

# **Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates**

- Eine Analyse am Beispiel Stadtmarketing

Inauguraldissertation zur Erlangung  
des akademischen Grades einer Doktorin der Sozialwissenschaften  
der Universität Mannheim

Betreuer: Prof. Dr. Jan van Deth  
Lehrstuhl für politische Wissenschaft und  
international vergleichende Sozialforschung

vorgelegt von  
Conny Mayer M.A.  
Ellbachstr. 74  
72270 Baiersbronn

Januar 2004

Dekanin der Fakultät Sozialwissenschaften: Prof. Dr. Dagmar Stahlberg  
Erstgutachter: Prof. Dr. Jan van Deth  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus Schönhoven

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 2003

Danke!

Viele haben am Gelingen dieser Dissertation ihren Anteil. Ihnen zu danken ist mir nach fast fünf Jahren Arbeit eine Herzensangelegenheit.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Jan van Deth, der mich mit konstruktiver Kritik und großem Verständnis für Berufstätigkeit und politisches Engagement begleitete, immer wieder motivierte und fachlich in die richtige Richtung brachte. Ohne seine Hilfe wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen. Prof. Dr. Klaus Schönhoven unterstütze mich mit der Erstellung des Zweitgutachtens und durch den Vorsitz in der Prüfungskommission. Bei Hans H. Pfeifer sammelte ich erste Erfahrungen im Stadtmarketing.

Ohne die Unterstützung von Silvia Kunz im Freiburger Büro und Yvonne Witzmann im Berliner Büro, die mich vor Abgabe und Disputation regelrecht abgeschottet haben sowie Henriette Sachse, die Hand bei den letzten Formatierungen angelegt hat, wäre die Abgabe im Mandat nicht möglich gewesen. Andrea Mügendt und Matthias Falke unterstützen mich mit sprachlichen Korrekturen und kritischen Hinweisen. Wesentlichen Anteil an dieser Arbeit hat Dirk Haier, der die Erstellung der Arbeit Schritt für Schritt begleitet und Dissertation und Literaturverzeichnis Korrektur gelesen hat.

In den Dank aufnehmen möchte ich Isolde und Werner Maier für die Beherbergung während meiner Zeit in Esslingen /Stuttgart und meine Schwester Katja für ihren Beistand in Mannheim. Dirk Kleinschmidt danke ich für sein Verständnis in der Anfangszeit, Birgit Taschinsky für Aufmunterung in schwierigen Phasen. Georg Spatz für seine Unterstützung auf der Zielgeraden.

Ohne zwei Menschen hätte ich diese Arbeit wahrscheinlich nie beendet. Sandra Frey war vermutlich die Einzige, die nie zweifelte, dass ich die Dissertation zu Ende bringe. Sie hat mich damit immer und immer wieder motiviert. Mein Vater hat mich in der finanziell schwierigen Anfangszeit unterstützt und ist mir mit seiner ihm eigenen Disziplin ein Vorbild. Ihnen beiden sei diese Arbeit gewidmet.

## Inhaltsübersicht

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 1 | Fragestellung.....   | 1   |
| 2 | Kommunalpolitik im Wandel .....  | 5   |
| 3 | Der Gemeinderat als kommunalpolitischer Akteur .....                             | 50  |
| 4 | Stadtmarketing - Darstellung des Forschungsgegenstandes .....                    | 66  |
| 5 | Stadtmarketing - Eine Literaturübersicht unter ausgewählten Gesichtspunkten..... | 82  |
| 6 | Bundesweite Umfrage bei Stadtmarketing-Beratern .....                            | 100 |
| 7 | Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates .....                                    | 151 |
| 8 | Kommunalpolitik auf neuen Wegen.....   | 168 |

## Inhaltsverzeichnis

|  |          |
|--|----------|
| Abkürzungsverzeichnis .....  | IX       |
| Abbildungsverzeichnis .....  | X        |
| Tabellenverzeichnis .....  | XI       |
| Anhangverzeichnis.....   | XII      |
| <b>1 Fragestellung .....</b>   | <b>1</b> |
| 1.1 Schauplatz Beispielgemeinde.....   | 1        |
| 1.2 Aufbau der Arbeit.....   | 2        |
| <b>2 Kommunalpolitik im Wandel .....</b>   | <b>5</b> |
| 2.1 Kommunen vor neuen Herausforderungen.....                                      | 5        |
| 2.1.1 Geänderte Einwohnerbedürfnisse.....  | 6        |
| 2.1.1.1 Wertewandel .....  | 7        |
| 2.1.1.2 Demographische Entwicklung.....  | 9        |
| 2.1.2 Finanzkrise.....   | 10       |
| 2.1.3 Einfluss übergeordneter Politik- und Administrationsebenen .....             | 14       |
| 2.1.4 Städte im Wettbewerb .....   | 19       |
| 2.2 Neue Wege der Problembewältigung .....   | 21       |
| 2.2.1 Verwaltungsmodernisierung.....   | 21       |
| 2.2.1.1 Zielsetzung.....   | 22       |
| 2.2.1.2 Modernisierungsansätze .....   | 23       |
| 2.2.1.3 Bewertung .....  | 25       |
| 2.2.2 Bürgerbeteiligung .....  | 27       |
| 2.2.2.1 Bürgerbegehren/Bürgerentscheid .....                                       | 28       |
| 2.2.2.2 Bürgerbefragung und Beteiligung an extrakonstitutionellen<br>Gremien ..... | 30       |
| 2.2.2.3 Bewertung .....  | 32       |
| 2.2.3 Einsatz externer Berater .....   | 34       |
| 2.2.3.1 Struktur des kommunalen Beratungsmarktes .....                             | 35       |
| 2.2.3.2 Beratungsbereiche .....  | 37       |
| 2.2.3.3 Spektrum nach BDU-Definition .....   | 39       |
| 2.2.3.4 Beratungsformen .....  | 42       |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 2.2.3.5  | Bewertung.....   | 44        |
| 2.3      | Hypothese vom Bedeutungsverlust der kommunalen<br>Vertretungskörperschaft .....                              | 45        |
| <b>3</b> | <b>Der Gemeinderat als kommunalpolitischer Akteur .....</b>  | <b>50</b> |
| 3.1      | Definition von Kommunalpolitik.....  | 50        |
| 3.2      | Die Gemeinde als Träger der kommunalen Selbstverwaltung.....   | 52        |
| 3.2.1    | Hoheitsrechte der Gemeinden .....  | 52        |
| 3.2.2    | Aufgaben der Gemeinde .....  | 56        |
| 3.3      | Der Rat als Gemeindeorgan .....  | 60        |
| 3.3.1    | Die Volksvertretung in der Gemeindeordnung .....   | 60        |
| 3.3.2    | Funktionen .....   | 63        |
| <b>4</b> | <b>Stadtmarketing - Darstellung des Forschungsgegenstandes .....</b>   | <b>66</b> |
| 4.1      | Indikatorfunktion von Stadtmarketing .....   | 66        |
| 4.2      | „Marketing“ als Terminus im kommunalen Bereich.....  | 68        |
| 4.3      | Stadtmarketing in der kommunalen Praxis .....  | 71        |
| 4.4      | Stadtmarketing versus Stadtentwicklungsplanung .....   | 74        |
| 4.4.1    | Abgrenzung und Definition des Begriffes .....  | 77        |
| 4.4.1.1  | Abgrenzung.....  | 77        |
| 4.4.1.2  | Definition.....  | 80        |
| <b>5</b> | <b>Stadtmarketing - Eine Literaturübersicht unter ausgewählten<br/>Gesichtspunkten .....</b>                 | <b>82</b> |
| 5.1      | Stadtmarketing als Gegenstand wirtschafts- und sozial-<br>wissenschaftlicher Literatur .....                 | 82        |
| 5.1.1    | Betriebswirtschaftslehre .....   | 83        |
| 5.1.2    | Geographie/Raumplanung .....   | 85        |
| 5.1.3    | Politikwissenschaft.....   | 86        |
| 5.2      | Erfolgsfaktoren im Stadtmarketing: Divergierende<br>Argumentationslinien bei zentralen Fragestellungen ..... | 87        |
| 5.2.1    | Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung unter besonderer<br>Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses .....       | 87        |
| 5.2.2    | Erfolgsfaktor Beteiligung: Rat und Verwaltung .....  | 91        |
| 5.2.3    | Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater .....  | 94        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>6</b> | <b>Bundesweite Umfrage bei Stadtmarketing-Beratern.....</b> | <b>100</b> |
| 6.1      | Forschungsentwurf .....                                     | 100        |
| 6.1.1    | Ziel der Umfrage .....                                      | 100        |
| 6.2      | Methodische Vorgehensweise.....                             | 101        |
| 6.2.1    | Erstellung einer Beraterdatenbank.....                      | 101        |
| 6.2.2    | Schriftliche Expertenbefragung .....                        | 104        |
| 6.2.3    | Bewertung des Rücklaufs .....                               | 108        |
| 6.3      | Fragenkomplex 1 - Beratungsunternehmen .....                | 113        |
| 6.3.1    | Auswertung .....  | 113        |
| 6.3.1.1  | Unternehmensgröße .....                                     | 113        |
| 6.3.1.2  | Tätigkeitsbereiche .....                                    | 115        |
| 6.3.1.3  | Tätigkeitsdauer im Stadtmarketing .....                     | 116        |
| 6.3.2    | Fazit .....   | 117        |
| 6.4      | Fragenkomplex 2 - Zur Person .....                          | 120        |
| 6.4.1    | Auswertung .....  | 120        |
| 6.4.1.1  | Alter.....  | 120        |
| 6.4.1.2  | Ausbildung .....  | 121        |
| 6.4.1.3  | Berufserfahrung .....                                       | 123        |
| 6.4.1.4  | Weitere Tätigkeitsfelder .....                              | 125        |
| 6.4.1.5  | Politisches Engagement .....                                | 125        |
| 6.4.2    | Fazit .....   | 127        |
| 6.5      | Fragenkomplex 3 - Stadtmarketing-Tätigkeit.....             | 128        |
| 6.5.1    | Auswertung .....  | 128        |
| 6.5.1.1  | Angebotene Dienstleistung .....                             | 128        |
| 6.5.1.2  | Zeitraum.....   | 129        |
| 6.5.1.3  | Am Prozess beteiligte Personen.....                         | 131        |
| 6.5.1.4  | Beteiligung des Gemeinderates.....                          | 132        |
| 6.5.1.5  | Bürgerbeteiligung.....                                      | 133        |
| 6.5.2    | Fazit .....   | 134        |
| 6.6      | Fragenkomplex 4 - Stadtmarketing-Verständnis.....           | 136        |
| 6.6.1    | Auswertung .....  | 136        |
| 6.6.1.1  | Definition von Stadtmarketing.....                          | 136        |
| 6.6.1.2  | Schlüsselqualifikationen.....                               | 138        |
| 6.6.1.3  | Persönliche Stärken.....                                    | 140        |

|                           |  |            |
|---------------------------|--|------------|
| 6.6.1.4                   | Stärken des Unternehmens (Strategischer Wettbewerbsvorteil)  | 141        |
| 6.6.1.5                   | Gründe für den Einsatz Externer .....  | 142        |
| 6.6.1.6                   | Weiterentwicklung in der kommunalen Praxis .....   | 144        |
| 6.6.2                     | Fazit .....  | 145        |
| 6.7                       | Fazit der Umfrage: Stadtmarketing als Indikator eines<br>Bedeutungsverlustes des Gemeinderates ..... | 148        |
| <b>7</b>                  | <b>Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates .....</b>   | <b>151</b> |
| 7.1                       | Stadtmarketing als Kommunikationsprozess mit strategischen<br>Ergebnissen.....                       | 151        |
| 7.1.1                     | Einfluß der beteiligten Akteure .....  | 152        |
| 7.1.1.1                   | Interessenvertreter .....  | 152        |
| 7.1.1.2                   | Bürgerbeteiligung.....   | 154        |
| 7.1.1.3                   | Externe Beratungsbüros .....   | 156        |
| 7.1.2                     | Prozess und Inhalt .....   | 159        |
| 7.2                       | Niedriger Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates .....  | 162        |
| <b>8</b>                  | <b>Kommunalpolitik auf neuen Wegen.....</b>  | <b>168</b> |
| 8.1                       | Die neue Rolle des Gemeinderates.....  | 168        |
| 8.2                       | Ausblick: 3 Thesen zur Kommunalpolitik .....   | 173        |
| 8.3                       | Szenarien des Wandels.....   | 175        |
| Anhang                    | .....  | 180        |
| Literaturverzeichnis      | .....  | 190        |
| Eidesstattliche Erklärung | .....  | 201        |



## Abkürzungsverzeichnis

|       |  |
|-------|--|
| APSR  | American Political Science Review  |
| APO   | Außerparlamentarische Opposition   |
| ApuZ  | Aus Politik und Zeitgeschichte   |
| BDU   | Bundesverband Deutscher Unternehmensberater  |
| BMBF  | Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie               |
| BWGZ  | Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg                               |
| Difu  | Deutsches Institut für Urbanistik  |
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund   |
| NSM   | Neues Steuerungsmodell   |
| ÖPNV  | Öffentlicher Personennahverkehr  |
| KGSt  | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung                           |
| KJHG  | Kinder- und Jugendhilfegesetz  |
| USP   | Unique selling proposition, Einzigartiges Nutzungsversprechen                        |
| VOP   | Verwaltungsführung/Organisation/Personal, Fachzeitschrift für Öffentliche Verwaltung |
| Zparl | Zeitschrift für Parlamentsfragen   |
| ZRP   | Zeitschrift für Rechtspolitik  |

## Abbildungsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 1: Aufgaben der Gemeinden .....  | 59  |
| Abbildung 2: Schematische Darstellung eines Stadtmarketing-Prozesses ...                                 | 71  |
| Abbildung 3: Zahl der festangestellten Mitarbeiter .....   | 114 |
| Abbildung 4: Zahl der festangestellten Berater .....   | 115 |
| Abbildung 5: Unterteilung nach Kundenkreis .....   | 116 |
| Abbildung 6: Tätigkeitsdauer im Stadtmarketing .....   | 117 |
| Abbildung 7: Altersverteilung der Berater .....  | 121 |
| Abbildung 8: Hochschulausbildung der Berater .....   | 122 |
| Abbildung 9: Akademischer Abschluss und Promotion .....  | 123 |
| Abbildung 10: Berufserfahrung der Berater .....  | 124 |
| Abbildung 11: Intensität des politischen Engagements .....   | 126 |
| Abbildung 12: Dauer der abgefragten Stadtmarketing-Prozesse .....  | 130 |
| Abbildung 13: Beteiligung des Gemeinderates .....  | 133 |
| Abbildung 14: Bürgerbeteiligung .....  | 134 |
| Abbildung 15: Typologisierung der Stadtmarketing-Definitionen .....                                      | 138 |
| Abbildung 16: Gründe für den Einsatz externer Berater im Stadtmarketing ..                               | 143 |
| Abbildung 17: Einschätzung der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing in<br>der kommunalen Praxis ..... | 145 |

Tabellenverzeichnis

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1:  | Einordnung kommunaler Beratungsdienstleistungen ..... | 42  |
| Tabelle 2:  | Hoheitsrechte der Gemeinden.....                      | 55  |
| Tabelle 3:  | Funktionen des Gemeinderates im Vergleich.....        | 63  |
| Tabelle 4:  | Bestehende Beraterübersichten .....                   | 102 |
| Tabelle 5:  | Berechnung der Grundgesamtheit Unternehmen.....       | 110 |
| Tabelle 6:  | Berechnung der Grundgesamtheit Berater.....           | 111 |
| Tabelle 7:  | Wortanalyse Definition.....                           | 137 |
| Tabelle 8:  | Schlüsselqualifikationen im Stadtmarketing .....      | 140 |
| Tabelle 9:  | Persönliche Stärke der Berater .....                  | 141 |
| Tabelle 10: | Stärke des Unternehmens.....                          | 142 |
| Tabelle 11: | Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates .....         | 167 |

Anhangverzeichnis

Anhang I: Berater-Fragebogen ..... 180

# 1 Fragestellung

## 1.1 Schauplatz Beispielgemeinde

Eine Beispielgemeinde in Deutschland. Der Gemeinderat hat sich für eine Umgehungsstraße ausgesprochen. In einem Bürgerentscheid kippt die Bevölkerung diesen Beschluss und spricht sich für den Bau eines Tunnels aus. Protest über die geplante Schließung eines der örtlichen Freibäder artikuliert sich in einer Bürgerinitiative. Um diesem Protest Raum zu geben und die Einwohner in die Entscheidungsfindung einzubinden, laden Gemeinderat und Stadtverwaltung zum „Schwimmbad-Forum“ ein. Daraus entstehen mehrere Arbeitskreise die sich mit der weiteren Entwicklung aller städtischen Schwimmbäder beschäftigen.

Im Bemühen um Effizienzsteigerung und Kosteneinsparung hat der Gemeinderat eine externe Beratungsfirma damit beauftragt, ein Gutachten zur Neuorganisation der Verwaltung zu entwickeln und Vorschläge zu unterbreiten, in welchen Bereichen die Verwaltung durch Privatisierung schlagkräftiger werden kann. Um die Verwaltungsorganisation zielgerichtet auf die Bedürfnisse der Bürger abzustimmen, untersucht die Beratungsfirma die Einwohneranforderungen zunächst in einer repräsentativen Umfrage. Dabei stellt sich heraus, dass sich die Einwohner längere Öffnungszeiten beim Bürgerbüro wünschen, im Idealfall sogar samstags. Als Ergebnis werden die Servicezeiten im Bürgerbüro verbessert und eine halbe Stelle zusätzlich geschaffen. Des Weiteren wird im Gutachten der externen Berater vorgeschlagen, die Stadtwerke zu privatisieren und in eine GmbH umzuwandeln. Künftig wird damit nicht mehr der Gemeinderat als oberstes Kontrollgremium fungieren, sondern ein Aufsichtsrat, in dem lediglich einzelne Mitglieder des Gemeinderates sitzen.

Die Umsatzrückgänge in der Innenstadt zwingen die Politik zum Handeln. Gemeinsam mit dem örtlichen Handels- und Gewerbeverein gründet die Gemeinde einen Verein, dessen Ziel die Attraktivitätssteigerung, Belebung und bessere Vermarktung der Innenstadt ist. Dieser Verein stellt zu diesem Zweck einen Ci-

ty-Manager ein, der ausschließlich dem Vereinsvorstand weisungsbefugt ist. Im Sinne einer dezentralen Personal- und Budgetverantwortung stellt die Beispielgemeinde dem City-Manager Finanzmittel sowie zwei städtische Mitarbeiter zur Seite.

Der - wenn auch überzeichnete - Blick in die Beispielgemeinde macht deutlich: Kommunalpolitiker in bundesdeutschen Städten und Gemeinden stehen vor Herausforderungen, die neue Wege notwendig machen. Die kommunale Volksvertretung zieht sich offensichtlich aus den unterschiedlichsten Handlungsfeldern zurück oder wird dazu gezwungen. Dies führt zur zentralen Frage der Arbeit: Ist in bundesdeutschen Städten und Gemeinden ein Bedeutungsverlust der kommunalen Vertretungskörperschaft festzustellen?

## **1.2 Aufbau der Arbeit**

„Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates“ - so lautet der Titel dieser Arbeit; ergänzt durch den Untertitel: „Eine Analyse am Beispiel Stadtmarketing“. Ziel der Arbeit ist es, durch eine eingehende Analyse des seit Mitte der 80er Jahre angewandten kommunalen Instruments Stadtmarketing Rückschlüsse auf Bedeutung und Rolle der kommunalen Vertretungskörperschaft zu ziehen. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen:

Als Einstieg in die Arbeit wird die sich wandelnde Situation bundesdeutscher Kommunalpolitik beschrieben. Es folgt eine systematische Diskussion der Herausforderungen, vor denen Städte und Gemeinden stehen: Geänderte Bürgeranforderungen, Finanzkrise, der Einfluss übergeordneter Politik- und Administrationsebenen sowie Städte im Wettbewerb sind hier die Stichworte, unter denen die Herausforderungen zusammengefasst sind. Diese Betrachtungen werden ergänzt durch eine Darstellung der folgenden Wege der Problembewältigung: Prozesse der Verwaltungsmodernisierung, Bürgerbeteiligung und Einsatz externer Berater. Die Argumentation mündet in der Hypothese vom Bedeutungsverlust der kommunalen Vertretungskörperschaft (Kapitel 2).

Der Gemeinderat als kommunalpolitischer Akteur steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. Eine Definition des Begriffs Kommunalpolitik führt in die The-

matik ein. Zur Einordnung von Rolle und Bedeutung der kommunalen Vertretungskörperschaft werden dann die Hoheitsrechte und Aufgaben der Gemeinden beschrieben. Schließlich wird der Rat als Gemeindeorgan eingeordnet. Hierbei werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt und anschließend die Funktionen des Gemeinderates skizziert (Kapitel 3).

Auf die Darstellung des kommunalen Umfeldes, in dem Stadtmarketing-Projekte realisiert werden, folgt eine ausführliche Betrachtung des Thema Stadtmarketing. Dabei wird zunächst die Indikatorfunktion von Stadtmarketing beschrieben und erläutert, weshalb sich Stadtmarketing eignet allgemeingültige Aussagen über die Entwicklung von Rolle und Bedeutung des Gemeinderates zu treffen. Es folgt eine Untersuchung des Terminus „Marketing“ im kommunalen Kontext. Im Anschluss daran wird die Umsetzung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis beschrieben, zudem werden die Begriffe Stadtmarketing und Stadtentwicklung abgegrenzt. Abschließend wird das Konzept Stadtmarketing definiert (Kapitel 4).

Das Thema Stadtmarketing wird im folgenden Kapitel im Rahmen einer Literaturübersicht unter ausgewählten Gesichtspunkten systematisch diskutiert. Dabei stehen wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fragestellungen im Mittelpunkt, anschließend werden Erfolgsfaktoren untersucht. Hierbei sind insbesondere unterschiedliche Argumentationslinien bei zentralen Fragestellungen von Interesse (Kapitel 5).

Erstmalig wurden Berater in einer bundesweit angelegten Studie zu ihren Erfahrungen und Erkenntnisse im Bereich Stadtmarketing befragt. Dabei wird eingangs auf die Zielsetzung der empirischen Studie eingegangen, der Forschungsplan vorgestellt sowie eine detaillierte Bewertung des Rücklaufes vorgenommen. Anschließend wird in ausführlicher Form auf die Ergebnisse der Befragung eingegangen. Dabei werden die Erkenntnisse nach folgenden Komplexen untergliedert: Beratungsunternehmen, Personen, Stadtmarketing-Tätigkeit und Stadtmarketing-Verständnis. Diese werden systematisch vorge tragen, analysiert und in einem Fazit bewertet (Kapitel 6).

Die eingangs skizzierte Hypothese vom „Bedeutungsverlust des Rates“, wird im folgenden Kapitel ausführlich belegt. Dabei steht zunächst der strategisch-politisch Prozess Stadtmarketing im Mittelpunkt. Dies geschieht durch die Betrachtung der am Stadtmarketing beteiligten Akteure sowie durch die Betrachtung von Prozess und Inhalt. Abschließend wird auf den niedrigen Erfüllungsgrad der gesetzlichen Funktionen des Rates eingegangen und untersucht, welchen Funktionen die Vertretungskörperschaft noch nachkommt und welche zwar in der Gemeindeordnung festgeschrieben, in der Praxis aber nicht mehr ausgefüllt werden (Kapitel 7).

Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen, beschreibt die neue Rolle des Gemeinderates im Stadtmarketing und weist die These des Bedeutungsverlusts abschließend nach. Anhand von drei Thesen wird die aktuelle Situation der kommunalen Vertretungskörperschaft dargestellt. Die Arbeit schließt mit der Frage nach der weiteren kommunalen Entwicklung und der Beschreibung von drei möglichen Szenarien (Kapitel 8).



## **2 Kommunalpolitik im Wandel**

### **2.1 Kommunen vor neuen Herausforderungen**

Kommunalfinanzen/Haushaltskonsolidierung war auch 2002 das Thema das auf der kommunalen Problemagenda ganz oben stand. Dies ist das Ergebnis der jährlichen Städteumfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik bei Städten und Gemeinden (Difu 2003: 20). Die weiteren kommunalen Problemfelder sind: Wirtschaftsförderung/Arbeitsmarkt/Wirtschaftlicher Strukturwandel, Suburbanisierung/Bevölkerungsentwicklung, Innenstadtentwicklung sowie Verkehrswesen.

An der Spitze der kommunalen Problemlagen liegt demnach das Feld „Kommunalfinanzen und Haushaltskonsolidierung“ und dies mit weit größerer Deutlichkeit als noch in den vergangenen Jahren. 24 Prozent aller Nennungen bezogen sich 2002 auf die finanzielle Situation. Bereits in den vergangenen Jahren war die finanzielle Situation der meistgenannte Problembereich bei den Kommunen. Die Finanzprobleme haben sich gegenüber 2000 (13 Prozent) und 2001 (19 Prozent) allerdings offensichtlich noch deutlich verschärft.

Als Probleme, die in den Nennungen jedoch deutlich hinter den finanziellen Schwierigkeiten abfallen, werden daneben kommunale Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt und wirtschaftlicher Strukturwandel sowie Suburbanisierung und Bevölkerungsentwicklung angesehen. An vierter Stelle wird der Bereich Innenstadtentwicklung genannt, gefolgt von Verkehrswesen.

Betrachtet man die Entwicklung der vergangenen Jahre, so hat sich die Bedeutung der wirtschaftlichen Problemlagen etwas an Bedeutung verloren und wird zunehmend und mit großem Abstand von dem Bereich der Kommunalfinanzen überholt. Weiter verloren hat die Problemintensität des Themas Verwaltungsmodernisierung, hier scheint der Gipfel der Konjunktur überschritten zu sein.

Zu aktuellen Problembereichen der kommunalen Landschaft gibt diese Umfrage durchaus beachtenswerte Anhaltspunkte<sup>1</sup>. Ausgehend von dieser Problembeschreibung sollen im Folgenden die Rahmenbedingungen beschrieben werden, vor denen bundesdeutsche Städte und Gemeinden zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen. Zuerst wird auf geänderte Bürgeranforderungen und deren Ursachen eingegangen, dann die finanzielle Situation bundesdeutscher Kommunen beschrieben. Als weitere Rahmenbedingung wird der Einfluss übergeordneter staatlicher Ebenen dargestellt, um schließlich in die Wettbewerbssituation einzuführen, der sich die Kommunen ausgesetzt sehen.

Dabei soll folgende Bemerkung vorausgeschickt werden: die Herausforderungen, vor denen bundesdeutsche Kommunen zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen, haben eine Vielzahl unterschiedlicher wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und politischer Ursachen. Diese bedingen einander teilweise, es liegt keine Monokausalität vor. Die Ursachen und ihre Wirkungen können nicht isoliert gesehen werden, gleiches gilt für die nun zu beschreibenden Rahmenbedingungen, die nur in ihrer Gesamtheit ein Bild der kommunalen Realität abgeben und nicht einzeln herausgegriffen und analysiert werden können.

Nach der eingehenden Analyse der Rahmenbedingungen werden in einem zweiten Schritt die Wege vorgestellt, die Kommunen zur Problembewältigung gehen. Dabei sind dies Instrumente und Prozesse, die zum einen neu sind und erst in den vergangenen Jahren im kommunalen Bereich eingesetzt werden und zum anderen Auswirkungen auf den Handlungsspielraum des Gemeinderates haben: Verwaltungsmodernisierung, Bürgerbeteiligung und der Einsatz externer Berater.

### **2.1.1 Geänderte Einwohnerbedürfnisse**

Die Ursachen der geänderten Bürgeranforderungen sind vielfältig. Im Wesentlichen liegt die Begründung aber zum einen in einer Änderung der Werteorientie-

---

<sup>1</sup> Dabei handelt es sich nicht um eine repräsentative Umfrage, da kleinere Gemeinden keine Berücksichtigung finden.

rung von Teilen der Gesellschaft und zum anderen in der demographischen Entwicklung.

#### **2.1.1.1 Wertewandel**

Teile der Bevölkerung protestieren mit einer Bürgerinitiative gegen die Schließung eines örtlichen Schwimmbades. Noch in den 50ern und 60ern war derartige Protestverhalten äußerst selten, wenn nicht undenkbar. Seit den 70ern dagegen sind unkonventionelle Formen der Zielerreichung üblich geworden und ein klares Zeichen dafür, dass die Bürger auf kommunaler Ebene ihren Protest artikulieren und sich so in die Kommunalpolitik einbringen wollen. Während den Volksparteien allenthalben die Mitglieder davonlaufen (o.V. 2001), finden Bürgerbewegungen, die ein klar formuliertes Ziel und meist einen überschaubaren Zeithorizont haben, regeren Zuspruch<sup>2</sup>.

