



www.kdz.or.at

Stärkung der Innenstadt – Stadtmarketing der 2. Generation

Dokumentation der wichtigsten
Ergebnisse des Experten-Workshops am
3./4. Mai 2007

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung
1110 Wien, Guglgasse 13
Tel.: +43 1 8923492, Fax: +43 1 8923492-20
E-Mail: institut@kdz.or.at, Internet: www.kdz.or.at

Wien, am 1. August 2007

„Stärkung der Innenstadt – Stadtmarketing der 2. Generation“ – Experten-Workshop

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Gobelinsaal, Stubenring 1

3. Mai 2007 (13:00 – 18:00 Uhr), 4. Mai 2007 (9:30 – 12:00 Uhr)

Anwesende (alphabetisch, o.T.): Josef Bernhart, Gerhard Doblhammer, Peter Haas, Markus Hödl, Inga Horny, Sabine Istenich – nur Freitag, Oskar Januschke, Peter Jungreithmayr, Alexander Lesigang – nur Freitag ab 11 Uhr, Gerald Mathis, Hannes Mraz, Roland Murauer – nur Donnerstag, Oliver Puchner – nur Donnerstag bis 16 Uhr, Roman Seeliger, Michael Unterrainer, Klaus Wirth

1 Aussagen, Einschätzungen und Diskussionsbeiträge ...

...zur Situation der Innenstadt - zwischen Resignation und Aufbruch

Es werden sehr gegensätzliche Einschätzungen laut, „Wir erleben den Niedergang der Innenstädte“ aber auch positive Einschätzungen wonach es zu einer Wiederbelebung der Innenstädte kommt weil die Menschen sich wieder gerne an kleinen, überschaubaren und vertrauten Einheiten orientieren. Dennoch könnten soziale Spannungen in Zukunft die Ursache vieler neuer Probleme sein. Hingewiesen wurde aber auch auf eine fortschreitende Enturbanisierung der Funktionen hin zur Peripherie der frühzeitig und konsequent (durch Maßnahmen der Stadtentwicklung) entgegengetreten /gegengesteuert werden muss.

Auch bei der Frage des Wettbewerbs, kommen die Experten zu unterschiedlichen Einschätzungen: Manche vertreten die Meinung, Wettbewerb spielt sich eher zwischen den Städten und weniger zwischen der Innenstadt und Grüne Wiese ab. Andere verweisen wieder mehr auf bestehende innerstädtische Konkurrenzsituationen. Aus den Antworten der Befragungen würde jedenfalls ein fehlendes Bewusstsein für regionale/überregionale Konkurrenz deutlich. Gleichzeitig wird – insbesondere im Vergleich mit der Situation in Deutschland – bemerkt, dass in vielen österreichischen Städten der „Leidensdruck“ (v.a. finanzieller Natur) noch relativ gering ist.

Als einen grundlegenden Denkfehler der Innenstadtentwicklungsdiskussion sehen die ExpertInnen die viel zu starke (teilweise beinahe ausschließliche) Fokussierung auf den Handel an; hier greift die Diskussion zu kurz: Multifunktionalität der Innenstadt müsste die Forderung lauten, der Verlust der Multifunktionalität wird in den Befragungen eigentlich nicht angesprochen. Fazit: Gesamtstädtische Betrachtungen sind notwendig; Innenstadt + Außenstadt; Innenstadtpolitik/-entwicklung ist ohne Bezug auf die Außenstadt nicht möglich.

... zum Verhältnis von Stadtentwicklung und Stadtmarketing und zur Frage, wer steuert die Innenstadtentwicklung

Grundsätzlich wird festgestellt, dass bisher die Diskussionen zu Stadtmarketing und Innenstadtentwicklung ausschließlich auf kommunaler Ebene geführt wurden. Nunmehr existieren erste Ansätze einer überregionalen, nach Bundesländern unterschiedlich starken Herangehensweise bzw. Koordination. Und dieses Projekt hat (erstmalig) die Chance, das Thema Stadtmarketing und alle in diesem Zusammenhang auftretenden Problemstellungen – wie z.B. die Innenstadtentwicklung – auf nationaler Ebene zu diskutieren (wie dies bspw. in Schweden bereits erfolgreich prak-

tiziert wird). Risiko für eine überregionale und nationale Themenbearbeitung ist der in Österreich stark ausgeprägte Föderalismus. Eine Chance kann das Aufgreifen neuer EU-Fördermittel sein.

