen Lebens, als ‚Versammlungsstätte‘, als ‚gemeinschaftliches Forum gleichberechtigter Bürger‘.“<sup>1</sup>

Der Wandel der Innenstädte ist auf mehrere sich ständig ändernde Faktoren zurückzuführen. Als wichtigster Punkt ist die Suburbanisierung zu nennen. Der Begriff „Suburbanisierung“ beschreibt das flächenhafte Wachstum im Umland der Städte, das in den letzten Jahrzehnten die Stadtentwicklung in Westeuropa und Nordamerika wesentlich prägte<sup>2</sup>. Suburbanisierung ergibt sich aus der Summe zahlreicher mehr oder minder rational getroffener Einzelentscheidungen von Haushalten und Unternehmen. Basierend auf individuellen Kosten-Nutzen-Rechnungen wollen sie Vorteile mit der Standortentscheidung erzielen<sup>3</sup>.

Die Vorteile der Suburbanisierung sind die Aufwertung des Umlandes durch neue Funktionen und die Verringerung des Nutzungs- und Verkehrsdrucks der Kernstädte. Die Nachteile überwiegen jedoch deutlich. Mäding nennt sieben Problempunkte<sup>4</sup>:

- Flächenverbrauch im Umland
- Steigendes Verkehrsaufkommen in der Region
- Wachsende soziale Segregation
- Zusätzlicher Infrastrukturbedarf
- Probleme bei Kommunalfinanzen (zumindest der Kernstädte)
- Probleme der städtebaulichen Gestalt
- *Und: Funktionsverlust der Kernstädte und insbesondere der Innenstädte*

Prägten die Kernstädte einst ihr Umland, so sind sie als Folge der Suburbanisierung heute nur noch eines von vielen Elementen in einem stadtgeprägten Raum, bei dem man von einer multizentrischen Stadtregion sprechen kann. Gleiches gilt besonders für die Innenstädte, den drastischsten „Verlierern“ der Suburbanisierung: Für die Bewohner einer Region sind die Innenstädte immer weniger ein wichtiger „Orientierungspunkt“. Sie wählen für die Organisation ihres Alltages und für die Erfüllung ihrer Bedürfnisse nach Arbeit, Versorgung und Freizeit aus einem breit gefächerten Angebotsnetz in einer großen räumlichen Fläche. Viele Innenstadtfunktionen sind nicht mehr auf die Standortvorteile eines urbanen Zusammenhanges angewiesen. Im Gegenteil: Die Innenstädte gelten nur als ein möglicher Ort unter vielen, der dabei meistens noch schlecht zu erreichen ist.<sup>5</sup> Es sind „die Stadtregionen von heute eher als Netzstädte zu begreifen, in denen die traditionellen Zentren und Nebenzentren ergänzt werden um eine Vielzahl von Orten mit Funktionen, die vormals in der städtischen Mitte beheimatet waren.“<sup>6</sup> Die Neuverteilung der Funktionen kann soweit reichen, dass „der Kern (..) immer mehr zu einer auf wenige Dienstleistungen und touristische Attraktionen spezialisierten Ergänzung des Umlandes zu werden [droht].“<sup>7</sup>

Dabei ist der Prozess der Suburbanisierung noch nicht abgeschlossen. Vor allem der Einzelhandel in den Zentren wird noch weiter zurückgehen. Eine wesentliche Ursache sind die wegen der hohen Besucherzahlen kontinuierlich angestiegenen Mietpreise, die sich der traditionelle Einzelhandel kaum mehr leisten kann. „Die Magnetwirkung der Flaniermeilen und Fußgängerzonen hat die Mietpreise so weit nach oben getrieben, dass gerade jene Nutzungen, die zu einem wesentlichen Teil ihren eigentlichen Reiz ausmachen und ihren Ruf mit-

<sup>1</sup> Vgl. Stoeber, zitiert in Pesch, S.12.

<sup>2</sup> Vgl. Burdack, in Burdack; Herfert; Rudolph, S.8.

<sup>3</sup> Vgl. Mäding, S.7.

<sup>4</sup> Vgl. Mäding, S.7ff.

<sup>5</sup> Vgl. Mäding, S.1f; Pesch, in Hatzfeld; Pesch, S.170 und Sieverts; Koch; Stein; Steinbusch, S.34.

<sup>6</sup> Pesch, S.99.

<sup>7</sup> Harlander; Jessen, in Brake; Dangschat; Herfert, S.197.

begründet haben, auf der Strecke bleiben.“<sup>8</sup> Entsprechend setzen sich Filialen großer Unternehmensketten durch.

Die Situation ist häufig prekär. Trotzdem scheint die Behauptung zu weit zu gehen, die neue Konkurrenz an der Peripherie verursache das Aussterben der Innenstädte. Die räumliche Verschiebung der Handelsschwerpunkte mindert zwar die Bedeutung der Innenstädte als Orte des Einkaufens, führt aufgrund ihrer Multifunktionalität aber nicht zu einer existenziellen Bedrohung. Es ist weniger von einem Bedeutungs- und Funktionsverlust, als vielmehr von einem tiefgreifenden Bedeutungs- und Funktionswandel zu sprechen.<sup>9</sup> Die These der „Entleerung“ der Kernstädte und der Innenstädte gilt als überzogen<sup>10</sup>. Nach Pesch ist es die Kultur der Vielfalt, welche die Faszination der Innenstädte ausmacht. Dabei bleibt jedoch unklar, wie die Lücke gefüllt werden soll, die der Handel in den Zentren hinterlässt. Denn: Die Problematik der hohen Mietpreise in den Zentren betrifft nicht nur den Einzelhandel, sondern auch weitere Nutzungen, die für eine urbane Vielfalt wichtig sind.<sup>11</sup>

### **Das Fallbeispiel Salzburg, Österreich:**

Die linke Altstadt Salzburgs war von reichen Kaufleuten geprägt. Dort spürten die Unternehmer früh, dass es mehr Zusammenhalt braucht, um den Folgen der Suburbanisierung standzuhalten. Zahlreiche Einzelhändler, Gastronomen und Hoteliers schlossen sich bereits in den 1970er Jahren zur „Innenstadtgenossenschaft“ zusammen. Diese verfolgte mit dem gemeinsamen Auftreten nach aussen und der Koordination von Einzelaktivitäten schon sehr früh gemeinsame, abgestimmte Aktivitäten. In der „schwächeren“ rechten Altstadt reagierte man Ende der 1980er Jahre mit der Gründung des Vereins „Rechte Altstadt“. Linke und rechte Altstadt konkurrierten miteinander. Der Fluss wurde als Grenze nicht überschritten – es fand keine Kooperation über die Salzach hinweg statt.

Die Problematik verschärfte sich, da die Altstadt verstärkt von einer neuen Welle der Enturbanisierung erfasst wurde, in der nach der Bevölkerung, den Einkaufseinrichtungen, den Arbeitsplätzen und den Bildungsinstitutionen schliesslich auch noch die Kultureinrichtungen verstärkt an den Stadtrand zogen. Diese Rahmenbedingung beschleunigte den bereits fortgeschrittenen Prozess des Bedeutungsverlustes der Innenstadt erheblich. Die Unternehmer der linken Altstadt konnten sich nicht mehr auf ihrer Vorrangstellung berufen und einige von ihnen mussten ihre Geschäfte aus wirtschaftlichen und anderen Gründen schliessen. In dieser Zeit übte der damalige Vize-Bürgermeister starken politischen Druck aus und bewirkte 1999 den Zusammenschluss der beiden traditionell „verfeindeten“ Altstadtteile in der Altstadt Salzburg Marketing GmbH. Durch ein gemeinsames Stadtmarketing sollten neue Wege für die Altstadt gefunden und den Gefahren des Bedeutungs- und Funktionsverlustes entgegnet werden.

<sup>8</sup> Pesch, in Christ, S.106.

<sup>9</sup> Vgl. Harlander, in Zimmermann, S.37ff.

<sup>10</sup> Vgl. Harlander; Kuhn, in Bernhardt; Fehl; Kuhn; Petz, S.237ff.

<sup>11</sup> Vgl. Pesch, S.97ff.

## 2 Stärken und Schwächen der Innenstädte auf dem Weg zur Neu-positionierung

### 2.1 Wettbewerbsnachteile der Innenstädte

Der traditionelle Einzelhandel in den Innenstädten sieht sich mit dem massiven Nachteil konfrontiert, dass er wegen seiner kleinteiligen Struktur bei der Werbekraft, der Funktionalität und dem Komfort unvermeidlich hinter den zentral gesteuerten Einkaufs- und Unterhaltungszentren der Peripherie zurück bleibt. Dies ist in der Regel auch dann noch der Fall, wenn er koordiniert auftritt. Hinzu kommt weiter, dass in Einkaufszentren für ein möglichst hohes Kundeninteresse das Angebot sorgfältig zusammengestellt wird. Dafür finden dort auch Unternehmen Platz, die nur niedrigen Umsatz erzielen und nur niedrige Mieten aufbringen können, dafür aber für eine ausgesprochen attraktive Einkaufsatmosphäre sorgen. In den Innenstädten hingegen ist es nahezu undenkbar, über unterschiedlich hohe Mieten das Angebot zu regeln.<sup>12</sup> So sind es gerade die grossen Einkaufszentren auf der grünen Wiese, denen gerne die Hauptschuld am Verschwinden kleiner Einzelhandelsbetriebsformen und an der drohenden Verödung von Innenstadtbereichen gegeben wird<sup>13</sup>.