Ronald Inglehart hat mit seiner Theorie der „Stillen Revolution“ den in der kommunalwissenschaftlichen Literatur sicher am häufigsten angeführten Erklärungsansatz für Phänomene wie das Entstehen einer Bürgerinitiative und anderer unkonventioneller Beteiligungsformen geliefert (Naßmacher 1999: 85, Mäding 1997: 10, Gabriel 1994: 81, Ahlstick 1994: 169). Inglehart geht von einem Wandel einer materialistischen hin zu einer postmaterialistischen Gesellschaft aus; die stille Revolution besteht in der schleichenden Entwicklung von materialistischen, ökonomischen Politikzielen zur Bedeutungssteigerung nicht-materialistischer, ideeller und partizipativer Politikziele, deren Erreichung auch durch den Einsatz unkonventioneller Politikformen angestrebt wird (Inglehart 1977).

Auch wenn Kritiker auf theoretische Widersprüche und empirische Ungereimtheiten hinweisen: In der Literatur besteht Konsens darüber, dass ein Wandel in den Werteorientierungen in Teilen der Gesellschaft stattgefunden hat. Umstritten dagegen ist, ob es sich um ein nahtloses Ersetzen alter durch neue, oder

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Roth 1999a: S. 2-22, Gabriel 1994: 79-103, die sich ausführlich mit alten und neuen Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene in Deutschland auseinandersetzen.

präziser: materialistischer durch postmaterialistische Werte handelt oder vielmehr um eine Rekonfiguration von Werten, in der sich neue und alte Werteorientierungen überlagern und einander ergänzen (Van Deth 1995: 536).

Insgesamt kann unzweifelhaft von einer Änderung in den Werteorientierungen gesprochen werden, ebenso von einer Differenzierung und Individualisierung der Gesellschaft. Auf die Kommunen bezogen bedeutet dies, dass der beschriebene Wertewandel zum einen auf der inhaltlichen Ebene, zum anderen auf prozeduraler Ebene Veränderungen einfordert.

Auf der inhaltlichen Ebene ist eine Änderung der kommunalen Agenda festzustellen: „Weiche“ Themen wie Umweltschutz oder ÖPNV gewannen in den vergangenen Jahren an Bedeutung gegenüber „harten“ Themen wie Innere Sicherheit. Ahlstick et al beschreiben gar, dass aus Sicht der kommunalen Mandatsträger im vergangenen Jahrzehnt „ein bedeutender Aufgabenwandel für die Kommunalpolitik eingetreten ist“<sup>3</sup>. Dabei stehe der Prioritätenwandel, von der Alten zur Neuen Politik<sup>4</sup>, im Einklang mit dem aus dem Wertewandel ableitbaren Konzept.

Auf der prozeduralen Ebene finden neue Instrumente der direkten Demokratie verstärkt den Eingang in die Kommunalverfassungen. Die Bevölkerung gibt sich nicht mehr damit zufrieden, lediglich bei der Kommunalwahl mit der Wahl des Rates eingebunden zu sein, sondern will auch bei anderen Entscheidungen frühzeitig miteingebunden, über Bürgerentscheide oder -begehren aktiv und auf informeller Ebene miteinbezogen werden.

Aus dem Wandel der Werteorientierungen ergibt sich neben den Anforderungen auf der prozeduralen Ebene auch eine gestiegene Erwartungshaltung gegenüber der Kommunalverwaltung. So geht Gabriel davon aus, dass Postmaterialisten der Kommunalverwaltung wesentlich kritischer gegenüber stehen als

---

<sup>3</sup> Ahlstick 1994: 200, Ahlstick et al beschreiben hier ausführlich die Veränderung der kommunalen Aufgaben in Zeiten des Wertewandels.

<sup>4</sup> Unter "Neuer Politik" werden beispielsweise Umweltthemen und Wohnungsbau verstanden, unter "Alter Politik" Themen wie öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Bürger, die materialistische Sicherheits- und Erhaltungsziele verfolgen (Gabriel 1994: 90 und 95).

### **2.1.1.2 Demographische Entwicklung**

Die Bevölkerungsentwicklung ist durch mehrere Trends gekennzeichnet, die im Folgenden beschrieben werden. Diese Bevölkerungsentwicklungstrends verändern die Nachfrage in den sogenannten Wohnfolgeeinrichtungen und zwingen die Kommunen, flexibel auf sich verändernde Anforderungen zu reagieren.

Die Überalterung der Gesellschaft nimmt zu. Die jüngste Bevölkerungsschätzung des Statistischen Bundesamtes geht von einer Verlängerung der Lebenszeit um vier Jahre in den kommenden Jahren aus (Lübking 2000). Nahezu alle Experten prognostizieren, dass der Anteil der über 60-jährigen künftig dauerhaft mehr als ein Drittel der Bevölkerung betragen wird (BMBF 1997). Die Geburtenrate in der deutschen Bevölkerung ist anhaltend niedrig. Der zunehmende Anteil älterer und alter Menschen an der Gesamtbevölkerung zieht eine Änderung der Nachfrage im Bereich des Wohnungswesens genauso mit sich wie bei den Angeboten im Freizeit- und Einkaufsbereich. Auch bei der Krankenhausplanung und -finanzierung werden die Kommunen sich auf diese Entwicklungen einstellen müssen.

Gleichzeitig wird sich der Ausländeranteil auch in den kommenden Jahren erhöhen (Schäfer 1989: 49, Mäding 1997: 10). Die Zuwanderung gleicht die niedrige Geburtenrate der deutschen Bevölkerung zwar teilweise aus, gleichzeitig stellt ein höherer Anteil ausländischer Mitbürger die Kommunen vor neue Herausforderungen hinsichtlich Integration und sozialer Eingliederung.

Mit dem Rückgang der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren auch die Größe der Haushalte insbesondere in städtischen Gebieten nochmals weiter abnehmen. Die Zahl der Single-Haushalte steigt weiter an. In Großstädten sind bereits jetzt bis zu 50 Prozent aller Haushalte Ein-Personen-Haushalte. Diese Entwicklung stellt Städte vor neue Herausforderungen im Bereich der Siedlungsentwicklung.

Aus diesen demographischen Trends leitet sich eine weitere Entwicklung ab: Die Bevölkerungsverteilung wird sich in den kommenden Jahren verändern. Ländliche Räume werden zu Lasten der städtischen Ballungsgebiete nochmals an Bevölkerung verlieren. Die Zuwanderungen sind dabei vor allem auf die westdeutschen Verdichtungsräume gerichtet, während vor allem die dünn besiedelten ostdeutschen, ländlich strukturierten Gebiete Netto-Abwanderungen zu befürchten haben. Diese Entwicklung stellt die Kommunen der Ballungsgebiete vor die Herausforderung, die Bevölkerung zu integrieren und für eine Identifikation mit der Stadt oder Gemeinde zu sorgen. Dazu kommt die Belastung durch den entstehenden Verkehr sowie die ökologischen und finanziellen Konsequenzen durch räumliche Konzentration von Menschen. In den Städten werden sich die Konsequenzen einer Zwei-Drittel-Gesellschaft weiter verstärken, Armut und Obdachlosigkeit wird sich weiter auf bestimmte Stadtteile fokussieren, bereits bestehende soziale Brennpunkte werden auch in den kommenden Jahren die Aufmerksamkeit und den Einsatz der Kommunen fordern.

### **2.1.2 Finanzkrise**

Die strukturelle und konjunkturelle Schwäche der deutschen Wirtschaft, die demographische Entwicklung der Gesellschaft, zunehmende Eingriffe übergeordneter staatlicher Ebenen sowie ein reformbedürftiger kommunaler Finanzausgleich haben dazu geführt, dass sich die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden in Deutschland in den vergangenen zwei Jahrzehnten zugespitzt hat. Die finanziellen Belastungen durch die Deutsche Einheit haben die Situation in den vergangenen Jahren deutlich verschärft. 2000 und 2001 haben vor allem die Einbrüche der Gewerbesteuer die finanzielle Situation weiter drastisch verschlechtert „und ihren Höhepunkt seit Bestehen der Bundesrepublik erreicht“ (Kuban 2003: 28).

Als Indikator für die brisante finanzielle Lage kann die Anzahl defizitärer Verwaltungshaushalte gelten, „die bisher bekannte Größenordnungen [...] weit übertrifft“ (Karrenberg 1999: 437) und einen „sprunghaften Anstieg“ verzeichnete (Karrenberg 2002: 5). Ein weiterer Indikator sind die zurückgehenden Investitionsausgaben, die zwar das Gesamtdefizit der Kommunen verringern, aber um-

so deutlicher den eingeschränkten Handlungsspielraum aufzeigen. Dem Gemeindefinanzbericht 2002 des Deutschen Städtetages zufolge sind die Sachinvestitionen der kommunalen Haushalte seit 1992 stetig zurückgegangen und um insgesamt 11 Mrd. Euro (33 Prozent) gesunken (Karrenberg 2002: 13). Die schwerste Finanzkrise der Nachkriegszeit stellt für die Kommunen eine Herausforderung dar, die auf kommunaler Ebene Veränderungen in Politik und Verwaltung unabdingbar macht.

Dass das Problem der Haushaltskonsolidierung nach wie vor aktuell ist, zeigt die eingangs beschriebene Umfrage des Difu (Difu 2003: 20). Bereits 1996 war Haushaltskonsolidierung das zentrale Thema in der Umfrage, dies ist bis heute so geblieben.

Strukturschwache Städte sind Anfang des neuen Jahrtausends in einer Verschuldungssituation angelangt, aus der sie sich kaum mehr aus eigener Kraft befreien können. Durch defizitäre Verwaltungshaushalte sind sie gezwungen, die laufenden Ausgaben dauerhaft mit Rückführungen vom Vermögens- in den Verwaltungshaushalt zu finanzieren. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass nicht alle Kommunen in demselben Maß von der Finanzkrise betroffen sind und dies von Region zu Region, von Stadt zu Stadt unterschiedlich ist. Gerade diese interkommunalen Ungleichgewichte deuten darauf hin, dass eine grundlegende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs, der bis heute ausgeblieben ist, notwendig geworden ist. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Kommunen auf der Ausgabenseite von lokalen Bedarfen und auf der Einnahmenseite von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängig sind; die „geringe Finanzautonomie auf der Einnahmen- und Ausgabenseite“ (Mäding 1994: 109) stellt damit eine bedeutende Problemquelle dar.

Mit der deutschen Einheit ist ein „Finanzierungsproblem gigantischen Ausmaßes verbunden“ (Kleinfeld 1996: 298), das die finanzielle Situation der Kommunen bereits seit mehr als einem Jahrzehnt drastisch verschärft. Die Infrastruktur in den ostdeutschen Kommunen war nach der Wende in einem desolaten Zustand. Hinzu kam, dass Kenntnisse in kommunalem Finanzwesen und eigenverantwortliche Steuerung einer Kommune nicht vorhanden waren. Ostdeut-

schen Städten und Gemeinden ist es bis heute sehr unterschiedlich gelungen, den finanziellen Handlungsspielraum vom Erheben von Gebühren bis zum Erlangen von Fördermitteln auszuschöpfen (Hansmeyer 1997: 209).

Insgesamt hat sich die Situation der Kommunen in Ostdeutschland bislang nicht erholt und ist bis heute äußerst schwierig. Dass die Kommunen in den neuen Bundesländern nicht aus eigener Kraft den Anschluss an die Lebens- und Wohnbedingungen der alten Länder schafften, war absehbar. Sowohl im System der vertikalen, föderativen Finanzbeziehungen als auch bei dem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern und damit auch der Kommunalebene hat die Wiedervereinigung deshalb für eine deutliche Verschiebung der monetären Ströme gesorgt. Eine langfristige Unterstützung des Ostens durch Bund und alte Bundesländer sowie reiche westdeutsche Kommunen wird nicht zu umgehen sein (Kleinfeld 1996: 298). Dies bringt mit sich, dass dringend notwendige Investitionen, beispielsweise im Straßenbau, in den westdeutschen Kommunen verzögert, manche gar nicht realisiert werden können. Der Investitionsstau in den alten Bundesländern ist deshalb mittlerweile immens und wird in den kommenden Jahren nicht zur Entlastung der Lage beitragen.

Auch für die kommenden Jahre ist bei den Kommunen keine durchschlagende finanzielle Entlastung zu erwarten. Seit dem Regierungswechsel 1998 wurden mehrere Gesetze mit steuerlichen Auswirkungen auf die Kommunen verabschiedet. So brachte das Steuersenkungsgesetz 2001 nach Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen für die Kommunen insgesamt Steuer- und Zuweisungsverluste von über 8 Mrd. DM mit sich (Karrenberg 2002: 4). Ähnlich dramatisch wird sich auch die Einnahmesituation durch die Gewerbesteuer entwickeln. Die Gemeinden stehen vor der grundsätzlichen Frage, wie viel vom Staat zu leisten ist und welche Aufgaben in Zukunft von anderen erfüllt werden können.

Hinzu kommt, dass Eingriffe von Bund, Ländern und der Europäischen Union zunehmend die Finanzplanung der kommunalen Ebene erschweren und die Haushalte der Städte und Gemeinden mit neuen Gesetzen und Verordnungen belasten. Auf die Kommunen kommen dadurch zum einen neue Kosten zu, zum



anderen schränken neue Pflichtaufgaben den Handlungsspielraum weiter ein und lassen den Anteil freiwilliger Aufgaben weiter zurückgehen. Als Beispiel sei nur das Thema Kindergartenplätze angeführt. Der Bund verabschiedete ein Gesetz, demzufolge für jedes Kind ab drei Jahren ein Platz im Kindergarten zur Verfügung gestellt werden muss. Dieses Gesetz stellt die Kindergartenträger somit vor neue Kosten, ohne ihnen die Möglichkeit einzuräumen, Einfluss auf diese Ausgaben zu nehmen.

Zu einer Zuspitzung der finanziellen Situation hat in den vergangenen Jahren zudem die konjunkturelle Krise in Deutschland geführt. Sowohl die Steuereinnahmen von Bund und Ländern, an denen die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich beteiligt sind, als auch die Gewerbesteuererinnahmen sind teilweise dramatisch eingebrochen. Verschärft wird diese Situation durch strukturelle Probleme, die ganze Wirtschaftszweige zum Erliegen bringen und die nicht zeitnah durch die Gründung und Ansiedlung neuer Unternehmen ausgeglichen werden können.

Die mit der Wirtschaftskrise einher gehende Massenarbeitslosigkeit verschlechtert zudem die Finanzsituation der Kommunen. Nicht selten fallen Erwerbslose nach längerer Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe und damit in den Finanz- und Verantwortungsbereich von Landkreisen und Städten. Auch bei einer, allerdings nicht zeitnah zu erwartenden Verbesserung der Arbeitsmarktlage kann aufgrund der Struktur der Arbeitslosigkeit keine Entwarnung für die Kommunen gegeben werden. Fast 1,5 Millionen und damit über ein Drittel aller Erwerbslosen sind Langzeitarbeitslose, hinzu kommt ein hoher Anteil älterer Menschen sowie arbeitsloser Jugendlicher. Diese Struktur wird eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt weiter verhindern und hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunen.

Neben der Wirtschaftslage sind es die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, die bereits jetzt steigende Kosten im Bereich der sozialen Sicherung nach sich ziehen. Die Sozialausgaben – neben Sozialhilfe fällt hier vor allem die Jugendhilfe ins Gewicht – sind in den vergangenen zehn Jahren trotz Einführung der Pflegeversicherung um rund 30 Prozent gestiegen (Kuban 2003:

29). Damit wächst die Bedeutung des Sozialbereichs für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Auf diesen Bereich haben die Kommunen jedoch kaum Einfluss, da es sich um Pflichtaufgaben handelt.

Die Finanzkrise hat in den Kommunen eine Reihe von Veränderungen und Neustrukturierungen hervorgerufen. Zuallererst waren die Kommunen, denen das Haushaltsrecht weit weniger Möglichkeiten zur Verschuldung gibt, als dies Bund und Länder haben<sup>5</sup>, in den vergangenen Jahren zu einem strengen Konsolidierungskurs gezwungen. Städtische Leistungen wurden eingeschränkt, freiwillige Einrichtungen wie Bäder, Museen oder Bibliotheken teilweise sogar geschlossen. Die Kommunen haben sich in den vergangenen Jahren gezwungenermaßen einer Aufgabenkritik unterzogen und Prioritäten bei den freiwilligen Leistungen gesetzt.

### **2.1.3 Einfluss übergeordneter Politik- und Administrationsebenen**

Was für das Verhältnis von Bund und Ländern Gültigkeit hat, gilt für Städte und Gemeinden noch lange nicht. So findet das Prinzip „wer bestellt bezahlt“, oder, präziser, das Konnexitätsprinzip, auf das Verhältnis von Bund und Kommunen bislang keine Anwendung. Konkret heißt das, dass der Bund Gesetze erlassen kann, für deren Ausführung die kommunale Ebene vor Ort verantwortlich ist und deren finanzielle Konsequenzen dort getragen werden müssen.

Dieser Einfluss der übergeordneten staatlicher Administrationsebenen, nicht nur des Bundes, hat in den vergangenen Jahren spürbar zugenommen. Neben Bund und Land hat auch immer mehr die Europäische Union die Möglichkeiten, in die Selbstverwaltung der Kommunen einzugreifen. Die Kommunen haben statt zwei nun schon drei übergeordnete Politik- und Administrationsebenen über sich; zählt man die Regierungspräsidien dazu, sind es vier (Thränhardt 1999: 366).

---

<sup>5</sup> Das kommunale Haushaltsrecht zwingt zum Haushaltsausgleich. Eine höhere Verschuldung zur Finanzierung von laufenden Ausgaben ist nicht zulässig, eine Kreditaufnahme ist nur für Investitionsmaßnahmen zulässig und zudem genehmigungsbedürftig.

Ob und inwieweit bundesdeutsche Räte durch diesen zunehmenden Einfluss Macht abgeben müssen und lediglich zum Verwalter gesetzlicher Vorschriften von oben degradiert werden, soll im Folgenden eingeschätzt werden. Dazu soll zuerst die Struktur kommunaler Aufgaben unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, inwieweit diese von oben vorgeschrieben sind und anhand konkreter Beispiele untersucht werden, in welchen Bereichen EU, Bund und Länder an Einfluss gewinnen. Abschließend soll anhand der Struktur der Einnahmen beurteilt werden, ob die Kommunen am „Goldenen Zügel“ übergeordneter staatlicher Administrationsebenen hängen.

Kommunale Aufgaben lassen sich, hinsichtlich der hier interessierenden Thematik, in zwei Gruppen unterteilen; zum einen in Selbstverwaltungsaufgaben und zum anderen in Auftragsangelegenheiten, die den Gemeinden aufgrund Bundes- oder Landesrechts übertragen sind und nicht der Zuständigkeit des Gemeinderates unterliegen (Schäfer 1989: 39). Diese werden ergänzt durch Gesetze oder Verordnungen der europäischen Union.

Diese juristische Systematik kommunaler Aufgaben ist, ausführlicher, bei Naßmacher (Naßmacher 1999: 149ff) zu finden, die zwischen Selbstverwaltungsbereich (mit Freien und Pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben) und übertragener Wirkungskreis (mit Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten) unterscheiden<sup>6</sup>. Konsens in der Literatur ist, dass der Anteil der Auftragsangelegenheiten bzw. der Aufgaben mit übertragenem Wirkungskreis, also der Aufgaben, bei denen der Gemeinderat nicht „Herr des Verfahrens“ ist, sondern die von Bund, Ländern und in zunehmendem Maße auch der EU vorgeschrieben werden, zugenommen haben (Schmidt-Eichstaedt 1999: 328, Dieckmann 1999: 300, Mäding 1997: 17).

Als typische Beispiele nennt Schäfer „die Beseitigung von Ermessensspielräumen, die Umwandlung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder Auftragsangelegenheiten sowie die Ausdiffe-

---

<sup>6</sup> Bei einer näheren Analyse der Aufgaben wird allerdings deutlich, dass eine Zuordnung der

renzung einschlägiger Verwaltungsvorschriften“ (Schäfer 1989: 47), für Mäding hat sich der Handlungsspielraum der Kommunen weniger eingeschränkt durch „eine Vielzahl neuer Verordnungen oder Gesetze als vielmehr durch den wachsenden Detaillierungsgrad der Normen oder die Fülle der Standards“ (Mäding 1997: 17)<sup>7</sup>. Bei schätzungsweise 70 bis 80 Prozent aller ausführungsbefähigten Gesetze (d.h. Gesetze, die ohne weiteres Zutun des Staates gelten und die von einer öffentlichen Verwaltung ausgeführt werden, wie zum Beispiel das Bürgerliche Recht oder das Handelsrecht), sind die Kommunen Träger (Schmidt-Eichstaedt 1999: 336).

Am Beispiel „kommunale Daseinsvorsorge“ lässt sich ganz aktuell aufzeigen, wie die Europäische Union in die Autonomie der Kommunen eingreift. Die Städte und Gemeinden sehen die kommunale Selbstverwaltung zunehmend gefährdet, weil die Europäische Kommission in Brüssel mit zunehmender Tendenz in vielen Politikbereichen Mitspracherecht erhält. So wird derzeit versucht, im Rahmen einer einheitlichen europäischen Wettbewerbspolitik, beispielsweise die Versorgung mit Energie oder Wasser künftig frei zu vergeben. Durch diese angestrebte Liberalisierung im Bereich der Daseinsvorsorge sehen die Kommunen die Grundversorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser, öffentlichem Nahverkehr und Sparkassen in Gefahr. Die kommunalen Spitzenverbände fordern, den bestehenden kommunalen Aufgabenbestand zu schützen. Anhand der Verwaltungsbereiche Umweltschutz und Soziales soll, ebenfalls exemplarisch, auf die zunehmende Einmischung übergeordneter Verwaltungs- oder Politikebenen eingegangen werden.

Bedeutung und Umfang der Umweltschutzgesetzgebung haben in den vergangenen Jahren, mit nicht unbedeutenden Konsequenzen für die Kommunen, deutlich zugenommen. Neben der EU nehmen auch bundes- und landesweite Gesetze den Kommunen Gestaltungsspielraum. Exemplarisch soll hier lediglich

Aufgaben nicht immer zweifelsfrei vorzunehmen ist.

<sup>7</sup> Schmidt-Eichstaedt 1999: 336 dagegen spricht von einer „augenscheinlichen Anhäufung neuerer Gesetze“.

auf die EU-Richtlinie Natura 2000 und Veränderungen im Naturschutzgesetz des Bundeslandes Baden-Württemberg eingegangen werden.

Ziel der 1992 von den EU erlassenen FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ist die Ausweisung eines europaweiten Schutzgebietsnetzes. Kommunen werden lediglich im Rahmen eines Konsultationsverfahrens an der Ausweisung dieser Gebiete beteiligt. Als weiteres Beispiel kann die Einfügung des Biotopschutzgesetzes ins Naturschutzgesetz<sup>8</sup> des Landes Baden-Württemberg Anfang der Neunziger angeführt werden. Mit dieser Gesetzesvorgabe wird eine Erhöhung der Ausgleichsmaßnahmen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen notwendig. Beide Richtlinien bedeuten für die Kommunalpolitiker letztlich eine Einschränkung des Handlungsspielraumes. Für die Gemeindeentwicklung heißt dies, dass die Ziele des jeweiligen Gesetzes im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind und gegebenenfalls Verträglichkeitsprüfungen vorzunehmen sind. Hinzu kommt, dass die Richtlinien auch die Ausweisungen neuer Baugebiete unmöglich machen, wenn Argumente des Naturschutzes dagegen sprechen. Dem Gemeinderat sind in solchen Fällen die Hände gebunden. Die Ausweisung von Ausgleichsmaßnahmen ist planungsaufwendig, erhöht die Kosten und bindet zudem Personalressourcen.

Im sozialen Bereich sind ähnliche Entwicklungen festzustellen. Beispielhaft soll hier die Bundesgesetzgebung betrachtet werden, nach der seit 1996 jedes Dreijährige einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat. Nachdem im Umweltbereich auf Beispiele eingegangen wurde, die eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Gemeinden durch Land und EU bedeuten, handelt es sich hier um eine Frage, in der der Bund massiv in die Autonomie der Kommunen eingreift.

Im Zuge der Neuregelung des Abtreibungsparagraphen wurde das Thema der besseren Vereinbarkeit von Kindern und Beruf für Frauen und damit zusammenhängend die Fragen der Betreuung von Kleinkindern diskutiert. Neben der

---

<sup>8</sup> Naturschutzgesetz, dort § 24 a Biotopschutzgesetz.

eigentlichen Änderung beim Thema Schwangerschaftsabbruch wurde damals vom Bund die Zusage gemacht, ab 1996 für jedes Kind ab drei Jahren einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen. Den Kommunen blieb bis zum Jahr 1996 Zeit, diesen Anspruch in die Realität umzusetzen. Diese Gesetzesänderung im KJHG stellte die Kommunen vor finanzielle wie organisatorische Herausforderungen, innerhalb von rund drei Jahren mussten Kindergärten erweitert, teilweise sogar neu gebaut und zusätzliches Personal eingestellt werden. Zwischen 50 und 60 Prozent der öffentlichen Mittel im Bereich Kinder- und Jugendhilfe werden mittlerweile für die Tagesbetreuung von Kindern ausgegeben (Greese 1999: 723, Backhaus-Maul 1999: 695). Finanzmittel, über deren Verwendung der Rat damit nicht mehr selbständig entscheiden kann.

Um beurteilen zu können, ob- und inwieweit Kommunen am „goldenen Zügel“ von EU, Bund und Land hängen, soll ein Blick auf die kommunale Einnahmestrukturen geworfen werden. Nur rund ein Drittel der Einnahmen der Städte und Gemeinden stammen in den alten Bundesländern aus eigenen Steuereinnahmen. Daneben erhalten die Kommunen rund 20 Prozent ihrer Einnahmen aus Gebühren und eigenen Einnahmen. Rund 50 Prozent erhalten die Kommunen über Finanzaufweisungen von übergeordneten staatlichen Ebenen (Schmidt-Eichstaedt 1999: 336f), zum einen über die Gewerbesteuerumlage und Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer, zum anderen über Zuweisungen von Europäischer Union, Bund und Ländern. Diese Ausgleichsfunktion von Bund und Ländern wurde in den vergangenen Jahren wichtiger; dieser Anteil ist durch verschiedene gesetzliche Neuregelungen gestiegen (Naßmacher 1999: 225).

Die Auswirkungen dieses zunehmenden Einflusses von Bund, Land und der Europäischen Union haben vielfältige Konsequenzen in den Kommunen. So ziehen die meisten Gesetze, Richtlinien und Verordnungen einen höheren Verwaltungsaufwand nach sich und damit auch eine Bindung von Personalressourcen in den Verwaltungen. Zum anderen, und diese Folgen schränken den kommunalen Handlungsspielraum noch weitergehend ein, findet durch den zunehmenden Einfluss übergeordneter Ebenen eine Bindung von Finanzressourcen statt, die die Kommunen an den Rand ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit

bringt und damit den Rat nahezu jeglichen finanziellen und damit politischen Handlungsspielraumes beraubt.

Als grundsätzliches Problem bleibt festzuhalten, dass bei vielen kommunalen Themen Sach- und Finanzverantwortung auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen angesiedelt ist. Dies führte bereits in der Vergangenheit dazu, dass der Gemeinderat immer weniger die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung ausüben konnte und stattdessen kommunalen Entscheidungsspielraum an übergeordnete Verwaltungsebenen abgeben musste. Die städtischen Finanzen sind demnach stark geprägt von den drastischen Zugriffen von Bund und Ländern. Zunehmend greift nun auch die „Bürokratie der europäischen Union in die Erfüllung kommunaler Aufgaben und damit in die Finanzen der deutschen Städte ein“ (Karrenberg 2000: 4).

#### **2.1.4 Städte im Wettbewerb**

Städte und Gemeinden stehen im Wettbewerb. Schlagworte wie Marktanteil, Alleinstellungsmerkmal oder Standortvorteil gelten schon lange nicht mehr nur für Wirtschaftsunternehmen. Dabei ist der „Konkurrenzkampf“ (Funke 1994: 2) zwischen Kommunen längst nicht mehr auf Wettbewerb in der Region beschränkt. Städte und Gemeinden konkurrieren heute national und darüber hinaus auch international miteinander und agieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht im luftleeren Raum, sondern müssen sich „angesichts ihrer zunehmend grenzüberschreitenden Verflechtungsbeziehungen als Teile eines Systems konkurrierender Standortzentren“ (Krätke 1999: 378) betrachten.

Ländliche Räume stehen prosperierenden Ballungszentren gegenüber, stagnierende Wirtschaftsregionen stehen im Wettbewerb zu strukturstarken Gegenden. Es entwickeln sich Gewinner- und Verliererregionen, die Polarisierung der Städte nimmt zu. Dabei ist Krätke und Kleinfeld zu widersprechen, die diese Diskussion lediglich auf europäischer Ebene (Kleinfeld 1996: 68) und für Großstädte (Krätke 1999: 378) angewandt sehen möchten. Auch der mittelständische Unternehmer in der 5000-Seelen Gemeinde im strukturschwachen, ländlichen Raum agiert inzwischen weltweit. Bei der Überlegung, wo der Produktionsstandort ausgebaut werden soll, steht die Gemeinde im Wettbewerb zu den um-

liegenden Gemeinden, aber genauso in Konkurrenz zu den internationalen Forschungs- und Absatz-Standorten des Unternehmens.

