



ISSN 0171-9610

Hessische Städte- und Gemeinde- Zeitung

**mit
Rechtsprechungsteil**

Oktober 2005

Herausgeber, Verlag und Redaktion:

**Stadtkonzeption,
Stadtmarketing und
City Management –
nur ein ganzheitlicher
Ansatz ist zielführend**

Prof. Dr. Ursula Funke

SONDERDRUCK

aus Hessischer Städte- und Gemeindezeitung
Nr. 9 / September 2005

Hessischer Städte- und Gemeindebund, 63165 Mühlheim/Main

Stadtkonzeption, Stadtmarketing und City Management – nur ein ganzheitlicher Ansatz ist zielführend

Prof. Dr. Ursula Funke

Anmerkung der Redaktion:

Frau Professor Dr. Ursula Funke hat am 28. Juni 2005 in Obertshausen anlässlich der Sitzung der Kreisversammlung Offenbach beim Hessischen Städte- und Gemeindebund ein vielbeachtetes Referat über dieses Thema gehalten.

Ihre Ausführungen hat Frau Professor Funke im nachfolgenden Aufsatz zusammengefasst.

Weshalb braucht eine Stadt ein Gesamtkonzept?

Globalisierung, neue Technologien und der demografische Wandel verändern unser Leben. Der nationale und internationale Konkurrenzkampf um Investoren, Unternehmen, qualifizierte Arbeitskräfte, Touristen, Kongresse usw. nimmt zu. Dabei gewinnen weiche Standortfaktoren wie Wohn- und Freizeitwert sowie Ausbildungs- und Forschungsinfrastrukturen an Bedeutung. Das Image einer Stadt wird zum Erfolgsfaktor.

Kernpunkte der Stadtkonzeption sind Antworten auf die Fragen: Wie ist die Stadt in diesem Wettbewerb aufgestellt? Welches Image hat sie? Wie soll sie in 10 bis 15 Jahren aussehen? Bei der Profilierung einer Stadt geht es darum, Kernkompetenzen als Standortvorteile herauszuarbeiten und diese als Bausteine für ein zukunftsfähiges Profil zu nutzen. Dieses Profil gilt es zu kommunizieren und regelmäßig weiterzuentwickeln. Hierbei reichen Insellösungen nicht aus – eine Gesamtkonzeption ist gefragt.

Eine solche Konzeption kann in unserer Zeit nur gemeinsam mit den Beteiligten entwickelt werden. Wir befinden uns im Prozess der neuen Aufgabenverteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor, d.h. zwischen der Stadt oder Gemeinde einerseits und den Unternehmen, anderen Organisationen und den Bürgerinnen und Bürgern andererseits. Angesichts der knappen Mittel der Kommunen ist die Frage neu zu

stellen, wer macht sinnvollerweise was für wen und mit welchen Mitteln. Dabei werden Unternehmen und Bürger zu Partnern der Städte und Gemeinden im Sinne der Public-Private-Partnerschaft. Kooperationen und Netzwerke sind angesagt.

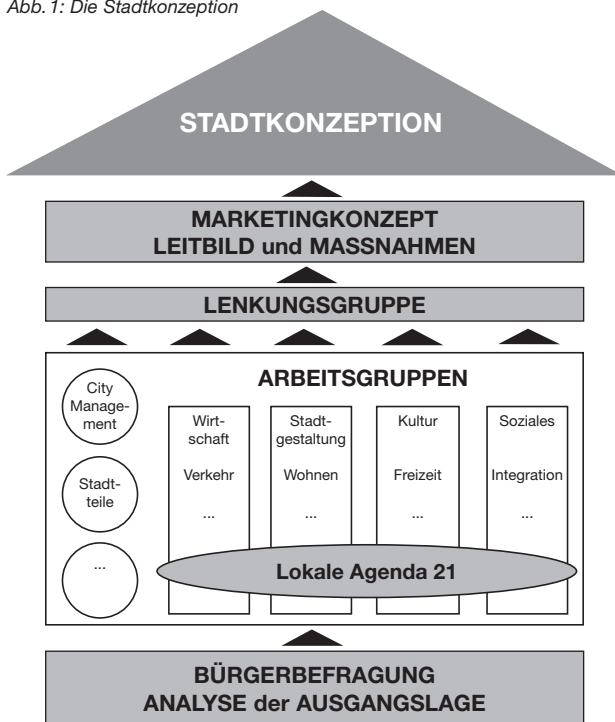
Die im Dialog mit den Bürgern entwickelte Stadtkonzeption ist ein Gemeinschaftsprojekt zur Bündelung der Kräfte, um die Stadt fit für die Zukunft zu machen. Viele Städte haben in den letzten Jahren ein solches Gesamtkonzept erstellt, das grafisch als Haus dargestellt werden kann (Abb. 1), seien es Großstädte (z.B. Mainz, Koblenz, Wolfsburg, Solingen, Hildesheim) oder kleinere Städte (wie Speyer, Bad Dürkheim, Friedrichshafen, Hofheim a.Ts., Raunheim, Ober-Ramstadt).*