Aus den Diskussionen der ExpertInnen wird deutlich, dass die Zuordnung der Kompetenzen / Zuständigkeiten für die Innenstadtentwicklung nicht abschließend geklärt zu sein scheint. Politik und Verwaltung steuern demnach nicht zureichend, außer über die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie Bauordnung oder Denkmalschutz. Auch die Befragungen deuten auf bestehende Defizite hin.

Andererseits: Städte/Standorte müssen sich selbst entwickeln bzw. durch alle lokalen / kommunalen Akteure entwickelt werden. Politik und Verwaltung müssen Initiative übernehmen, die Wirtschaft kann/darf das nicht (verständlicherweise stehen Einzelinteressen im Vordergrund). Das Beispiel EKZ hilft für die Innenstadt nur bedingt weiter: In EKZ hat der Unternehmer nichts mehr zu sagen, planwirtschaftliche Vorgaben. In der Innenstadt schafft keiner an, jeder macht was er will.

Stadtmarketing ist sehr unterschiedlich in den Gemeinden verwirklicht (mal mehr Tourismus, mal mehr Wirtschaftsförderung, mal mehr Kultur, je nach örtlichen Erfordernissen und Vorstellungen); problematisch: Fokus „Innenstadttheater“; Stadtmarketing wird von der Politik anders gesehen als vom Stadtmarketing selbst;

Als überaus spannend wurde eingeschätzt, dass die Bürgermeister in der Befragung ein deutlich anderes Rollen-Bild von Stadtmarketing vermitteln als die Stadtmarketer dies von sich selbst haben; die Bürgermeister sehen Stadtmarketing nicht als Stadtentwickler!

... zur Positionierung gegenüber EKZ

In der Diskussion wurde eine differenzierte Haltung eingenommen, eine pauschale Ablehnung oder Verteufelung ist nicht zielführend, gibt es doch nachahmenswerte aber auch weniger nachahmenswerte Projekte. Die Studie soll jedenfalls nicht künstlich polarisieren; EKZ auf der grünen Wiese sind Fakt und sollen in die Gesamtbetrachtungen einbezogen werden. Grundstückvergeudung durch den „100. Lidl“ ist jedoch zu vermeiden. Aber, so fragten einige: Gibt es ein Recht, dass jede Gemeinde ein großes EKZ haben darf? oder ist dies letztlich ein falsch verstandenes Prinzip der Gemeindeautonomie?

EKZ muss direkt an 1a-Lage angebunden sein, 1/5 der Fläche der Innenstadt-Verkaufsflächen nicht überschreiten etc. negative Beispiele Amstetten, Bischoffshofen, Weiz – positives Beispiel Krems.

... generell zu den Befragungsergebnissen

Insgesamt wird von Seiten der ExpertInnen eine gewisse **Skepsis** gegenüber den Antworten in den Befragungen geäußert: Die Antworten der Stadtmarketer werden als zu sehr aus der Froschperspektive heraus bezeichnet; die Antworten der Bürgermeister wiederum als zu positiv angesehen (Bürgermeister versuchen ein positiveres Selbstbild zu vermitteln, als die Realität ist; Antworten geben das wieder, was „erwartet wird“ - political correctness).

Außerdem würden - so die ExpertInnen - bei den Fragen der Herausforderungen zu sehr **Krankheitssymptome** beschrieben ohne die wirklichen Ursachen zu benennen; es werden Einzelprobleme herausgestrichen und die Gesamtentwicklung vergessen (→ Strategielücke).

Auch wird darauf verwiesen, dass das von den Experten genannte **Strategiedefizit** in den Antworten der Befragungen nicht deutlich herauskommt; deutlich wird - so die Experten - dass es vielfach am Grundverständnis für Stadtentwicklung fehlt; es fehlt an Kooperation und an Prioritätensetzung; Politik ist in einer Zwickmühle (Spielregeln, Anreizsystem, rechtliche Rahmenbedingungen kurzfristige Vorteile), Einflussfaktoren?