Dabei reduziert sich Wettbewerb nicht auf Wettbewerb um Unternehmen. Bundesdeutsche Städte konkurrieren heute genauso um zahlungskräftige Kunden, Touristen und qualifizierte Arbeitskräfte, wie um Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, Kongresse sowie Sport- und Freizeitveranstaltungen. Diese Entwicklung wird sich weiter verschärfen (Funke 1994: 2). Zudem stehen nicht nur Städte untereinander im Wettbewerb; kommunale Einrichtungen sehen sich auf dem Markt privaten Anbietern gegenüber.

Die Zunahme des Wettbewerbes auf kommunaler Ebene hat viele Ursachen. Nicht zu unterschätzen ist der rasante technologische Fortschritt, insbesondere die Entwicklung der Internettechnologie im vergangenen Jahrzehnt. Weltumspannende Telekommunikationsnetze haben die Wirtschaft nachhaltig verändert. Hinzu kommen sinkende Transaktionskosten. Die Internationalisierung betrifft die Beschaffung von Geld, Rohstoffen, Arbeitskräften, Sachkapital und Wissen genauso wie die Produktion und Investition als auch den Absatz von Gütern und Dienstleistungen. Unternehmen und Menschen agieren weltweit, mit allen Konsequenzen für die kommunale Ebene (Mäding 1997: 4-6). Der Einfluss der Kommunen auf diese Entwicklung ist gering.

Die Wirtschaft ist einem sektoralen Strukturwandel unterzogen und unterliegt der Weiterentwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungs- oder gar Informationsgesellschaft. Die produzierende Industrie verliert, was den Anteil an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung betrifft, an Gewicht, personen- und produktbezogene Dienstleistungen, knowledge-based industries sowie Kultur und Tourismus gewinnen an Bedeutung. Vor besondere Probleme sehen sich Kommunen gestellt, die ihre Gewerbesteuer in hohem Maße aus Branchen einnehmen, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind (Stahlindustrie, Schiffsbau etc.) (Mäding 1997: 6, Schäfer 1989: 51). Das real verfügbare An siedlungspotential rekrutiert sich aus anderen Bereichen als noch vor wenigen Jahren, inzwischen handelt es sich eher um Dienstleistungsbranchen und kleine Unternehmen, die auf der Suche nach Büroräumen sind (Naßmacher 1999:



395). Die Stärkung des tertiären zu Lasten des sekundären Sektors hat Konsequenzen für die kommunale Ebene; in den vergangenen Jahren hat ein schleichender Wandel der Bedeutung der Standortfaktoren stattgefunden.

„Weiche“ Standortfaktoren gewinnen immer mehr an Bedeutung. Wohn- und Freizeitwert, Kulturangebot, aber auch Ausbildungs- und Forschungsinfrastruktur werden immer mehr in die Beurteilung der Standortfaktoren einer Stadt mit einbezogen. Das Image der Stadt ist wichtig und wird „zu einem Maßstab kommunalpolitischen Erfolges“ (Funke 1994: 3). Mit einem positiven Image soll erreicht werden, dass der Standort für die vielfältigsten Zielgruppen interessant ist. Immer mehr Städte arbeiten aktiv an ihrem Image, definieren Zielvorstellungen und überlassen die Positionierung der Stadt nicht dem Zufall.

Mäding beschreibt drei Typen von Standortfaktoren, die über die Zukunftsfähigkeit einer Stadt<sup>9</sup> entscheiden: Lageerreichbarkeit, Modernität und Lebensqualität. Unter Lageerreichbarkeit versteht er die physische Erreichbarkeit, der er trotz Telekommunikation eine hohe Bedeutung einräumt. Des Weiteren hält er die Modernität von Städten, in denen Zukunftssektoren wie Wissenschaft und Entertainment, Finanzdienste und Beratungsunternehmen ansässig sind, für entscheidend. Schließlich ist die Lebensqualität ein wichtiger Faktor im globalen Städtewettbewerb, die vor allem darauf zielt, qualifizierten Mitarbeitern ein attraktives Wohn- und Arbeitsumfeld anbieten zu können (Mäding 1997: 9).

## **2.2 Neue Wege der Problembewältigung**

### **2.2.1 Verwaltungsmodernisierung**

In den vergangenen Jahren vollzog sich in bundesdeutschen Verwaltungen eine „dramatische Diskursverschiebung von einem eher juristisch-etatistisch-vollzugverwaltungs- zu einem betriebswirtschaftlich-managerial-privatsektor-

---

<sup>9</sup> Dabei reduziert er seine Klassifizierung stark auf Großstädte oder zumindest mittelgroße Städte, lässt ländlichen Räume außen vor. Diese verfügen teilweise über andere Zielgruppen und damit auch andere Standortfaktoren, wie beispielsweise intakte, schöne Landschaft oder die ideale Entfernung zu Ballungszentren etc.

orientierten Fokus“ (Wollmann 1996: 23). Diese Entwicklung ging an den Kommunen nicht vorbei.

Schon in den 80er Jahren wurde allenthalben die Forderung erhoben, die Verwaltung müsse, insbesondere gegenüber der Politik, gestärkt werden (Frischmuth 1999: 8). Mit der Veränderung der Rahmenbedingungen, komplexer werdenden lokalen Fragestellungen sowie einer weitreichenden Überforderung der Kommunalpolitiker wurde zunehmend eine Professionalisierung der Kommunalverwaltungen eingefordert. Auch ohne tiefgreifende Reformen veränderte sich Struktur und Arbeitsweise der Kommunalverwaltungen in den 80ern: Bürgerbüros wurden eingerichtet, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit waren auch im kommunalen Bereich keine Fremdwörter mehr, Wirtschaftsförderung wurde zum Thema.

Insbesondere in den 90ern hat dann die weltweit geführte New Public Management-Diskussion mit einem neuen, geänderten Verständnis von Administration ihren Niederschlag auch in Städten und Gemeinden gefunden. Die Bemühung der öffentlichen Verwaltungen um eine Konzentration aufs Kerngeschäft, ähnlich der Entwicklungen in der Wirtschaft, und eine durch betriebswirtschaftliche Ansätze geprägte Modernisierung der Kommunalverwaltungen zogen Veränderungen im Verhältnis von Kommunalpolitik und Verwaltung nach sich. Im Folgenden soll deshalb auf die Ursachen, Zielsetzung und den aktuellen Stand der Modernisierungsdebatte sowie die Konsequenzen für die Kommunalpolitik eingegangen werden.

#### **2.2.1.1 Zielsetzung**

Unzeitgemäße Organisationsstrukturen, die sich nicht an Kosten und Bürgerwünschen, sondern an der Erfüllung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften orientierten, erschwerten Anfang der 90er Kommunen den Umgang mit den sich verändernden Rahmenbedingungen. Die Situation erschwerte sich mit zunehmender Einschränkung der finanziellen Handlungsspielräume. Die Steigerung der ökonomischen Effizienz und damit der Versuch, die finanzielle Handlungsfähigkeit wieder zurückzugewinnen, war und ist demnach eine der zentralen Zielsetzungen einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung.

Hinzu kommen wachsende Anforderungen der Bürger an Service und Dienstleistungsorientierung. Der Bürger wird zum „Kunde“, die Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung steigen. Die Verwaltung muss diesen Erwartungen trotz knapper Personal- und Finanzressourcen gerecht werden. Zu der Kunden- und Kostenorientierung als Zielsetzung der Verwaltungsmodernisierung kommt der Ruf nach einer effizienteren Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung. So wird die kommunale Modernisierungsdebatte seit Anfang der 90er ganz wesentlich durch die Forderung nach einer Endzerrung kommunaler Verantwortlichkeiten und Kompetenzen vorangetrieben. Ziel muss sein, das Geflecht von Rat und Verwaltung transparenter zu machen. Die Forderung in Forschung und Praxis lautet dabei häufig, der Rat müsse sich auf strategische Aufgaben konzentrieren und die Frage nach dem „Wie“ der Verwaltung überlassen, um den Rat von Routineangelegenheiten zu entlasten und eine Konzentration aufs Wesentliche zu ermöglichen.

#### **2.2.1.2 Modernisierungsansätze**

Unter dem Stichwort Reform lassen sich derzeit eine verwirrende Vielzahl von Ansätzen und Prozessen subsumieren. Mit der Übertragung des sogenannten „Tillburger Modell“ aus den Niederlanden hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung die Entwicklung in den vergangenen Jahren maßgeblich beeinflusst. Nahezu jede Stadt, die das Thema Verwaltungsreform vorantreibt hat zumindest Teile des von der KGSt entwickelten „Neuen Steuerungsmodell“ (KGSt 1993) integriert. Eine ganze Reihe von Elementen lässt sich jedoch bei nahezu allen Reformbemühungen identifizieren. Als zentrale Elemente des NSM beschreibt der Leiter der KGSt, Banner, Kontraktmanagement und Outputsteuerung. Dabei wird den Fachbereichen zur Fachverantwortung auch die Personal- und Finanzverantwortung übertragen, es entsteht eine dezentrale Ressourcenverantwortung. Die Politik trifft mit den Fachbereichen Vereinbarungen über die zu erwartenden Leistungen. Der Rat definiert Produkte und stellt entsprechende Budgets zur Verfügung, die zur Schaffung von Anreizen bei den Beteiligten führen soll. Statt wie bisher im Haushaltsplan auszuweisen, welche Dienststelle wie viel Geld bekommt, wird im Rahmen der

Outputsteuerung präzise festgelegt, welche Produkte die Verwaltung mit welchem Budget erzeugen soll (Banner 1996: 142f). Verwaltungsabläufe sollen optimiert werden, ergänzt wird dies durch ein umfassendes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen.

Für Banner liegen die Vorteile der Verwaltungsmodernisierung, konkret: des NSM, in einer höheren Transparenz für alle Beteiligte und in mehr Möglichkeiten der direkten Bestimmung von Verwaltungsergebnissen durch die Politik. Zudem erwartet er eine Erhöhung der Bürgernähe und eine Steigerung der Effizienz der Arbeit des Rates, weil dieser bei dezentralen Steuerungsmodellen nur noch über das „Was“ entscheiden muss und das „Wie“ der Verwaltung überlässt (Banner 1996: 146-149).

Versuche, die Kommunalverwaltung stärker bürgerorientiert auszurichten, gab es bereits in den 80ern mit der Einrichtung von Bürgerbüros und der damit verbundenen Bündelung der städtischen Ansprechpartner für die Einwohner. Diese Ansätze werden im Rahmen der aktuellen Reformdiskussion weiterentwickelt. Im Zuge der kommunalen Modernisierungsdebatte haben gerade auch die großen, internationalen Consulting-Firmen den kommunalen Markt entdeckt, um „die öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen von dem Vorzug und der Passform privatwirtschaftlicher Unternehmensorganisation zu überzeugen“<sup>10</sup>. Beratungsunternehmen, zu deren Kunden Automobilkonzerne, die Pharmaindustrie oder Medienunternehmen gehören, übertragen das dort erworbene inhaltliche und methodische Wissen auf die Kommunalbürokratie. Daneben versucht eine Vielzahl mittlerer und vor allem kleiner Beratungsunternehmen an der kommunalen Nachfrage nach Beratung zu partizipieren.

Neben den unmittelbaren Veränderungen in den Kommunalverwaltungen steht, im Zuge einer umfassenden Aufgabenkritik in den 90ern, vor allem die Frage im Vordergrund, was von Privaten effizienter erledigt werden kann. Im Rahmen von Privatisierungen wurden zahlreiche städtische Ämter und Eigenbetriebe in

---

<sup>10</sup> Vgl. Wollmann 1996: 26, der dieser Entwicklung kritisch gegenübersteht.

GmbHs umgewandelt, der Gemeinderat wird damit als Kontrollgremium durch einen Aufsichtsrat ersetzt. Beispiele finden sich in den Bereichen der Abfallentsorgung, des Gesundheitswesens, der Energie- und Wasserversorgung sowie bei den städtischen Bauhöfen.

Neben einer Privatisierungswelle mit dem Ziel, den Staat auf seine Kernaufgaben zu reduzieren, haben derzeit vor allem Bemühungen unter dem Stichwort „Private Public Partnership“ Konjunktur. Wenn eine Privatisierung nicht gewollt oder nicht möglich ist, suchen Städte und Gemeinden verstärkt den Weg, private Investoren in Projekte einzubinden. Dabei gibt es unterschiedliche Wege der Umsetzung, sowohl die Einbringung von Kapital als auch die Einbringung von Know-how ist denkbar. Beispiele finden sich in der kommunalen Praxis in den vielfältigsten Ausprägungen, diese reichen von der Grünanlagen-Patenschaft über die Finanzierung von Kultureinrichtungen durch Firmen bis hin zur Bildung von Bauherrengemeinschaften zur Schließung von Baulücken und der Neugestaltung von Ortszentren. Bei PPP kommt es dadurch auch zu einer Verantwortungsverschränkung, die öffentliche Hand spart Kosten, verliert aber auch an Verantwortung und Kompetenz.

### **2.2.1.3 Bewertung**

Eine abschließende Bewertung der Modernisierungsansätze ist problematisch, da die Reformansätze insgesamt noch zu kurz in der kommunalen Praxis zu verfolgen sind. Eine einheitliche Beurteilung steht damit in Theorie und Praxis noch aus, wobei sich ganz pauschal sagen lässt, dass die Modernisierungsansätze in der Literatur überwiegend positiv gesehen werden, wohingegen die kommunale Vertretungskörperschaften den Reformen weitaus kritischer gegenüberstehen. Klar ist jedoch, dass die Veränderungen in kommunalen Strukturen und Verwaltungsabläufen für die Kommunalpolitik nicht ohne Auswirkungen sein können.

Sowohl verwaltungsinterne Organisationsreformen als auch Privatisierungen und kooperatives Verwaltungshandeln mit Privaten bedeuten für den Rat, darauf zu verzichten, in die Arbeit der Verwaltung einzugreifen. Eine spontane Einflussmöglichkeit, deren Notwendigkeit sich auch außerhalb der Haushaltspla-

nerstellung ergeben kann, ist nicht oder nur möglich, wenn „die Öffentlichkeit davon überzeugt werden kann, dass die neue Maßnahme Vorrang hat“ (Banner 1996: 148). Es stellt sich die Frage, ob dieses durch die propagierten Ausgleichsfunktionen, dem Zugewinn an strategischen Handlungsinstrumenten, kompensiert wird. Mit der Funktion der Volksvertretung als Verwaltungsorgan lässt sich die Beschränkung auf strategische Entscheidungen vereinbaren. Inwieweit ist dies aber auch mit der Funktion als Bürgervertreter möglich (Kodolitsch 1996: 173)?

Die zentrale Fragestellung in der Modernisierungsdebatte ist demnach, inwieweit es dem Rat künftig möglich sein wird, kleinteilige Bürgeranliegen in das Verwaltungshandeln einzubringen oder jederzeit, im Sinne der Bürger, eingreifen zu können. Befürworter weisen darauf hin, dass dieses durch strategische Steuerungsinstrumente, wie Berichtswesen und Kontraktmanagement, Einzel Eingriffe weitgehend unnötig werden wird (Frischmuth 1999: 11). Dies ist sicher noch nicht hinreichend diskutiert.

Zum einen unterliegen die Ratsmitglieder der schieren Notwendigkeit, die Ratsarbeit effizienter zu gestalten und sich nicht um alle Details zu kümmern. Zum anderen wird ihr Handeln aber bestimmt durch die Notwendigkeit wiedergewählt zu werden. Letzteres setzt eine möglichst optimale Erfüllung der Wünsche von Bürgern und organisierten Interessen voraus. In dieser Abhängigkeit liegen die Befürchtungen der Ratsmitglieder gegen eine dezentrale Steuerung oder, weitergehend, Privatisierung begründet. Für den Rat ist es eine pure Existenzfrage, den Wünschen der Bürger, auch den Einzelfällen, Rechnung zu tragen. Ganseforth und Jüttner sehen in der Privatisierung vor allem die Gefahr, dass die „inhaltliche Verantwortungsbereich des Rates geschmälert und ihm [...] das unmittelbare Entscheidungsrecht teilweise entzogen“ wird (Ganseforth 1991: 247) wird. Dies gilt in abgeschwächtem Maße auch für eine Reform der Verwaltung und Privat Public Partnerships.

### 2.2.2 Bürgerbeteiligung

Unter Bürgerbeteiligung<sup>11</sup> wird die gesamte Palette der Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene verstanden. Der Begriff der Partizipation wird damit weiter gefasst werden, als bei Kleinfeld, der darunter „Personal- und Sachentscheidungen durch einen unmittelbaren Wahl- oder Abstimmungsakt der Wahlbürger“ (Kleinfeld 1996: 136) versteht. Vielmehr soll unter politischer Beteiligung auch verstanden werden, wenn „mittelbar oder unmittelbar politischer Einfluss“ (Gabriel 1999: 129) ausgeübt wird. Nicht weiter eingegangen werden soll auf das grundgesetzlich verbriefte Recht der Wahl der Volksvertretung (GG, Artikel 28, Abs.1, S. 2) und darüber hinaus die weiteren Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens, die einige Bundesländer bieten. Ebenso wenig soll das Thema der Direktwahl der Bürgermeister und Oberbürgermeister behandelt werden. Bei beidem liegt zuwenig Relevanz für die in diesem Zusammenhang interessierenden Frage vor.

Die 70er waren gekennzeichnet durch Partizipationsbewegungen auf allen Ebenen. Änderungen hin zu mehr Einwohnerbeteiligung in den Kommunalverfassungen, wie wir sie in den vergangenen Jahrzehnten erlebt haben, finden ihren Ursprung deshalb bereits in dieser Zeit. Auch die 90er sind, gerade auf der kommunalen Ebene, stark von den anhaltenden Partizipationsbedürfnissen der Bürger geprägt. Insgesamt scheint dabei vor allem die Bereitschaft zugenommen zu haben, sich in „Beteiligungsformen, die sich vorübergehend eines bestimmten Problems annehmen“ (Naßmacher 1999: 291), zu engagieren.

So wurden bundesweit direktdemokratische Elemente wie die Direktwahl der Bürgermeister und Oberbürgermeister, sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide institutionell verankert, zum anderen weitere Möglichkeiten der Bürger-

---

<sup>11</sup> Mit dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ wird der in der Literatur gängige Terminus verwendet. Im Grunde geht es bei der Beteiligung, insbesondere bei nicht normierten Partizipationsmöglichkeiten, um eine Beteiligung der Einwohner. Dabei gilt folgende Begriffsdefinition: Unter Bürgern werden deutsche Staatsangehörigkeit verstanden, die mindestens 18 Jahre alt sind und eine Mindestwohndauer in der jeweiligen Gemeinde von drei bzw. sechs Monaten haben. Der Termini Einwohner bezeichnet all diejenigen, die ihren Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde haben, und damit beispielsweise auch Jugendliche, Neubürger und Ausländer.

beteiligung geschaffen. Das repräsentative System auf Stadtebene hat sich hin zu mehr direkter Demokratie gewandelt. Als Ausgangspunkt für diese Entwicklung in den 90ern nennt Kleinfeld Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen in der alten Bundesrepublik, Bürgerbewegungen in der Wende-DDR, sowie insgesamt eine wachsende Tendenz zu Parteiverdrossenheit und Neopopulismus (Kleinfeld 1996: 136).

Um beurteilen zu können, inwieweit sich aus diesen erweiterten Partizipationsmöglichkeiten ein Bedeutungsverlust der Kommunalvertretungen ergibt, sollen im Folgenden die Themen Bürgerbegehren/Bürgerentscheid, Bürgerbefragungen sowie die Einwohnerbeteiligung an extrakonstitutionellen Gremien dargestellt werden. Zudem wird analysiert, inwieweit Bürger über diese unterschiedlichen Partizipationswege Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen.

#### **2.2.2.1 Bürgerbegehren/Bürgerentscheid**

In den 90ern wurde den Anforderungen der Bürger Rechnung getragen und ein Instrument in die meisten Kommunalverfassungen aufgenommen, das bis dahin lediglich in Baden-Württemberg existierte: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. So haben seit 1993 bundesweit alle 13 Flächenländer diese Möglichkeit der direkten Demokratie institutionell verankert, allerdings mit unterschiedlichen Ausgestaltungen was Quorum, Fristen sowie die Dauer, nach der ein neuer Bürgerentscheid zur gleichen Sache herbeigeführt werden kann, betrifft.<sup>12</sup> Die Einwohner haben nun damit die Möglichkeit erhalten, sofern ein bestimmtes Quorum (dieses ist bundesweit uneinheitlich geregelt) der Wahlbevölkerung ein Bürgerbegehren unterstützt, im Rahmen eines Bürgerentscheides über zentrale kommunalpolitische Fragestellungen abzustimmen.

In den meisten Gemeindeordnungen sind lediglich „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ als Gegenstand eines Bürgerbegehrens zugelassen. Geregelt wird dieses in einem sogenannten Positivkatalog, in dem festgeschrieben wird, in

---

<sup>12</sup> Siehe detailliertere Übersichten über Initiativ-Quoren, Gegenstände, Zulässigkeitsbedingungen und Entscheidungsquoren bei Kleinfeld 1996: 141, Tabelle 1.



welchen Bereichen Bürgerbegehren möglich sind; sowie in Negativlisten, die darüber Auskunft geben, in welchen Fällen dieses nicht möglich ist. So können die kommunalen Finanzen und innere Organisation der Kommunalverwaltung nicht Gegenstand eines Plebiszits sein. Grundsätzlich ist in Bürgerentscheiden nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommunen zu entscheiden. Ausgeschlossen sind damit die Aufgaben des „übertragenen Wirkungskreises“, also solche, die vom Staat auf die Kommune übertragen werden. Grundsätzlich wird nicht aus jedem Bürgerbegehren auch ein Bürgerentscheid. Zum einen muss das notwendige Quorum an Unterschriften eingereicht werden, um einen Bürgerentscheid zu beantragen, und zum anderen muss dann festgestellt werden, in den meisten Kommunalverfassungen ist dies die Aufgabe der Volksvertretung, dass das Thema Gegenstand eines Plebiszits sein kann<sup>13</sup>. Dabei gibt es durchaus auch Forderungen, diese Positivlisten auszuweiten und insbesondere den Bereich der Finanzen und des Haushaltes nicht vollständig auszuklammern (Wollmann 1999a: 44).

Setzt man die Häufigkeit von Bürgerentscheiden in Relation zu wichtigen Beschlüssen des Gemeinderates, so wird klar, dass es sich bei einer rein quantitativen Betrachtung um eine zu vernachlässigende Größe handelt<sup>14</sup>. Da es sich bei Bürgerentscheiden allerdings um zentrale Themen handelt, die eine Gemeinde nicht selten in zwei Teile spalten, kann diese rein quantitative Betrachtung nicht herangezogen werden. Vielmehr ist zu konstatieren, dass das Ergebnis eines Bürgerentscheides in vielen Fällen der bereits zuvor getroffenen Entscheidung der Volksvertretung zuwiderläuft. Das Ergebnis des Bürgerentscheides kann damit die Vorstellungen des Rates zur weiteren Entwicklung der Stadt, vielleicht sogar in einem Leitbild o.ä. festgeschrieben, blockieren und die grundsätzlich-strategische Ausrichtungen gefährden.

---

<sup>13</sup> Hierzu ausführlich Wollmann 1999a: 42, Kleinfeld 1996: 141, Tabelle 1.

<sup>14</sup> Knemeyer 1997: 48 Anhang 2, stellt dar, in welcher Häufigkeit Bürgerentscheide stattfinden. Dies reicht von durchschnittlich alle neun Jahre in Bayern bis hin zu Thüringen, wo im Schnitt pro Gemeinde alle 2123 Jahre ein Plebiszit durchgeführt wird.

### 2.2.2.2 Bürgerbefragung und Beteiligung an extrakonstitutionellen Gremien

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Instrumente, um Einwohnern auf kommunaler Ebene Partizipation zu ermöglichen. Diese können sowohl institutionell verankert sein als auch darüber hinaus auf den Wunsch von Verwaltungsspitze oder Gemeinderat eingesetzt werden. Die kommunal-rechtlich normierten Mitwirkungsmöglichkeiten in den Gemeindeordnungen der Bundesländer reichen von der Bürgermitwirkung im Rat über die Einwohnerversammlung bis hin zu zum Bürgerantrag<sup>15</sup>. In einigen Kommunalverfassungen, zum Beispiel in Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen oder Thüringen, ist auch die Möglichkeit der Bürger-/Einwohnerbefragung gegeben. Dabei ist diesen institutionell verankerten Instrumenten gemeinsam, dass sie allesamt in der kommunalen Praxis von untergeordneter Bedeutung sind und schon seit Beginn in den Kommunalverfassungen festgeschrieben sind.

Insgesamt ist derzeit eine fast als inflationär zu bezeichnende Entwicklung hin zu Befragungen der Bürger festzustellen. Dabei ist Ganseforth und Jüttner zu widersprechen, die darin eine Ersetzung wenig genutzter Formen unmittelbarer Demokratie sehen (Ganseforth 1991: 249). Vielmehr wird mit dieser neuen Formen der Beteiligung der Bereitschaft der Bürger zu anlassbezogenem, zeitlich begrenztem Engagement in noch stärkerem Maße als bisher Rechnung getragen.

Bei den Umfragen kommen die unterschiedlichsten Methoden zum Einsatz. So werden vorher genau definierte und sorgsam ausgewählte Zielgruppen wie Senioren, Kulturinteressierte oder Familien befragt, oder die Meinung der Gesamtbevölkerung wird in einer repräsentativen Studie erhoben. Die Analyse kann als Panel angelegt sein und über einen längeren Zeitraum dauern oder als

---

<sup>15</sup> Eine Übersicht über die Mitwirkungsmöglichkeiten in den Flächenländern und die entsprechenden Paragraphen finden sich ausführlich bei Knemeyer 1997: 47. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die meisten der Partizipationsformen nicht oder nur sehr wenig genutzt und von den Bürgern kaum eingefordert werden.

einmalige Befragung durchgeführt werden. Denkbar sind schriftliche und mündliche Befragungen.

Diese Bürgerbefragungen werden vor allem im Zusammenhang mit Prozessen und Entwicklungen durchgeführt, die in den vergangenen Jahrzehnt angestoßen wurden, wie die Einführung von Bürgerbüros sowie die Realisierung von Stadtmarketing oder „Lokale Agenda 21“-Projekten. Kern des Interesses sind dabei häufig Fragen wie die nach der Identifikation mit der Stadt, des Images sowie der Zufriedenheit mit konkreten „weichen“ aber auch „harten“ Standortfaktoren. Auch Fragen zur Stadt allgemein werden gestellt („Was fällt Ihnen spontan ein, wenn Sie den Namen [...] hören?“), zum Wohn- und Lebensraum, zum Einkaufsverhalten oder zur Verkehrssituation, je nach Interessenlage des Auftraggebers<sup>16</sup>. Wünsche und Prioritäten der Einwohner werden, meistens mittels der Hilfe von externen Firmen, erforscht. Selbst Bürgerbefragungen, um Ansätze zur Haushaltskonsolidierung zu erhalten, werden eingesetzt, bislang allerdings nur ganz vereinzelt und in Modellprojekten. Dabei ist nicht immer die Volksvertretung der Initiator einer Umfrage. Vielmehr ist zu erkennen, dass die Verwaltung „sich immer weniger auf die Politiker als „Meldegänger“ und Vermittler verlassen will und selber näher am Bürger zu agieren sucht“ (Naßmacher 1998: 68).

Ebenfalls im Rahmen von solchen Prozessen und darüber hinaus auch immer mehr bei Fragen, die von übergeordneter Bedeutung für die weitere Entwicklung einer Kommune sind, sei es beispielweise bei der Neukonzeption von Freizeiteinrichtungen oder der Verkehrsführung, werden Bürgern in extrakonstitutionellen Gremien um ihre Mitarbeit gebeten (Frey 1984: 106). Im Gegensatz zu normierten Beteiligungsformen findet das Thema der Einwohnermitarbeit über extrakonstitutionelle Gremien in der Literatur kaum Beachtung. In der Praxis dagegen nehmen diese Formen der Partizipation an Bedeutung zu.

---

<sup>16</sup> Bei Funke 1994: 19-26 und 60-94 finden sich umfangreiche Hinweise zur inhaltlichen und methodischen Ausgestaltung von Umfragen sowie Beispiele für Imageanalysen für Städte und Regionen.

Auch hier sind die Ausprägungen vielfältig, dies reicht von Arbeitsgruppen, die sich über Monate regelmäßig treffen und beispielsweise ein Nutzungskonzept für das marode Freibad erarbeiten, bis hin zum einmaligen Bürgerforum zur Zukunft der Innenstadt. Daneben wird beispielsweise im Abfallbereich auf Verfahren der Mediation zurückgegriffen. Auch das Instrument der Planungszelle ist bereits in vielen Städten praktiziert worden, hier findet eine Zufallsauswahl der Bürger statt (Naßmacher 1989: 64).