Mitte der 1990er Jahre entstanden die ersten grossen Einkaufszentren in der Peripherie Salzburgs. Das grösste davon ist der 1997 eröffnete Europark, der jährlich rund sieben Millionen Besucher zählt. Nach Schätzungen der Altstadt Salzburg Marketing GmbH beläuft sich dessen Umsatz auf 7.500 Euro pro Quadratmeter, was zu den Spitzenwerten in Europa zählt. Für die Altstadt geht man hingegen von rund 5.000 Euro pro Quadratmeter aus. Dieser Wert ist ebenfalls sehr hoch, jedoch ist der Altstadt durch den Konkurrenten eine ernst zu nehmende Wettbewerbssituation entstanden.

Erschwerend kommt hinzu: Die Innenstadt weist nicht nur hinsichtlich der Handelsfunktion gegenüber peripheren Lagen Nachteile auf. Auch die wichtige Wohnfunktion zeigt einige Nachteile. Es kann der zusätzliche Pro-Kopf-Flächenbedarf in den Innenstädten nicht aufgefangen werden und weiter erschweren Freiflächendefizite, Immissionsbelastungen, ein überalterter Wohnungsbestand, insbesondere aber hohe Boden- und Mietpreise eine Neuetablierung der Innenstadt als Wohnort.<sup>14</sup>

### 2.2 Wettbewerbsvorteile der Innenstädte

Die zentralen Wettbewerbsvorteile der Innenstädte lassen sich in wenigen Begriffen fassen: Neben der bereits beschriebenen „Multifunktionalität“ ist dies „Öffentlichkeit“ und „Geschichte“.

Es ist eine bedeutende Eigenart der Innenstädte, dass der öffentliche Raum nirgendwo so öffentlich ist wie in ihnen. In den Innenstädten finden Randgruppen und politische Aktivitäten Platz, was in einer sich ausdifferenzierenden sozialen Geographie von grosser Wichtigkeit ist. Anders ist das in den Einkaufszentren: Dort kann bestimmten, als problematisch empfundenen Bevölkerungsgruppen der Zutritt untersagt werden. Eine Öffentlichkeit in einem politischen Sinn ist dort nicht gegeben.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Pesch, S.8 und S.97ff.

<sup>13</sup> Vgl. Harlander; Kuhn, in Bernhardt; Fehl; Kuhn; Petz, S.234.

<sup>14</sup> Vgl. Pesch, S.53f, Pesch, in Christ, S.109 und Schäfer S.36ff.

<sup>15</sup> Vgl. Pesch, S.55.

Inga Horny, Geschäftsführerin der Altstadt Salzburg Marketing GmbH: „Im öffentlichen Raum darf man flanieren, auf einer Bank sitzen und die Leute beobachten, Skateboard fahren, einen Hotdog essen. In einem Einkaufszentrum darf man nur noch einkaufen.“<sup>16</sup> Das sei auch die drohende Gefahr für die Innenstadt, die es abzuwenden gelte. Es dürfe sich die Altstadt nicht in eine Art Einkaufszentrum unter offenem Himmel reduzieren. Vielmehr gelte es, den eigenen Bürgern und auch den Besuchern die Vielschichtigkeit der Altstadt zu vermitteln und zu verdeutlichen, dass nicht nur Angebote für schnelle Fotos und ein „hastiges Flanieren“ vorhanden sind.

Damit wird bereits deutlich: Die Stärkung der Innenstädte ist keinesfalls durch eine ausschliessliche Konzentration auf die Detailhandelsförderung zu erreichen. Ziel muss es sein, die beiden prägenden Elemente der Innenstädte „Öffentlichkeit“ und „Multifunktionalität“ zu wahren und wo irgend möglich auszuweiten. Die Aufgabe der Innenstadtentwicklung wird sein, nach dem weitgreifenden Bedeutungsverlust wieder neue Funktionen für die Innenstädte zu finden. Dabei wird vielerorts durchaus offen mit der Frage umgegangen, ob mit einer Pflege der aktuell noch vorhandenen Funktionen der weiter fortschreitende Bedeutungsverlust der Innenstadt tatsächlich aufgehalten werden kann oder ob er nur hinausgezögert wird. Zwar wird die Pflege der noch vorhandenen Funktionen als wichtig angesehen, mehr Nachdruck wird aber meist darauf gelegt, die Innenstadt wieder mit mehr und neuer Funktionalität zu füllen. „Mehr“ meint eine größere Breite an Inhalten und nicht das Klammern an verbleibenden Funktionen.

In Salzburg war es nicht zuletzt der Massentourismus, welcher der Innenstadt ihre Vielfalt entzog. Über das Gesamtjahr verteilt wirkt die sehr hohe Frequentierung der Altstadt durch Touristen eher mindernd auf ihre Attraktivität für die eigene Bevölkerung. Vor Ort wird Salzburg von manchen Personen - entsprechend überspitzt formuliert - als „sterbende Stadt unter massiger Frequentierung“ bezeichnet. Nur wenige „besondere“ Geschäfte mit Tradition halten sich bislang trotz der immensen monatlichen Mietpreise von bis zu 150 Euro pro Quadratmeter in der Altstadt. Damit ist noch ein gewisses Potenzial für Einheimische vorhanden. Der Branchenmix passt sich jedoch zunehmend dem Massentourismus an.

Es besteht die besondere „Problemsituation“, dass die Altstadt von Salzburg reich an Faktoren ist, die für das Fremdimage und damit für den Tourismus wertvoll sind, gleichzeitig aber an positiv besetzten Identifikationsmöglichkeiten für die eigenen Bürger verarmt. Im Rahmen der Arbeit der Altstadt Salzburg Marketing GmbH soll die Altstadt für die eigenen Bürger und auch für die alteingesessenen Unternehmer attraktiver und in ihrer funktionalen Vielfalt gestärkt werden.

Als ein gelungenes und innovatives Beispiel, wie wieder „mehr“ Funktionalität in die Innenstadt gebracht wird, sind die so genannten „Unternehmenskooperationen“ zu nennen. Diese verstehen sich als thematische Arbeitskreise, die zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Altstadt Salzburg durch die Positionierung einzelner Cluster, das Bündeln von Stärken und das Nutzen von Synergien beitragen sollen. Sie basieren auf der Erkenntnis, dass eine grosse Breite unterschiedlicher Funktionen und unterschiedlicher vertretener Branchen unabdingbar für das Überleben der Altstadt ist, im Stadtmarketing jedoch die ganze Themenbreite „auf einmal“ bearbeitet werden kann. In den Unternehmenskooperationen werden daher Themen einzeln und gemeinsam mit den relevanten Privatakteuren angegangen und erst später wieder aufeinander abgestimmt.

Bei den Unternehmenskooperationen werden Themen angesprochen, die ansonsten bislang keine Berücksichtigung fanden. Gezielt sollen neue Personen als Spezialisten für be-

<sup>16</sup> Zitat aus einem Expertengespräch im Oktober 2005.

stimmte (neue) Themen im Stadtmarketing gewonnen werden. Beispielsweise werde in der „Unternehmenskooperation Gesundheit“ unter anderem Ärzte angesprochen. Die Unternehmenskooperationen sind nicht auf Dauer angelegt. Sobald die angegangenen Unternehmenskooperationen selbstständig arbeiten, möchte sich die Geschäftsstelle des Stadtmarketing wieder aus der Arbeit zurücknehmen, um Kapazitäten für weitere Unternehmenskooperationen freizumachen. Stadtmarketing funktioniert hier als Katalysator für ein professionelles privates Engagement für eine vielfältige Innenstadt. Aktuelle Unternehmenskooperationen sind „Mode, Beauty und Lifestyle“, „Kulinarik und Stadtleben“ und „Kunst, Kultur und Festivals“.

Die Bestandspflege und die Schaffung neuer Angebote kann ergänzt werden durch das Wiederbeleben von „Altbewährtem“ und Traditionellem. Dabei kann die von Sieverts aufgestellte These, dass die Welt der Zwischenstadt noch nicht zur „Kultur“ gerechnet und ihrer Gestaltung erst dann mehr Bedeutung beigemessen wird, wenn dies der Fall sein wird, im Umkehrschluss als Vorteil für die Innenstädte gelten: Ungebrochen ist die Wertschätzung, die der Kultur beigemessen wird, die Innenstädte oder Altstädte verkörpern. Städte und dabei vor allem die Innenstädte verfügen über „Geschichte“, „Verfassung“ und „Glanz“ – auch wenn Innenstädte manche ihrer „klassischen“ Funktionen verlieren, verkörpern sie noch immer das Ideal der europäischen Stadt.<sup>17</sup> Die Innenstädte profitieren dem erstarkenden Umland gegenüber in dem weiteren Zusammenhang, dass die „neuen Zentren“ im Umland von den Bürgern noch nicht vollständig angenommen wurden. Noch wird das Ideal in der kompakten europäischen Stadt gesehen und die Zwischenstadt gilt eher als hässlich und zerstörerisch.<sup>18</sup>

Das Stadtmarketing von Salzburg widmet sich der Aufgabe, althergebrachte, noch verbliebene Besonderheiten der Altstadt herauszuarbeiten und bekannt zu machen. Wegen der Anpassung an den Massentourismus und aufgrund allgemeiner Trends wurde die Altstadt als Wohnort weniger nachgefragt und das Durchschnittsalter ihrer Bewohner stieg stetig an. Wesentliches Ziel des Stadtmarketing ist es, zumindest die noch verbleibenden „Spezialgeschäfte“ in der Altstadt zu halten, positiv besetzte Identifikationsmerkmale für die eigene Bevölkerung zu schützen und auszubauen und die Attraktivität als Wohnraum wieder zurück zu gewinnen.

---

<sup>17</sup> Vgl. Greiner, S.23.