Zentrale Erkenntnis aus der Bürgermeisterbefragung: Alle tun etwas bzw. wollen etwas tun – nur die wenigsten wissen jedoch was!

2 Folgerungen und mögliche Konsequenzen für die Studie

2.1 Keine Patentrezepte - Maßanzug - ambivalente Position gegenüber Good-Practice-Beispielen

Einigkeit bestand bei den TeilnehmerInnen dahingehend, dass es keine Universallösung geben kann und jedes zu entwickelnde Konzept letztlich ein Maßanzug sein muss. Weil jede Stadt für sich gesondert zu betrachten ist,

- große und kleine Städte jeweils andere Lösungsansätze brauchen,
- auch regionale strukturelle Unterschiede zu berücksichtigen;
- die örtlichen politischen Machtverhältnisse die Gestaltungs-/Handlungsmöglichkeiten aber auch die Ziele/Prioritäten jeweils individuell determinieren.

Insofern haben die ExpertInnen gegenüber den vorgesehenen Good Practice Beispielen eine eher ambivalente Haltung eingenommen: Beispiele können Anregungen sein, Anstöße geben und als Lernansatz dienen. Gleichzeitig besteht aber immer die Gefahr, etwas kopieren zu wollen, was nicht zu kopieren ist, weil jeweils die örtlichen Ausgangs-/Rahmenbedingungen unterschiedlich sind und jede Stadt einen eigenen Weg finden muss. Aus der derzeitigen Hilflosigkeit könnte eine fatale Entwicklung ähnlich dem Hallenbäderboom in den 70er-Jahren entstehen, und Politiker ohne überlegen und ohne eigene Lösungsansätze zu entwickeln, die Beispiele anderer einfach kopieren. Entscheidend ist aber eine eigene Position zu entwickeln (USP).

2.2 Es fehlt an klaren Strategien!

Nach wie vor wird - so die Diskussionen im Rahmen des Workshops - von den ExpertInnen ein Strategiedefizit geortet. Daher die Forderung an die Städte: Stadt als Produkt begreifen und diesbezüglich konsequent entwickeln. Entwicklungspläne machen und langfristige Perspektiven entwerfen und damit einen eigenständigen Gestaltungsanspruch formulieren (dies wäre auch ein klares Signal in Richtung Investitionssicherheit). Die Gemeinden müssen ihre eigenen Interessen benennen (nicht allein der Wirtschaft überlassen) und auch die Erwartungen an das Stadtmarketing konkreter formulieren: Denn wenn die Politik die Ziele des Stadtmarketings nicht exakt definiert, ist der Erfolg von Stadtmarketing nicht messbar. Aber: Mut ist keine politische Tugend und - so einige Diskussionsbeiträge - es fehlt nach wie vor an vernetztem Denken.

Die Forderung, eine Strategie, strategische Ziele zu definieren bzw. strategisch zu Arbeiten ist insbesondere auf kommunaler Ebene wahrlich nicht neu. Hier wäre zu hinterfragen, warum diese Strategiedefizite immer wieder diagnostiziert werden und bisher nur spärlich good-practice-Beispiele bzw. nennenswerte Ansätze in der kommunalen Praxis zu finden sind.

Gefordert wird ferner, dass derartige Konzepte nicht ohne oder an den BürgerInnen vorbei entwickelt werden, wobei die BürgerInnenaktivierung wohl vor allem ein Thema für die kleineren und mittleren Städte sein dürfte. Wichtig auch, dass derartige Strategien zukünftig noch stärker umsetzungsorientiert gestaltet werden mit definierten Aufgaben, klaren Verantwortlichkeiten, nicht zu sehr Verwaltungsdominiert sind.