Grundsätzlich können bei dieser Form der Partizipation unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden. Bei all diesen Formen der Ansprache ist es schwierig, eine möglichst breite Bürgerbeteiligung zu erreichen. Erfahrungsgemäß lässt sich lediglich eine Minderheit der Einwohner zu einem Engagement für die Kommune bewegen. Dies sind dann Bürger, die in Vereinen und Verbänden organisiert sind. Bei der Ansprache, sei es für eine Mitarbeit in Gremien oder bei einer Umfrage, lassen sich folgende Möglichkeiten unterscheiden:

**Gesamte Einwohnerschaft:** Die Einladung findet hier i.d.R. durch Anzeigen, Flugblätter und Mitteilungen im städtischen Informationsmedium statt. Ziel ist es, eine möglichst breite Mitarbeit bei globalen Fragestellungen zu erreichen.

**Durchschnittsbürger:** Die Auswahl findet i. d. R. durch Zufallsauswahl statt. Ziel ist es, die „ungefilterte“ Meinung der nicht organisierten Bürger zu erhalten.

**Zielgruppen:** Dies ist vor allem bei der Lösung von ganz spezifischen Problemfeldern relevant, oder wenn es darum geht, Konzeptionen für einen klar abgegrenzten Politikbereich zu entwickeln. Dabei können Zielgruppen Senioren sein, oder Familien mit kleinen Kindern, Touristen, aber auch Einpendler in die Stadt.

**Vereine, Verbände und Interessengruppen:** Die vierte Form der Bürgereinbindung ist die Beteiligung über Vereine, Verbände und Interessengruppen. Hier spricht die Verwaltung ganz gezielt organisierte Gruppen an und bittet um eine Mitarbeit.

### **2.2.2.3 Bewertung**

Mit der Durchführung eines Bürgerentscheides sind Kosten und organisatorischer Aufwand verbunden. Hinzu kommt, bei einem entsprechenden Ergebnis

des Entscheides und dessen Umsetzung, eine bedeutende Festlegung des mittel- und durchaus auch langfristigen Einsatz von Finanz- und Personalressourcen. Durch die Möglichkeit, ein Bürgerbegehren anzustrengen und über bestimmte kommunale Fragen in einem Bürgerentscheid abzustimmen, wird „quasi die Bürgermeinung antizipierend vorweggenommen“ (Naßmacher 1999: 269). Es ist also durchaus denkbar, dass im Gemeinderat schon durch das „Damo-klesschwert“ Bürgerentscheid ein anderes Abstimmungsverhalten entsteht (Wollmann 1999a: 44, Knemeyer 1997: 35). Die Bürgermeinung erhält also schon durch die institutionelle Verankerung dieses Instrumentes ein größeres Gewicht.

Sowohl Bürgerbefragungen als auch die Beteiligung von Einwohnern an Gremien sind für den Gemeinderat nicht bindend. In den wenigsten Fällen werden konkrete Handlungsalternativen für die Volksvertretung abgefragt. Beide Instrumente der Bürgerbeteiligung werden aber i.d.R. von der Volksvertretung in Auftrag gegeben. Sowohl in Umfragen als auch bei der Arbeit in Gremien wird das Engagement von Bürgern eingefordert, zudem häufig von zeitlich sowieso stark in Anspruch genommenen Interessenvertretern wie Vereinsvorsitzenden und Verbandsvertretern. Der Gemeinderat kann es sich also schlicht nicht leisten, die Ergebnisse nicht zur Kenntnis zu nehmen. So stellten Frischmuth et al. fest, dass selbst den Ergebnissen herkömmlicher Bürger- und Nutzerbefragungen, „immer häufiger eine verstärkte Verbindlichkeit, mitunter sogar im Sinne eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen - befragten - Bürgern und Kommune, zugesprochen“ wird (Frischmuth 1999: 4).

Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass trotz institutioneller Verankerung auch auf kommunaler Ebene nur wenig von den Angeboten der Partizipation Gebrauch gemacht wird. Auch auf absehbare Zeit wird nur ein kleiner Prozentsatz der Bevölkerung diese Rechte einfordern. Dieses sind in aller Regel gutinformierte, überdurchschnittlich gebildete, engagierte Einwohner. Trotzdem bleiben mit den in die meisten Kommunalverfassungen neu aufgenommenen Möglichkeiten des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheides und den zusätzlichen, nicht normierten, aber in der kommunalen Realität praktizierten Teilhabemöglichkeiten nachhaltige Auswirkungen auf die Kommunalpolitik nicht aus. Insgesamt

samt kann also durchaus von einer Machtverschiebung zwischen Bürgerschaft, Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung gesprochen werden. Nicht nur deshalb stoßen Elemente der direkten Demokratie auf Widerstände bei Spitzenverbänden und Gemeinderäten.

Dabei stellt sich die Frage, ob sich die Räte mit der Institutionalisierung von Bürgerentscheiden aus der Verantwortung flüchten oder ob sie aus der Verantwortung gedrängt werden und quasi ihres Handlungsspielraums beraubt werden und die Entscheidungshoheit gezwungenermaßen an die Bürger abgegeben. Diese Frage stellt sich in demselben Umfang auch für Bürgerbefragungen und die Beteiligung an Sachfragen durch die Einbindung in Gremien.

### **2.2.3 Einsatz externer Berater**

„Der Bedarf an externer Beratung scheint beträchtlich zu sein trotz umfangreicher interner Stäbe und Fachleute“, stellt Benkert in seinem Aufsatz über die Beratung von Politik und öffentlicher Verwaltung fest (Benkert 1995: 63). Was Benkert auf den gesamten Bereich der öffentlichen Hand und der Politik bezieht, gilt für die kommunale Ebene allemal: Externe Beratung hat Hochkonjunktur.

Um die derzeitige Situation der externen Beratung auf kommunaler Ebene einordnen und beurteilen zu können, wird die gegenwärtige Situation im kommunalen Beratermarkt unter die Lupe genommen. Dabei sollen zwei Dimensionen unterschieden werden: die Beratungsbereiche und die Beratungsformen. Bei Ersterem soll zum einen eine klassische verwaltungstechnische Unterscheidung in technische und nicht-technische Beratung vorgenommen, aber auch auf die Unterscheidung des Bundes Deutscher Unternehmensberater (BDU) eingegangen werden. Des Weiteren wird nach dem Umfang der Dienstleistung Beratung in der kommunalen Praxis gefragt und es werden die verschiedenen Beratungsformen vorgestellt.

Bereits 1977 hat sich die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) intensiv mit dem Thema Einsatz von externen Beratern befasst. Im Mittelpunkt des Gutachtens standen „Auswahl und Einsatz externer

Organisationsberater“ (KGSt 1977a). Schon damals sprach sich die KGSt für den Einsatz Externer aus, deren Einsatz könne „Arbeit nicht ersetzen, wohl aber bei quantitativem oder qualitativem Spitzenbedarf Hilfestellung leisten“ (KGSt 1977b: 81). Mit Beginn der Diskussionen über den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in der Kommunalverwaltung in den 80ern, nahm der weitreichende Einsatz externer Beratungsbüros deutlich zu<sup>17</sup>.

Im Zuge einer grundlegenden Aufgabenkritik der Gemeinden stießen Berater mit betriebswirtschaftlichen Lösungsansätzen in kommunalen Gremien auf offene Ohren. Damit vollzog sich in den vergangenen zehn Jahren in den Kommunen eine Entwicklung, die so bereits ungleich länger im Bereich kommerziell geführter Unternehmen zu beobachten ist. Mehr und mehr werden nun auch auf kommunaler Ebene externe Berater zu Rate gezogen.

„Der Einsatz externer Berater ist eines der geeigneten Mittel, auf dem Weg zur Verwaltungsmodernisierung notwendige Struktur- und Verhaltensänderungen in den Stadtverwaltungen zu befördern“, so der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages in einer Sitzung am 5. März 1997 (Deutscher Städtetag 1997: 1). Damit gab die oberste Interessenvertretung bundesdeutscher Kommunen eine positive Stellungnahme zum Einsatz externer Berater in einer Zeit ab, in der diese Art der Kooperation bereits zum kommunalen Alltag gehörte und vielfach praktiziert wurde.

### **2.2.3.1 Struktur des kommunalen Beratungsmarktes**

Der kommunale Beratungsmarkt ist äußerst heterogen. Sowohl Unternehmen, die für die öffentliche Hand und die freie Wirtschaft tätig sind, als auch Unternehmen, die ausschließlich für öffentliche Auftraggeber<sup>18</sup> arbeiten, sind am

---

<sup>17</sup> Diese Meinung teilen auch Grömig 1997: 323 und Wollmann 1996: 26ff, letzterer steht dem Einsatz dabei aber kritisch gegenüber.

<sup>18</sup> Dabei wird unter dem Begriff öffentliche Hand bzw. öffentliche Auftraggeber sowohl die kommunale als auch die Landes- und Bundesebene verstanden. Zudem umfasst der Begriff sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die politischen Gremien.

Markt zu finden. Einige wenige hochspezialisierte Beratungsfirmen sind ausschließlich für Städte und Gemeinden tätig.

Innerhalb des BDU gibt es eine Fachgruppe „Öffentliche Auftraggeber“ mit 26 Mitgliedern (BDU 2001). Deren Beratungsschwerpunkt liegt u.a. im Bereich der öffentlichen Verwaltung, muss aber nicht zwingend nur die öffentliche Verwaltung sein. Unter den Mitgliedern dieser Fachgruppe finden sich kleine Agenturen mit einem oder zwei Beratern, aber auch die Großen der Branche, wie Arthur Andersen, Arthur D. Little und Kienbaum. Ein Blick in die Datenbank des BDU macht deutlich, dass ein Drittel aller BDU-Mitglieder angeben, auch mit Beratungsdienstleistungen für die kommunale Ebene aufwarten zu können: Von den 301 in der Datenbank verzeichneten Unternehmen erscheinen bei einer Suche nach dem Stichwort „Kommunen und kommunale Behörden“ immerhin 110 Unternehmen (BDU 2001). Dabei sind dies eindeutig nicht alle speziellen Kommunalberatungsagenturen, vielmehr bieten zahlreiche Unternehmen lediglich ein schmales Beratungssegment für die kommunale Ebene an oder möchten sich mit ihrer Dienstleistungsbeschreibung den Weg in diesen Markt schlicht offen halten. Letzteres mag ein Erklärungsversuch sein für die hohe Anzahl von Beratungsunternehmen, die angeben, im kommunalen Bereich tätig zu sein. Außerdem muss angeführt werden, dass Kommunen in der Tat Dienstleistungen aus den unterschiedlichsten Branchen nachfragen, sei es im Bereich Verkehr, der Energieversorgung oder im Baubereich.

Insgesamt gehörte der Unternehmensberatungsmarkt mit einem Umsatzwachstum von jährlich 10 bis 15 Prozent zu den Wachstumsbranchen. Der Anteil der Beratungen für den öffentlichen Dienst hielt dabei den Zuwachsraten stand (Kirfel 1999: 22). Erhebungen des BDU zufolge waren 1998 in Deutschland rund 62 500 Berater in rund 13 200 Management, IT- und Personalberatungsgesellschaften tätig. Der Marktanteil der Berater, die beim BDU organisiert sind, beträgt eigenen Angaben zufolge etwa 24 Prozent (BDU 1998). Nach Angaben des BDU sind die BDU-Mitgliedsunternehmen im Hinblick auf die jeweiligen Tätigkeitsbereiche mit dem Gesamtmarkt nahezu identisch (BDU 1998: 24). Damit könnte mittels der BDU-Angaben auf den Gesamtmarkt geschlossen werden. Da über den Gesamtmarkt ansonsten keine präzisen Zahlen vorliegen, sollte



diese Aussagen mit kritischer Distanz betrachtet und lediglich als Anhaltspunkt verstanden werden.

Im Jahr 1998 hat der Staat (Bund, Länder, Kommunen und öffentliche Unternehmen) in Deutschland insgesamt rund 1,7 Mrd. Mark an Beratungsleistungen von Unternehmensberatungen eingekauft. Das entspricht einem Anteil von über 9 Prozent am Gesamtmarkt der Branche (BDU 1998). Dabei ist der Anteil von knapp 10 Prozent am Gesamtmarkt seit mehreren Jahren konstant. Für 1999 prognostizierte der BDU sogar über 2 Mrd. Mark<sup>19</sup> Umsatz durch die öffentliche Hand (Kirfel 1999: 22). Größte Nachfrager nach Beratungsleistungen, und damit weit vor den öffentlichen Auftraggebern, sind nach wie vor das Verarbeitende Gewerbe (mit 24 Prozent) und die Kredit- und Versicherungsbranche (19,7 Prozent) (BDU 1998: 15).

### **2.2.3.2 Beratungsbereiche**

Um einen Überblick über die Tätigkeitsgebiete von externen Beratern in Kommunen zu geben, werden im Folgenden zwei verschiedene Wege gewählt. Erstens wird bei den Beratungsbereichen unterschieden in „technische“ und „nicht-technische“ Beratung. Damit wird der klassischen Stellenbeschreibung im öffentlichen Dienst Rechnung getragen. Diese Unterscheidung führt in Teilbereichen sehr schnell an ihre Grenzen, da externe Beratung gerade auch an Schnittstellen zwischen „technischen“ und „nicht-technischen“ Problemen gefragt ist. Bei einzelnen Beratungstätigkeiten ist eine Einordnung deshalb nicht möglich. Zweitens werden, analog zur Unterteilung des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater BDU, vier Beratungsbereiche betrachtet: „Strategieberatung“, „Operation-Management“, „IT-Beratung/Systemberatung“ und „Human-Resource-Management“ (vgl. BDU 1998: 12). Technische und nicht-technische Beratung lassen sich folgendermaßen unterteilen:

---

<sup>19</sup> Dabei konnte dieses Volumen, einer telefonischen Aussage des Vorsitzenden der Fachgruppe "öffentliche Auftraggeber" Erhart Kirfel zufolge, nicht ganz erreicht werden. Für 2000 prognostiziert er aber rund 1,9 Mrd. Umsatz.

#### Technische Beratung:

Externe Beratung im technischen Bereich hat bei Kommunen eine lange Tradition. Eine Zunahme erfuhr dieser Bereich nicht erst durch die verstärkte Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente. Allerdings wird auch im technischen Bereich eine Zunahme des Beratungsbedarfs verzeichnet, eine immer weitreichendere Gesetzgebung und komplizierte Umweltschutzauflagen machen fachspezifisches, technisches Know-how häufig unabdingbar. Technische Beratung wird nachgefragt im Bereich Umwelt und Energieversorgung (Gas, Elektrizitätsversorgung, Wasser- und Abwasser u.a), im Hoch- und Tiefbau (Straßenbau, Bauleitplanung, Stadtsanierung, Denkmalschutz u.a.) und beim Müll (Fragen der Restmüllverwertung und der Wiederverwertung u.a.). Gerade im technischen Bereich wurde und wird auch heute noch, v.a. bei kleineren Gemeinden, häufig der Rat übergeordneter Behörden in Anspruch genommen, die dann die Beraterfunktion übernehmen.

#### Nicht-technische Beratung:

Die Beratungstätigkeit im nicht-technischen Bereich dagegen hat in den vergangenen zehn Jahren im Zuge der Modernisierungsbemühungen bundesdeutscher Kommunen deutlich zugenommen. Beratung findet im Rahmen der Stadtentwicklung (Stadtmarketing, Kommunale Entwicklungsplanung, Verkehrsplanung, Umweltschutz, Leitbildentwicklung u.a.), bei der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente (NSM, Kosten-Leistungs-Rechnung, Budgetierung, Organisationsreform, Rechtsformänderungen/Privatisierungen u.a.) sowie bei der Einstellung von Personal (z.B. bei Ärzten, Citymanagern, Stabstellen u.a.) statt.

Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, lässt aber eine erste Einordnung nach den Kriterien technische vs. nicht-technischer Beratung zu. Problematisch an dieser Unterteilung ist, dass manche Beratungsdienstleistungen sich hier nicht oder nur mangelhaft systematisch einordnen lassen. Fol-

gende Beispiele machen dies deutlich: Handelt es sich bei der Umsetzung der Agenda 21 immer um nicht-technische Beratung oder spricht man, wenn im Rahmen dieser Diskussion über den Einsatz einer Hackschnitzelanlage nachgedacht wird, besser von einer technischen Beratung? Bei einer Organisationsreform wird das Thema EDV-Ausstattung der Verwaltung sicher eine Rolle spielen. Ist das Thema Organisationsreform deshalb eine technische Beratung?

### **2.2.3.3 Spektrum nach BDU-Definition**

Im Folgenden soll deshalb, ergänzend zur klassischen Verwaltungsuntergliederung, auf die Marktunterteilung nach Beratungsbereichen des BDU zurückgegriffen werden. Dabei handelt es sich nicht um eine spezifische Untergliederung für den öffentlichen Dienst, sondern bezieht sich auf alle Branchen. Zur Übertragung dieser BDU-Gliederung ist es notwendig, ein modernes Verständnis von Städten und Gemeinden vorauszusetzen, diese als Dienstleistungsunternehmen zu verstehen und den Bürger als Kunde bzw. Nachfrager. Der BDU sieht im Beratungsspektrum die folgenden vier Bereiche (BDU 1998: 12f):

#### **Strategieberatung**

Unter Strategieberatung versteht der BDU „eine Beratungsleistung, die darauf abzielt [...] eine Kostenreduzierung oder auch eine Verschlinkung des Unternehmens zu entwickeln“ (BDU 1998: 12). Dabei handelt es sich nicht nur um eine Konzeptentwicklung, die Beratung kann auch die Beteiligung an internen Veränderungsprozessen beinhalten. Strategieberatung findet in folgenden Beratungsbereichen statt: Unternehmensführung- und Organisation, Marketing und Controlling/Finanz- und Rechnungswesen.

#### **Operations-Management (OM)**

Unter Operations-Management versteht der BUD eine „Beratungsleistung, die darauf abzielt, die betriebliche Produktion i.w.S. zu optimieren“ (BDU 1998: 13). Dabei spielt die Umsetzungsbegleitung der Beratungsempfehlungen eine große Rolle. Hierbei werden v. a. folgende Bereiche tan-

giert: Projektmanagement, Technik (Entwicklung und Produktion, Anlagenplanung), Qualitätsmanagement, Umweltmanagement.

#### IT (Informationstechnologie)-Beratung/Systemberatung

Darunter wird die Beratung im Bereich Informationstechnologie verstanden. Dieses Beratungssegment geht in der Regel mit einer Strategieberatung oder mit Operations-Management einher. Dieses Beratungssegment umfasst im kommerziellen Bereich die folgenden Beratungsfelder: SAP Implementierung, Data Warehousing, Entwicklung und Implementierung von Electronic Commerce Lösungen, Euro-Umstellung. Dabei lässt sich dieser Beratungsbereich nur bedingt auf die kommunale Ebene übertragen, da hier weder Data Warehousing noch E-Commerce relevant sind.

#### Human-Ressource-Management (Personal)

Darunter wird Personalberatung im weitesten Sinne verstanden. Der BDU fasst hier im wesentlichen die Tätigkeitsfelder der Suche und Auswahl von Führungskräften und die Personalentwicklung zusammen.

Die Einordnung der kommunalen Beratungsdienstleistungen soll im Folgenden beispielhaft, in tabellarischer Form, geschehen:

| <b>Beratungsdienstleistung</b>                                    | <b>Strategie</b> | <b>OM</b> | <b>IT</b> | <b>Personal</b> |
|---|------------------|-----------|-----------|-----------------|
| Abwasserberatung  |                  | X         |           |                 |
| Aufstellen eines Bebauungsplans                                   |                  | X         |           |                 |
| Aufstellen eines Flächennutzungsplans                             |                  | X         |           |                 |
| Auswahl eines Chefarztes  |                  |           |           | X               |
| Auswahl eines Fachbeamten   |                  |           |           | X               |
| Bauhoforganisation  |                  | X         |           |                 |
| Beitragsveranlagung   |                  | X         |           |                 |
| Budgetierung  | X                |           |           |                 |
| Einführung eines neuen EDV-Systems                                |                  |           | X         |                 |
| Einführung Kosten- und Leistungsrechnung                          | X                |           |           |                 |
| Einführung/Schulung von SAP R/3                                   |                  |           | X         |                 |
| Einrichtung eines Bürgerbüros                                     | X                |           |           |                 |
| Erschließungsbeiträge/Erschließungsvertrag                        |                  | X         |           |                 |
| Erstellung eines Einzelhandelgutachtens mit Einzelhandelsleitbild | X                |           |           |                 |
| Gebührenkalkulation   |                  | X         |           |                 |
| Haushaltskonsolidierung   | X                |           |           |                 |
| Konfliktbewältigung im Gemeinderat                                | X                |           |           |                 |
| Konzeption und Einführung Neues Steuerungsmodell                  | X                |           |           |                 |

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| Konzeptionierung und Durchführung einer Organisationsberatung und -Reform | X |   |   |   |
| Mediation: Restmüllverwertung: Deponie vs. Verbrennung                    |   | X |   |   |
| ÖPNV-Konzept  | X |   |   |   |
| Privatisierung des Krankenhauses  | X |   |   |   |
| Rechtsänderung beim Bauhof  | X |   |   |   |
| Software-Beratung   |   |   | X |   |
| Stadtmarketing  | X |   |   |   |
| Stadtsanierung  |   | X |   |   |
| Stellenbewertung  |   |   |   | X |

Tabelle 1: Einordnung kommunaler Beratungsdienstleistungen

Bei dieser Tabelle und der Unterteilung des BDU ist kritisch zu hinterfragen, ob die Kategorie Operations-Management nicht zu weit gefasst wurde und gewissermaßen als „Sammelbecken“ für all diejenigen Beratungsdienstleistungen fungiert, die sich nicht in die anderen Kategorien einordnen lassen. Trotzdem ist die Unterteilung des BDU hinreichend geeignet, zu zeigen, in welchen unterschiedlichen Beratungsbereichen kommunale Berater eingesetzt werden.

#### 2.2.3.4 Beratungsformen

Externe Berater bieten unterschiedlich umfangreiche Beratungsdienstleistungen an. Die Form hängt u.a. von den zu lösenden Problemen und von den Fachbereichen, in denen der Berater nachgefragt wird ab. Entscheidend für den Umfang der Dienstleistung ist natürlich auch das finanzielle Budget der Kommune. Zur Darstellung der verschiedenen Beratungsdienstleistungen soll einer Beschreibung von Grömig und Schöneich gefolgt werden, die sehr praxisnah die verschiedenen Formen aufzeigt (Grömig 1997: 324). Die beiden Autoren unterscheiden dabei folgende Beratungsumfänge: Standardberatung, Gutachterbera-

tung, Anpassungsberatung, Ablauf- bzw. Prozessberatung, Umsetzungsberatung.

- Standardberatung: Eine Standardberatung kommt zum Einsatz bei standardisierten Problemlagen, die nach bewährtem Schema, mit geringem Beratungsaufwand bearbeitet werden.
- Gutachterberatung: Bei einer Gutachterberatung beschreibt der Auftraggeber sein Problem, zu dessen Lösung der Berater Stellung nimmt. Der Auftraggeber liefert dem Berater hierzu die notwendigen Informationen. Für die Umsetzung ist der Auftraggeber zuständig. Die Definition von Grömig/Schöneich setzt eine Schriftform dabei nicht zwingend voraus, wogegen Benkert dies als ein unabdingbares Charakteristikum einer Gutachtenberatung sieht (Benkert 1995: 71). Häufig wird die Gutachtenberatung im technischen Bereich angewandt. Auch über den Begriff Gutachten besteht keine Einigkeit. Benkert weist darauf hin, dass in der einschlägigen Literatur die Begriffe Gutachten und Beratung synonym verwendet werden (Benkert 1995: 71). In dieser Arbeit wird der Begriff Gutachten dagegen nur im Zusammenhang mit einer Gutachterberatung verwendet, d.h. die Beratung durch Erstellung eines schriftlichen Gutachtens<sup>20</sup>.
- Anpassungsberatung: Hier wählt der Auftraggeber „eine Beratungsform, die ein fertiges, oft erprobtes, gegebenenfalls noch an die spezifische Situation der Stadtverwaltung angewandtes „Patentrezept“ einsetzt“ (Grömig 1997: 324). Der Berater hat dabei die Leitung des Projektes und setzt die Verfahrensschritte um.
- Ablauf- bzw. Prozessberatung: Bei dieser Form der Beratung entwickeln Berater und Auftraggeber gemeinsam ein Lösungs- und Umsetzungskonzept innerhalb festgelegter Aufgabenschwerpunkte. Hier fungiert der Auftraggeber

---

<sup>20</sup> Benkert 1995 beschreibt die verschiedenen Formen eines schriftlichen Gutachtens ausführlich.

ber als Leiter des Projektes, der das Spezialwissen aus der Verwaltung mitbringt. Der Berater fungiert als „Schrittmacher und Moderator“ (Grömig 1997: 324).

- Umsetzungsberatung: Hier stellt der Berater ein detailliertes Lösungskonzept zur Verfügung. Die Umsetzung „geschieht in der Stadtverwaltung auf allen Ebenen per Dialog und Überzeugung. Die Projektverantwortung liegt beim Auftraggeber“ (Grömig 1997: 324).

Laut Angaben des Bundesverbandes Deutscher Unternehmer hat sich die Nachfrage nach den verschiedenen Beratungsformen insgesamt etwas verschoben. So werde die „Fähigkeit zur Umsetzung“ immer mehr zur Schlüsselqualifikation (Kirfel 1999: 23). Auch in den aktuellen Medienberichten der kommunalen Ebene wird auf den Trend hingewiesen, „dass Consultingunternehmen weniger für die Erstellung von Gutachten, denn für die Begleitung von klar definierten Projekten rekrutiert werden.“<sup>21</sup>

### **2.2.3.5 Bewertung**

Der Einsatz externer Berater und deren Auswirkungen auf die Kommunalpolitik ist in der Literatur unzureichend aufgearbeitet, eine theoretische Reflexion fehlt. Bei der vorgenommenen Analyse der Beratungsbereiche und der Beratungsformen auf der kommunalen Ebene wird trotzdem deutlich, dass nicht unerhebliche Konsequenzen für die Tätigkeit des Gemeinderates unausweichlich scheinen.

Sowohl bei den technischen als auch bei den nicht-technischen Beratungsbereichen, werden Consulter bei Fragen eingesetzt, die für die weitere Entwicklung einer Gemeinde essentiell sind, beispielsweise bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes, eines Stadtleitbildes oder der Konzeptionellen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung. Diese Aussage wird untermauert durch die Ana-

---

<sup>21</sup> O.V. 1999: 25, vgl. hierzu auch Knorr 1999: 19.



lyse der Beratungsbereiche bei einer privatwirtschaftlichen Betrachtungsweise: Ein nicht unerheblicher Teil der Aufträge an Berater wird im strategischen Bereich vergeben, d.h. betreffen Themen, die eine langfristige Ausrichtung haben und von erheblicher finanzieller Tragweite für den Kommunalhaushalt sind.

Hinzu kommt, dass immer häufiger auch bei Personalentscheidungen der Rat Externer eingeholt wird. Der Gemeinderat wählt zwar, folgt jedoch der Auswahl eines Beraters. Dabei scheint die Form der Beratung unerheblich: Sowohl bei der Erstellung eines Gutachtens als auch bei der Ablauf- oder Umsetzungsberatung rückt die kommunale Vertretungskörperschaft in den seltensten Fällen von den Vorschlägen des externen Experten ab. I.d.R. entscheidet der Gemeinderat über die Vergabe eines Beratungsauftrages<sup>22</sup> und kann dementsprechend auch den theoretischen Ansatz, die Methode und vor allem das Ziel der Beratung vorgeben.

Dabei gilt auch hier: Ist der Berater einmal beauftragt, kann er ohne kritische Rückfragen vorgehen und seine Vorschläge präsentieren oder gemeinsam mit Interessenvertretern und Teilen des Gemeinderates erarbeiten. Die Ergebnisse einer Beratung werden so gut wie nie hinterfragt, sondern von der kommunalen Vertretungskörperschaft kritiklos zur Kenntnis genommen.

### **2.3 Hypothese vom Bedeutungsverlust der kommunalen Vertretungskörperschaft**

Das Parlament fällt sowohl als Diskussionsforum wie auch als Kontrollgremium aus: Diesen Schluss zog Berkemeier (Berkemeier 1972: 202) aus seiner Erfahrung als Stadtverordneter in Frankfurt bereits 1972. Gründe sieht er vor allem in der komplexen und komplizierten kommunalpolitischen Materie sowie in der permanenten Arbeitsüberlastung der Stadtverordneten. Auch Frey und Naßmacher konstatierten bereits Mitte der 70er, dass „die kommunalen Vertretungs-

---

<sup>22</sup> Die Höhe, ab welcher der Gemeinderat einer Beratungsvergabe zustimmen muss, variiert. Grundsätzlich hat die Verwaltungsspitze aber lediglich ein begrenztes finanzielles Budget, um derartige Aufträge zu vergeben.

körperschaften allmählich ihre Informations- und Artikulationsfunktion<sup>23</sup> verloren“ (Frey 1975: 205) haben. Offensichtlich gab es also bereits Mitte der 70er Anzeichen für einen Wandel in der Bedeutung des Gemeinderates.