<sup>18</sup> Vgl. Sieverts; Koch; Stein; Steinbusch, S.20.

## 3 Der kooperative Lösungsweg

### 3.1 Bedeutung des kooperativen Vorgehens

Die Wettbewerbsvorteile der Innenstädte sind verdeutlicht. Doch erschwert die Problematik der unübersichtlichen Akteurs- und Eigentümergeviertel, die Wettbewerbsvorteile geltend zu machen.

Warum ist dies so?

Zwar sind den Stadtverwaltungen kommunalpolitische Steuerungsinstrumente gegeben, über welche sie auf Privatakteure einwirken können, jedoch bleiben diese im Wesentlichen auf zwei Interventionsmöglichkeiten beschränkt:

- Zum einen besteht die Möglichkeit des hoheitlichen „Bestimmens“. Mit verschiedenen Instrumenten wie Richtplänen oder Gestaltungsplänen können die Verwaltungen verbindliche Entscheidungen treffen.
- Zum anderen können Anreize geschaffen werden. Etwa können Vorhaben finanziell oder auch personell unterstützt oder steuerlich begünstigt werden. So können Entwicklungen auch dann beeinflusst werden, wenn keine Möglichkeiten des hoheitlichen Handelns vorhanden sind.<sup>19</sup>

Beide Interventionswege sind heute unzureichend. Dies illustriert ein kurzer Blick in die Geschichte der Planung: In der Frühphase der Planungsentwicklung gab es auf der einen Seite die Planer und auf der anderen Seite deren zu beplanendes Gebiet und die Adressaten ihrer Planungen. Später wurde die Stadtentwicklung bipolar, sprich, sie wurde zusätzlich von Märkten mit zunehmendem Einfluss, wie dem Immobilien-, Kapital- und Baumarkt, mitbestimmt. Ab den 1980er Jahren schliesslich kommt die Gesellschaft (private Haushalte, Vereine usw.) als dritter Pol hinzu. Heute findet Stadtentwicklung damit in einem dreipoligen Spannungsverhältnis zwischen kommunalen Akteuren, Märkten und privaten Haushalten statt. Auch früher schon mag den kommunalen Akteuren die Einflussnahme der beiden anderen Pole auf die Stadtentwicklung bewusst gewesen sein. Allerdings wurden sie eher als Gegner der eigenen planerischen Aktivitäten betrachtet und daher aus dem Planungsprozess bewusst ausgeschlossen. Spätestens das sich verschärfende Problem der Engpässe in den Verwaltungen änderte diese Betrachtungsweise, zumal es fortan immer weniger möglich war, mit Anreizsystemen auf die Privaten einzuwirken. Die öffentliche Seite musste einsehen, dass die anderen Akteure ebenfalls an den zu lösenden Aufgaben arbeiten, nur auf andere Weise und nach eigenen Zielen.<sup>20</sup> Nun darf sich die öffentliche Hand nicht mehr darauf beschränken, nur auf die Folgen des Handelns von Privatakteuren zu reagieren, die Auswirkungen zu regulieren. „An die Stelle dieses kurzfristig orientierten ‚muddling through‘ muss deshalb eine langfristige Perspektive treten“<sup>21</sup>, die nur in Kooperation der relevanten Akteure gelingen kann.<sup>22</sup>

Auf den Punkt gebracht: Für eine Neupositionierung der Innenstädte sind Kooperationen un-  
gemein bedeutsam; denn ohne das Zutun der Privaten sind einige Bereiche der Innenstadt-  
entwicklung und dabei vor allem die wirtschaftlichen Themenfelder (Detailhandel, Gastrono-  
mie, Hotellerie usw.) nur sehr eingeschränkt beeinflussbar. Einige Zielsetzungen bleiben  
ohne das Zutun Privater unerreichbar. Zudem verfügen die Betroffenen häufig über beachtliche  
Möglichkeiten, die Vorhaben der öffentlichen Hand zu blockieren<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. Heinze, in Birk; Grabow; Hollbach-Grömig, S.224.

<sup>20</sup> Vgl. Selle, S.62f.

<sup>21</sup> Alisch, S.215.

<sup>22</sup> Vgl. Alisch, S.214f.

<sup>23</sup> Vgl. Kersting, S.16.

### **3.2 Neues, kooperatives Planungsverständnis**

Die genannten Gründe des Bedeutungsanstiegs eines kooperativen Vorgehens führen zu einem neuen, kooperativen Planungsverständnis. Durch Kooperationen wird der ansonsten hoheitlich und „hinter verschlossenen Türen“ geführte Entscheidungsprozess des politisch-administrativen Systems nach aussen geöffnet. Politik und Verwaltung sind nicht mehr die einzigen Akteure, stattdessen verlagert sich die Entscheidungsmacht in kommunikative Prozesse. Daraus resultiert eine neue, vom traditionellen Planungsverständnis wesentlich abweichende Prozessgestaltung.<sup>24</sup>

Selle beschreibt es wie folgt: „An die Stelle segmentierter und monologischer Entscheidungsverläufe treten pragmatische, auf Problemzusammenhänge gerichtete, dialogische Prozesse.“<sup>25</sup> Dieses Planungsverständnis bringt zwei wesentliche Vorteile:

- Durch den direkten Einbezug verschiedenster Partner können realitätsnahe Bilder gewonnen und komplexe Problemzusammenhänge sichtbar gemacht werden, von denen aus der Perspektive bürokratischer Zuständigkeiten stets nur Ausschnitte erkennbar sind<sup>26</sup>.
- In segmentierten und monologischen Entscheidungsverläufen kann der aktuelle Wissens- und Interessensstand verschiedener Akteure nur erfasst werden. Dialogische Prozesse hingegen vermögen ihn auch zu beeinflussen.<sup>27</sup>

Um das dialogische Vorgehen zu ermöglichen, muss es mit Entscheidungsmacht versehen werden. „Prozeduralisierung“ bezeichnet in diesem Zusammenhang die Übergabe von Problemen, deren Lösungsweg erst noch gefunden werden muss, an Verfahren. Die Lösungsfindung erfolgt nicht mehr wie im klassischen Vorgehen im politisch-administrativen System, sondern in seinem Umfeld, also gemeinsam mit den betroffenen Akteuren.

### **3.3 Vorteile und Grenzen des kooperativen Vorgehens**

Ein kooperatives Vorgehen ist auf dem Weg zur erfolgreichen Neupositionierung der Innenstädte unverzichtbar. Doch darf es auch nicht überstrapaziert werden. Bei öffentlich-privaten Kooperationen ergeben sich Schwierigkeiten, die in der Natur der Sache liegen:

- Die Kooperationen sind durch sehr zahlreiche Interessen geprägt, die wenig transparent und divergierend sein können.
- Bei unterschiedlichen Akteuren bestehen ganz unterschiedliche Wahrnehmungsmuster.
- Es ist mit schlechten Erfahrungen oder Vorbehalten der Akteure untereinander zu rechnen.<sup>28</sup>

Kurz: „Reibungsverluste“ in Form von Organisations-, Informations- und Kontrollaufwand sind unvermeidbar.

Doch zur positiven Seite: Im Rahmen von fünf Fallstudien, in denen im Rahmen des Stadtmarketing ein kooperatives Vorgehen für eine Stärkung der Innenstädte praktiziert wird,

---

<sup>24</sup> Vgl. Selle, S.77ff.

<sup>25</sup> Selle, S.70.

<sup>26</sup> Vgl. Selle, S.70.

<sup>27</sup> Vgl. Selle, S.71.

<sup>28</sup> Vgl. Heinze, in Birk; Grabow; Hollbach-Grömig, S.224f.

wurde erhoben, welche wesentlichen Vorteile die beteiligten Akteure im kooperativen Vorgehen sehen<sup>29</sup>.

*Vorteile für die öffentliche Seite:* Die Akteure der öffentlichen Seite (Stadtverwaltung, Politik) sehen den wesentlichen Vorteil, dass bei den Privaten vorhandenes, ansonsten ungenutztes Potenzial für eine gemeinsame Stärkung der Stadt gewonnen werden kann. Damit gemeint sind überwiegend Sachkenntnisse, Projektideen und Arbeitsaufwand, weniger hingegen finanzielle Ressourcen. Dieser Nutzen wird dann besonders geschätzt, wenn das Gefühl besteht, die Stadtverwaltung stosse an die Grenzen ihrer Leistbarkeit und auch ihrer Zuständigkeit. Die Kooperationen können im positiven Sinne „Lückenfüller“ sein, wenn bei einigen Projekten die Verwaltung auf die Zusammenarbeit mit Privaten angewiesen ist, damit die Projekte zügiger oder überhaupt realisiert werden können. Bei einem ernsthaften und dauerhaften kooperativen Vorgehen müssen projektbezogene Zusammenarbeiten mit Privaten nicht immer wieder aufs Neue aufgebaut werden, das vorhandene Akteursnetzwerk kann für die Projektrealisierungen genutzt werden. Weiter war in den Fallstudien zu beobachten, dass über das dauerhaft kooperative Vorgehen bei den Privatakteuren und in der Öffentlichkeit eine allgemein hohe Akzeptanz von Entscheidungen erreicht werden kann. Nicht selten kommen kooperative Prozesse zu den gleichen Ergebnissen wie hoheitliche Planungen der Verwaltung. Die Ergebnisse eines kooperativen Prozesses werden jedoch bei den beteiligten, aber auch bei den nicht vertretenen Akteuren besser akzeptiert.<sup>30</sup>

*Vorteile für die Privatakteure:* Die Privatakteure (Detaillisten, Hoteliers, Interessenverbände, Bürger usw.) nennen als wesentlichen Vorteil des kooperativen Vorgehens, der öffentlichen Hand „auf Augenhöhe“ begegnen zu können. Sie schätzen sehr, für einen verhältnismäßig geringen finanziellen Aufwand neue Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten, sprich neue Wege zu erhalten, um ihre Interessen zu äußern und auch durchzusetzen.