Was versteht man unter einer Stadtkonzeption?

Die Stadtkonzeption umfasst alle wesentlichen Aspekte einer Stadt: ihre Einbindung in die Region, ihre Vision für die Zukunft, ihre Ziele, Strategien und Maßnahmen für die einzelnen Aktivitätsfelder. Folglich hat die Stadtkonzeption eine normative Ebene (mit dem Stadtleitbild und den Oberzielen), eine strategische Ebene (mit den aus

* Beispiele in U. Funke, E. Müller (Hg.): Stadtkonzeption live. Erfahrungen aus neuen Städten. Heft 76 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Kohlhammer-Verlag: Köln 1999.

Abb. 1: Die Stadtkonzeption



dem Leitbild abgeleiteten Zielen und Strategien für die verschiedenen Handlungsfelder) und eine operative Ebene (mit den zur Umsetzung notwendigen Maßnahmen).

Die Stadtkonzeption ist kein Gutachten, sondern ein Aktionsplan, der mit allen relevanten Bevölkerungsgruppen partnerschaftlich entwickelt und in regelmäßigen Abständen aktualisiert wird. Schwerpunkte der Stadtkonzeption sind das Stadtleitbild mit Stärken und Schwächen, Zielen und Strategien, die Leitprojekte und der Maßnahmenkatalog sowie das Marketingkonzept.

Von der herkömmlichen Stadtentwicklungsplanung unterscheidet sich die Stadtkonzeption durch die systematische Einbeziehung aller relevanten Gesellschaftsgruppen in die Erarbeitung und Umsetzung der Konzeption.

Stadtmarketing ist ein wichtiger Teil der Stadtkonzeption und umfasst den Bereich der Beziehungen der Stadt zu ihren Partnern oder Zielgruppen wie Bürgern, Unternehmen, Touristen und Vereinen. Davon zu unterscheiden ist City Marketing als Innenstadtmaking und Center Marketing, das sich auf einzelne Einkaufszentren bezieht.

In welchen Schritten wird eine Stadtkonzeption entwickelt?

Bei der Entwicklung der Stadtkonzeption können sechs Schritte oder Phasen unterschieden werden: die Anschubphase, die Situationsanalyse,

die Erstellung des Stadtleitbildes, die Erarbeitung der Leitprojekte und Maßnahmen, das Stadtmarketing-Konzept sowie die Umsetzung und Kontrolle.

Die Anschubphase

Der Anstoß zum Prozess der Stadtkonzeption kann von jeder Interessengruppe ausgehen. Meist geschieht dies durch die Politik bzw. Verwaltung oder eine Gruppe, die unter besonderem Problemdruck steht, z. B. der Handel. In der Anschubphase müssen die wichtigsten Akteure gewonnen werden wie der (Ober-)Bürgermeister, die Stadtverordnetenversammlung / der Magistrat oder die Organisation der Gewerbetreibenden. Wichtig ist, dass die Stadtspitze voll hinter dem Projekt steht – die Stadtkonzeption ist eindeutig Chefsache – und dass eine Person mit besonderem Engagement in der Verwaltung den Prozess federführend begleitet. Da dieser Projektleiter in den einzelnen Städten an unterschiedlicher Stelle im Organigramm der Stadt steht, ist die Stadtkonzeption auch unterschiedlich angesiedelt, z. B. beim Amt für Wirtschaftsförderung (Aalen), beim Hauptamt (Friedrichshafen), bei der Öffentlichkeitsarbeit (Hofheim, Mainz), bei einem Dezernenten (Bad Dürkheim, Hildesheim, Wolfsburg) oder als Stabsstelle beim Stadtoberhaupt (Ellwangen, Koblenz, Solingen, Speyer).