Der Gemeinderat kann als Diskussionsgremium nur ausfallen, wenn ihm diese Funktion allgemein zuerkannt wird. Auch die Artikulationsfunktion kann nur verloren gehen, wenn die kommunale Vertretungskörperschaft diese inne hat. Beide Aussagen setzen also voraus, dass der, in unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen bestellten Vertretung der Gemeindebürger nicht nur die Rolle des Verwaltungsorgans zuerkannt wird, sondern darüber hinaus der Anspruch besteht, kommunales Parlament und damit politisches Gremium zu sein<sup>24</sup>. In der Politik- und Sozialwissenschaft ist der „Politikgehalt der Kommunalpolitik überwiegend erkannt und akzeptiert“ (Schäfer 1998: 48), und damit auch der der handelnden Organe. Faktisch hat sich eine „dynamische‘ Verfassungsinterpretation“ (Wollmann 1999b: 62) vollzogen, durch die die divergierenden juristischen und sozialwissenschaftlichen Ausrichtungen zugunsten einer realitätsnahen Betrachtung überwunden werden.

Wie haben sich die Funktionen des Gemeinderates in den vergangenen zwanzig Jahren entwickelt? Wie ist seine Bedeutung heute? Haben die gewählten Volksvertreter an Einfluss gewonnen oder verloren? Diesen Fragen wurde nachgegangen, indem in einem ersten Schritt die Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik aufgezeigt wurden. Vor welchen Herausforderungen stehen Städte und Gemeinden zu Beginn des 21. Jahrhunderts? Danach wurden unter der Überschrift „Neue Wege der Problembewältigung“ aufgezeigt, wie versucht wird, den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Aus diesen Erkenntnissen folgen schlussendlich Aussagen über die Bedeutung des Gemeinderates zu Beginn dieses Jahrhunderts.

---

<sup>23</sup> Dabei wird unter Informationsfunktion verstanden, dass die Bevölkerung über politischen Maßnahmen und Ziele informiert wird und unter Artikulationsfunktion, dass die kommunale Vertretungskörperschaft in seinen Diskussionen die Meinung der Einwohner über politische Probleme zum Ausdruck bringen soll.

<sup>24</sup> Siehe zu dieser Frage ausführlich: „Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parla-

Geänderte Bürgeranforderungen fordern neue Formen der Partizipation und eine hohe Flexibilität in den verschiedensten Politikfeldern. Zum einen liegen die Ursachen der geänderten Bürgeranforderungen in einem tiefgreifenden Wertewandel, dem Teile der Gesellschaft unterworfen sind; zum anderen in einer demographischen Entwicklung der Bevölkerung, die eine Überalterung der Gesellschaft, Wanderbewegungen von Ost nach West, steigende Ausländerzahlen sowie eine abnehmende deutsche Bevölkerung mit sich bringt. Hinzu kommt: Bundesdeutsche Kommunen befinden sich nach wie vor in einer Finanzkrise. Geringe Finanzautonomie auf Einnahme- und Ausgabeseite machen abhängig von lokalen Bedarfen, übergeordneten staatlichen Ebenen, aber auch der Wirtschaftskonjunktur in Deutschland.

Die Eingriffsmöglichkeiten übergeordneter staatlicher Ebenen nehmen zu. Städte und Gemeinden werden von immer weiteren Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien reglementiert; neben Bund und Ländern regiert auch die EU zunehmend in die Kommunen hinein. Eine weitere Herausforderung schließlich erleben die Städte durch die zunehmende Wettbewerbssituation: Städte stehen im Konkurrenzkampf. Dies bezieht sowohl den Wettbewerb von Städten und Regionen untereinander mit ein als auch den Wettbewerb zwischen privaten und städtischen Anbietern. Auf den unterschiedlichsten Wegen wird derzeit versucht, diesen geänderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Neue Instrumente und Prozesse der Problembewältigung kommen zum Einsatz.

Dabei wurde auf den vergangenen Seiten auf die Bereiche Verwaltungsmodernisierung, Bürgerbeteiligung sowie den Einsatz externer Berater eingegangen, weil hier zwei Kriterien erfüllt werden. Erstens haben sich diese Wege der Problembewältigung in den vergangenen Jahren entwickelt und werden mittlerweile in fast allen großen sowie vielen mittelgroßen und kleinen Städten und Gemeinden eingesetzt bzw. haben in den Kommunalverfassungen Niederschlag gefunden. Zweitens handelt es sich hier um Bereiche, die Auswirkungen auf die

Tätigkeit, und damit auch die Bedeutung, der kommunalen Vertretungskörperschaft haben.

Unter dem Schlagwort Verwaltungsmodernisierung laufen derzeit eine ganze Reihe unterschiedlicher Prozesse, um die Effizienz und Bürgerfreundlichkeit der Kommunalverwaltung zu erhöhen. Nicht mehr das „Wie“ soll von der Politik vorgegeben werden, sondern lediglich das „Was“. Im Rahmen von Organisationsreformen werden die Verwaltungen neu strukturiert und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert. Ganze Verwaltungsteile werden privatisiert, immer häufiger werden Projekte im Rahmen von Private Public Partnerships realisiert. Bürger werden in unterschiedlichen Formen in die kommunale Entscheidungsfindung eingebunden. In allen Flächenländern kann mittlerweile ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid angestrengt werden, Einwohner werden in extrakonstitutionelle Gremien eingebunden und in Umfragen zu ihren Vorstellungen rund um die kommunalen Angelegenheiten befragt. Nicht nur bei rein technischen Fragestellungen, auch im nicht-technischen Bereich werden immer häufiger externe Beratungsfirmen zu Rate gezogen. Die Dienstleistung reicht dabei von der Erstellung eines Gutachtens über die Ablauf- und Prozessberatung bis hin zur konkreten Umsetzungshilfe.

Was für Auswirkungen haben geänderte Bürgeranforderungen, die Finanzkrise, der zunehmende Einfluss übergeordneter staatlicher Ebenen und die Wettbewerbssituation auf die kommunale Vertretungskörperschaft? Wie hat sich die Bedeutung der gewählten Volksvertreter im Zuge von Verwaltungsmodernisierung, neuen Wegen der Bürgerbeteiligung und dem Einsatz externer Berater geändert? Sind Berkemeier und Frey/Naßmacher zu ergänzen um die Feststellung, dass die Entwicklung dahingehend weitergegangen ist, dass die kommunale Vertretungskörperschaft einen Teil ihrer Funktionen nicht mehr erfüllt?

Festzuhalten bleibt: Die beschriebenen neuen Instrumente und Prozesse haben die Bedeutung des Gemeinderates verändert. Durch eine Modernisierung der Verwaltung kann sich der Gemeinderat stärker auf strategische Fragestellungen konzentrieren. Es wird aber zunehmend schwieriger, sich in Einzelfragen einzumischen, auch außerhalb der Haushaltsberatungen einzugreifen und auf das

Verwaltungshandeln Einfluss zu nehmen. Die analysierten Formen der Bürgerbeteiligung sind rein juristisch nicht bindend. Die Volksvertreter kommen jedoch faktisch nicht umhin, die Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen und entsprechende Aktivitäten in die Wege zu leiten. Beim Einsatz Externer lassen sich Parallelen zur Bürgerbeteiligung erkennen: Gutachten und Beratungsansätze werden, sind sie vom Gemeinderat erst einmal in Auftrag gegeben, häufig, ohne kritisch hinterfragt zu werden, umgesetzt. Gutachten werden nicht als Handlungsoption angesehen, sondern als richtiger Weg anerkannt, häufig handelt es sich dabei um strategische Fragestellungen oder Personalentscheidungen.

Diese Erkenntnisse führen zur These des Bedeutungsverlustes der kommunalen Vertretungskörperschaft in der Kommunalpolitik. Die Institution Gemeinderat hat an Einfluss verloren, zieht sich aus Entscheidungsfindungsprozessen zurück oder wird aus der Handlungshoheit gedrängt. Der Gemeinderat rückt in vielen Bereichen „ins Glied“ mit anderen gesellschaftlichen Gruppen oder Interessenvertretern. Die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung wird zunehmend ins gesellschaftliche Umfeld verlagert.

## 3 Der Gemeinderat als kommunalpolitischer Akteur

### 3.1 Definition von Kommunalpolitik

Im Folgenden wird der Begriff Kommunalpolitik definiert. Dabei wird eine Abgrenzung zu Lokalpolitik vorgenommen, und es werden die wesentlichen kommunalpolitischen Akteure aufgezeigt. Der Definition von Kommunalpolitik soll eine Bemerkung vorausgeschickt werden: Gemeindeübergreifende Aussagen zur Kommunalpolitik sind immer nur unter Berücksichtigung einer Vielzahl schwierig generalisierbarer Rahmenbedingungen zu treffen<sup>25</sup>.

So findet Kommunalpolitik von Gemeinde<sup>26</sup> zu Gemeinde unter unterschiedlichen politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen statt. Die kommunalpolitischen Schwerpunkte einer prosperierenden Tourismusgemeinde unterscheiden sich von denen einer Industriestadt, deren Wirtschaftszweige dem Strukturwandel unterworfen sind und in der ganze Industrien wegbrechen. Ferner haben die politische Kultur sowie Organisation, Struktur und Zustand der politischen Parteien Auswirkungen auf die Kommunalpolitik. Gehören die Verwaltungsspitze und die Mehrheit im Rat derselben Partei an, werden Konflikte anders gelöst, als wenn sich die Mehrheitsfraktion als Opposition zum Stadtoberhaupt sieht.

Daneben hat die Gemeindeordnung Einfluss auf die Politik vor Ort. Der Ablauf von Politikprozessen in Gemeinden wird des Weiteren bestimmt durch die Gemeindegröße und ihre geographische und räumliche Lage. Es macht einen Unterschied, ob eine Gemeinde am Rande eines Ballungszentrums liegt oder im ländlichen Raum. Auch die Größe und Bedeutung benachbarter Gemeinden,

---

<sup>25</sup> Wehling geht davon aus, dass in der kommunalwissenschaftlichen Forschung vor allem Großstädte im Mittelpunkt stehen. Er weist sogar auf einen „großstädtischen Bias“ hin (Wehling 1991: 150).

<sup>26</sup> Unter Gemeinde werden jene räumlichen und personellen Einheiten verstanden, "die einen sinnvollen Rahmen politischer Entscheidungsstruktur und Planungsmöglichkeiten auf der untersten Ebenen der politischen Willensbildung abgeben" (Naßmacher 1999: 13f). Dabei umfasst der Begriff der Gemeinde sowohl Landgemeinden als auch Städte.

beispielsweise deren Stärke im Einzelhandel oder die dort erbrachten Sozialleistungen, gehört zu den Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Kommunalpolitik haben.

Unter Kommunalpolitik werden nach Wehling alle „diejenigen Entscheidungsprozesse (input) und deren Ergebnisse (output) verstanden, die im Rathaus zentriert sind: im Rat und der Verwaltung, auf der Grundlage der Spielregeln der jeweiligen Gemeindeordnung“ (Wehling 1991: 150). Weitergehend ist demnach die Lokalpolitik, die die gesamte Gemeinde als Handlungsebene versteht. Unter Lokalpolitik werden beispielsweise auch die Bemühungen von Lokalpolitikern verstanden, sich um ein Bundestagsmandat zu bemühen. Lokalpolitik schließt also Kommunalpolitik ein und geht über diese hinaus (Wehling 1991: 150).

Kommunalpolitik wird von vielen Akteuren getragen. Voigt unterscheidet dabei zwischen Akteuren 1. Ordnung und Akteuren 2. Ordnung. Unter den Akteuren 1. Ordnung subsumiert er Bürger, Ratsmitglieder und die Kommunalverwaltung, Akteure 2. Ordnung sind Parteien, Wählergemeinschaften, Bürgerinitiativen, Kirchen, Vereine, Interessengruppen etc.. Zwischen den Akteuren besteht ein vielfältiges Beziehungsgeflecht, in das die Akteure 2. Ordnung unterschiedlich integriert sind (Voigt 1984: 241).

Welche Ziele verfolgt Kommunalpolitik bzw. welche Funktionen werden erfüllt? Kommunalpolitische Prozesse laufen auf zwei Ebenen ab: Zum einen nimmt Kommunalpolitik das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung wahr, zum anderen fungiert die Kommunalpolitik als unterste Ebene des politischen Willensbildungsprozesses.

In Artikel 28 Abs. 2 GG wird die innerstaatliche Rolle der Gemeinden festgelegt und die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Diese bedeutet, dass die Kommunen, im Rahmen der Gesetze, ihre Angelegenheiten selbst regeln können und als dezentrale Steuerungseinheit im Staatsaufbau angesehen werden. Diese Aufgaben werden von den Akteuren der Kommunalpolitik wahrgenommen, zuvorderst von der kommunalen Vertretungskörperschaft und der Kommunalverwaltung. Rat und Verwaltung erfüllen im Rahmen dieser Zielsetzung

eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen, auf die noch einzugehen sein werden.

Daneben findet durch Kommunalpolitik aber auch eine demokratische Legitimierung der Selbstverwaltung statt: die Gemeinde bildet die unterste demokratische Ebene. Zugrunde liegt, wie auf Landes- und Bundesebene auch, das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Dies wird ergänzt durch direktdemokratische Elemente wie die Wahl des Stadtoberhauptes durch die Bevölkerung oder der Bürgerentscheide.

### **3.2 Die Gemeinde als Träger der kommunalen Selbstverwaltung**

Welche Aufgaben hat die kommunale Vertretungskörperschaft? Wie sehen die Funktionen aus, die der Rat im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung auszufüllen hat? Welchen Spielraum bieten die rechtlichen Grundlagen zur Erfüllung dieser Aufgaben? In welchem Rahmen, d.h. mit was für weiteren Entscheidungsträgern, findet die Aufgabenerfüllung des Rates statt und welche Einflussfaktoren wirken auf diesen Prozess ein? Um die Hypothese des Bedeutungsverlustes des Gemeinderates verifizieren zu können, sollen diese Fragen auf den nächsten Seiten beantwortet werden. Zuerst werden Hoheitsrechte und Aufgaben der Gemeinde beschrieben, dann die kommunalrechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Rates und dessen Funktionen analysiert.

#### **3.2.1 Hoheitsrechte der Gemeinden**

„Die Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“ Dies ist die Beschreibung des Wirkungskreises der Gemeinden in der baden-württembergischen Gemeindeordnung (§2, Abs. 1). Dazu kommen eine Reihe von Pflichtaufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden laut Gesetz verpflichtet sind (§ 2, Abs. 2).



Diese eigenständige Aufgabenerfüllung setzt eine Reihe von Hoheitsrechten voraus, die der Staat den Gemeinden gewährleisten muss. Diese Hoheitsrechte sind damit „essentielle Voraussetzung für die Sachaufgabenerledigung“ (Stober 1997: 76) und damit auch für die Erfüllung des Selbstverwaltungsauftrags gemäß Grundgesetz. Nur mit Kenntnis dieser Hoheitsrechte kann einer Beurteilung der gemeindlichen Aufgaben vorgenommen werden.

Diese Hoheitsrechte sind weder in der Gemeindeordnung noch an anderer Stelle festgeschrieben. In weiten Teilen herrscht in der kommunalrechtlichen Literatur Übereinstimmung, was die Interpretation der Gesetzestexte, bezüglich der Hoheitsrechte, betrifft. Allerdings finden sich auch Unterschiede in der Interpretation. Im Folgenden sollen die Auslegungen von Stober und Vogelgesang u.a. gegenübergestellt und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht werden.

| <b>Stober 1996:<br/>76-88</b>             | <b>Vogelgesang<br/>1997: 39-45</b> | <b>Kommentar</b>  |
|---|------------------------------------|---|
| Gebietshoheit<br>(a) <sup>27</sup>        | Gebietshoheit<br>(1)               | Darunter wird die Garantie der örtlichen Zuständigkeit der Gemeinde in ihrem Gebiet zur Erledigung der Aufgaben verstanden. Es handelt sich nicht um eine Garantie des Bestandes der Gemeindegrenzen. Diese können im Rahmen von Gebietsreformen durch die übergeordnete Landesgesetzgebung geändert werden.                                    |
| Organisationshoheit (b)                   | Organisationshoheit (2)            | Darunter wird die Befugnis verstanden, den inneren Verwaltungsaufbau eigenständig zu regeln, z.B. Ausschüsse einzurichten oder über die Sachausstattung zu entscheiden. Auch hier kann die Kommune durch bundes- oder landesrechtliche Vorgaben eingeschränkt werden.   |
| Personalhoheit<br>©                       | Personalhoheit<br>(3)              | Darunter wird das Recht verstanden, das Personalwesen eigenständig auszugestalten und die Gemeindebediensteten auszuwählen, zu befördern und zu entlassen. Auch hier findet eine Einschränkung durch das Landesbeamten-gesetz und weitere übergeordnete Gesetze statt.  |
| Planungshoheit<br>(e)                     | Planungshoheit<br>(4)              | Darunter wird das Recht auf räumliche Planung verstanden. Konkret wird dieses Recht beispielsweise umgesetzt im Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Darüber hinaus gibt es das Recht, nahezu alle kommunalen Felder zu beplanen, beispielsweise im Rahmen der Haushaltsplanung, der mittelfristigen Finanzplanung oder der Personalplanung etc. |
| Finanz-, Haushalts-, und Abgabehoheit (d) | Finanzhoheit (5)                   | Darunter wird die Befugnis der Gemeinden verstanden, ihr Finanzwesen eigenverantwortlich zu regeln. Daraus folgt auch, dass die Gemeinden das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung haben und eine eigenständige Haushaltsführung und Vermögensverwaltung betreiben.   |

---

<sup>27</sup> Die Zahlen bzw. Buchstaben in Klammern hinter dem jeweiligen Hoheitsrecht geben die Reihenfolge an, in der der jeweilige Autor die Hoheitsrechte beschreibt.

|                                       |                    |  |
|---------------------------------------|--------------------|--|
| Satzungshoheit (f)                    | Satzungshoheit (7) | Darunter versteht man die Befugnis, die Gemeindeangelegenheiten durch eigene Rechtsetzung zu regeln, d.h. örtliche Satzungen zu erlassen.  |
| Verwaltungshoheit (g)                 | Steuerhoheit (6)   | In der Verwaltungshoheit sieht Stober eine Ergänzung der Satzungshoheit und eine „Verwaltungsverantwortung in einem umfassenden Sinne“ (Stober 1996: 87). Er ordnet darunter auch das Recht ein, darüber zu entscheiden, ob ein Eigenbetrieb gebildet werden soll. Für Vogelgesang wird dieses Recht im Rahmen der Organisationshoheit ausgeübt (Vogelgesang 1997: 40). Stober sieht es im Gegensatz zu Vogelgesang kein eigenes Steuerfindungsrecht der Gemeinden. Lediglich bei einigen Landesverfassungen scheint dies für Stober nahezuliegen. Da Gemeinden aber keine eigene Steuer einführen und erheben kann, sieht er keine Steuerhoheit (Stober 1996: 83, Vogelgesang 1997: 43f). |
| Kooperationshoheit (h)                | Kulturhoheit (8)   | Unter Kooperationshoheit versteht Stober das Recht, mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten und beispielsweise auch Städtepartnerschaften einzugehen (Stober 1997: 88). Vogelgesang versteht unter Kulturhoheit die Rechte im Bereich Bildung, Wissenschaft und Kunst, Sport- und Freizeitgestaltung (Vogelgesang 1997: 45). Für Stober dagegen besteht keine Deckungsgleichheit zwischen den Hoheitsrechten und den kommunalen Aufgaben, deshalb hält er es für Systembruch, von einer Kulturhoheit zu sprechen (Stober 1996: 76).  |
| Informations- und Statistikhoheit (i) |                    | Darunter versteht Stober das Recht, über die für die Erfüllung der Selbstverwaltung notwendigen Informationen zu verfügen.   |

Tabelle 2: Hoheitsrechte der Gemeinden

Aus den beschriebenen Hoheitsrechten ergeben sich die Aufgaben, die die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu erfüllen haben. Diese werden im Folgenden klassifiziert.

### 3.2.2 Aufgaben der Gemeinde

Auch die gemeindlichen Aufgaben sollen zuerst anhand der baden-württembergischen Gemeindeordnung betrachtet werden. Der erste Teil der Gemeindeordnung beschäftigt sich mit Wesen und Aufgaben der Gemeinde<sup>28</sup>:

- (1) Die Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentliche Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.
- (2) Die Gemeinden können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben).
- (3) Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben); das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts.“

Darüber hinaus sind die Aufgaben, genauso wenig wie die Hoheitsrechte, nirgendwo festgeschrieben oder gar punktgenau aufgelistet. Auch in der kommunalwissenschaftlichen Literatur findet sich „kaum Eindeutiges über Art und Umfang der gemeindlichen Aufgaben“ (Naßmacher 1999: 146). Naßmacher und Naßmacher gewinnen sogar den Eindruck, der heutige Aufgabenkatalog sei den Gemeinden „im Laufe der Geschichte einfach zugewachsen“ (ebda). Im Folgenden sollen die Aufgaben der Gemeinden dem Versuch einer Systematisierung unterzogen werden. Dabei wird vor allem auf aktuelle kommunalwissenschaftliche Literatur verwiesen, die sich dieses Themas ausführlich gewidmet hat. Dabei muss zwischen der juristischen Systematisierung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis und der sozialwissenschaftlichen Systematisierung

---

<sup>28</sup> Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 2, Abs. 1-4 (Rotberg 1999). Die süddeutschen Gemeindeordnungen haben sich in den vergangenen Jahren bundesweit ungleich stärker durchgesetzt als die anderen Gemeindeverfassungstypen. Deshalb soll hier die baden-württembergische Gemeindeordnung zur Grundlage genommen werden.

nach dem Gesamtumfang der von der Gemeinde für die Bürger erbrachten Leistungen unterschieden werden.

Der juristischen Aufgabensystematisierung folgend, lassen sich die kommunalen Aufgaben unterteilen in Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises. Diese werden im Folgenden näher beschrieben<sup>29</sup>:

➤ Aufgaben des eigenen Wirkungskreises<sup>30</sup>

Auch: Selbstverwaltungsaufgaben. Unter die Selbstverwaltungsaufgaben fallen die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, deren Durchführung im Ermessen der Gemeinde liegt (z.B. Büchereien, Museen, Theater) und die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, zu der die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, aber sie in eigenem Ermessen durchführen kann (z.B. Straßenbau und Unterhaltung, Bauleitplanung)

➤ Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Auch: Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt. Auftragsangelegenheiten finden sich u.a. in Bayern, Niedersachsen und Saarland<sup>31</sup>. Die Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, diese Aufgaben auszuführen, der Staat (Bund und Länder) besitzt uneingeschränktes Weisungsrecht hinsichtlich der Durchführung (z.B. Feuerwehr, Landschaftsschutz, Bauaufsicht). Im Gegensatz dazu kann der Staat bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (finden sich u.a. in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein), lediglich im gesetzlich vorgesehenen Rahmen auf die Durchführung Einfluss nehmen. Auch hier ist die Gemeinde aber verpflichtet, sich der Aufgabe anzunehmen (die Bei-

---

<sup>29</sup> Siehe hierzu ausführlich: Schäfer 1989: 39, Naßmacher 1999: 149-151, Vogelgesang 1997: 46-54.

<sup>30</sup> Beispiele und Typisierung sind Dauwe 1995: 23 entnommen.

<sup>31</sup> Siehe detaillierte Quellenangaben bei Vogelgesang 1997: 46.

spiele sind deckungsgleich mit den Beispielen bei den Auftragsangelegenheiten).

Im Rahmen der freiwilligen und pflichtigen Selbsterwaltungsaufgaben hat der Gemeinderat Handlungsspielraum, seine politischen Vorstellungen umzusetzen. Wobei selbst bei den pflichtigen Aufgaben eine gesetzliche Pflicht besteht, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen, lediglich das „wie“ ist Ermessenssache der Volksvertretung. Hinzu kommt, dass die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises ineinander greifen (Naßmacher 1999: 151). Der Bürger interessiert sich nicht dafür, auf welcher Basis welche Aufgabe erledigt wird, entscheidend ist für ihn die Leistung.

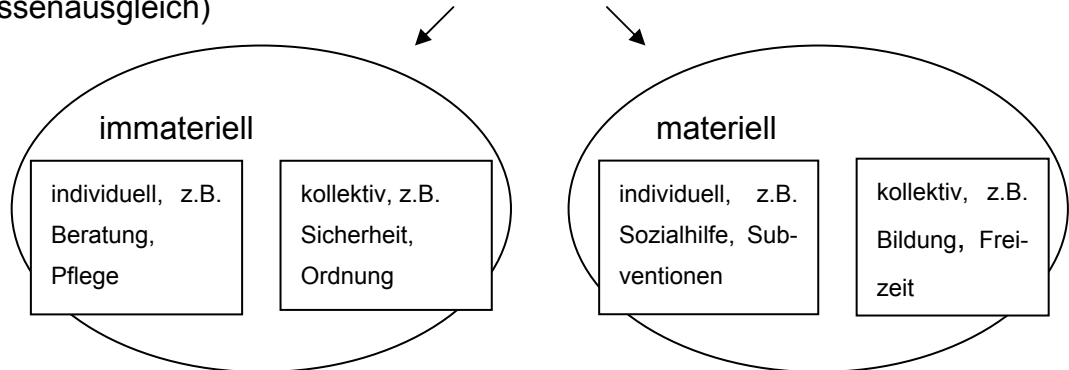
Neben dieser juristischen Aufgabenklassifizierung lassen sich die gemeindlichen Aufgaben auch nach der Art der für den Bürger erbrachten Leistungen klassifizieren. Dabei stellt sich die Schwierigkeit, dass dieses in der Literatur selten in Angriff genommen wurde. In der Regel wird bei der Frage nach den Aufgaben der Kommunen eine Übersicht über die Tätigkeitsbereiche der Kommunalverwaltung gegeben<sup>32</sup>. Unter politikwissenschaftlichen Überlegungen scheint nach Naßmacher (1999: 154) folgende Gliederung der Aufgaben zweckmäßig<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu Schmidt-Eichstaedt 1999: 326f, der die Ämtergliederung der KGST darstellt oder Schäfer 1989: 2f, wo eine ähnliche Gliederung gewählt wird.

<sup>33</sup> Siehe dieselbe Gliederungssystematik auch bei Dill (Heft 1) 1994: 41.

Ortsnahe Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (mittelbarer Interessenausgleich)



Kleinräumige Steuerung der Umweltentwicklung (unmittelbarer Interessenausgleich)

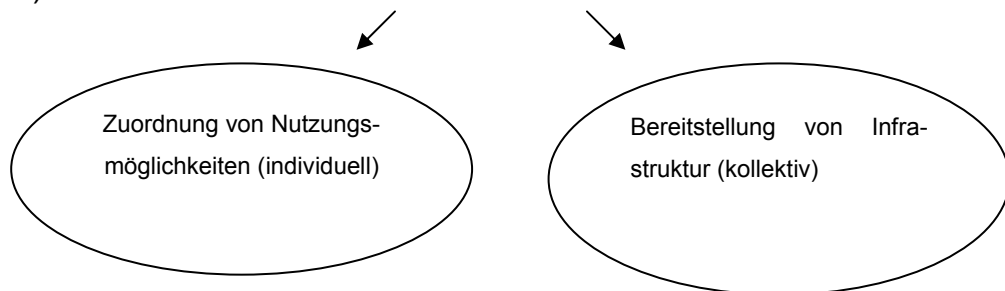


Abbildung 1: Aufgaben der Gemeinden

Dabei subsumieren sich unter dem ersten Gliederungspunkt sehr unterschiedliche Dienstleistungen: die kulturelle Tätigkeit der Kommune im schulischen und musischen Bereich, die Erfüllung sozialer Aufgaben (Kindergärten, Sport, Krankenhäuser), die technische Versorgung mit Energie, Wasser und öffentlichen Verkehrsmitteln. Zudem die Ordnungsfunktionen durch Feuerwehr, Polizei und Meldewesen. Unter der kleinräumigen Steuerung der Umweltentwicklung wird dabei der Bereich der gemeindlichen Bautätigkeit verstanden. Dazu gehört der ganze Bereich der Bau- und Verkehrsplanung, der Straßenbau sowie die Förderung des Wohnungsbaus<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu Ellwein 1973: 366, der diese Untergliederung ähnlich bereits zu Anfang der 70er Jahre veröffentlichte.

### **3.3 Der Rat als Gemeindeorgan**

#### **3.3.1 Die Volksvertretung in der Gemeindeordnung**

Für die gewählten Volksvertreter gibt es bundesweit keinen einheitlichen Begriff. Die Gemeindeordnungen der Bundesländer verwenden unterschiedliche Bezeichnungen. So wird in Brandenburg und Hessen der Begriff Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung verwendet, in Schleswig-Holstein wird von der Stadtvertretung gesprochen. Die Bezeichnung Rat findet sich in der Kommunalverfassung von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die am häufigsten verwendete Bezeichnung ist Gemeinderat bzw. Stadtrat, die in den anderen Flächenländern verwendet wird (Vogelgesang 1997: 90). In dieser Arbeit werden die Begriffe synonym verwendet, die Aussagen haben aber Gültigkeit für alle Bundesländer.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe ist die kommunale Vertretungskörperschaft vielfältigen Einflussfaktoren ausgesetzt. Eine „horizontale und vertikale ‚Politikverflechtung‘“ (Naßmacher 1999: 273) bildet das Umfeld, in dem der Rat initiiert, berät und entscheidet. So wirken eine Vielzahl kommunaler Akteure und Prozesse auf die Tätigkeit ein. Zuvorderst sind hier die weiteren Entscheidungsträger der Kommunalpolitik, die Kommunalverwaltung und die vom Volk gewählte Verwaltungsspitze, zu nennen. Des Weiteren Bürger, Interessengruppen, Kirchen, Parteien, Vereine, Unternehmen u.v.m.