Bezogen auf die o.g. Einschätzungen ist dann aber darauf zu achten, dass es nicht nur um Handelsentwicklung gehen darf (Innenstadtentwicklung darf sich nicht allein auf die Entwicklung / Förderung des Handels beschränken¹) und zukünftige Strategien vor allem die Multifunktionalität der Innenstadt stärken müssen. Geleistet werden muss in jedem Fall eine Festlegung dahingehend, welche Funktionen die (Innen)Stadt zukünftig haben soll und wie die Verteilung der Funktionen zwischen Innen- und Außenstadt erfolgen soll.

2.3 Innenstadtentwicklung muss Teil einer gesamtstädtischen, besser noch regionalen Entwicklungsstrategie sein!

Zur Frage, wie solche Strategiepläne generell aussehen sollen wurden folgende Hinweise gegeben: statt vieler nicht kompatibler Teilkonzepte besser ein Entwicklungskonzept (Masterplan) für die gesamte Stadt (besser noch die Region mit einem eigenständigen Konzept für die Innenstadtentwicklung (als gutes Beispiel wird hier Ingolstadt genannt). Ein solches Gesamtkonzept sollte die Stadt von außen nach innen entwickeln und sicherstellen, dass es nicht zu einem Ausufer an den Rändern kommt, wie dies in Amerika der Fall zu sein scheint.

Nach Einschätzung einiger ExpertInnenes braucht es verstärkt den Willen zur Entwicklung, Mut und Kreativität. Auch müsste ein stärkeres Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass die Innenstadt ein ganz wesentlicher Teil einer Stadt ist (das Herz?). Hier fehle es teilweise an Emotionalität für die Innenstadt.

Ein weiterer und zukünftig immer wichtiger werdender Aspekt ist darin zu sehen, dass es gelingen muss, gleichlaufend mit der Innenentwicklung auch das regionale Bewusstsein zu stärken: jede Gemeinde muss als Teil einer größeren Region begriffen werden und Innenstadtentwicklung ist somit untrennbar verbunden mit der Gesamtentwicklung in einer Region². Und während man sich einig war, dass eine übergemeindliche Abstimmung grundlegend ist, blieb die Frage offen, ob das letztlich ohne legislative Maßnahmen verwirklicht werden kann.

Im Übrigen stellt sich auch die Frage, wie Entwicklungskonzepte auch in die Realität umgesetzt werden können – Stadtentwicklungskonzepte quasi zum Leben erwecken. Diese Fragen kann als eine entscheidende und zentrale angesehen werden – siehe bspw. Deutschland (vielfältige Konzepte vorhanden, Probleme sind trotzdem da), vielfache KDZ-Erfahrung bei der Kommunalberatung (Konzepte werden beauftragt, landen in der Schublade oder werden nur punktuell und somit mit nur wenig Wirkungen umgesetzt).

Letztlich bedeutet regionale Verbände schaffen, sich auch gemeinsam gegenüber dem Lockruf von Investoren zu immunisieren und sich im kleinräumigen Kontext durch internationale Investoren gegeneinander ausspielen zu lassen.

¹ Auch deshalb, weil der Handel nicht unbedingt die Innenstadt braucht und letztlich dorthin zieht, wo er die besten Voraussetzungen für sich findet.

² wobei der Regionsbegriff hier offen bleibt.

2.4 Stadtmarketing als strategische Stadtentwicklung begreifen und praktizieren!

Immer wieder wurde auch die zukünftige Rolle des Stadtmarketings erörtert. Mehrheitlich wurde gefordert, Stadtmarketing zwingend als Produktentwicklung anzusehen und entsprechend aufzustellen, was dann wiederum bedeutet, neue Sichtweisen aufzeigen, verstärkt Zielgruppenbewusstsein aufbauen und diese Zielgruppen konsequent und professionell ansprechen. Im Gegenzug wird gefordert, Stadtmarketing gezielt um die Aspekte Werbung, Events, TamTam zu entlasten (z.B. wie in Wien mit eigener städtischer Event-GmbH), damit Raum bleibt, Stadtmarketing tatsächlich als umsetzungsorientierte Stadt-/Gemeindeentwicklung zu positionieren. Ein solches Stadtmarketing, das unmittelbar an der Gemeindeentwicklung mitwirkt, wird bislang von den BürgermeisterInnen (so die Ergebnisse der Befragung) noch nicht gesehen; möglicherweise müssen sich aber auch die Stadtmarketer erst dieser neuen und veränderten Rollen bewusst werden!