In der Stadtverordnetenversammlung bzw. dem Magistrat ist das Projekt zu diskutieren und möglichst einstimmig zu beschließen. Auch die Mitglieder der Steuerungsgruppe und der einzelnen Themen-Arbeitsgruppen sowie der Fragebogen zur Bürgerbefragung sind mit den entsprechenden Gremien abzustimmen.

Die Situationsanalyse

In dieser Phase wird die Ausgangssituation untersucht. Dabei ist darauf zu achten, dass die Analyse zwei Forderungen erfüllt:

- Sie muss ehrlich sein. Die Sorge, dass eine kritische Analyse dem Eingeständnis politischen Versagens in der Vergangenheit gleichkomme, muss angesprochen und ausgeräumt werden.
- Sie muss gründlich sein. Detaillierte Analyse- und Daten sind wichtig und nicht immer zum Nulltarif zu haben. Sie bilden die notwendige Grundlage für die Stadtkonzeption und sind wie diese eine Investition in die Zukunft.

In der Situationsanalyse erfolgt die Auswertung des gesamten sekundärstatistischen Materials sowie der noch aktuellen Gutachten oder

Untersuchungen, z. B. zu den Themen Wirtschaftsstandort, Einzelhandel, Image, Verkehr, Tourismus, Region und Stadtverwaltung.

Da im Stadtleitbild das Soll-Image formuliert wird, ist eine Bürgerbefragung oder Imageanalyse von großem Nutzen. Mit ihr soll das Vorstellungsbild von der Stadt in der Öffentlichkeit ermittelt werden, also die Einstellungen, Meinungen und Gefühle relevanter Zielgruppen gegenüber der Stadt. Untersucht wird, wie die Einwohner, Umlandbewohner, Berufseinpender, Meinungsbildner, Manager, Touristen, Vereine die einzelnen Aspekte der Stadt beurteilen, z. B. das Stadtbild, die Verkehrs- und Parksituation, das Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebot, die Arbeitsplätze, die Wohnsituation, die Einkaufsmöglichkeiten, das gastronomische Angebot, die medizinische Versorgung, die Einrichtungen für Kinder, Jugendliche, Senioren, Ausländer, das Verhältnis Deutsche zu Nichtdeutschen.

Für diese umfassende Untersuchung hat sich die persönliche Befragung (face-to-face) den anderen Befragungsarten (wie Passantenbefragung, telefonische Befragung und schriftliche Haushaltsbefragung mit ihren geringen Rücklaufquoten) als überlegen erwiesen*, zumal Bürgerinnen und Bürger nach einer Schulung anhand von Quotenplänen gegen ein geringes Entgelt diese Befragungen gern übernehmen.

Wichtig ist, dass die Stichprobe repräsentativ ist. Als sehr nützlich hat sich für größere Städte (z. B. Wolfsburg, Mainz, Hildesheim) darüber hinaus die Ermittlung des Fremdimages erwiesen, also das Image der Stadt bei den übrigen Bundesbürgern. Zusätzlich zur repräsentativen Bürgerbefragung können auch Expertengespräche mit Meinungsbildnern und Multiplikatoren aufschlussreich sein.

Die Leitbilderstellung

Das Stadtleitbild beschreibt den angestrebten Entwicklungspfad für die Zukunft, eine „realistische Utopie“ mit erreichbaren Visionen. Es basiert auf den Elementen historische Kraft, aktu-

elle Stärken und Schwächen, gesellschaftliche Zukunftstrends sowie Ziele für die nächsten 10 bis 15 Jahre (Abb. 2). Das Stadtleitbild ist eine Navigationshilfe auf der Fahrt in die Zukunft. An ihm orientieren sich die Leitprojekte und Maßnahmen sowie das Marketingkonzept.

Das Stadtleitbild ist in erster Linie nach innen gerichtet. Es bietet Orientierung für zukünftiges Handeln der Politiker, der Verwaltung, der Unternehmen, der Vereine, der Verbände, der privaten Initiativen usw. und soll bei den Bürgern insgesamt eine Diskussion über die Zukunft der Stadt in Gang setzen, um auf gemeinsamer Basis möglichst viele für eine Mitarbeit in Richtung aktive Bürgergesellschaft zu gewinnen. Auswärtigen bietet das Leitbild Einsichten in die zukünftigen Entwicklungsschwerpunkte der Stadt.