Mit diesen Akteuren erster und zweiter Ordnung stehen die Ratsmitglieder in wechselseitigen Beziehungen. Es findet eine ständige Rückkoppelung bei der Erfüllung der Aufgaben statt. Die Vertretungskörperschaft muss Bürgeranliegen berücksichtigen, viele Interessengruppen versuchen auf die Entscheidungen des Rates einzuwirken. Die beschriebenen Akteure bringen Anliegen vor und fordern eine Berücksichtigung ihrer Wünsche.

Daneben wird die Arbeit des Rates durch ein Beziehungsgeflecht zu staatlichen Institutionen und Personen determiniert. Die Zusammenarbeit mit übergeordneten Verwaltungsebenen ist ebenso gefordert wie die Kooperation mit anderen Kommunen und Verbänden. Konkret heißt das, dass der Rat in seinen Ent-



scheidungen eingeschränkt ist durch gesetzliche Anforderungen, die Bund oder Land an ihn stellen, oder de facto einen geringeren Gestaltungsspielraum hat, weil er in regionalen Zusammenschlüssen oder Verbänden eingebunden ist.

Die Grundlage für die Arbeit des Rates regelt das Grundgesetz. Daraus geht das Prinzip der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene hervor. Die kommunale Vertretungskörperschaft wird demnach in unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen bestimmt. Den Gemeinden wird das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln (GG, Art. 28, Abs. 1., S. 2 und Abs. 2, S. 1).

Weitere gesetzliche Grundlagen sind die Kommunalverfassungen der jeweiligen Bundesländer. Bis zu den zum Teil sehr grundlegenden Kommunalverfassungsreformen der 90er Jahre ließen sich die Gemeindeordnungen den folgenden vier Gruppen zuordnen:

- Norddeutsche Ratsverfassung
- Süddeutsche Ratsverfassung
- Rheinische Bürgermeister-Verfassung und
- Magistratsverfassung<sup>35</sup>.

Die Gemeindeordnungen sind, auch was die Kompetenzen des Rates betrifft, nicht deckungsgleich. Grundsätzlich ist jedoch, betrachtet man die Entwicklung in den neuen Bundesländern seit 1989 sowie die Reformen mehrerer alter Bundesländer, eine deutliche Tendenz zur süddeutschen Gemeindeordnung festzustellen. Knemeyer spricht gar von der „Reduzierung der Grundtypen der Gemeindeverfassungen durch den ‚Siegzug der Kommunalverfassungen‘ “ (Knemeyer 1999: 109). Diese zeichnen sich aus durch eine Einköpfigkeit des Gemeindevorstandes und dessen Direktwahl durch die Bürger. Der Vorsitzende im

---

<sup>35</sup> Vgl. zu den Grundformen der inneren Kommunalverfassungen Knemeyer 1999 und Schmidt-Eichstaedt 1989.

Rat ist zugleich auch Verwaltungschef, die Gemeindeordnung enthält direktdemokratische Elemente wie Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sowie eine dualistische Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltungschef<sup>36</sup>.

Da sich die süddeutsche Gemeindeordnung, wie beschrieben, ungleich stärker durchgesetzt hat als die anderen Gemeindeverfassungstypen, soll im Folgenden zuerst einmal, anhand § 24 baden-württembergischen Gemeindeordnung, Rechtsstellung und Aufgaben des Gemeinderates beschrieben werden<sup>37</sup>:

„(1) Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Aufgaben überträgt. Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister.

(2) Der Gemeinderat entscheidet im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über die Ernennung, Einstellung und Entlassung der Gemeindebediensteten; das gleiche gilt für die nicht nur vorübergehende Übertragung einer anders bewerteten Tätigkeit bei einem Angestellten oder Arbeiter sowie für die Festsetzung der Vergütung oder des Lohnes, sofern kein Anspruch auf Grund eines Tarifvertrages besteht.

(3) Ein Viertel der Gemeinderäte kann in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, dass der Bürgermeister den Gemeinderat unterrichtet.

(4) Jeder Gemeinderat kann an den Bürgermeister schriftliche oder in einer Sitzung des Gemeinderates mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten [...].“

---

<sup>36</sup> Siehe hierzu auch Naßmacher 1999: 60.

<sup>37</sup> Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, § 24, Abs. 1-4 (Rotenberg 1999).

### 3.3.2 Funktionen

Kommunalverfassungen definieren scheinbar problemlos Aufgaben und Zuständigkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft. Die kommunalrechtlichen Grundlagen sind aber kurz gehalten und lassen nicht auf den ersten Blick das Aufgaben- und Funktionsspektrum der kommunalen Vertretungskörperschaft erkennen. In der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums heißt es: „Dem Gemeinderat kommt als Vertretung der Bürger und Hauptorgan der Gemeinde die Entscheidung in allen Angelegenheiten der Gemeinde zu, soweit nicht ausdrücklich die Zuständigkeit des Bürgermeisters begründet ist. In Zweifelsfällen besteht somit die Vermutung für die Zuständigkeit des Gemeinderates.“

Der Gemeinderat ist demzufolge also die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle gemeindlichen Angelegenheiten. Die Hoheitsrechte und Aufgaben der Kommunen wurden bereits dargestellt, diese zu kennen ist unabdingbar, um die Funktionen der kommunalen Gebietskörperschaft beschreiben zu können. Im Folgenden soll ein Überblick über die in der Literatur zu findenden Funktionen gegeben werden:

| <b>Gabriel 1997: 345-346</b>               | <b>Naßmacher 1989: 179</b>    | <b>Schmidt-Jortzig 1982:</b>  |
|--|-------------------------------|---|
| Artikulations- und Repräsentationsfunktion | Artikulationsfunktion         | Willensbildungskompetenz (Willensbestimmungs- und Entscheidungskompetenz) |
| Initiativrecht                             | Initiativfunktion             | Informationskompetenz   |
| Informations- und Kontrollrecht            | Rechtsetzungsfunktion         | Überwachungskompetenz   |
| Steuerungs- und Zielbildungsfunktion       |                               |   |
| Wahlfunktionen                             | Personalrekrutierungsfunktion | Dienstaufsichtskompetenz  |

Tabelle 3: Funktionen des Gemeinderates im Vergleich

Diese Übersicht zeigt, dass sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der kommunalrechtlichen Literatur keine vollständige Übereinstimmung darüber besteht, was die Funktionen des Rates sind. Es handelt sich um Interpretationen der Gemeindeordnungen, die zudem nicht identisch sind und sich nicht nur im Wortlaut sondern inhaltlich unterscheiden. Im Folgenden sollen der Funktionen-Beschreibung von Gabriel u.a. gefolgt und dieses näher betrachtet werden (Gabriel 1997: 345f):

- Artikulation- und Repräsentationsfunktion: Darunter wird verstanden, dass der Rat die zu lösenden politischen Probleme artikulieren muss und die Gemeinde nach außen und innen vertritt.
- Steuerungs- und Zielbildungsfunktion: Diese Funktion erlaubt, über alle wesentlichen Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden. Dazu gehört das Recht, Satzungen zu erlassen (z.B. Hauptsatzung) und Planungen bezüglich der weiteren Entwicklung der Kommune zu beschließen (z.B. Bebauungsplan).
- Initiativfunktion: Beinhaltet die Möglichkeit, Themen in den kommunalen Entscheidungsprozess einzubringen (das Initiativrecht hat auch die Verwaltung). Diese Initiativfunktion wird einzelnen Mitgliedern des Rates, den Fraktionen und dem Rat als Ganzes eingeräumt. Naßmacher differenziert diese Funktion dahingehend, dass der Rat der Verwaltung die Aufgaben vorgeben muss (Naßmacher 1989: 179).
- Informations- und Kontrollfunktion: Gibt dem Rat die Möglichkeit, alle Aufgaben, die per Ratsbeschluss an die Verwaltung übertragen wurden, zu kontrollieren. Die Verwaltungsspitze ist verpflichtet, die Gemeindevertretung regelmäßig über die wichtigsten Angelegenheiten zu informieren; dieses Recht ist Voraussetzung für die Kontrolle. Der Rat kann Informationen aus der Verwaltung auch gezielt abrufen.
- Wahlfunktion: Der Rat ist zur Bestellung von Beigeordneten und anderen Führungskräften befugt. Naßmacher verwendet hier den Ausdruck „Personalrekrutierungsfunktion“ (Naßmacher 1989: 179). Dabei beschränken sich

beide Funktionsbeschränkungen auf das Einstellen von Mitarbeitern und Beamten der Verwaltung, die Zuständigkeit beläuft sich weitergehend jedoch auch auf Beförderung und Entlassung sowie die Festlegung von Bezügen, Vergütungen und Versorgung von Beamten, soweit dies nicht durch das allgemeine Beamten- und Tarifrecht geregelt wird. Präziser wäre diese Funktion deshalb hier als Personalmanagementfunktion zu bezeichnen.

## **4 Stadtmarketing - Darstellung des Forschungsgegenstandes**

### **4.1 Indikatorfunktion von Stadtmarketing**

Stadtmarketing eignet sich wie kaum ein anderes Thema, um Rückschlüsse auf ein verändertes kommunalpolitisches Umfeld und den Wandel der Bedeutung der kommunalen Vertretungskörperschaft zu ziehen. Erstens ist Stadtmarketing ein Herangehensweise die sehr jung ist, zweitens hat Stadtmarketing Querschnittscharakter<sup>38</sup> und drittens werden bei Stadtmarketing die anfangs beschriebenen (vgl. 2.2. Neue Wege der Problembewältigung) Wege der Problembewältigung gegangen. Im Folgenden sollen diese Argumente näher erläutert und abschließend zusammengefasst werden, warum mit Stadtmarketing der Bedeutungsverlust des Gemeinderates eindrücklich belegt werden kann.

Erstens: Stadtmarketing ist eine junge Herangehensweise in der Kommunalpolitik, die erst seit Ende der 80er gewählt wird, sich im Laufe der 90er in der kommunalen Praxis durchgesetzt hat und zu Beginn des neuen Jahrtausends von nahezu allen bundesdeutschen Städten und Gemeinden durchgeführt wird. Dabei ist Stadtmarketing Krisenmanagement und bezieht v.a. Politikfelder mit ein, in denen sich Probleme ankündigen oder bereits vorliegen. Dabei unterscheiden sich die Schwerpunkte der Projekte von Stadt zu Stadt ganz erheblich.

➔ Aktuelle Veränderungen in der Kommunalpolitik, auch der Bedeutungswandel des Kommunalparlamentes, lassen sich nur durch eine kommunalpolitische Innovation erklären, da diese auf kommunalpolitische Veränderungen reagiert und zu sehen ist, wie der Gemeinderat damit umgeht.

---

<sup>38</sup> Der Begriff „Querschnittscharakter“ ist an Grabow 1998: 179 angelehnt. Grabow fasst mit dem Titel "Stadtmarketing als wichtige Querschnittsaufgabe" seine umfangreichen Erkenntnisse des Gebiets zusammen.

Zweitens: Stadtmarketing ist ein Instrument mit Querschnittscharakter, das eine sehr breite Palette kommunaler Politikfelder<sup>39</sup> einbezieht. Ein umfassendes Verständnis von Stadtmarketing vorausgesetzt, sind nahezu alle potentiellen und tatsächlichen Zielgruppen einer Kommune angesprochen. Stadtmarketing ist dabei deutlich mehr als Verwaltungsberatung, vielmehr findet hier Politikberatung statt, d.h. eine Beratung des Rates und damit der politischen Entscheidungsträger<sup>40</sup>.

➔ Veränderungen in der Bedeutung des Gemeinderates lassen sich nur durch ein kommunalpolitisches Instrument erklären, das sehr breit angelegt ist, da die zu analysierenden kommunalpolitischen Veränderungen nicht von Anfang an einem kommunalpolitischen Politikfeld zugeordnet werden können und mehrdimensional sind. Es ist ablesbar, wie der Gemeinderat mit diesen Problemen umgeht und welche Rolle er dabei spielt.

Drittens: Im Stadtmarketing werden mehrere neue Wege der Problembewältigung gegangen. So kommen dort externe Berater zum Einsatz und das Instrument der Bürgerbeteiligung wird in den unterschiedlichsten Ausprägungen eingesetzt. Häufig wird im Rahmen von Stadtmarketing-Prozessen auch die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung auf den Prüfstand gestellt und über Modernisierung nachgedacht.

➔ Ein Wandel der Rolle des Kommunalparlamentes lässt sich nur erklären, wenn auch die neuen Wege der Problemlösung beschrieben und analysiert

---

<sup>39</sup> Dies belegt die vom Difu 1995 durchgeführte, breitangelegte Umfrage deutlich. So wird in dieser Umfrage angeführt, dass innerhalb der durchgeführten Stadtmarketing-Projekte die unterschiedlichsten Politikfelder aufgegriffen und bearbeitet werden. Über 50 Prozent der Städte, die sich an der Umfrage beteiligt haben, gaben an, die Bereiche Stadtimage/Werbung, Einzelhandel, Städtegestaltung/Städtebau, Verkehr, Fremdenverkehr, Öffentlichkeitsarbeit/PR, Kultur, Gastronomie/Hotellerie, Freizeit/Sport angegangen zu haben. Weitere Politikfelder, die von manchen Städten angegangen wurden im Rahmen von Stadtmarketing sind: Natur/Umwelt/Messen/Kongresse, Soziales, Verwaltung, Bildung, Wissenschaft/Forschung. Hier zeigt sich deutlich, dass in der kommunalen Praxis nahezu alle städtischen Themenfelder im Rahmen von Stadtmarketing aufgegriffen werden (Kaiser 1996: 7).

<sup>40</sup> Wobei hier natürlich kritisch hinterfragt werden kann, ob es sich bei der kommunalen Ebene überhaupt um Politik handelt und nicht vielmehr lediglich um ein ausführendes Organ. Vgl. hierzu Wollmann 1999b: 50-66, der sich dort ausführlich mit dieser Frage auseinandersetzt. Vgl. hierzu auch Grabow 1998: 89.

werden. Nur bei einer Berücksichtigung der neuen Arbeitsweisen und Methoden des Gemeinderates kann auch dessen neue Rolle adäquat beleuchtet werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mittels einer Analyse von Stadtmarketing die These des „Bedeutungsverlustes des Gemeinderates“ verifiziert oder falsifiziert werden kann. Stadtmarketing ist eine politische Innovation und zugleich Krisenmanagement, eignet sich, die Probleme, die die Kommunalpolitik auch in diesem Jahrtausend vor neue Herausforderungen stellen, zu analysieren. Dabei werden alle kommunalen Problemfelder einbezogen. Eine breite Analyse dieser Problemfelder und Themen lässt Rückschlüsse auf die tatsächliche Situation in Deutschland zu. Und abschließend: Stadtmarketing ist ein neuer Weg der Problemlösung, der mehrere Instrumente einbindet: Bürgerbeteiligung, den Einsatz externer Berater und, in vielen Fällen, auch Elemente der Verwaltungsmodernisierung. Aus all diesen Gründen scheint Stadtmarketing geeignet, die Rolle des Kommunalparlamentes zu Beginn des neuen Jahrtausends zu beobachten und Rückschlüsse auf einen Bedeutungswandel zu ziehen. In den folgenden Abschnitten wird das Entstehen von Stadtmarketing beschrieben, gegenüber dem Begriff der Stadtentwicklung abgegrenzt und abschließend definiert werden.

## **4.2 „Marketing“ als Terminus im kommunalen Bereich**

Der Begriff Stadtmarketing stammt aus der Betriebswirtschaftslehre. Dort versteht man Marketing als „konsequente Ausrichtung aller unmittelbar und mittelbar den Markt berührenden Entscheidungen an den Erfordernissen und Bedürfnissen der Verbraucher bzw. Bedarfsträger“ (Nieschlag 1994: 13). In Deutschland begann die Beschäftigung mit Marketing, als sich der Verkäufermarkt der Nachkriegszeit in einen Käufermarkt verwandelte, d.h. der Engpass lag im Verkauf, nicht mehr im Anbau oder der Produktion von Konsumgütern. Das bis dahin vorherrschende produktionsorientierte Denken wechselte sich ab mit einer Ausrichtung an den Wünschen und Bedürfnissen der potentiellen Kunden.

Marketing als wissenschaftliche Disziplin der Betriebswirtschaftslehre gibt es in Deutschland seit Ende der sechziger Jahre. Bereits im Jahr 1969 übertrugen



Porter und Levy (Porter 1969) den Begriff auf nicht-kommerzielle Organisationen, indem sie für eine Erweiterung des Marketing-Begriffs auch auf Organisationen plädierten, die nicht darauf ausgelegt waren, Gewinn zu erwirtschaften. Mit dem 1975 in USA erschienenen Buch „Marketing for Nonprofit Organizations“ setzte Kotler (Kotler 1975) einen weiteren Meilenstein in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema Marketing für nicht-kommerzielle Organisationen. Angewendet wurde Marketing u.a. in den Bereichen Gesundheits- und Bildungswesen und in der Politik<sup>41</sup>.

1987 übernahm die Stadt Frankenthal in Deutschland eine Vorreiterrolle und begann unter dem Stichwort „Stadtmarketing“ ein städtisches Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Im gleichen Jahr wurde in Schweinfurt die erste Planstelle in einer Stadtverwaltung im Rahmen eines Stadtmarketing-Projektes eingerichtet. In den kommenden Jahren zogen v.a. Städte zwischen 50 000 und 200 000 Einwohnern nach und wurden unter dem Schlagwort Stadtmarketing aktiv. Anfang 1996 planten oder realisierten 90 Prozent aller Städte in dieser Größenordnung Stadtmarketing-Aktivitäten (Kaiser 1996: 2).

Dabei werden mehrere Begriffe verwendet: Kommunales Marketing, Urban Management, City-Marketing, Stadtkonzeption, Regionales Marketing; die begriffliche Vielfalt rund um das Thema Stadtmarketing ist ohne Zweifel vorhanden. Die noch junge Disziplin der Ökonomisierung des Lebensraumes Stadt brachte v.a. in ihrer Anfangsphase die unterschiedlichsten Begriffe zustande, die gemeinsam hatten, dass sie weder genau definiert waren noch über ein ausformuliertes, theoretisches Konzept verfügten. Mit einer zunehmenden Durchdringung der kommunalen Praxis durch das betriebswirtschaftliche Instrument Marketing haben sich die unterschiedlichen Begrifflichkeiten zumindest zum Teil geklärt<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Bereits 1969 erschien in der Markt eine erste Abhandlung von Kotler und Levy zur Erweiterung des Marketing-Begriffes, Kotler 1969.

<sup>42</sup> Diese These wird so allerdings nicht von allen geteilt. So äußerte Kaiser Anfang 1996 über Stadtmarketing, dass "der Begriff sehr an Popularität gewonnen, jedoch an Prägnanz und Eindeutigkeit eher eingebüßt" hat (Kaiser 1996:1). Auch bei Grabow findet sich der Hinweis, dass mit der Verbreitung von Stadtmarketing "der Begriff weder an Prägnanz noch Eindeutigkeit gewonnen" hat (Grabow 1998: 27). Es ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf

Bei der Diskussion um die häufig beklagte Unschärfe des Begriffes Stadtmarketing ist zwischen Theorie und Praxis zu unterscheiden. Richtig ist, dass in der kommunalen Praxis unter dem Dach Stadtmarketing eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse ablaufen. Dies wird sich aber auch in der weiteren Entwicklung nicht ändern, da es „zur Organisation von Stadtmarketing [...] keine ideale und allgemeingültige Regelung gibt“ (Fröhlich 1998: 42). Bei den unterschiedlichen Schwerpunkten kommunaler Politik und den unterschiedlichen Potentialen und Ausrichtungen von Städten und Gemeinden kann und soll es auch nicht Zielsetzung von Stadtmarketing sein, ein grundsätzliches, für jeden Fall übertragbares Konzept hervorzubringen.

Anders stellt sich die Situation in der Theorie dar. In der Literatur herrscht mittlerweile ein breiter Konsens darüber, welche Merkmale Stadtmarketing auszeichnen und wie es z. B. zum Begriff City-Marketing abzugrenzen ist.

Ein klar definiertes, theoretisches Konzept lässt sich dem Begriff Stadtmarketing jedoch bis heute nicht zuordnen. Dies ist im Bereich der Stadtentwicklung allerdings kein Novum, bereits die in den Sechzigern und Siebzigern erarbeiteten Stadtentwicklungspläne sahen von Stadt zu Stadt anders aus und wurden auch unter den unterschiedlichsten organisatorischen Rahmenbedingungen erarbeitet. Einigkeit besteht in der theoretischen Auseinandersetzung darüber, dass das betriebswirtschaftliche Instrument Marketing nicht ohne Modifizierungen auf den Lebensraum Stadt übertragen werden kann, sondern dass eine „Politische Neuinterpretation“ notwendig ist<sup>43</sup>.

Im Rahmen dieses Kapitels soll nicht versucht werden, den Begriff des Stadtmarketings in ein enges Korsett zu pressen, vielmehr soll der Begriff zu anderen Begrifflichkeiten im kommunalen Bereich abgegrenzt und die wesentlichen Unterschiede zur klassischen Stadtentwicklung herausgearbeitet werden.

hinzuweisen, dass beispielsweise zu Beginn der Neunziger die Begriffe City-Marketing und City-Management als Synonym zu Stadtmarketing verwendet wurden. Heute ist in Fachkreisen anerkannt, dass sich diese, im Gegensatz zum Stadtmarketing, lediglich auf den Einzugsbereich Innenstadt mit dem Schwerpunkt Einzelhandel beziehen.

<sup>43</sup> Helbrecht 1994: 4, vgl. zu diesem Thema auch Kuron 1997: 2, Grabow 1998: 17.

### 4.3 Stadtmarketing in der kommunalen Praxis

In den Kommunen haben sich unzählige Verfahren zur Durchführung von Stadtmarketing entwickelt. Im Folgenden werden die in den meisten Städten realisierten und daher als wesentlich zu betrachtenden Bausteine eines Stadtmarketing-Prozesses erläutert und die Funktion des begleitenden Lenkungsgremiums beschrieben. Bereits der Initiator eines Stadtmarketing-Prozesses kann variieren. In den meisten Kommunen gibt der Bürgermeister oder die Verwaltung den Anstoß. Daneben fordert einer Umfrage von Grabow zufolge vor allem der Einzelhandel Stadtmarketing ein. In weniger als 15 Prozent der untersuchten Städte kommt die Initiative vom Rat (Grabow 1998: 73). Häufig wird eine Stadt aktiv, nachdem bereits bei benachbarten Kommunen, Stadtmarketing-Prozesse in Gang gesetzt worden sind.

Ein Stadtmarketing-Prozess besteht in der Regel aus folgenden Bausteinen:

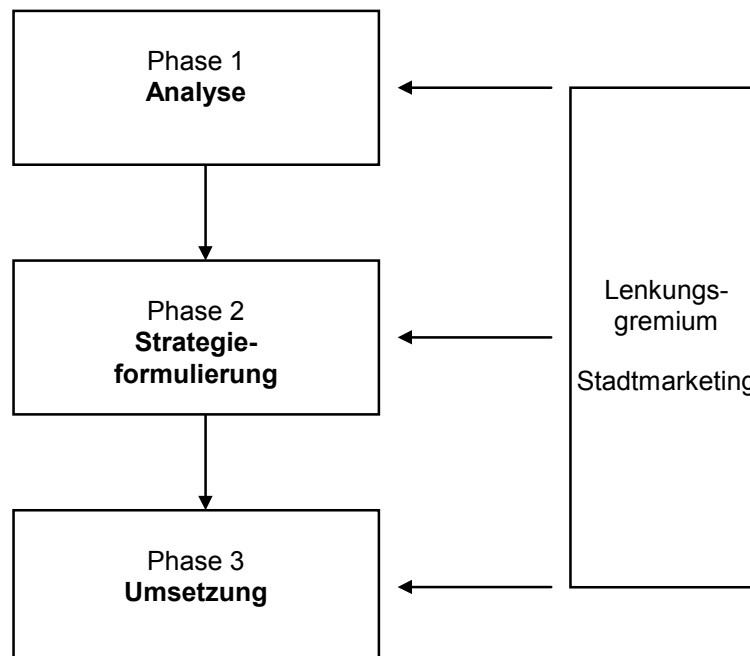


Abbildung 2: Schematische Darstellung eines Stadtmarketing-Prozesses

Stadtmarketing beginnt in den meisten Städten mit der Durchführung einer Status-Quo-Analyse. Durch Befragungen von Bürgern, Unternehmen, Gästen und anderen Zielgruppen werden die Stärken und Schwächen der Stadt und des Umfeldes analysiert. Diese Erhebung wird oft im Rahmen einer Konkurrenzanalyse mit dem Leistungsprofil benachbarter Kommunen verglichen. Neben den Befragungen werden zur genauen Analyse auch bereits vorhandene Gutachten hinzugezogen. Die Dauer dieser ersten Phase ist sehr unterschiedlich, manche Städte lassen von externen Gutachtern umfangreiche Studien erstellen, andere erstellen die Stärken-Schwächen-Analyse in wenigen Arbeitskreissitzungen oder bereiten diese verwaltungsintern vor.

Während der zweiten Phase des Stadtmarketing-Prozesses werden Ziele zur weiteren Entwicklung der Stadt formuliert. Dieses Soll-Image oder Leitbild ist meistens in Slogan-Form aufbereitet und wird als übergeordnetes Ziel oder Vision angesehen, welches es langfristig anzustreben gilt. Dabei wird in der Regel versucht, ein Alleinstellungsmerkmal, das sogenannte USP, herauszuarbeiten. Dieses kann auf die unterschiedlichste Weise erreicht werden kann, zum Beispiel durch Stadtentwicklung unter dem Motto „Familienfreundliche Stadt“ oder „Wanderparadies“.

Um diese Visionen langfristig zu realisieren, werden in städtischen Bereichen, beispielsweise Umwelt oder Verkehr, konkrete Ideen zur Umsetzung formuliert und als Maßnahmenkatalog oder Marketing-Programm zusammengefasst. In diesem Maßnahmenkatalog wird genau festgelegt, welche Maßnahme in wessen Verantwortung, in welcher Zeit, mit welchem finanziellen Aufwand durchzuführen ist.

An die Strategieformulierung schließt sich als Dritte Phase die Umsetzung an. Hier zeigt sich, ob ein weiteres Gutachten produziert oder ein langfristiger Prozess in Gang gesetzt wurde. Im Idealfall beginnt die Umsetzung von Ideen zur Lösung dringender Probleme schon parallel zur Strategieformulierung. Als Beispiele für Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen von Stadtmarketing-Projekten sind denkbar:

- Einrichtung eines Bürgeramtes,
- der Einzelhandel einigt sich auf einheitliche Öffnungszeiten,
- Erstellung eines Dienstleistungs- und Einkaufsführers,
- Entwicklung und Einführung eines Stadtlogos,
- Patenaktionen für Sitzbänke im Stadtpark.

Parallel zur Umsetzungsphase beginnt im Idealfall bereits die Kontrolle. Ziel dieser Kontrolle ist der Soll-Ist-Vergleich der Stadtmarketing-Aktivitäten. In der kommunalen Praxis laufen die beschriebenen Phasen nicht streng nacheinander ab, sondern überschneiden sich und gehen fließend ineinander über.

Zur Begleitung eines Stadtmarketing-Prozesses wird in der Regel zu Beginn ein Lenkungsgremium eingerichtet. Er setzt sich aus Vertretern der wichtigsten lokalen, aber von Stadt zu Stadt variierenden, Interessengruppen zusammen. Getagt wird in regelmäßigen Abständen. In den meisten Städten wird dieses Gremium zumindest anfangs von einem externen Moderator begleitet. Alternativ dazu sitzt dem Gremium der Bürgermeister oder eine neutrale Persönlichkeit der Stadt vor. Als Arbeitsmethode wird häufig die „Meta-Plan-Technik“, eine neue Form der kreativen Gruppenkommunikation, angewandt.

Parallel zum Arbeitskreis werden in vielen Städten bereits zu Beginn oder im Laufe des Prozesses ein oder mehrere Arbeitskreise eingerichtet, die sich mit speziellen Themen wie Einzelhandel oder Kultur befassen. Projektgruppen dienen außerdem dazu, möglichst viele Bürger einzubinden und an der Erstellung eines Marketing-Programms zu beteiligen. In vielen Städten werden einzelne, wichtige Themen auch in Hearings oder Foren aufgearbeitet, um so die Beteiligung der Bürger zu gewährleisten.

#### 4.4 Stadtmarketing versus Stadtentwicklungsplanung

In der Literatur sind zwei unterschiedliche Ansätze zur Abgrenzung von Stadtmarketing und Stadtentwicklungsplanung<sup>44</sup> festzustellen. Erstens wird Stadtmarketing als ein teilweise konkurrierendes, teilweise ergänzendes Instrument der Entwicklungsplanung angesehen. Der zweite Ansatz sieht Stadtmarketing als eine Form der Weiterentwicklung der Stadtentwicklungsplanung und damit als eine ganzheitliche Stadtentwicklungsplanung.