Grundsätzlich fehlt bisher in Österreich eine interdisziplinäre Vorausschau (bspw. über 20 bis 30 Jahre – bis 2020/2025), wie es sie in anderen europäischen Ländern gibt. Eine derartige Grundlagenarbeit/Forschung wäre vergleichbar mit dem, was private Unternehmen unter Forschung & Entwicklung (F&E) verstehen und praktizieren (vergleiche: F&E-Budgets in privaten Unternehmen bei zwei Prozent vs. Stadtentwicklungsbudgets bei max. einem Prozent).

Weil es letztlich keine Patentrezepte gibt, plädieren die ExpertInnen auch dafür, vieles auszuprobieren, auch wenn einiges letztlich nicht funktioniert und durch regelmäßige Evaluierungen sicherzugehen, nur die Maßnahmen dauerhaft zu verfolgen, die wirklich wirken. Gleichzeitig wird aber auch gefordert, mehr systematische Analysen durchzuführen.

Aber Achtung: Stadtmarketing ist keine „Eier-legende-Woll-Milch-Sau“.

2.5 Organisationsprofessionalisierung notwendig

Einige Experten vermuteten, dass es letztlich weniger an den StadtmarketerInnen selbst, als vielmehr an den unzureichenden Strukturen liegen könnte. Insofern wird gefordert, dass Stadtmarketing – um diese erweiterten (neuen) Funktionen auch ausfüllen zu können – einerseits professionelle und feste Strukturen braucht; andererseits müssen die Verantwortlichen aus dem Bereich des Stadtmarketings aber auch besser in die fachlichen und politischen Entscheidungsprozesse der Stadt eingebunden werden, müssen vermutlich vielfach erst Möglichkeiten geschaffen werden, damit Stadtmarketing unmittelbar an die FachpolitikerInnen (z.B. Verkehrsplanung) und die dortigen Entscheider andocken kann, um am Ende eine echte Chance zur Mitgestaltung der Stadt zu haben.

Zusätzlich zur vermehrten Vernetzung des STADTMARKETING mit allen Stadtgestaltenden und -entwickelnden Initiativen/Akteuren vor Ort wurde aber gleichfalls auch die Qualifikation der Stadtmarketer angesprochen. Hier waren sich die TeilnehmerInnen nicht einig, ob es an der Qualifikation der Stadtmarketer oder aber an den Jobs selbst liegt, wenn Stadtmarketer nicht erfolgreich sind (unklare Aufgaben und Kompetenzen, schlechte Bezahlung). Jedenfalls gibt es demnächst ein eingenständiges Weiterbildungsangebot (Projekt ISK Dornbirn).

2.6 Die Zukunft liegt in der Kooperation - nach innen und mit den Nachbarn! Initiative ist gefragt, legislative Mittel helfen allenfalls partiell weiter:

Was tun? Die Städte haben jedenfalls - so die Experten - im Wesentlichen die Instrumente zur Gestaltung, wenn sie nur wollen! Die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen dürften – so die Diskussionen – jedenfalls nicht als Grund für Untätigkeit gelten. Begründet wird diese optimistische Einschätzung damit, dass überall dort – wo ein starker politischer Wille erkennbar ist – die Verantwortlichen immer Mittel und Wege gefunden hätten, die eigenen Pläne zu verwirklichen (dabei störten die Gesetze jedenfalls nicht, würden Maßnahmen realisiert bis hart an die Grenzen der Legalität!).

Vor der Schaffung neuer rechtlicher Regelungen sollte eher eine kritische Durchforstung (Entrümpelung) der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen (so etwa die Wohnbauförderung, die Marktordnung, Gebrauchsgebühren) stehen. Grenzen /Defizite werden etwa gesehen bei der überörtlichen Koordination (z.B. mit Blick auf die übergemeindliche Reglementierung/Begrenzung von Einzelhandelsflächen), aber auch beim Vollzug und dass es für neun Länder, neun Regelungen gibt!