Die Vorteile für die Privatakteure auf der einen Seite fordern andererseits einen wesentlichen Kompromiss von der öffentlichen Hand. Sie muss im Rahmen des Stadtmarketing auf ihre Vormachtstellung verzichten, da bei einem Festhalten an der Verwaltungshoheit bei den Privatakteuren die notwendige Motivation für eine Mitarbeit nicht erreicht werden kann. Auch die Privatakteure müssen die Fokussierung auf die eigenen Belange zugunsten der Verfolgung gemeinsamer Interessen mit der öffentlichen Hand und anderen Privatakteuren aufgeben. Eine weitere Gegenleistung der Privatakteure ist in der Aufwendung eines finanziellen und zeitlichen Beitrags zu sehen.

### **3.4 Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperation**

In den fünf Fallstudien wurde detailliert untersucht, welche Ausgangsbedingungen gegeben sein müssen, damit ein kooperatives Vorgehen erfolgreich ablaufen kann. Die folgenden vier zentrale Punkte wurden ausgemacht.

**Neutrale Handhabung:** Privatakteure lassen sich nur dann auf ein gemeinsames Vorgehen ein, wenn sie in dessen Rahmen der öffentlichen Hand gleichberechtigt begegnen können. Wird der kooperative Prozess nicht von beiden Seiten als „neutral“ wahrgenommen, ist die Gefahr gross, dass die Vorbehalte gegenüber einem gemeinsamen Vorgehen schnell wachsen. Insbesondere Akteure, die in wirtschaftlicher Konkurrenz zueinander stehen und im Rahmen eines langfristigen Prozesses zusammenarbeiten sollen, betrachten sehr misstrauisch, ob die Belange der „anderen“ bevorzugt oder gar mehr der finanziellen Mittel für diese aufgebracht werden.

---

<sup>29</sup> Die Fallstudien wurden in Biel/Bienne (Schweiz), Salzburg (Österreich), Konstanz, Gelsenkirchen und Esslingen am Neckar (jeweils Deutschland) durchgeführt. Die Ergebnisse basieren auf jeweils rund 15 leitfadengestützten Expertengesprächen. Zu den Fallstudien siehe Datko, S.77-160.

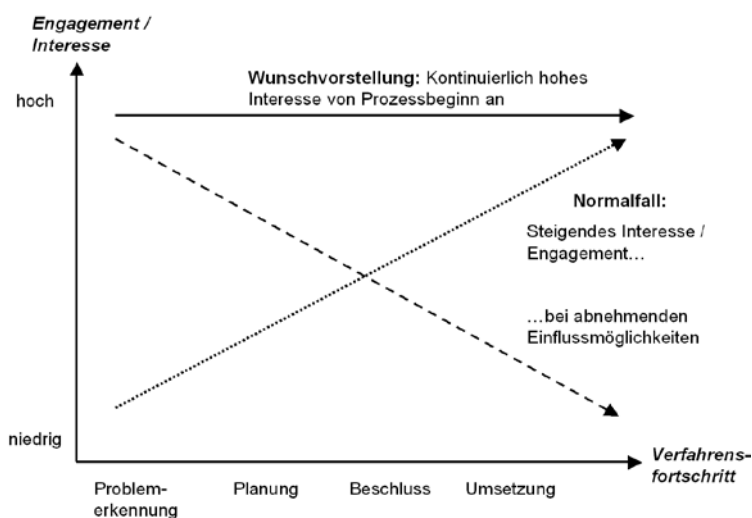
<sup>30</sup> Vgl. DSSW, S.55.

Die Leitung des kooperativen Vorgehens muss folglich neutral sein und sich für die Belange aller Gruppen „in gleichem Maße“ einsetzen und – wenn notwendig – zwischen ihnen vermitteln. Nur so kann es sog. „verfeindete“ Parteien für den gemeinsamen Prozess gewinnen und ein weiteres Verhärten der Fronten vermeiden.

**Win-Win-Situationen:** Folgender, banaler Zusammenhang ist erkennbar: Ein kooperatives Vorgehen kommen nur zustande, wenn sich daraus für alle beteiligten Akteure oder Akteursgruppen Vorteile ergeben. Es bedarf eines möglichst hohen Masses an Übereinstimmungen und definierter, gemeinsamer Ziele, die in eine Win-Win-Situation münden. „Organisierte wie nicht-organisierte Interessenvertreter lassen sich nur dann freiwillig auf den Diskussionsprozess ein, wenn die zu erwartenden Ergebnisse nicht schlechter sind als der Status Quo bzw. alternative Verfahren der Beteiligung.“<sup>31</sup>

Kooperation bedeutet hier immer auch, dass die einzelnen Parteien Kompromisse eingehen müssen. Die Kompromissbereitschaft ist besonders ausgeprägt, wenn die langfristigen Ziele deutlich ausgesprochen und den Akteuren jederzeit „vor Augen“ sind. Dabei hilft eine Institutionalisierung des kooperativen Vorgehens. In vier der fünf Fallstudien ist dies durch die Verankerung in Stadtmarketing-GmbHs gegeben. In diesen Fällen ist keinerlei Verharren der unterschiedlichen Akteure auf Maximalpositionen zu beobachten. Im Gegenteil: Einzelne Projekte werden auch dann mit einer breiten Unterstützung realisiert, wenn sie einzelnen Akteuren oder Akteurgruppen keine unmittelbaren Vorteile verschaffen oder gar gegen deren Interessen laufen. Offensichtlich gibt die Gewissheit der Ausrichtung auf langfristige Zielsetzungen unter gleichzeitiger institutionalisierter Kooperation den beteiligten Akteuren die Sicherheit, dass das langfristige Vorgehen ihnen Vorteile verschaffen wird, auch wenn sie dafür punktuell eigene Interessen zurücknehmen müssen. Hier bietet die Institutionalisierung im Rahmen des Stadtmarketing einen deutlichen Vorteil gegenüber rein projektbezogenen Kooperationen, bei denen sich in der Regel eine Win-Win-Situation innerhalb des einzelnen Projektes einstellen muss.

**Frühzeitiger Einbezug relevanter Akteure:** Kooperative Vorgehen leiden unter einem Grunddilemma: Von selbst bringen sich die verschiedenen Akteure erst ein, wenn sie sich betroffen fühlen. Betroffenheit stellt sich allerdings in der Regel erst ein, wenn Planungen bereits weit fortgeschritten sind oder sich in der Realisierung befinden. Je weiter ein Projekt in seinem Phasenablauf vorgedrungen ist, desto aufwendiger oder gar unmöglich sind Anpassungen an die Interessen der Betroffenen.<sup>32</sup> Auf dem Hintergrund der im zeitlichen Verlauf abnehmenden Einflussmöglichkeiten ist ein frühest möglicher Einbezug der relevanten Akteurgruppen absolut sinnvoll.



(Zusammenhang zwischen dem Beteiligungsinteresse und den Möglichkeiten der Einflussnahme, Quelle: Eigene Darstellung nach DSSW, S.52)

<sup>31</sup> Kersting, S.208.

<sup>32</sup> Vgl. DSSW, S.52.

**Umsetzungsorientierung:** Die am kooperativen Vorgehen beteiligten Akteure sind kaum an theoretischen Diskussionen oder an einem allgemeinen Austausch interessiert. Vielmehr gilt ihr Interesse dem Erzielen konkreter Ergebnisse zur Verbesserung der eigenen Situation. Sie wollen aktiv an Entscheidungen teilhaben, d.h. die Ergebnisse dürfen nicht bereits vorgefertigt, sondern Entscheidungsspielräume müssen tatsächlich gegeben sein. Kooperationen dürfen damit nicht erst beginnen, wenn Wege zur Zielerreichung gefunden werden sollen, sondern bereits bei dem Austausch über Probleme und ihre möglichen Lösungswege. Ziele finden sich immer erst im Prozess – entgegen der traditionellen Planung mit präzise festgelegten Zielen muss kooperatives Vorgehen ergebnisoffen sein.<sup>33</sup>

### 3.5 Eigentümer als wichtige Akteure

Dem kooperativen Vorgehen zur Neupositionierung der Innenstädte bleibt eine zentrale Schwierigkeit: Die Einflussmöglichkeiten auf die Eigentümer und damit auf die Immobilien- und Mietpreise sind gering. Dies wäre aber für eine Steuerung und Abstimmung des Angebotes in den Innenstädten und damit für die Profilierung gegenüber den Einkaufszentren in der Peripherie notwendig. Soll mit den Eigentümern eine gemeinsame, nachhaltige Entwicklung der Innenstadt erreicht werden, wird sehr viel Überzeugungsarbeit notwendig sein; denn dafür müssten die Einzelakteure ihre legitimen wirtschaftlichen Interessen „zurückschrauben“. Erschwerend hinzu kommt, dass sich häufig schon die Auswahl der Eigentümer, die direkt in den Entwicklungsprozess einbezogen werden sollen, als problematisch herausstellt. Sie sind selten in einem Interessenverband organisiert und damit kaum repräsentativ fassbar und ebenso kaum als Gemeinschaft ansprechbar. So werden, obwohl die Notwendigkeit unbestreitbar ist, kaum Wege gefunden, die Eigentümer als wichtige Akteure für die Innenstadtentwicklung zu gewinnen und sie realiter als Akteure einzubinden.