Als Problem wird deshalb von den Vertretern des ersten Ansatzes auch „die miteinander konkurrierenden Inhalte und Aussagebereiche“ der beiden Instrumente betrachtet (Fröhlich 1998: 42). Der sehr weitgehende Ansatz von Fröhlich u.a. ordnet Stadtmarketing ein als „ein Instrument einer neuen interaktiven Stadtentwicklung“ (Fröhlich 1998: 43). Hier wird Stadtmarketing im Optimalfall als ein ergänzendes Teil der Stadtentwicklung betrachtet, im Problemfall als Konkurrenzinstrument, welches Schwierigkeiten hinsichtlich Ressourcen und Kompetenzen bereitet.

Die Vertreter des zweiten Ansatzes betrachten Stadtmarketing als die Weiterentwicklung des Instrumentes Stadtentwicklung (Heinz 1995: 2). Demzufolge verfügt Stadtmarketing auch über Möglichkeiten, die über die Stadtentwicklungsplanung hinausgehen, die bisherige Stadtentwicklung wird als ein Teil von Stadtmarketing gesehen (Lutze 1988: 801). Deshalb gilt zu fragen, wo die Unterschiede zur Stadtentwicklungsplanung sind. Insbesondere soll im Folgenden herausgearbeitet werden, inwieweit Stadtmarketing mehr leisten kann als die klassische Stadtentwicklungsplanung.

Die Schwierigkeit dieser Abgrenzung liegt darin, dass beide Begriffe in der Literatur unterschiedlich definiert sind und in der kommunalen Praxis eine Vielzahl von Ausprägungen erfahren. Die eine Stadtentwicklung hat es genauso wenig gegeben, wie es nicht nur eine Ausprägung von Stadtmarketing gibt. Auch im

---

<sup>44</sup> Dabei handelt es sich hier um ein Verständnis von Stadtentwicklung, welches nicht nur die Lenkung der räumlichen Entwicklung einer Stadt beinhaltet, sondern vielmehr um einen um-

Bereich der Stadtentwicklung gab und gibt es unterschiedliche Begriffe, beispielsweise Entwicklungsplanung oder Kommunale Entwicklungsplanung. Auch hier reicht das Verständnis von der Reduktion auf Flächenmanagement bis hin zur Stadtentwicklungsplanung als politisch-strategischem Handlungsrahmen.

Im Folgenden soll die Definition der KGSt von 1972 zugrunde gelegt werden, die Stadtentwicklungsplanung definiert als „eine einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten“ (Heinz 1995: 8).

Bezüglich der Anwendung der Instrumente Stadtmarketing und Stadtentwicklungsplanung kann generell gesagt werden, dass ersteres auch in kleineren und mittleren Städten bis 200 000 Einwohnern Anwendung findet, zweiteres hingegen v.a. in Großstädten, die für die Stadtentwicklung oft eigene Abteilungen oder Fachbereiche eingerichtet haben.

In Abgrenzung zur Stadtentwicklungsplanung weist Stadtmarketing folgende Merkmale auf:

- Stadtmarketing bezieht die sogenannten „weichen Standortfaktoren“ mit ein.

So geht es bei Stadtmarketing-Prozessen u.a. darum, identitätsstiftende Wirkung zu erzielen und der Stadt ein unverwechselbares, insgesamt positiveres Image zu geben (Heinz 1995: 20).

Dabei werden als Zielgruppe dieser Imageverbesserung der Stadt sowohl die „internen Zielgruppen“ wie Einwohner oder, spezifischer, Vereine, ältere Menschen, Einzelhandel u.a. angesprochen als auch die „externen Zielgruppen“ wie potentielle Firmen und Einwohner oder Gäste.

- Stadtmarketing bezieht den Wettbewerb zu anderen Städten mit ein.

So gehört zur Analysephase die Betrachtung der umliegenden Städte, d.h. es werden „harte Standortfaktoren“ verglichen wie Ein- und Auspendler,

fassenden politischen Begriff, der viele kommunale Bereiche integriert.

Arbeitsplätze, Schulen usw. aber auch „weiche Standortfaktoren“ wie eine Einschätzung durch Einwohner und Gäste. Bei der Formulierung des Leitbildes bzw. der Ziele wird versucht, ein Alleinstellungsmerkmal herauszuarbeiten, d.h. für die Stadt zu definieren, wie sie sich von ihren Wettbewerbern abheben kann.

- Stadtmarketing bezieht die Umsetzungsphase mit ein.

Im Vergleich zur Stadtentwicklungsplanung wird nicht nur ein Plan erstellt, sondern es wird in einem detaillierten Maßnahmenplan ausgeführt, wie diese Ziele erreicht werden können. Zudem werden konkrete Personen oder Personengruppen benannt, die für die Umsetzung Verantwortung tragen, und im Optimalfall wird bereits aufgelistet, mit welchen Finanzmitteln das jeweilige Ziel realisiert werden kann. Bereits während der Zielformulierungsphase werden in der Regel erste, kurzfristige Ziele definiert und deren Erreichung parallel zur Leitbild-Erstellung angestrebt.

- Stadtmarketing bezieht den Privatsektor mit ein.

Dabei wird der Privatsektor in zweierlei Hinsicht eingebunden: Zum einen lebt Stadtmarketing von einer aktiven Bürgerbeteiligung in den unterschiedlichsten Formen, zum anderen vom finanziellen Engagement lokaler Sponsoren. Gab es die Beteiligung von Einwohnern bereits bei der Stadtentwicklung, ist der oft sehr weitgehende, koordinierte Einsatz von Sponsoren eine der Innovationen von Stadtmarketing. Dabei ist der Bereich des Sponsorings ein weit gefasster, der in vielen unterschiedlichen Ausprägungen vorkommt. Sponsoring kann bedeuten, dass die städtische Bank beträchtliche Summen für die Erreichung der im Stadtmarketing definierten Ziele spendet oder dass Einzelpersonen Patenschaften für Bäume oder Parkbanken o.ä. übernehmen. Sponsoring kann also durch das Bezahlen bestimmter Geldbeträge erfolgen, in Form von Sachspenden oder durch Spenden der Ressource Arbeitszeit.



Es kann resümiert werden, dass Stadtmarketing als qualitatives Instrument der Stadtentwicklung verstanden, wohingegen die klassische Stadtentwicklungsplanung als ein quantitatives, auf Prognosen aufbauendes Instrument beschrieben werden kann. In der Literatur hat sich Stadtmarketing als Fachterminus für eine ganzheitliche, kooperative und kommunikative Form der Stadtentwicklung immer mehr durchgesetzt. In Fachkreisen ist „weitgehend unumstritten, dass Stadtmarketing im Grundsatz einen umfassenden und integrativen Anspruch hat. Diese Einsicht gilt zumindest für diejenigen, die sich aus der wissenschaftlichen Perspektive mit diesem Thema befassen [...].“ (Grabow 1998: 29).

Im Folgenden soll also den Vertretern des zweiten Ansatzes gefolgt und Stadtmarketing als eine Weiterentwicklung der Stadtentwicklung eingeordnet werden, das neuen Anforderungen wie dem zunehmendem Wettbewerb unter den Städten und deren Finanzknappheit besser Rechnung trägt<sup>45</sup>. Stadtmarketing, als Weiterentwicklung der Stadtentwicklung betrachtet, geht von einem geänderten Selbstverständnis der Kommunen aus, die sich an wirtschaftlich geführten Unternehmen orientieren und deren betriebswirtschaftliches Instrumentarium übernehmen.

#### **4.4.1 Abgrenzung und Definition des Begriffes**

##### **4.4.1.1 Abgrenzung**

Zur Begriffsverdeutlichung soll im Folgenden der Versuch einer Abgrenzung anhand verschiedener Dimensionen gewagt werden. Mittels dieses „Rasters“ können Aktivitäten in den Kommunen untersucht und beurteilt werden, ob es sich dabei um Stadtmarketing handelt.

---

<sup>45</sup> Allerdings gilt diese Betrachtungsweise v.a. für die theoretische Auseinandersetzung mit dem Gegenstand Stadtmarketing. In der kommunalen Praxis ist durchaus auch denkbar, dass Stadtmarketing und Stadtentwicklungsplanung oder andere diskursive Verfahren wie Lokale Agenda 21 nebeneinander erarbeitet und durchgeführt werden, vgl. hierzu auch Grabow 1998: 57.

➤ Fristigkeit

Die Fristigkeit fragt nach der Dauer des Stadtmarketing-Prozesses. Der in dieser Arbeit zugrunde gelegte Terminus Stadtmarketing impliziert eine langfristige Ausrichtung. Dabei muss beachtet werden: Der Stadtmarketing-Prozess, verstanden als die Arbeit in einer Projektgruppe, kann und wird in den meisten Fällen nach einigen Monaten oder ein bis zwei Jahren enden. Dies gilt nicht für die aus der Analyse- oder Strategieformulierungsphase entstehenden Partnerschaften, die diese Phasen überdauern. Nicht als Stadtmarketing-Prozess verstanden wird demnach ein Prozess, der bereits nach der Erarbeitung eines Leitbildes abbricht. Hier muss von einem Scheitern gesprochen werden. Nicht zu verwechseln ist die Fristigkeit mit den im Marketing-Programm (auch Maßnahmenkatalog o.ä.) formulierten Zielen.

➤ Zielsetzung

Um zu erkennen, ob es sich um Stadtmarketing handelt, muss ein Blick auf die Zielsetzung des Prozesses geworfen werden. Hier gibt es i.d.R. kurz-, mittel- und langfristige Ziele. Diese werden in einem Leitbild (auch Vision, Soll-Image oder Oberziel) festgehalten. Es gilt grundsätzlich festzulegen, in welche Richtung sich eine Stadt entwickeln will. Das Leitbild wird in einem Maßnahmenkatalog (auch Unterziele, Marketing-Programm- oder plan) konkretisiert. Dieser beinhaltet kurz-, mittel- und langfristige Ziele, die es zu erreichen gilt.

➤ Themenspektrum

Stadtmarketing beinhaltet ein breites, gesamtstädtisches Themenspektrum. Die Palette der diskutierten und in das Leitbild integrierten Themen reicht dabei beispielsweise von der Attraktivitätssteigerung der Innenstadt über touristische Fragestellungen bis hin zu Umweltschutzmaßnahmen.

Dabei finden sich unter dem Dach Stadtmarketing auch integrierende Themen wie die Erarbeitung eines USP<sup>46</sup>, das mehrere Themen einbindet. Stadtmarketing hat jedoch nicht den Anspruch alle Themen aufzuarbeiten.

➤ Zielgruppen

Im Vergleich zu anderen kommunalen Instrumenten richtet sich Stadtmarketing an viele unterschiedliche Zielgruppen gleichzeitig. Zu nennen wären hier beispielsweise Einwohner und potentielle Einwohner, Gastronomie, Gäste, Industrie, Jugendliche, Handel, Handwerk, Vereine, Verwaltung usw. Die Liste wäre beliebig erweiterbar. Stadtmarketing, das nur eine Zielgruppe anspricht, gibt es nicht.

Ebenfalls im Unterschied zu anderen kommunalen Instrumenten werden beim Stadtmarketing die Zielgruppen aktiv in den Prozess eingebunden. Die Beteiligungsformen variieren dabei. Werden in einigen Städten Projektgruppen eingesetzt, in denen jeweils ein Vertreter der Zielgruppe sitzt, gibt es auch Städte, in denen Hearings durchgeführt werden, zu denen möglichst viele Vertreter der Zielgruppe eingeladen werden. Eine weitere Ausprägung ist die Durchführung von Arbeitskreisen zu Themenbereichen, die für die Stadt von besonderer Bedeutung sind.

➤ Räumlicher Geltungsbereich

Stadtmarketing beschränkt sich nicht auf die Innenstadt, sondern bezieht vielmehr das ganze Stadtgebiet mit ein. Für einen Prozess der ausschließlich die Innenstadt fokussiert hat sich der Prozess City-Marketing oder City-Management durchgesetzt. Nicht mehr von Stadtmarketing spricht man auch, wenn eine ganze Region Kern der Aktivitäten ist. Hier wird u.a. der Begriff des Regionalmarketings oder Regionalmanagements verwendet,

---

<sup>46</sup> Unique Selling Proposition bezeichnet ein einzigartiges Nutzenversprechen, das dem Kunden kommuniziert wird.

der sich allerdings nicht nur hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereiches vom Stadtmarketing unterscheidet.

#### 4.4.1.2 Definition

Zur vollständigen Abgrenzung und Definition von Stadtmarketing muss Stadtmarketing auf mehreren Ebenen betrachtet werden. Ist Stadtmarketing als Maxime zu betrachten oder ist Stadtmarketing „nur“ ein Instrument zur kommunalen Pflichterfüllung? Ist Stadtmarketing des Weiteren auch als Methode zu verstehen<sup>47</sup>?

Stadtmarketing als Maxime: In der Literatur wird Stadtmarketing bei einem sehr umfassenden Verständnis als Maxime kommunalen Handelns verstanden, d.h. alles Handeln wird am erarbeiteten Leitbild orientiert. Stadtmarketing ist demzufolge eine konsequente Grundhaltung, die dafür Sorge trägt, dass sich alles kommunale Handeln am Markt orientiert.

Stadtmarketing als Instrument: Unzweifelhaft muss Stadtmarketing jedoch als Mittel verstanden werden, das erlaubt, auf geänderte kommunale Rahmenbedingungen zu reagieren. Hier ist die strategische und operative Ebene zu unterscheiden. Auf strategischer Ebene werden die Oberziele einer Kommune für einen langfristigen Zeitraum festgelegt. Mittels dieser Oberziele wird der langfristige politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmen der Stadtentwicklung festgesteckt. Auf der operativen Ebene erlaubt das Instrument Stadtmarketing, Unterziele zum Erreichen des Oberziels in Angriff zu nehmen und auf Veränderungen schnell und effektiv zu reagieren.

Stadtmarketing als Methode: Die dritte Ebene auf der Stadtmarketing verstanden werden muss, ist die methodische Ebene. Stadtmarketing ist eine neue Methode mit Prozesscharakter. Gemeint ist hier der Prozess, in dessen Rahmen Stadtmarketing abläuft, d.h. die unterschiedlichen Phasen und die institutionali-

---

<sup>47</sup> Vgl. hierzu Nieschlag 1994: 1058, der sich mit dieser Frage für das Thema Marketing im betriebswirtschaftlichen Bereich auseinandergesetzt hat.

sierte Organisation. Im Stadtmarketing werden neue Verfahren der Kommunikation, Koordination und Kooperation angewandt, um strategische und operativen Ziele zu erreichen.

Der weiteren Arbeit soll, neben obigem Raster, die Definition von Grabow zugrunde gelegt werden. Diese Definition ist sehr weit gefasst und führt die unterschiedlichen Durchführungsarten der kommunalen Praxis unter einem Dach zusammen. Zudem gibt sie den Stand der theoretischen Diskussion wieder.

Umfassendes Stadtmarketing ist demnach

„Kooperative Stadtentwicklung mit dem Ziel der Aufwertung einer Stadt und ihrer Leistungen für Bürger, Wirtschaft und Auswärtige durch verbesserte Kommunikation und langfristige Partnerschaft zwischen allen, die an der Gestaltung des Lebensraumes Stadt mitwirken, durch die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte auf der Grundlage von partnerschaftlich erarbeiteten Leitlinien und offensiver, konsensorientierter Diskussion von Zielkonflikten“ (Grabow 1998: 30).

## **5 Stadtmarketing - Eine Literaturübersicht unter ausgewählten Gesichtspunkten**

### **5.1 Stadtmarketing als Gegenstand wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Literatur**

Stadtmarketing lässt sich nicht in eine wissenschaftliche Disziplin einordnen, sondern berührt sowohl Betriebswirtschaftslehre und Geographie als auch Politik- und besonders die Kommunalwissenschaft. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Literatur sich besonders in der Anfangszeit sehr stark den jeweiligen Disziplinen zuordnen ließ.

Schon anhand der Gliederung war der wissenschaftliche Hintergrund erkennbar. Beispielsweise wurde diskutiert, wie sich mit Stadtmarketing eine Beteiligung der Bürger besser verwirklichen lässt, oder wie damit die Effizienz der Kommunalverwaltung gesteigert werden kann. Andere Aufsätze stellten die Frage in den Mittelpunkt, ob und wie die Stadtplanung neu gestaltet werden könnte oder ob und wie sich betriebswirtschaftliche Instrumente im kommunalen Bereich einsetzen lassen.

Diese fachspezifische und damit wenig interdisziplinäre Betrachtungsweise haftet auch heute noch den meisten Aufsätzen und Büchern zum Thema Stadtmarketing an. Inzwischen haben aber auch einige Autoren den Blick über die eigenen Fachgrenzen gewagt und das junge kommunale Instrument Stadtmarketing mit interdisziplinärem Blickwinkel erfasst und untersucht. Allerdings ist der Gehalt dieser Publikationen fast ausnahmslos ohne tiefere theoretische Konzeption, vielmehr handelt es sich um Analysen, unter Darstellung und Abgleichung verschiedener theoretischer Konzepte.

Die Literatur zum Thema beschränkte sich Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre im Wesentlichen auf Aufsätze in den kommunalen Fachzeitschriften, hier

handelt es sich v.a. um Erfahrungsberichte von Städten. Die ersten umfassenden und tiefgehenden Betrachtungen wurden erst Anfang der 90er Jahre publiziert<sup>48</sup>. Töpfer (Töpfer 1993) und Funke (Funke 1994) können für sich in Anspruch nehmen, mit ihren Werken einen ersten, betriebswirtschaftlichen Einstieg, ins Thema Stadtmarketing gegeben zu haben, der über die kurze Abhandlungen hinausgeht und Stadtmarketing breiter betrachtet. Bei beiden handelt es sich aber weniger um eine theoretische Arbeit, sondern vielmehr einen praktischen Einstieg in die Thematik. Helbrecht hat 1994 mit „Stadtmarketing“: Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik“ erstmals die Verknüpfung von Theorie und Praxis gewagt. Neben einer detaillierten Beschreibung mehrerer bayrischer Modellprojekte, bindet sie Stadtmarketing in theoretische Modelle der Geographie/Stadtentwicklung ein (Helbrecht 1994). Eine umfassende empirische Arbeit liefern Grabow und Holbach-Grömig 1998 mit „Stadtmarketing - eine kritische Zwischenbilanz“, mit den Ergebnisse einer Befragungen von über 300 Städten (Grabow 1998). Aktuell wird das Thema Stadtmarketing stärker unter spezifischen Fragestellungen betrachtet, so bei Brandner und Wiechula (Brandtner 2000, Wiechula 2000).

Die einzelnen Disziplinen, ihre zentralen Fragestellungen und die wichtigsten Vertreter lassen sich wie folgt einordnen:

### **5.1.1 Betriebswirtschaftslehre**

Ein großer Teil der Literatur zum Thema Stadtmarketing stammt aus der Betriebswirtschaftslehre. Dabei handelt es sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, um deskriptive Betrachtungen. Das Vorgehen bei Stadtmarketing wird beispielhaft unter Heranziehung einzelner Städte beschrieben und in allgemeinen Aussagen über Stadtmarketing generiert.

---

<sup>48</sup> Braun und Töpfer haben 1989 unter dem Titel „Marketing im kommunalen Bereich - der Bürger als „Kunde“ seiner Gemeinde“ erstmalig eine umfassende Übersicht zu Stadtmarketing veröffentlicht und damit v.a. den betriebswirtschaftlichen Blickwinkel beleuchtet (Braun 1989).

Bei der betriebswirtschaftlich ausgerichteten Literatur stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

- Lässt sich Marketing auf Städte übertragen und macht dies Sinn? Diese Fragestellung dominierte die Literatur v.a. in der Anfangszeit. Mittlerweile ist nachgewiesen, dass sich Marketing, modifiziert, auf Städte anwenden lässt. Auch die Sinnhaftigkeit ist hinreichend nachgewiesen, die Frage wird trotzdem immer wieder erörtert.
- Wie kann eine stärkere Kundenorientierung (im Sinne von bisherigen und potentiellen Einwohnern, Firmen, Gästen etc.) sowie eine stärkere Wettbewerbsorientierung (im Sinne von Erarbeitung strategischer Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Städten) erreicht werden?
- Wie können in der Wirtschaft erprobte Methoden der strategischen und operativen Entwicklung wie beispielsweise Leitbild-Erstellung, Image-Untersuchungen, Erstellung eines Marketing-Programms u.a. auf Städte angewendet werden? Auch zu dieser Fragestellung wurde hinreichend Stellung bezogen. Die Antworten verdienen es allerdings nicht, die Frage als beantwortet zu betrachten. Vielmehr bringt jeder laufende und erfolglos oder erfolgreich abgeschlossene Stadtmarketing-Prozess neue Ideen und neue Erkenntnisse mit sich.

Töpfer hat sich bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt mit diesen Fragen auseinandergesetzt (Töpfer, 1993, 1991 und 1989). Die 1993 von ihm skizzierten Erfolgsfaktoren besitzen bis heute uneingeschränkt Gültigkeit. Im selben Jahr hat er mit einer umfassenden Untersuchung die ersten konkreten Zahlen zu Stadtmarketing in der kommunalen Praxis vorgelegt (Töpfer 1993b: 35-79).

Eine ebenso weitreichende Bedeutung kommt Funke zu, die für sich beanspruchen kann, den Schritt vom Stadtmarketing zur weitreichenderen Stadtkonzeption zuerst publiziert zu haben und mit ihren Thesen wesentlich zur Weiterentwicklung von Stadtmarketing auch über die betriebswirtschaftliche Betrachtung hinaus beigetragen zu haben. Allerdings wird diese von Funke weiterentwickel-



te Stadtkonzeption zwar umgesetzt, aber in Theorie und Praxis dennoch mit dem Begriff Stadtmarketing überschrieben (Funke 1994).

Schließlich ist Grabow zu nennen, der gemeinsam mit Kaiser die umfangreichste Erhebung im Bereich Stadtmarketing durchführte und 1998 gemeinsam mit Hollbach-Grömig den bisherigen Schlusspunkt in der theoretischen wie empirischen Auseinandersetzung mit Stadtmarketing setzte, indem er die divergierenden Definitionen und Konzepte zum Stadtmarketing zusammenführte (Grabow 1998, Kaiser 1996). Neben der betriebswirtschaftlichen Literatur finden sich Betrachtungen des Themas Stadtmarketing mittlerweile auch in den Bereichen der Geographie und der Politikwissenschaft bzw. der Kommunalwissenschaft und marginal auch der Verwaltungswissenschaft.

### **5.1.2 Geographie/Raumplanung**

Arbeiten, die lediglich den städteplanerischen Zusammenhang in den Mittelpunkt stellen, sind selten, in der Regel wird diese Betrachtungsweise zumindest mit einem betriebswirtschaftlichen Anstrich versehen. Folgende Fragen werden dabei primär erörtert:

- Wie kann die traditionell bürokratisch-planerische Stadtentwicklung der 60er und 70er Jahren zur integrativen Stadtentwicklungspolitik erweitert werden? Das heißt, wie kann die bisher v.a. in Planungsbüros entwickelte baulich-raumordnerische Stadtentwicklung zum gesamtstädtischen, alle kommunalen Lebensbereich umfassenden, die Bürger einbeziehenden Konzept verbessert werden?
- Wie kann Marketing mit Stadtentwicklung kombiniert werden? Dabei wird die Frage aufgeworfen, wie bürokratische Vorgehensweisen mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente effizienter gestaltet werden können.

Mit dem 1994 erschienenen Werk hat Helbrecht die geographischen Annäherungsversuche an das Thema Stadtmarketing zusammengefasst und neue Aspekte eingebracht. Insbesondere die Übertragung gesellschaftstheoretischer und damit über die reine städteplanerische Betrachtungsweise hinausgehender

Ansätze wie Regulationstheorie, lokaler Staat und Postfordismus sind ihr ureigenster Verdienst. Sie kommt dabei zu dem, zu dieser Zeit erstmalig so festgestellten und bisher nicht ernsthaft widerlegten Schluss, dass Theorie und Praxis im regulationstheoretischen Konzept sich nicht widersprechen, sondern übereinstimmen (Helbrecht 1994).

### 5.1.3 Politikwissenschaft

Was Helbrecht für die Geographie gelang, eine Abgleichung bestehender Theorien mit der Praxis, steht bis heute für die Politikwissenschaft aus. Selbst die umfassenden Monographien zur Kommunalpolitik, wie die von Naßmacher (Naßmacher 1999) und Roth (Roth 1999), haben auf eine theoretische Aufarbeitung von Stadtmarketing verzichtet und beschränken sich darauf, das Thema unter anderen Stichpunkten schemenhaft anzureißen. Damit hinkt die Theorie in der Politikwissenschaft im Bereich Stadtmarketing erheblich der kommunalen Praxis hinterher. Dabei harren zentrale Fragestellungen, wie die folgend beschriebenen, einer theoretischen Einordnung:

- Wie sieht es aus mit der demokratietheoretischen Legitimation von Stadtmarketing? Dies betrifft v.a. die Tätigkeit externer Berater sowie von Lenkungsgremien und wirft die Frage auf, ob sich die Räte auf eine pure Akklamation des Prozesses beschränken. Dabei ist dies nicht nur eine demokratietheoretische Frage, sondern würde darüber hinaus eine rechtswissenschaftliche Betrachtung erfordern.
- Inwieweit kann durch Stadtmarketing dem gestiegenen Mitwirkungsverhalten der Bürger auf kommunaler Ebene Rechnung getragen und dem neuen Demokratiebewusstsein entgegen gekommen werden? Hier steht eine Analyse vor dem Hintergrund politikwissenschaftlicher Theorien aus.
- Inwieweit lässt sich Stadtmarketing mit der These der zunehmenden Entpolitisierung auf kommunaler Ebene erklären? Das schließt die Frage ein, inwieweit ein Instrument wie Stadtmarketing Kommunalpolitik ersetzt und teilweise sogar überflüssig macht und wie sich die Bedeutung kommunaler Eliten verändert.

Umfassend wurden diese Fragestellungen bisher nicht diskutiert. Helbrecht, Honert und Lüdtker haben diese Fragestellungen zumindest teilweise aufgeworfen (Helbrecht 1997 u. 1993, Lüdtker 1996, Honert 1991).

## **5.2 Erfolgsfaktoren im Stadtmarketing: Divergierende Argumentationslinien bei zentralen Fragestellungen**

### **5.2.1 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses**

Bei der Frage nach dem Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung gehen die publizierten Meinungen kaum auseinander. Dabei ist die Diskussion, ob es Ziel sein muss, möglichst alle Bürger in diesen Kommunikationsprozess einzubeziehen oder ob es nicht sinnvoller ist, lediglich die lokalen Eliten als Zielgruppe des wechselseitigen Dialoges zu sehen, insgesamt noch nicht hinreichend geführt. Die Darstellung in der Literatur beschränkt sich im Wesentlichen auf empirische Aufarbeitungen des Themas und Aussagen, dass eine breite Beteiligung angestrebt wird. Dies allerdings, ohne die Frage in einen partizipatorischen Gesamtkontext einzubinden.

Insgesamt wird Bürgerbeteiligung als wünschenswert, jedoch nicht zwingend als Erfolgsfaktor für ein Gelingen von Stadtmarketing angesehen. Allerdings muss hier streng unterschieden werden zwischen einer Bürgerbeteiligung im Sinne von unorganisierten Bürgern und einer Beteiligung von organisierten Bürgern, d.h. im Vereinsleben, in sozialen Gruppen, bei einer politischen Partei etc. engagierten Personen. So stellt Helbrecht explizit dar, dass es sich im Stadtmarketing anbietet, den Weg über ein „basisdemokratisches“ oder ein „funktionärsdemokratisches“ Verfahren zu gehen (Helbrecht 1994: 196). Eine Mitarbeit von kommunalen Eliten wird von nahezu allen Autoren als wichtig eingestuft und in der kommunalen Praxis durch eine Mitarbeit in Arbeitskreisen, Foren oder Meetings verwirklicht. In der Literatur finden sich zusammengefasst

die folgenden Argumente für eine Beteiligung möglichst vieler Bürger<sup>49</sup> im Stadtmarketing-Prozess.

Mit Bürgerbeteiligung soll eine Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen im Rahmen von Stadtmarketing erreicht werden. Darüber hinaus auch von weiteren politischen Maßnahmen (Grabow 1998: 93, Helbrecht 1994: 197, Töpfer 1991: 343).

Bürgerbeteiligung wird zudem als Methode verstanden, Aufschluss über die Vorstellungen der Bürger über die Gestaltung des städtischen Umfeldes zu erhalten. Dies geschieht im Wesentlichen durch schriftliche oder mündliche Befragungen nach dem Stichprobenprinzip oder von ausgewählten Zielgruppen<sup>50</sup>. An dieser Form von Beteiligung, sei es in Form von organisierten oder unorganisierten Bürgern, lassen nahezu alle Autoren keinen Zweifel, sondern fragen darüber hinaus, wie diese Beteiligung gelingen kann. Auch Funke, Prinz u.a. stellen die Frage nach einer Bürgerbeteiligung erst gar nicht, sondern beschreiben detailliert, wie im Rahmen einer Imageanalyse und von Arbeitsgruppen, die sie für die geeigneten Instrumente der Beteiligung halten, die Bürgerschaft in den Prozess einbezogen und ein möglichst breites bürgerschaftliches Engagement erreicht werden kann (Prinz 1995: 28, Funke 1994: 24-27).