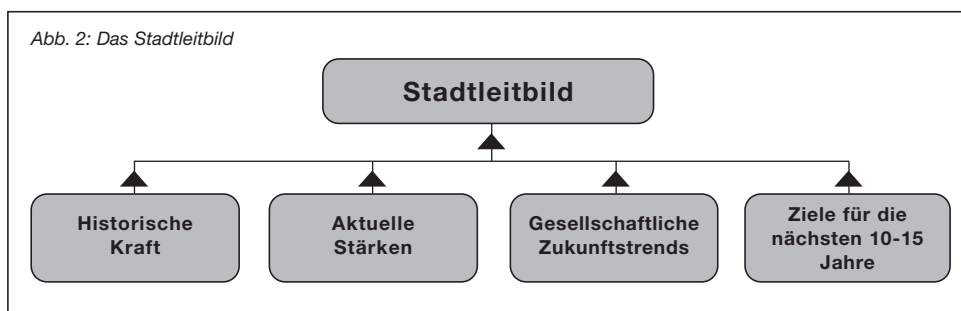
Zur Erstellung des Stadtleitbildes hat es sich bewährt, mit einer Steuerungsgruppe oder Leitbildkommission und Themen-Arbeitsgruppen zu arbeiten. In der Steuerungsgruppe sind alle wesentlichen Bevölkerungsgruppen vertreten, z. B. Repräsentanten von Politik, Verwaltung, Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften, Arbeitsämtern, Wohlfahrtsverbänden, Medien, Schulen und Hochschulen, Kunst- und Kulturinstituten, Kirchen, sowie die beiden Sprecher der Themen-Arbeitsgruppen. Aufgabe der Steuerungsgruppe ist es, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen auf ihre Plausibilität zu überprüfen. Denn das Stadtleitbild muss widerspruchsfrei und konsensfähig sein und soll von der Stadtverordnetenversammlung verabschiedet werden.

Die meisten kleineren Städte arbeiten mit vier, Großstädte häufig mit sechs Themen-Arbeitsgruppen. In Ober-Ramstadt heißen sie z. B.:

- Wirtschaft und Verkehr
- Stadtentwicklung, Landwirtschaft, Naturschutz
- Sport, Freizeit, Kultur, Bildung
- Soziales und Gesundheit

Mainz arbeitete mit folgenden Arbeitsgruppen:

- Wirtschaft
- Einkaufen, Verkehr, Stadtgestaltung



* Zu Einzelheiten der Bürgerbefragung siehe U. Funke: Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption, 2. Aufl., Heft 68 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Kohlhammer-Verlag: Köln 1997 (3. Aufl. in Vorbereitung).

- Highlights, Tourismus, Kommunikation
- Umwelt, Wohnen
- Kultur, Bildung, Sport, Freizeit
- Soziales, Jugend, Gesundheit

Die Gruppen erarbeiten gegenwärtige Stärken und Schwächen und überprüfen sie auf ihre Relevanz für die Zukunft mit Hilfe der sog. SWOT-Analyse (strengths, weaknesses, opportunities, threats). Zu diesem Zweck stimmen Experten in Kurzreferaten auf die zukünftigen Entwicklungen in den jeweiligen Themenfeldern ein. Aus der Gegenüberstellung ergeben sich die Ziele für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Wichtig ist, dass sowohl in der Steuerungsgruppe als auch in den Arbeitsgruppen nicht Vertreter von Politik und Verwaltung die Mehrheit bilden, sondern „normale Bürger“, damit nicht die sog. Feigenblatt-Vermutung entsteht: Das Stadtmanagement (Politik und Verwaltung) habe das Ergebnis bereits beschlossen und suche lediglich pro Forma die Zustimmung der Bürger.

Häufig wird der Prozess der Stadtkonzeption mit dem Prozess der Lokalen Agenda 21* verknüpft. Dabei können in jedem Arbeitskreis bis zu zwei Plätze für Personen aus dem Prozess der Lokalen Agenda reserviert werden. Bei sehr eigenständigen Stadtteilen hat sich darüber hinaus die Arbeit mit zusätzlichen Stadtteil-Arbeitsgruppen bewährt (Beispiele sind Solingen und Hofheim a.Ts.). Ein aktives City Management kann entweder in die Arbeitsgruppe Innenstadt/Handel integriert werden oder eine eigene Gruppe bilden. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden miteinander vernetzt, zuweilen ist eine gemeinsame Sitzung von zwei Gruppen erforderlich.