Die allgemein hohen Immobilien- und Mietpreise in den Innenstädten stellen nicht nur für die Entwicklung des innerstädtischen Einzelhandels, sondern auch für die Entwicklung der Innenstadt an sich ein Problem dar. Da der Handel schon immer nur eine Funktion unter vielen war, sollte sein Verlust von anderen Funktionen aufgefangen werden können. Ohnehin werden Innenstädte immer seltener zum Einkaufen, dafür aber immer häufiger für die Freizeitgestaltung aufgesucht. Entsprechend sollten sie sich zu einem Ort mit erweiterten Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten wandeln. Doch gerade die dafür notwendigen Nutzungen wie Cafés, Bars, Spezialgeschäfte usw. sind häufig nicht in der Lage, die hohen Mietpreise aufzubringen.<sup>34</sup> Ein Ausweg aus dieser problematischen Lage könnte sein, dass „punktuell auch Phasen der Stagnation oder des Leerstands verkraftet werden, um zu Gunsten der Nutzungsvielfalt eine Korrektur der Bodenpreise nach unten zu erreichen.“<sup>35</sup> Selbstverständlich ist ein vorübergehender Leerstand eher als „Notlösung“ zu betrachten. Ein „einsichtiges Handeln“ der Eigentümer hingegen wäre sinnvoller.

Zwar zeigte sich in den angesprochenen fünf Fallstudien als zentrale Stärke des kooperativen Vorgehens, dass es tatsächlich gelingt, diejenigen Akteure, deren Handeln die Multifunktionalität und damit die Lebendigkeit der Innenstädte prägt, für ein kooperatives Vorgehen zu gewinnen. Trotz allem stoßen diese Prozesse bei der Ansprache der relevanten Eigentümer in der Innenstadt an ihre Grenzen.

---

<sup>33</sup> Vgl. Bischoff; Selle; Sinning, S.40f und Selle, S.72.

<sup>34</sup> Vgl. Pesch, S.101f.

<sup>35</sup> Pesch, S.101.

## 4 Stadtmarketing als „neuer“ Ansatz für die Innenstadtentwicklung

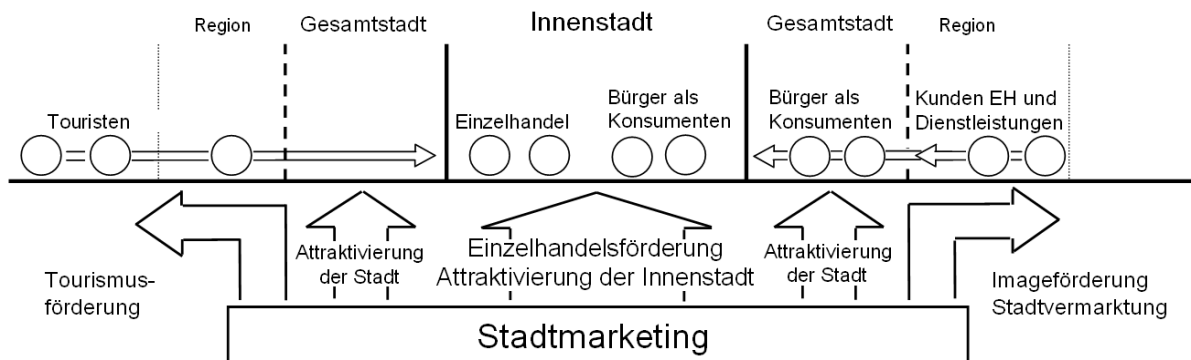
### 4.1 Stadtmarketing als Reaktion auf den Bedeutungsverlust der Zentren

Stadtmarketing ist ein wirkungsvolles Instrument, das sich der Aufgabenstellung der Neupositionierung der Innenstädte widmet. Zumindest ist dies in den Schweizer Nachbarländern Deutschland und Österreich der Fall.

Eine Dreiländerumfrage kam zu folgendem Ergebnis<sup>36</sup>:

*Stadtmarketing in Deutschland und Österreich* zielt primär auf die allgemeine Attraktivitätssteigerung der (Innen-)Stadt und die Förderung des Detailhandels ab. Die wichtigsten Zielgruppen sind die eigene Bevölkerung und Besucher in ihrer Funktion als Konsumenten, sowie die ansässige Wirtschaft, womit überwiegend Detailhändler, sowie Gastronomie- und Hotelleriebetriebe gemeint sind. Das Themenfeld Detailhandel genießt im Stadtmarketing eindeutige Priorität. Weitere wichtige Tätigkeitsbereiche im Stadtmarketing der beiden Länder sind die Imageförderung und die Tourismusförderung. Hinter den Bemühungen des Stadtmarketing steht ein deutliches wirtschaftliches Interesse der Stadt selbst, aber auch der verschiedenen Privatakteure (Einzelhändler, Gastronomen usw.).

Wichtigste räumliche Bezugsebene des Stadtmarketing in Deutschland und in Österreich ist die Innenstadt. Sie soll als „Herz des städtischen Lebens“ attraktiviert und die wirtschaftliche Situation in ihr gefördert werden. Zudem bietet sie meist die wesentlichen „Aushängeschilder“ und Attraktionen für die Themen der Image- und Tourismusförderung. Die Schwerpunktsetzung auf die Innenstadt erfolgt, ohne die Gesamtstadt zu vernachlässigen.

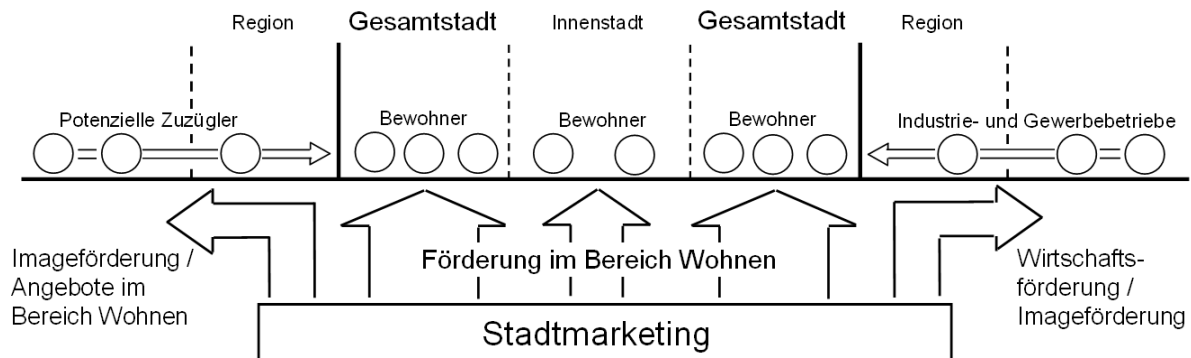


(Inhaltliche Ausrichtung des Stadtmarketing in Deutschland und Österreich, Quelle: Eigene Darstellung)

Im *Stadtmarketing der Schweiz* wird ein ganz anderer Weg verfolgt. Hier geht es primär um die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität der Städte. Die wichtigsten Zielgruppen sind dabei die eigenen Bürger (als Wohnbevölkerung, nicht als Konsumenten) und potenzielle Zuzügler. Zur Erreichung dieses Ziels werden Aktivitäten im Themenfeld Wohnen selbst, aber auch in den Feldern Kultur und Freizeit/Sport realisiert. Von großer Bedeutung sind des Weiteren die Tätigkeitsbereiche Imageförderung und Wirtschaftsförderung. Über die Imageförderung soll eine allgemeine, positive Darstellung der Stadt nach Außen erreicht werden. Sie zielt gleichermaßen auf potenzielle Zuzügler, Besucher und die auswärtige Wirtschaft ab. Hinzu kommt die Wirtschaftsförderung, die als „Wirtschaftsförderung im klassischen Sinn“ zu verstehen ist: Primär sollen Industrie- und Gewerbebetriebe für die eigene Stadt gewonnen werden und nur zweitrangig werden etwa Einzelhändler, Gastronomen usw.

<sup>36</sup> In der Schweiz und in Österreich wurden die jeweils 150 bevölkerungsreichsten Städte und Gemeinde schriftlich befragt. Der Rücklauf betrug je knapp 50%. In Deutschland wurden insgesamt 339 Städte mit einem Rücklauf von 66% erfasst. Zu den detaillierten Ergebnissen der Dreiländerumfrage siehe Datko, S.49-76.

angesprochen. Als räumliche Bezugsebenen sind die Innenstadt und die Region von Bedeutung, die mit Abstand höchste Gewichtung erfährt jedoch die Gesamtstadt: In allen Tätigkeitsbereichen ist das Stadtmarketing in der Schweiz meist auf die Gesamtstadt bezogen.