Im Zusammenhang mit neuen und/oder zusätzlichen Gesetzen wird immer auch das Thema Business Improvement Districts angesprochen. Die ExpertInnen sehen hier jedoch ein eher geringes Potenzial, die anfängliche Neugierde ist bereits abgeflacht: Der Ansatz Tourismusverband (siehe Beispiel Salzburg) bietet sich an, umsatzbezogene Finanzierungen trifft eher die Großen, eine Abgabe wirkt ausgleichend; soll eine Verpflichtung (Richtung BID) angestrebt werden? Eher nein. Die Initiative geht in den USA, Schweden, Großbritannien von Einzelhändlern zu BID, in Österreich von Kommunen (auch Beratern) aus.

3 Beispielhafte Initiativen im Sinne von Good-Practice-Beispielen

Eingangs halten die ExpertInnen fest, dass das Benennen von Good-Practice-Beispielen aus zweierlei Gründen schwierig ist bzw. auch gefährlich sein kann:

Erstens laufen insbesondere Politiker gerne diesen Beispielen hinterher und versuchen dann, diese Beispiele/Konzepte 1:1 auf die eigene Gemeinde/Stadt zu übertragen. Dies kann – u.a. im Sinne eines USP – nicht funktionieren und ist letztlich gefährlich sowie zum Scheitern verurteilt.

Zweitens sind Beurteilungskriterien, ob es sich tatsächlich um ein Good-Practice-Beispiel handelt, nur punktuell vorhanden bzw. es muss auf Auszeichnungen durch unterschiedliche Institutionen zurückgegriffen werden. Dies kann zu unterschiedlichen Maßstäben der Beurteilung führen.

- Strategieprojekt Bozen: das Projekt treibt die Politik, reduzierte Autonomie in Bozen; Amt für Zeiten der Stadt
- Dornbirn (fünf Säulen)
- Feldkirch (Strategisches Entwicklungskonzept)
- Sulzberg
- Mattighofen /TV, FR, „BID“)
- Wels (Kernzonen Agenda)
- Villach (Cityshop-Konzept)
- Eschen (Lichtenstein)
- Mank (ehrenamtliches Engagement)
- Mittersil (Tourismus und Stadtmarketing)

- oststeirisches Städtenetzwerk
- SBS (St. Johann – Bischofshofen – Schwarzach; im Pongau)
- KNS (Köstendorf, Strasswalchen)
- Perg
- Schwanenstadt
- Bundesrepublik Deutschland:
 - Ingolstadt: städtebauliches Entwicklungskonzept mit Schwerpunkt Innenstadt;
 - Neuburg: Bürgermeister als Vorsitzender des Stadtmarketings;
 - Westallgäu (Wirtschaftsstandort);
 - Ravensburg Stadtmarketing
- Großbritannien
 - Coventry
 - Nottingham
- Niederlande
 - gute Beispiele für geordnete Stadtentwicklung unter Einbeziehung der BürgerInnen z.B. Maastricht und Haarlem
- Schweiz: Basel (Wohnortmarketing)

4 Ergänzende Schlussfolgerungen für den Bericht

- Generell die Entwicklungen in den (Innen)Städten aufzeigen (z.B. aufzeigen eines Rahmenkonzepts für Stadtmarketing als Stadtentwicklung)
- Wege skizzieren/aufzeigen, wie Konzepte der Stadtplanung sowie zur Stärkung der Innenstädte zusammengeführt und rechtlich bzw. politisch verbindlich in Entscheidungsprozesse integriert/eingebunden werden können
- Literaturempfehlungen abgeben
- Beispiele unterschiedlicher Wege aufzeigen, erfolgreiche Ansätze/Beispiele darstellen
- Allgemeine Handlungsanleitung: es kann keine generellen Empfehlungen für alle geben,
- Handlungsanleitungen als Ergebnis der Studie können beispielsweise beschreiben:
 - ... welche Akteure gehören ins Boot;
 - ... welche generellen Handlungsmöglichkeiten gibt es (unterlegt mit Beispielen);
 - ...
- insgesamt den Mangel an Stadtforschung aufzeigen