Als Auftaktveranstaltung für die Arbeitsgruppen oder z.B. für einzelne Gruppen wie Kinder und Jugendliche eignet sich auch eine Zukunftswerkstatt. So wurde das Stadtteil-Leitbild für Bensheim-Auerbach in dieser Organisationsform entwickelt.**

Der Maßnahmenkatalog

Die Mitglieder der Themen-Arbeitsgruppen formulieren für jedes Ziel die für die Umsetzung erforderlichen Strategien und Maßnahmen und versehen sie mit Prioritäten. Die Maßnahmen können manchmal widersprüchlich sein, sie sind als „Ideen-Steinbruch“ für die Umsetzer zu verstehen. Wenn öffentliche Mittel dazu erforderlich sind, entscheidet darüber selbstverständlich nur der Magistrat bzw. die Stadtverordnetenversammlung.

Maßnahmen mit besonders hoher Priorität werden zu Leitprojekten oder Schlüsselprojekten, um deren Umsetzung sich Paten besonders kümmern.

Das Marketingkonzept

Das Stadtleitbild liefert die Oberziele für das Stadtmarketing-Konzept. In diesem Konzept werden Strategien und Maßnahmen für die Beziehung zwischen der Stadt und ihren Zielgruppen in einem schlüssigen Plan zusammengefasst. Ziel ist es, die Stadt attraktiver zu machen und dies auch zu kommunizieren.

Die Stadtidentität dient gleichsam als gemeinsames Dach für die einzelnen Marketingaktivitäten, sei es das Standortmarketing für die Zielgruppe der Investoren und ansiedlungswilligen Unternehmen, das Tourismus-Marketing, das Special-Event-Marketing, z.B. für Großveranstaltungen wie die EXPO 2000 oder die Fußball-Weltmeisterschaft 2006. Daneben gibt es das Verwaltungsmarketing, z.B. für das Bürgerbüro, das Bürgergespräch, den Umweltschutz, die Verkehrsberuhigung sowie die Motivation der Mitarbeiter als Marketing nach innen. (Abb. 3)

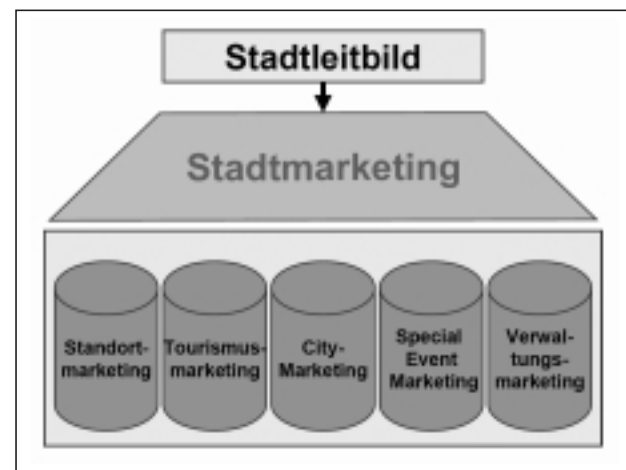


Abb. 3: Das Stadtmarketing-Konzept

Die traditionellen Tätigkeitsfelder des Stadtmarketings wie Stadtwerbung, Stadtgestaltung, Tourismus, Veranstaltungsmanagement, City Management, Verkehr werden heute durch neue

* Die Lokale Agenda 21 wurde 1992 auf der UN-Konferenz in Rio von 179 Nationen als Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert verabschiedet. Ihr Ziel ist die nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung auf Gemeindeebene, bei der ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichrangig betrachtet werden. Nachhaltigkeit bedeutet die Beachtung des dauerhaften Schutzes unserer Lebensgrundlagen, damit auch zukünftige Generationen Entfaltungschancen haben.

** Siehe hierzu „Auerbacher Leben“ Nr. 358/April 2005, Sonderdruck „Stadtteil-Leitbild“

Konzepte für die Innenstadt ergänzt, die in Nordrhein-Westfalen „Stadtmarketing der 2. Generation“ genannt werden. Dazu gehören Leerstandsmanagement, Immobilien- und Standortgemeinschaften oder BIDs (Business Improvement Districts), neue Allianzen mit Kunst und Kultur, die Innenstadt-Initiative „Ab in die Mitte“, Städte-Tourismus und die Regionale Zusammenarbeit von Kommunen.