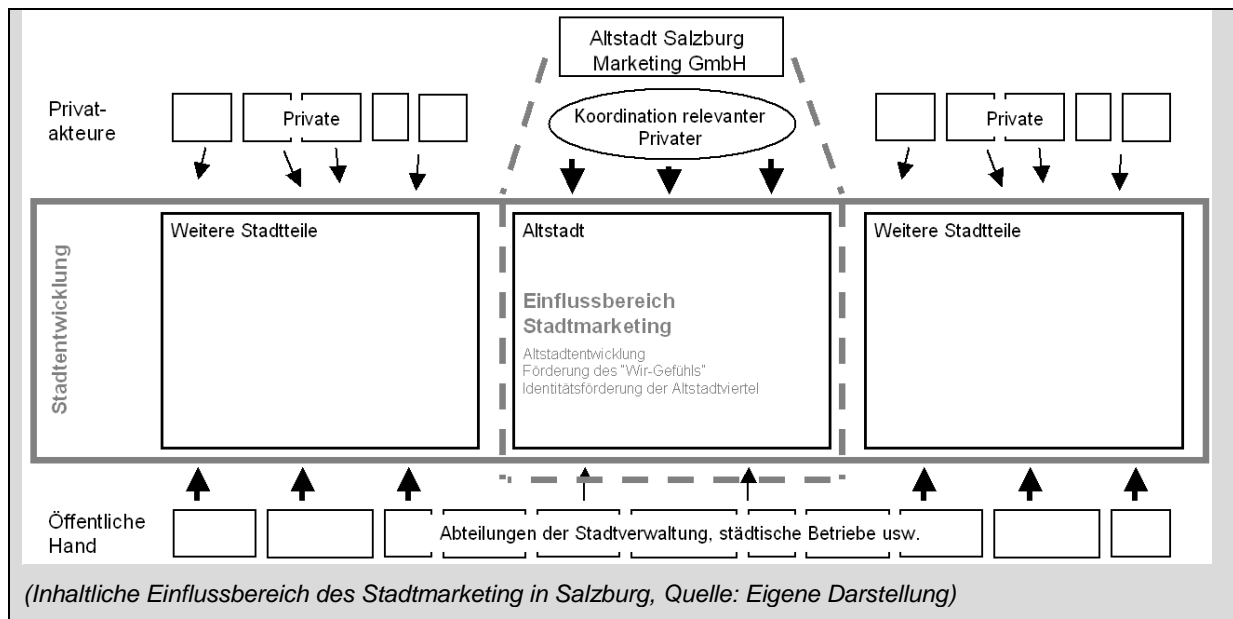
(Inhaltliche Ausrichtung des Stadtmarketing in der Schweiz, Quelle: Eigene Darstellung)

*Auf den Punkt gebracht:* In Deutschland und Österreich wird Stadtmarketing verstanden und gehandhabt als Reaktion auf den Bedeutungsverlust der Zentren und als ein Instrument zur Neupositionierung von diesen. Nur selten ist dies im Stadtmarketing der Schweiz der Fall.

In Salzburg soll Stadtmarketing der nachhaltigen Stärkung der Altstadt dienen. Dazu zählen die Attraktivierung für die eigenen Bewohner, die Stärkung der Position der Unternehmer der Altstadt und das Stoppen (oder zumindest Bremsen) der Suburbanisierung. Nach dem weitgehenden Bedeutungsverlust ist es nun also Aufgabe des Stadtmarketing, eine Vordenkerrolle hinsichtlich einer langfristigen Perspektive für die Altstadt einzunehmen und schrittweise wieder neue Funktionen für sie zu finden. Wichtige (aber nicht ausschliessliche) Ziele sind dabei die Attraktivierung der Altstadt als Wohnort, die Positionierung der Altstadt in Abgrenzung zu anderen Städten und das Einschwören der Altstadt, sprich die Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühl der Unternehmer.

Um die genannten Zielstellungen zu erreichen, nimmt das Stadtmarketing Einfluss auf weite Teile der Stadtentwicklung, bleibt dabei jedoch auf die räumliche Bezugsebene der Altstadt begrenzt. Projekte in ganz unterschiedlichen Themenbereichen werden teils allein und teils gemeinsam mit verschiedenen privaten Akteuren realisiert. Weiter wirkt das Stadtmarketing koordinierend auf für die Altstadtentwicklung relevante private Akteure ein. Dies erfolgt überwiegend über örtliche Arbeitskreise und die Unternehmenskooperationen, aber auch über projektbezogene, direkte Kontakte.

Ogleich das Stadtmarketing einige allgemeine Themen der Stadtentwicklung verfolgt, die klassischer Weise in den Aufgabenbereich der Stadtverwaltung gehören, agiert es weitgehend unabhängig von der öffentlichen Hand. Konflikte zwischen der Altstadt Salzburg Marketing GmbH und der Stadtverwaltung treten nahezu nicht auf. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass dem Stadtmarketing in Salzburg (trotz der Verneinung touristischer Aufgaben) die Funktion eines Tourismusverbandes übertragen wurde. Ein solcher ist Körperschaft öffentlichen Rechts ist und wird daher von der Stadtverwaltung als direkter Partner besser akzeptiert. Dies geht soweit, dass sich die Verwaltung bei einzelnen Themen der Altstadtentwicklung zurücknimmt und diese dem kooperativ angelegten Stadtmarketing überlässt.



## 4.2 Stadtmarketing als Gefäß für den Kooperationsaspekt

Inhaltlich ist das Stadtmarketing in den beiden Nachbarländern also darauf ausgerichtet, die Innenstädte zu stärken. Doch noch eine weitere Besonderheit ist erkennbar, die der erörterten Bedeutung des kooperativen Vorgehens entspricht: Stadtmarketing in Deutschland und Österreich wird verstanden als Prozess der Kommunikation, Kooperation und Koordination zur Unterstützung (von Teilen) der Stadt(entwicklung). In der Schweiz wird Stadtmarketing ebenfalls als Instrument zur Unterstützung (von Teilen) der Stadt(entwicklung) verstanden, jedoch im Sinne eines Führungsinstrumentes zu Händen der Exekutive. Das kooperative Vorgehen ist im Stadtmarketing der Schweiz vergleichsweise entsprechend schwach ausgeprägt.

In den beiden Nachbarländern scheint Stadtmarketing also ein willkommenes Gefäß für den wichtigen Kooperationsaspekt zu sein. Nach Heinze gelinge es dem Stadtmarketing, die Problematik der angesprochenen Reibungsverluste eines kooperativen Vorgehens (Organisations-, Informations- und Kontrollaufwand) relativ gering zu halten. Er stellt die These auf, dass Stadtmarketing „als Ansatz der Stadtentwicklung mit seiner intermediären Anlage und seinem Instrumentarium ein bemerkenswertes Potenzial [besitzt], um die genannten Transaktionshemmnisse zu senken.“<sup>37</sup>

Stadtmarketing wird in Deutschland und in Österreich in den meisten Fällen durch das Handeln einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Akteure und damit auch durch eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Handlungsinteressen bestimmt. Beispielsweise verfolgen Akteure der öffentlichen Seite eher ein normenzentriertes Handlungsinteresse, das Gesamtinteressen der Stadt (nachhaltige Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit usw.) in den Vordergrund stellt, beteiligte Wirtschaftsakteure sind primär auf ökonomische Ziele (Kostenminimierung, Gewinnmaximierung, langfristige Gewinnsicherung usw.) ausgerichtet und Bürger streben (sofern einbezogen) nach individueller Nutzenmaximierung (gute Wohn- und Wohnumfeldbedingungen, soziale Wertschätzung, Wohlbefinden usw.)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Heinze, in Birk; Grabow; Hollbach-Grömig, S.224.

<sup>38</sup> Vgl. Burdack, S.14.

Wegen der Aufgabenbreite ist die Geschäftsstelle der Altstadt Salzburg Marketing GmbH auf die Mithilfe oder Mitarbeit „vor Ort“ angewiesen. Lokalen Ansprechpartnern in den Altstadtvierteln wird eine grosse Bedeutung beigemessen. Daher wurde in jedem der über zehn Altstadtviertel ein *örtlicher Arbeitskreis* eingerichtet. Zu diesen werden drei- bis viermal jährlich alle Unternehmer aus dem jeweiligen Viertel eingeladen. Meist steht bei den Treffen das Thema der Altstadtviertelfeste im Vordergrund, ansonsten finden sich sehr bunt gemischte Themen auf der Tagesordnung. Der Altstadt Salzburg Marketing GmbH ist damit eine Kommunikationsstruktur gegeben, über die sehr schnell Akteurskreise der verschiedenen Altstadtvierteln erreicht werden können. Dies ist unter anderem dem Ziel dienlich, lobbyistisch agieren zu können. Es können über die Altstadtviertelarbeitskreise gleichermassen Unternehmer, Mitarbeiter und Kunden erreicht werden. So kann auf Themen eingewirkt werden, die sich ansonsten weitgehend der Zuständigkeit des Stadtmarketing entziehen.

Zu den örtlichen Arbeitskreisen kommen die oben angesprochenen Unternehmenskooperationen im Sinne von thematischen Arbeitskreisen hinzu. Bei Stadtmarketingprojekten sollen gleichermassen die örtlichen, wie die thematischen Arbeitskreise einbezogen werden. Der theoretische Optimalablauf in der kooperativen Arbeit der Altstadt Salzburg Marketing GmbH umfasst folgende Schritte:

- Zunächst werden in den örtlichen Arbeitskreisen (den Altstadtviertel-Arbeitskreisen) mit den von der Stadtmarketingarbeit betroffenen Akteuren Projektideen entwickelt.
- Im zweiten Schritt werden die gesammelten Ideen in der Geschäftsstelle gefiltert.
- Die thematischen Arbeitskreise (Unternehmenskooperationen) entwickeln dann aus den ausgewählten Projektideen konkrete Projekte.
- Daraufhin fliessen diese Projekte in die Jahresplanung der ASMG ein und werden damit in der Arbeit der Geschäftsstelle berücksichtigt.
- Zuletzt erfolgt die Umsetzung der entwickelten Projekte in Kooperation mit den relevanten Akteuren.

### **4.3 Die Organisation der Kooperation**

Zusammengefasst: Anders als in der Schweiz wird in den beiden Nachbarländern Deutschland und Österreich das Stadtmarketing als kooperativer Ansatz gehandhabt, bei dem Ziele der Stadt (allem voran die Stärkung und Attraktivitätssteigerung der Innenstädte) mit Zielen den Privaten (allem voran die Steigerung des Umsatzes) in Einklang gebracht werden.

Es kann als These in den Raum gestellt werden, dass die Adaption dieses Stadtmarketingverständnisses auch in Schweiz zu Vorteilen bei der Neupositionierung der Innenstädte führen würde.

Wenn nun aber ein kooperatives Vorgehen etabliert werden soll, wie kann dieses gestaltet sein? Die vier wesentlichen Voraussetzungen für ein erfolgreiches kooperatives Vorgehen wurden bereits geschildert. Doch welche Organisations- und welche Kooperationsformen bieten sich an?

**Organisationsform:** Die Ergebnisse der Erhebung in den Nachbarländern zeigen auf, dass die Stadtmarketingprozesse, die als eingetragene Vereine organisiert sind, durchschnittlich die beste Erfolgsbilanz aufweisen. Prozesse, die in der Stadtverwaltung, in GmbHs oder in Mischformen verankert sind, schneiden geringfügig schlechter ab. Auch in der Schweiz schneiden die als Vereine organisierten Stadtmarketingprozesse am besten ab, allerdings sind diese sehr selten. Die meisten anderen Prozesse sind in der Schweiz in der Stadtver-

waltung verankert. Diese sind ungefähr zur Hälfte in die Präsidialämter und zur Hälfte in andere Stellen der Stadtverwaltung eingegliedert, was sich nicht in unterschiedlichen Erfolgsbilanzen bemerkbar macht.

Nicht weniger bedeutend als die konkrete Wahl der Organisationsform ist, dass Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren institutionalisiert werden. Es weisen nur die Städte ein dauerhaft erfolgreiches, kooperatives Stadtmarketing auf, die über ein Koordinationsgremium verfügen, in dem gleichermaßen öffentliche wie private Akteure vertreten sind. Als Aufgabe der Kooperationsgremien gilt die regelmässige Überprüfung und Bestimmung der Grundausrichtung des Stadtmarketing im Kompromiss bzw. „Einklang“ der beteiligten Akteure.<sup>39</sup>

Das Stadtmarketing von Salzburg weist eine besondere Organisationsform auf. Im Jahr 2000 wurde der Tourismusverband Salzburger Altstadt gegründet. Die Altstadt Salzburg Marketing GmbH ist seitdem die operative „Firma“ dieses Verbandes. Ein Tourismusverband ist in Österreich eine Körperschaft öffentlichen Rechts. In dem Verband sind alle Unternehmer der Altstadt zur Mitgliedschaft verpflichtet. Dies umfasst alle gewerblichen und freien Berufe, sowie alle Privatzimmervermittler – insgesamt sind das rund 1.250 Unternehmen mit gut 14.000 Beschäftigten.

Durch die Organisation als Tourismusverband stellt vor allem die Finanzierung des Salzburger Stadtmarketing eine beachtenswerte Sonderform dar: Die Unternehmer des Verbandsgebietes müssen Pflichtabgaben leisten. Die Höhe der jährlichen Abgaben ist in einem vorgegebenen Schlüssel festgelegt. Sie richtet sich nach der Nähe des jeweiligen Unternehmens zum Tourismus. Beispielsweise muss die Hotellerie 0,036 Prozent, das Gastgewerbe 0,03 Prozent oder der Textilhandel 0,009 Prozent des Vorjahresumsatzes abführen.

Mit der Beitragspflicht der Unternehmer funktioniert die Finanzierung des Stadtmarketing ähnlich wie die Finanzierung eines Business Improvement Districts (BID), mit dem Unterschied, dass nicht nur Hausbesitzer oder Einzelhändler, sondern alle Unternehmer einbezogen sind und sich der räumliche Geltungsbereich nicht auf einen Strassenzug oder ein Viertel beschränkt, sondern die gesamte Altstadt umfasst. Die Idee der Business Improvement Districts erfreut sich nicht zuletzt deswegen einiger Beliebtheit, da mit der erzwungenen Finanzierungsbeteiligung das Problem der „Trittbrettfahrer“ gelöst werden kann: Wer von gemeinsamen Massnahmen profitiert, muss für diese auch einen Aufwand leisten.

Am Beispiel von Salzburg zeigt sich jedoch, dass die Lösung des Problems „Trittbrettfahrer“ gleichzeitig eine unangenehme Auswirkung hat: Durch die Zwangsmitgliedschaft wird die Bereitschaft zur freiwilligen Mitarbeit gedämpft. Häufig ist die Einstellung anzutreffen, man wolle für das Stadtmarketing nicht auch noch Zeit aufwenden, wenn man ohnehin schon viel dafür zahle und keinen direkten Einfluss auf die Verwendung der eigenen Finanzmittel habe.

**Kooperationsformen:** Um die unterschiedlichen Handlungsinteressen in Kooperationen zu bündeln, bieten sich vielfältige Kooperationsformen an. Es kann an Arbeitsgruppen, Foren, Workshops, Runde Tischen, Fokusgruppen, Planungszellen, Open Space Verfahren, Zukunftswerkstätten und anderes mehr gedacht werden. Letztlich haben alle unterschiedlichen Kooperationsformen und Kooperationsgremien ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Ihnen ist jedoch gemein, dass sie nicht nur die Information oder die Beteiligung, sondern die tatsächliche Kooperation wollen. Sie ermöglichen den Diskussionsprozess mit unterschiedlichen Akteuren und lassen reflektierte Urteile zu.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Vgl. Mauer, S.236f.

<sup>40</sup> Vgl. Oppermann; Langer, S.10.

Entgegen den Erwartungen finden sich auch im Stadtmarketing von Deutschland und Österreich nur wenige Kooperationsformen, die neue, innovative Kooperationswege beschreiben. Meist werden keine „Experimente“ gewagt. Stattdessen werden Kooperationsformen gewählt, die sich schon vielfach bewährt haben und bei denen auf einen entsprechend großen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden kann. Das „Standardrepertoire“ besteht aus einer Mischung von Arbeitsgruppen und direkten Kontakten zwischen verschiedenen Akteuren und der Stadtmarketinggeschäftsstelle, bzw. deren Leitern. Ergänzend kommen manchmal Informationsveranstaltungen hinzu, die zumindest teilweise zum Diskurs einladen.

Den „direkten Kontakten“ wird die höchste Bedeutung beigemessen. Diese erfolgen meist in Form eines kontinuierlichen Austausches über Projekte und Vorhaben zwischen dem Leiter der jeweiligen Stadtmarketingorganisation und den unterschiedlichen relevanten Akteuren. Zudem betonen die Privatakteure, man rechne es hoch an, dass man in der jeweiligen Stadtmarketinggeschäftsstelle bzw. –abteilung für jeden Kontakt offen sei und man nie abgewiesen werde. Zur Kontaktpflege ist auch das schlichte „Sich-sehen-lassen“ der Leiter oder Mitarbeiter der Stadtmarketingorganisationen bei unterschiedlichen Veranstaltungen sehr wichtig ist. Damit demonstriert Stadtmarketing eine ständige Präsenz und eine ständige Ansprechbarkeit.

Damit ist deutlich: Für ein kooperatives Vorgehen sind allem voran Persönlichkeiten gefragt, denen es gelingt, Kontakte aufzubauen und persönlich und dauerhaft zu pflegen. Jeder Leiter eines kooperativ gehandhabten Stadtmarketingprozesses wird zu über 50 Prozent der Arbeitszeit mit kommunizieren, moderieren, koordinieren und „sich sehen lassen“ beschäftigt sein.

## 5 Schlussfolgerungen / Empfehlungen

Nunmehr schon seit Jahrzehnten wird der Bedeutungs- und Funktionsverlust der Innenstädte beklagt. Wären sämtliche Prognosen eingetreten, würden die Innenstädte inzwischen verödeten, funktionsleeren Gebieten, mit einer verkommenen Bausubstanz und sozialen Brennpunkten gleichen. Dies ist jedoch in den meisten Städten nicht der Fall. Im Gegenteil: Die Innenstädte sind belebt und liegen hoch in der Standortgunst von Investoren.

Dass die Prognosen nicht eingetreten sind, liegt daran, dass die Bemühungen für eine Stärkung der Innenstadt ebenso langfristig wie ernsthaft betrieben wurden. Ohne Zweifel müssen diese Bemühungen aufrecht erhalten bleiben. Die einstige „Zwischenstadt“ beginnt sich als städtischer Raum mit immer stärkerer Identität zu etablieren, die Zersiedlung und das Auffüllen des ländlichen Raums mit weiteren Funktionen hält weiter an und das Management der Einkaufszentren der Peripherie setzt alles daran, noch mehr Kunden zu gewinnen. Die Liste der aktuellen „Bedrohungen“ der Innenstadt kann nahezu endlos fortgesetzt werden.

Auch wenn der Detailhandel nach wie vor die wichtigste Funktion der Innenstädte ist und er wesentlich über deren Belebung entscheidet, darf nicht an der Konzentration auf diesen festgehalten werden. Vielmehr wird es wichtig sein, sich auf die zentrale Stärken der Innenstädte zu konzentrieren. Neben ihrer Multifunktionalität sind diese die Öffentlichkeit und die Geschichte. Innenstädte müssen als vielfältige, historische Begegnungszonen der Bürger einer Stadt gepflegt und gestärkt werden.

Vor allem, um die Vielfalt der Innenstädte zu stärken, soll das kooperative Vorgehen genutzt werden. Dies ist aus zweierlei Gründen zu empfehlen:

- Ersten können damit Know-how, Projektideen und Arbeitseinsatz von Privatakteuren gewonnen werden, was sich für eine gemeinsame Stärkung der Innenstadt als immens wichtig erweist.
- Zweitens reichen Themen der Innenstadtentwicklung sehr häufig in den Kompetenzbereich der Privatakteure hinein und damit besteht die Abhängigkeit, dass ohne ihr Zutun manche Projekte nicht realisierbar sind.