Die Umsetzung und Kontrolle

Die Entwicklung der Stadtkonzeption sollte innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein, denn auf die Umsetzung kommt es an. Bereits während des Entwicklungsprozesses werden umsetzungsreife Maßnahmen umgesetzt und Mittel für die wichtigsten Leitprojekte in den Haushalt eingestellt. Dabei sind die Paten oder Kümmerer ständige Mahner.

Welche Erfolgsvoraussetzungen hat die Stadtkonzeption?

Als wesentliche Faktoren für eine erfolgreiche Stadtkonzeption haben sich herausgestellt:

- das Stadtoberhaupt bringt sich persönlich ein
- das Stadtoberhaupt ist noch mindestens zwei Jahre im Amt, möglichst keine Kommunalwahl während dieser Zeit
- ein kompetenter Projektleiter in der Verwaltung
- die Einbeziehung aller relevanten Bevölkerungsgruppen
- keine Mehrheit für Politik und Verwaltung
- eine gute Pressearbeit
- die Einhaltung folgender „Spielregeln“ in den Arbeitsgruppen:
 - Zwang zur Ergebnisorientierung durch begrenzte Zahl der Sitzungen
 - rechtzeitige Zusendung von gut zusammengestellten Unterlagen
 - straffe Leitung
 - keine „Killerphrasen“
 - kurze Redebeiträge
 - ausreden lassen
 - keine Kritik an Personen
 - keine Parteienpolemik.

Wichtig ist, die Stadtkonzeption als fortlaufenden Prozess zu verstehen. In regelmäßigen Abständen sind das Leitbild und seine Umsetzung zu überprüfen sowie gegebenenfalls zu überarbeiten und die Maßnahmen zu ergänzen. (Abb. 4)

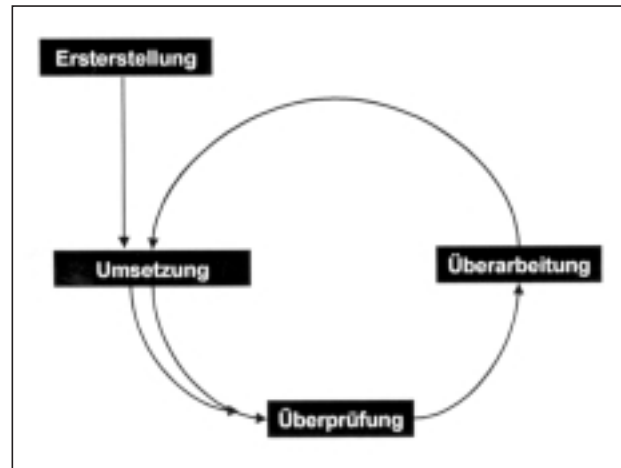


Abb. 4: Die Stadtkonzeption als Prozess

Wo liegen die Grenzen, worin besteht der Nutzen einer Stadtkonzeption?

Für eine Stadtkonzeption gibt es kein Patentrezept. Jede Stadt muss ihr maßgeschneidertes Konzept selbst entwickeln und ihren eigenen Weg mit den vorhandenen Personen, historischen Stärken, geografischen Gegebenheiten und finanziellen Mitteln gehen. Als permanenter, gemeinsamer und offener Lernprozess ist eine Stadtkonzeption auch nie abgeschlossen.

Die Stadtkonzeption kann und will die kommunale Politik nicht ersetzen. Sie unterstützt Stadtverordnetenversammlung und Verwaltung und liefert Entscheidungshilfen in Form von Strategien und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele. Die richtungweisenden Entscheidungen treffen immer die Politiker.

Voraussetzung für den Nutzen einer Stadtkonzeption ist die Bereitschaft zum Langfrist-Denken, zur Offenheit, Bürgerorientierung und Verwaltungsmodernisierung.

Der Hauptnutzen einer Stadtkonzeption liegt in der planmäßigen Profilierung der Stadt zur besseren Behauptung im Wettbewerb, der besseren Ausrichtung der Dienstleistungen am Bedarf der Zielgruppen, dem effizienteren Ressourceneinsatz durch ganzheitlichen Ansatz und stärkere Zielorientierung sowie der Identifikation und Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer aktiven Bürgergesellschaft.