Privatakteure sind primär am Arbeitsergebnis, also an konkreten Verbesserungen interessiert. Die Förderung von Kooperation darf nicht als Wert an sich betrachtet werden. Sie muss vielmehr darauf abzielen, in breiter Zusammenarbeit konkrete Massnahmen und Projekte zu realisieren.

Die wesentliche Motivation zu einem kooperativen Vorgehen für die Privatakteure sind die neuen Möglichkeiten Einfluss zu nehmen und den Mitgliedern der öffentlichen Seite auf Augenhöhe zu begegnen. Demotivierend wirkt, wenn die gemeinsam entwickelten Projekte nicht realisiert werden oder die Einflussmöglichkeiten letztlich doch nicht das erhoffte Ausmass haben. Hier zeigt sich das grundsätzliche Dilemma des kooperativen Ansatzes: Einerseits wirken die Privatakteure nur dann intensiv mit, wenn sie sich als gleichberechtigte Partner der öffentlichen Hand verstehen. Andererseits ist aber die öffentliche Hand nur selten bereit, weitreichenden Entscheidungskompetenzen an ein kooperatives Verfahren abzutreten, solange es nicht als Teil der Stadtverwaltung organisiert ist und deutlich durch Privatakteure mitbestimmt wird.

Als vernünftiger Umgang mit diesen gegensätzlichen Standpunkten empfiehlt sich ein Kompromiss mit Zugeständnissen von beiden Seiten:

- Bei der öffentlichen Hand muss ein Umdenken einsetzen. Im Rahmen des kooperativen Vorgehens muss sie auf Teile ihrer Hoheitsrechte verzichten, die Privatakteure als gleichberechtigte Partner betrachten und Entscheidungsbefugnisse an das koope-

rative Vorgehen übertragen. Das Letztentscheidungsrecht der entscheidungsbefugten Gremien (Stadtrat usw.) wird damit jedoch nicht in Frage gestellt.

- Dies fordert im Gegenzug von den Privatakteuren eine wichtige Tatsache zu akzeptieren: Im kooperativen Vorgehen werden in den meisten bearbeiteten Themen keine Entscheidung getroffen, sondern vielmehr die entscheidungsbefugten Gremien beraten. Der kooperative Prozess muss durch qualitätvolle Arbeit und starke Argumente überzeugen.

Es ist sinnvoll, die für die Innenstadtentwicklung relevanten Akteure so früh wie möglich mit einzubeziehen. Da sich die notwendige Betroffenheit bei den Akteuren nur bedingt „von selbst“ einstellt, müssen sie aktiv für die Mitarbeit gewonnen werden. Später wird es wichtig sein, sie langfristig „bei der Stange“ zu halten. Da viele Ziele der Innenstadtentwicklung nur langfristig erreicht werden können, ist die Institutionalisierung von Kooperationen empfehlenswert.

Da es kaum realistisch sein dürfte, alle relevanten Akteure dauerhaft in institutionalisierten Kooperationen zusammen zu fassen, kann lediglich empfohlen werden, durch direkte Kontakte ein Akteurnetzwerk aufzubauen und zu pflegen. Wo es sinnvoll ist, kann das so entwickelte Netzwerk z.B. durch Arbeitskreise gefestigt werden. Wichtig wird es damit sein, dass sich eine kooperative und neutral positionierte Person dieser Aufgabe annimmt. Dies kann durch die leitende Stelle einer Stadtmarketingorganisation oder durch einen Citymanager erfolgen – ein Berufsbild, das in diesem Sinne weit über die Organisation von Veranstaltungen hinausreicht.

Ohne Zweifel kann es mit dem Ziel eines effektiven Vorgehens auch legitim sein, manche Aktivitäten der Innenstadtentwicklung ohne Kooperationen anzugehen. Abschliessend muss gesagt werden, dass es abzuwägen gilt, ob der Aufwand, der für ein kooperatives Vorgehen benötigt wird, in einem angemessenen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen steht.

Salzburg stellt ein positives Beispiel dar, wie mit einem kooperativen Vorgehen im Rahmen des Stadtmarketing Wege gefunden und begangen werden können, um die Lebendigkeit und Lebensfähigkeit der Innen- bzw. Altstadt zu erhalten und zu stärken. Unter Berücksichtigung des Rahmens der Entwicklung der gesamten Stadt werden dafür die ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung der Innenstadt gebündelt betrachtet und angegangen. Dabei bedient sich das Stadtmarketing des kooperativen Vorgehens, in dem sich Akteure der öffentlichen und der privaten Seite als Partner verstehen. Gemeinsam wird eine Vision für die Weiterentwicklung der Innenstadt erstellt. Die Vision vereint in einem multidisziplinären Verständnis lang- und kurzfristige Ziele, mit der Absicht, in verschiedenen Themenbereichen konkrete Projekte zu initiieren, die von öffentlicher und privater Seite gemeinsam finanziert werden. Dazu gehören etwa die Themenbereiche Einzelhandel, Standort- und Strukturförderung (Sauberkeit, Sicherheit usw.), Tourismus, Kultur, Wohnen und die Stadtentwicklung im Allgemeinen. Die erstellten Projekte sind stets an den Bedürfnissen der Unternehmer, der Nutzer der Angebote und der Bevölkerung ausgerichtet. Weiter möchte Stadtmarketing den dauerhaften Einbezug der verschiedenen Akteure in das Management, das Marketing und die Entwicklung des Zentrumsbereiches fördern. Zudem hilft das Instrument dabei, den Informationsaustausch und das Verständnis der verschiedenen Akteurguppen untereinander zu stärken und gemeinsame Aktionen voranzutreiben.

## Quellenangaben

Alisch, Monika: Soziale Stadtentwicklung – Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen 2002

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi: Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen – Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden, Dortmund 2005

Burdack, Joachim: Die metropolitane Peripherie zwischen suburbanen und postsuburbanen Entwicklungen, in: Burdack, Joachim; Herfert, Günter; Rudolph, Robert (Hrsg.): Europäische metropolitane Peripherien (Beiträge zur Regionalen Geographie, Band 61), Leipzig 2005, S.8-25

Datko, Götz: Stadtmarketing als Instrument der Kommunikation, Kooperation und Koordination, Untersuchung kooperativer Stadtmarketingansätze mit Blick auf den Dreiländervergleich Deutschland - Österreich – Schweiz, Hamburg 2009

Datko, Götz: Stadtmarketing in Österreich und der Schweiz, in: Birk, Florian; Grabow, Busso; Hollbach-Grömig, Beate (Hrsg.): Stadtmarketing – Status quo und Perspektiven (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 42), Berlin 2006, S.81-114

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) (Hrsg.): Marketing für Kommunen – Kommunikationsorientierte Instrumente in der Stadtentwicklung (DSSW-Schriften 39), Berlin 2001

Greiner, Johann-Georg: Stadtmarketing in Europa – Glasgow und Stuttgart im Vergleich, Marburg 2004

Harlander, Tilman; Jessen, Johann: Stuttgart – polyzentrale Stadtregion im Strukturwandel, in: Brake, Klaus; Dangschat, Jens S.; Herfert, Günter (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland – Aktuelle Tendenzen, Opladen 2001, S.187-199

Harlander, Tilman: Zentralität und Dezentralisierung – Großstadtentwicklung und städtebauliche Leitbilder im 20. Jahrhundert, in: Zimmermann, Clemens (Hrsg.): Zentralität und Raumgefüge der Großstädte im 20. Jahrhundert (Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung, Band 4), Stuttgart 2006, S.23-40

Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd: Renaissance oder Niedergang? Zur Krise des öffentlichen Raums im 20. Jahrhundert, in: Bernhardt, Christoph; Feh, Gerhard; Kuhn, Gerd; Von Petz, Ursula (Hrsg.): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 122), Dortmund 2005, S.225-242

Heinze, Frank: Stadtmarketing als Ansatz kooperativer Stadtentwicklung – Funktionen und Instrumente, in: Birk, Florian; Grabow, Busso; Hollbach-Grömig, Beate (Hrsg.): Stadtmarketing – Status quo und Perspektiven (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 42), Berlin 2006, S.221-238

Kersting, Norbert: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle (Studien zur Demokratieforschung, Band 7), Frankfurt 2004

Mädling, Heinrich: Raus aus der Stadt? Zur Erklärung und Beurteilung der Suburbanisierung (Aktuelle Informationen des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin 2004

Mauer, Urban: Erfolgsfaktoren des Stadtmarketing – Eine theoretische und empirische Analyse mit wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen (Studien zur Wirtschaftspolitik, Band 76), Frankfurt 2003

Oppermann, Bettina; Langer, Kerstin: Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern, Stuttgart 2003

Pesch, Franz: Die Zukunft der Innenstädte – Szenarien, Thesen und Standpunkte zur Entwicklung der städtischen Mitte, Stuttgart 1999

Pesch, Franz: Zukunft für Zentren, in: Christ, Wolfgang (Hrsg.): Shopping\_Center\_Heidelberg – Urbane Konzepte für Stadt & Handel, Weimar 2005, S.106-112

Schäfer, Anja: Cityentwicklung und Einzelhandel – Hintergründe und Ansatzpunkte eines kommunales Citymarketings zur Steigerung der Urbanität des „Einkaufszentrums City“ (Schriftenreihe innovative Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Band 88), Hamburg 1998

Selle, Klaus: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 69), Dortmund 1994

Sieverts, Thomas; Koch, Michael; Stein, Ursula; Steinbusch, Ursula (Hrsg.): Zwischenstadt – inzwischen Stadt? Entdecken, Begreifen, Verändern, Wuppertal 2005