Auch die Förderung des Identifikationspotentials und damit des ehrenamtlichen Engagements insgesamt soll und kann durch Einforderung von Beteiligung beim Stadtmarketing erreicht werden (Grabow 1998: 98, Funke 1994: 40).

Neuere Arbeiten gehen allerdings davon aus, dass es nicht möglich ist, eine breite Bürgerschaft ins Projekt einzubinden, da „Stadtmarketing [...] von den alltagsweltlichen Themen bürgerschaftlicher Assoziation strukturell zu weit entfernt ist, als dass letztere auf Beteiligungsangebote im ausreichenden Maße

---

<sup>49</sup> Dabei wird meistens nicht zwischen organisierten und unorganisierten Bürgern unterschieden. Es wird nach dem Motto "je mehr Bürger, desto besser" ausgegangen, ohne allerdings auf die Frage einzugehen, wie es gelingen kann, diese Bürgerbeteiligung zu realisieren. Die bestehenden Instrumente wie Pressearbeit, Bürgerbriefe, Informationsveranstaltungen werden den Anforderungen in der kommunalen Praxis und Literatur noch nicht gerecht.

eingehen würden“ (Helbrecht 1997: 236). Vielmehr wird konstatiert, dass eine konsequente Bürgermitwirkung „ähnlichen Schwierigkeiten wie in anderen Bereichen“ (Grabow 1998: 97) unterliegt.

Das Thema Kommunikation dagegen nimmt bei der Erfolgsfaktorenforschung im Stadtmarketing eine sehr zentrale Rolle ein. Deshalb soll dieser Faktor hier näher untersucht und auf die Argumentation eingegangen werden. Dabei besteht auch hier die Schwierigkeit, dass die Definition von Bürger in der Regel offen gelassen wird und zwar eine sehr breite Kommunikation angestrebt, dann aber doch eine Reduzierung auf Kommunikation mit organisierten Bürgern impliziert wird.

Die eigentliche Innovation in der städtischen Entwicklungsplanung ab den 80er Jahren ist der im Idealfall „niemals endende Kommunikationsprozess“ (Kuron 1997: 1), der durch Stadtmarketing realisiert oder zumindest angestrebt wird. Im Gegensatz zur traditionellen Stadtentwicklung der 60er und 70er Jahre findet im Stadtmarketing „vernetztes, strategisches, kommunikatives Handeln“ (Honert 1991: 396) und damit erstmals eine „Institutionalisierung des Dialoges zwischen Bürgern, Organisationen, Stadträten, der Verwaltungsspitze und sonstigen Experten“<sup>51</sup> statt.

Dabei wird das betriebswirtschaftliche Instrument der Kommunikation modifiziert auf das Unternehmen Stadt angewendet und vollzieht den Schritt vom Marketing-Instrument zur „neuartigen Kommunikationspolitik in der Stadt, die mit spezifischen Organisationsformen und methodischen Instrumenten operiert“ (Helbrecht 1994:189). Auf die Zielgruppe vor Ort wird eingegangen. Der Schritt, alle Bürger in die Kommunikation miteinzubeziehen, ist freilich nicht gelungen. Statt dessen entstehen „personale Politiknetzwerke lokaler Eliten“ (Helbrecht 1994: 197).

<sup>50</sup> Vgl. Funke 1994, die verschiedene Beispiele als Anlage liefert.

<sup>51</sup> Funke 1994: 16, ähnlich bei Dieckmann 1993: 32.

Wie sieht dieser Kommunikationsprozess in der kommunalen Praxis aus? Hier werden in der Literatur im Wesentlichen zwei Vorgehensweisen beschrieben: die Kommunikation mit der Presse und die Kommunikation mit den lokalen Zielgruppen. Dabei kann diese Kommunikation ein- oder wechselseitig sein. Die meisten Autoren halten jedoch eine möglichst breite wechselseitige Kommunikation für erstrebenswert.

Die Presse kann durch Information, oder besser, durch aktive Mitarbeit in Arbeitskreisen oder zumindest durch intensive Betreuung in Hintergrundgesprächen o.ä. eingebunden werden. Bei den Zielgruppen findet Kommunikation durch Information in Form von Pressearbeit, Flugblätter, Bürgerbriefe, Informationsveranstaltungen etc. statt, zudem eine aktive Kommunikation durch die Beteiligung in Arbeitskreisen, Foren, Workshops etc.. Kuron weist darauf hin, dass Stadtmarketing im Optimalfall auch eine Erhöhung der Kommunikation innerhalb der Zielgruppen (z.B. Zielgruppe Wirtschaft: Industrie spricht mit Handwerk) erreicht wird (Kuron 1997: 2).

Es stellt sich deshalb die Frage, warum Kommunikation ein so entscheidender Faktor im Stadtmarketing ist und warum viele Autoren zu dem Schluss kommen, dass dieser mit stadtspezifisch notwendigen Mitteln arbeitende Kommunikationsprozess der wichtigste (Grabow 1998: 166) oder einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren ist. Anders gefragt: Welche Ziele werden mit diesem Kommunikationsprozess verfolgt?

Bei dieser Frage lassen sich in der Literatur zwei grundsätzliche Denkrichtungen unterscheiden. Die Vertreter des ersten Ansatzes, die überwiegende Mehrheit, gehen davon aus, dass der Kommunikationsprozess eine Methode ist, um die vielfältigen Ziele des Stadtmarketing zu erreichen. Dabei lassen sich die Zielfestlegungen wie folgt zusammenfassen:

- Erhöhung der Akzeptanz kommunaler Leistungen,
- Eingehen auf gestiegene Partizipationsforderungen der Bürger und somit Berücksichtigung des steigenden Demokratiebewusstseins,
- Steigerung der Identifikation der Bürger, Unternehmen, Verbände etc. mit ihrer Stadt.

All diese Ziele können, so wird argumentiert, besser erreicht werden, wenn die Bürger in ein- oder wechselseitigen Dialog miteinander treten (Grabow 1998: 96, Funke 1994: 3 u. 11, Honert 1993: 32).

Lediglich Helbrecht und ansatzweise Grabow weichen von dieser Linie ab und sehen den Kommunikationsprozess nicht als das Mittel zur Erreichung der Ziele, sondern umgekehrt wird Kommunikation als Ziel gesehen, das nicht notwendigerweise erreicht wird. Für Helbrecht gibt es eine Reihe von Erfolgsfaktoren wie politische Kultur, Stimmung und Kooperationsklima. Nur wenn diese in einer Stadt vorhanden sind und entsprechend zum Tragen kommen, kann es zu einem Kommunikationsprozess, einer „kommunikativen Kompetenz“ (Grabow 1998: 176) kommen, mit dessen Hilfe eine „koordinierte Standortpolitik gelingen“ (Helbrecht 1994: 197) kann. Kommunikation wird also über die Bedeutung eines Erfolgsfaktors hinausgehoben, da ohne diesen Prozess Stadtmarketing nicht einmal in Ansätzen realisiert werden kann. Dabei verkennt Helbrecht nicht die demokratiethoretischen Probleme, welche die „Ausbildung eines exklusiven Kommunikationsnetzwerkes“ (Helbrecht 1993: 199) mit sich bringen kann.

Es kann also resümiert werden, dass Bürgerbeteiligung wünschenswert, aber keineswegs als wesentlicher Erfolgsfaktor im Stadtmarketing angesehen wird, dem Kommunikationsprozess dagegen von nahezu allen Autoren eine große Bedeutung zugemessen wird.

## **5.2.2 Erfolgsfaktor Beteiligung: Rat und Verwaltung**

Im Folgenden werden die Argumente, die in der Literatur für oder gegen eine Einbindung des Rats zu finden sind, dargestellt. Des Weiteren wird auf die Fra-

ge der Beteiligung von Verwaltungsspitze und der nachgelagerten Verwaltung eingegangen.

Die Frage, ob sich Mitglieder des Rats engagieren sollen, stellt sich für viele Autoren nicht. Das Engagement wird als selbstverständlich angenommen. Die Mitglieder des Rats werden kommentarlos als beteiligte Akteure aufgeführt (Dieckmann (1993: 32, Töpfer 1993b: 73, Pfeifer 1992: 664, Kemming 1991: 12). Als Argumente für eine Einbindung des Rats, sei es im Lenkungsgremium oder auf informeller Ebene, werden folgende angeführt:

- Nur so könne verhindert werden, dass sich ein Nebenparlament entwickelt oder der Arbeitskreis von den Räten als solches betrachtet werde (Honert 1991: 400).
- Der Stadtmarketing-Prozess im Lenkungsgremium sei für die Entscheidungsfindung im Gemeinderat unerlässlich. Nur durch eine Einbindung und damit eine vollständige Information könne sich der Rat für die Umsetzung von Ideen stark machen (Kemming 1992: 6, Honert 1991: 400).

Die Mühe einer differenzierten Betrachtung machen sich die wenigsten Autoren. Nur Honert und Kemming unterscheiden zwischen informeller (Information des Rates) und formeller (Mitwirkung in Arbeitskreisen, Lenkungsgremium etc.) Beteiligung. Durch eine Einbindung in das für Stadtmarketing verantwortliche Gremium verbaue sich der Rat Unabhängigkeit und Bewegungsspielraum, führt Honert an. Nur ohne diese Einbindung könne der Rat sehr lange offen bleiben, sich verschiedene Standpunkte anhören, ohne sich festzulegen (Honert 1991: 399). Auch mit einer Arbeitsüberlastung der Ratsmitglieder lässt sich eine neutrale Haltung des Rats begründen. Um „mangelndes Interesse und Engagement der Ratsvertreter“ erst gar nicht zum Problem werden zu lassen, sollten diese nicht eingebunden werden (Kemming 1991: 12).

Die Notwendigkeit eines Engagements der Verwaltungsspitze ist in Theorie und Praxis unumstritten. Unterschiedliche Auffassungen dagegen gibt es bei der Frage, ob und wie die weitere Verwaltung eingebunden werden sollte. Hier stehen sich Autoren, die eine Beteiligung von Referatsleitern, Dezernenten etc.



fordern und Autoren, die eine weiter-gehende Beteiligung dieses Personenkreises ablehnen, gegenüber. Darüber hinaus wird von Funke eine weitergehende Einbindung der Verwaltung gefordert.

Die Mehrheit der Autoren sieht auch die nachgelagerte Verwaltung als „Pflichtpartner“ (Fußholler 1997: 27) in Arbeitskreisen oder sogar als mit Management- und Schnittstellenfunktion Beauftragte, da Stadtmarketing auf die „konstruktive Mitarbeit der Verwaltung angewiesen“ (Beyer 1997: 86) sei. Dabei werden im Wesentlichen die Ämter für Stadtentwicklung, Tourismus, Öffentlichkeitsarbeit und Wirtschaftsförderung als Partner gesehen (Grabow 1998: 72, Honert 1991: 398). Von einigen Autoren wird eine Beteiligung weiterer Verwaltungsbeamter als nicht sinnvoll angesehen, da dies die Kreativität im Lenkungsgremium oder den Arbeitskreis eher behindere als fördere (Pfeifer 1992: 664). Auch Keller macht einen Schnitt zwischen der Erarbeitung eines Marketing-Programms und der Realisierung von Rat und Verwaltung (Keller 1991: 43). Überraschenderweise wird das Thema Stadtmarketing im Bereich der Verwaltungswissenschaften nicht oder nur als Randaspekt im Rahmen von NSM<sup>52</sup>-Diskussionen angerissen. Auch dies spricht dafür, die Verwaltungsbeteiligung nicht als zentralen Erfolgsfaktor beim Gelingen von Stadtmarketing zu beurteilen.

Stadtmarketing nicht nur „nach außen, sondern auch nach innen (Mitarbeiter der Stadtverwaltung)“ (Funke 1994: 12) fordert Funke und geht damit über ein bloßes Engagement am Prozess hinaus. Sie schlägt eine weitergehende Beschäftigung der Stadtverwaltung mit dem Thema Stadtmarketing in verwaltungsinternen Workshops vor, um dort die Motivation zu erhöhen und Kreativitätspotential zu erschließen (Funke 1994: 36-38). Dabei geht sie nicht davon aus, dass Verwaltungsbeamte ständige Mitglieder in Arbeitskreisen sind, sondern hält dies für eine grundsätzliche Frage, die zu Anfang des Prozesses zu klären ist (Funke 1994: 27).

---

<sup>52</sup> Das neues Steuerungs-Modell beschreibt eine neue Form der Steuerung einer Kommunalverwaltung, die streng an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientiert ist.

### 5.2.3 Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater

„Die Behandlung von (bezahlten) Externen ist nicht zwingend notwendig, sie kann aber in bestimmten Phasen hilfreich sein“ (Grabow 1998: 108f ). Mit dieser Einschätzung von Grabow kann der Stand der Literatur zu der Frage, ob Stadtmarketing mit Externen oder in Eigenregie durchgeführt werden sollte, treffend zusammengefasst werden. Der überwiegende Teil der Autoren hält eine Einbeziehung Externer zwar für sinnvoll, die wenigsten gehen allerdings davon aus, dass Stadtmarketing ohne Berater nicht gelingen kann.

Darüber hinaus geht aber auch Grabow, und das ist ebenso typisch für die meisten Quellen zum Thema Stadtmarketing, über eine deskriptive Betrachtung und eine Beschreibung wie eine Beteiligung von Externen aussehen kann, nicht hinaus. Dargestellt wird in der Regel lediglich, welche Möglichkeiten sich hier den Kommunen bieten. So wird auf die Möglichkeit verwiesen, einen externen Berater mit der Durchführung zu betrauen oder das Vorhaben in Eigenregie durchzuführen. Die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen werden nur am Rande erwähnt und basieren auf den persönlichen Erfahrungen des jeweiligen Autors und nicht auf einer systematischen Analyse des Themas.

Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, die zum Thema vorgetragenen Argumente zusammenzufassen und dann einer logischen Systematisierung zuzuführen. In einem zweiten Schritt werden die Risiken und Probleme analysiert, die eine solche Vorgehensweise mit sich bringt.

Für den Einsatz externer Berater bei Stadtmarketing-Prozessen finden sich in der Literatur zahlreiche Argumente. Die vorgebrachten Begründungen sind mit Vorsicht zu betrachten, denn ein nicht unerheblicher gegen Teil der veröffentlichten Literatur stammt aus der Feder von Mitarbeitern von Beratungsunternehmen oder Hochschullehrern, die ihrerseits beratend tätig sind. Es ist nicht zu erwarten, dass v.a. erstere Gruppe Argumente, die externe Berater sprechen, ausbreitet oder auf die zweifelsohne vorhandenen Schwierigkeiten hinweist.

Aus der Vielzahl der Argumente für einen Beratereinsatz lassen sich drei Argumentationsbündel herausarbeiten. Erstens sind es fachlich-methodisch Günd, zweitens organisatorische Notwendigkeiten, drittens politisch-perspektivische Gründe<sup>53</sup>. In der Praxis ist es in der Regel eine Kombination beider Gründe, die eine Stadt veranlasst externe Beratungsdienstleistung einzukaufen.

➤ Fachlich-methodische bzw. organisatorische Gründe

Fachlich-methodische Gründe beschreiben sowohl Kenntnisse verschiedenster kommunaler und betriebswirtschaftlicher Bereiche (Stadtplanung, Marketing, Verwaltungsmanagement, Kommunalrecht) als auch Methoden der Gruppenkommunikation (Moderation, Meta-Plan-Technik, Konfliktbewältigung u.a.) und der empirischen Sozialforschung (Umfragen, Erhebungen u.a.). Dank dieser Kenntnisse kann ein Beratungsbüro fachliche Hilfe bei Stadtmarketing-Prozessen leisten sowie die Funktionen als Moderator und Vermittler in der Arbeit der Lenkungsgruppe und darüber hinaus das Coaching des gesamten Prozesses übernehmen. Konkret heißt dies, dass der Berater bei der Auswahl der Lenkungsgruppe beteiligt ist, den Prozess organisatorisch und inhaltlich vorbereitet, moderiert und nachbereitet sowie Unterstützung bei Umsetzung und Prozesskontrolle leistet. Diesen Argumenten wird in der Literatur eine große Bedeutung zugemessen (Grabow 1998: 109, Helbrecht 1993: 154, Töpfer 1993b: 76, Honert 1991: 399). Der Einsatz von Beratern ist, um dieser Argumentation zu folgen, immer dann sinnvoll, wenn in der Verwaltung keine oder ungenügende Kenntnisse dieser fachlich-methodischen Kenntnisse vorliegen.

---

<sup>53</sup> Vgl. hierzu auch Knorr 1999: 18, der eine Unterscheidung in betriebswirtschaftliche, temporale und machtpolitische bzw. sozialpsychologische Aspekte vornimmt. Bei dieser Unterteilung kommt eine Betrachtung verschiedener Argumente für einen Beratereinsatz allerdings zu kurz.

➤ Organisatorische Gründe

Hier geht man davon aus, dass Stadtverwaltungen häufig personell-organisatorisch nicht in der Lage ist, einen komplexen Prozess wie Stadtmarketing aus eigenen Personalressourcen heraus durchzuführen. Aus der zeitlichen, zudem flexiblen, Verfügbarkeit der Beratungsunternehmen ergibt sich ein weiteres wesentliches Argument für den Einsatz Externer (Grabow 1998: 110).

➤ Politisch-perspektivische bzw. taktische Gründe

Unter politisch-perspektivischen Gründen lassen sich die Argumente zusammenfassen, die zum einen stark von der Ausgangssituation der Stadt abhängen und zum anderen weniger von den konkreten Kenntnissen des Beraters als vielmehr von seiner externen Stellung. Diesen Argumenten zufolge kann die Akzeptanz eines Stadtmarketing-Prozesses dank der Einbeziehung Externer wesentlich gesteigert werden.

D.h. taktische Gründe spielen häufig eine wichtige Rolle, wenn eine Stadt sich mit der Frage beschäftigt, ob für Stadtmarketing ein externes Büro miteinbezogen werden soll. Dabei sind unterschiedliche Zusammenhänge denkbar: Der Rat misstraut der Verwaltung oder möchte unpopuläre Entscheidungen gegenüber Verwaltung oder Bürgern von Dritten vortragen lassen. Die Verwaltung ihrerseits will Veränderungen durchsetzen und befürchtet, keinen Rückhalt der Politik zu erhalten. Zudem findet sich die Konstellation, dass eine Mehrheitsgruppierung des Rats oder der Bürgerschaft (z.B. Handels- und Gewerbeverein) Veränderungen anstoßen oder durchsetzen will (Grömig 1997: 323).

Die neutrale Position ist ein wichtiges Argument für die Einbeziehung eines externen Beraters. Eine unabhängige und damit unparteiische Stellung wird insbesondere bei Konflikten vor Ort und bei der Umsetzung von Aktivitäten, die einzelne Gruppierungen bevorzugen, gesucht. Zudem, so wird argumentiert, kann eine neutrale Person verhärtete Fronten eher auflösen und eine breite Beteiligung kommunaler Eliten wird nicht von vorn-

herein ausgeschlossen. Dies spricht allerdings nicht zwingend für den Einsatz von externen Beratungsbüros. Immer wieder finden sich auch Hinweise auf Prozesse, in denen die Rolle des Moderators von einem ehrenamtlich Tätigen aus der Stadt übernommen wird, dem die notwendige Neutralität zuerkannt wird (Grabow 1998: 110, Helbrecht 1994: 190, Hornert 1991: 399).

Die externe Betrachtungsweise schließlich wird als ein weiteres entscheidendes Argument vorgetragen. Einem Externen gelingt es eher, die Eightsituation der Stadt zu beurteilen, somit Betriebsblindheit entgegenzuwirken und Schwachstellen zu benennen (Grabow 1998: 109, Grömig 1997: 323). Zudem kann er vorhandenes Know-how aus anderen Prozessen übertragen, den Blick über die Stadtgrenzen hinaus gewährleisten (interessant beim Finden eines USP und dem Vergleich mit Städten die im Wettbewerb stehen) und vermeiden, dass Fehler wiederholt werden. Da der Prophet im eigenen Land bekanntlich nichts gilt, hilft diese externe Stellung bei der Umsetzung konflikträchtiger Erkenntnisse.

Neben den aufgeführten Gründen für eine externe Beratung, wird in der Literatur auch auf eine Reihe von Schwierigkeiten hingewiesen. Dabei finden sich in der Literatur keine Gründe die prinzipiell gegen eine externe Beratung sprechen, vielmehr wird eine Reihe möglicher Problemfelder beschrieben. Diese können wie folgt systematisch zusammengefasst werden.

➤ Inkompetenter Berater

Der Berater, der in aller Regel eine Funktion als Moderator inne hat und maßgeblich zur Erarbeitung von Stadtmarketing beiträgt, muss über eine Vielzahl von fachlichen und methodischen Kompetenzen verfügen. Gelingt es ihm nicht, das Lenkungsgremium zu moderieren oder hat er Defizite in relevanten stadtspezifischen Problemfeldern, kann eine Beratung kontraproduktiv sein (Knorr 1999: 18, Grabow 1998: 114). Dabei wird außerdem darauf hingewiesen, dass ein renommiertes Beratungsunternehmen nicht unbedingt die richtige Wahl ist, da es auf die Beraterperson ankommt und nicht auf das Unternehmen (Grabow 1998: 114).

➤ Unrealistische Erwartungen und eine ungenaue Vertragsformulierung

Überzogene Erwartungen von Seiten der Kommune können zu Unzufriedenheit oder sogar zu einem Abbruch der Beratungstätigkeit führen. Des Weiteren kann die Auftragsformulierung Risiken in sich bergen, wenn Aufgabenbereiche zwischen Berater und Verwaltung nicht klar geregelt sind oder Bereiche ganz ausgespart wurden (Knorr 1999: 18, Grabow 1998: 113f).

➤ Prozessabbruch durch Ende der Beratungstätigkeit

Besondere Risiken gehen mit einem Wechsel der Beraterperson einher, die aus einer Personalfluktuaton oder Aufgabenneuverteilung der beratenden Firma entstehen kann. Während der Beratung geknüpft Kontakte und informelle Netzwerke werden so unterbrochen (Grabow 1998: 114). Dies gilt auch für eine Beendigung der Beraterstätigkeit während des Prozesses, die in der Praxis häufig vorkommt. In vielen Städten endet die Tätigkeit der Externen nach der Erstellung des Leitbildes und des Marketing-Programms. Nicht selten geht ein derartiger Wechsel mit einem Scheitern des Prozesses einher (Mayer 1997: 126).

➤ Finanzierung

Problematisch bei einer externen Beratung können die hohen Kosten für diese Dienstleistung sein. Auch hier ist Kontinuität wichtiger als eine erhebliche Anschubfinanzierung zur Erstellung eines Leitbildes, das dann aber nicht umgesetzt wird, weil die finanziellen Mittel zum Coaching fehlen und fachliches Wissen in der Verwaltung nicht vorhanden ist (Grabow 1998: 110, Mayer 1997: 127).

➤ Demokratietheoretische Legitimation

Schließlich kann die mangelnde demokratische Legitimation des Beraters Konfliktpotential bieten. Eine intensive, längerfristige Beratung kann durchaus mit „dem Selbstverständnis einer demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltung“ (Grabow 1998: 111) kollidieren. Wichtig

ist, die „Entscheidungsspielräume des Rates“ (Grabow 1998: 111) nicht anzutasten oder gar auf Kosten des Beraters zu verkleinern und „die Gefahr des Verlustes lokaler Kontrolle“ (Helbrecht 1997: 235) nicht unterzubewerten.

## **6 Bundesweite Umfrage bei Stadtmarketing-Beratern**

### **6.1 Forschungsentwurf**

#### **6.1.1 Ziel der Umfrage**

Ziel der bundesweiten Umfrage bei Beratern und Beratungsfirmen im Stadtmarketing war, den Themenbereich, die Rolle des Gemeinderates im Stadtmarketing näher zu untersuchen, und die Forschungslücke, die in diesem Bereich bisher bestand, zu schließen.

Dabei war von besonderem Interesse:

- ob und wie die kommunalen Volksvertretungen bei Stadtmarketing-Prozessen integriert sind,
- ob Funktionen und Aufgaben des Gemeinderates berührt sind, inwieweit diese von anderen Personen oder Gruppen als den Mitgliedern des Gemeinderates erfüllt werden.

Der Schwerpunkt der Umfrage wurde auf die Analyse von Beraterpersonen und Beratungsunternehmen gelegt, dieser Bereich war bislang in keiner Umfrage untersucht worden. Diese Vorgehensweise war verbunden mit der Erwartung, durch eine Befragung von Spezialisten, welche die Stadtmarketing-Praxis aus mehreren Beispielen kennen und dort schon seit mehreren Jahren tätig sind, mehr über die Entstehung, gegenwärtige Situation und zukünftige Entwicklung des relativ jungen Instrumentes Stadtmarketing sagen zu können. Und, in einem zweiten Schritt, dadurch auch weitere Informationen über die Rolle des Gemeinderates zu erhalten.

So wurde im Fragebogen um Angaben zu den eigenen Stärken, der Aus- und Weiterbildung und der sonstigen Berufserfahrung gebeten. Zudem um eine Einschätzung der im Stadtmarketing benötigten Schlüsselqualifikationen, um aus diesen Angaben Schlüsse auf die tatsächlichen Defizite und Bedürfnisse der Städte und Gemeinden zu ziehen. Des Weiteren interessierten die Beratungs-



unternehmen, deren Größe und Ausrichtung sowie die Entwicklung des Beratermarktes im Laufe der Jahre, um Schlüsse auf die Entwicklung von Stadtmarketing ziehen zu können. Schließlich soll aus der Einschätzung der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing auch eine Prognose möglich gemacht werden.

Neben einer großangelegten Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 1996<sup>54</sup> gibt es keine aktuelleren, umfassenden Umfragen von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis. Eine systematische Befragung der Beraterseite als Pendant zur Befragung der Stadtmarketing durchführenden Kommunen stand bislang noch völlig aus. Im Rahmen dieser Arbeit wurde diese Forschungslücke geschlossen und zudem neue, aktuelle Daten zu bereits erfragten Bereichen erhoben. So wurde erneut abgefragt, wie Stadtmarketing durchgeführt wird, d.h. welche Prozessschritte gegangen werden, welche Akteure beteiligt sind und welche Politikfelder im Mittelpunkt des Interesses stehen.

## **6.2 Methodische Vorgehensweise**

### **6.2.1 Erstellung einer Beraterdatenbank**

Im Vorfeld der schriftlichen Befragung wurde eine Datenbank erarbeitet, mit dem Ziel, den Beratermarkt in Deutschland möglichst vollständig zu erfassen und alle im Bereich Stadtmarketing tätigen Personen und Unternehmen zusammenzustellen. Dabei wurden zwei Strategien verfolgt.

Einerseits wurde die gesamte veröffentlichte Literatur zum Thema Stadtmarketing auf Namen von Beratern und Beratungsunternehmen untersucht. So wurden geprüft, ob bei den in der Literatur beschriebenen Stadtmarketing-Projekte

---

<sup>54</sup> Bereits 1996 erhob Kaiser das Thema Stadtmarketing gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik in einer breit angelegten, bundesweiten Studie, Kaiser 1996. Die Studie beschreibt den Umfang der Aktivitäten im Stadtmarketing und geht auf die beteiligten Akteure und die Organisationsform ein. Weiter werden die unterschiedlichen Zielgruppen eines Stadtmarketing-Prozesses sowie die zentralen Politik- und Handlungsfelder beschrieben. Außerdem wurde erhoben, welche Probleme bei der Durchführung auftauchen. Im Rahmen dieser Studie wurde das Thema externe Beratung lediglich am Rande untersucht.

externe Berater hinzugezogen wurden. Zudem wurden die Autoren von Fachliteratur- und Aufsätzen darauf hin durchgesehen, ob sie beratend tätig sind. Besondere Berücksichtigung fand bei dieser Strategie das Internet. Anhand von Internetauftritten von Städten und Gemeinden sowie von Unternehmen, wurde darüber hinaus versucht, Namen und Anschriften von Beratungsunternehmen herauszufinden.

Andererseits wurden die in der Literatur an verschiedenen Stellen bereits veröffentlichten Übersichten von Beratungsunternehmen im Stadtmarketing als Anhaltspunkt genommen. Als Grundlage wurden dabei folgende Quellen verwendet:

| Quelle  | Inhalt der Berater-Liste  |
|---|---|
| Anbieter von Beratungsleistungen im Stadtmarketing, Grabow 1998: 191-197. | Es werden sieben große Stadtmarketing-Beratungsfirmen mit Namen und Anschrift, Gründungsjahr und Mitarbeiterzahl, Qualifizierung der Mitarbeiter, Leistungsangebot, Stadtmarketing-Verständnis und Referenzprojekten vorgestellt. Zudem werden acht Beratungsunternehmen kurz, d.h. mit Adresse und Referenzprojekten vorgestellt. Die Auswahl hatte die Städteumfrage des Difu von 1996 zur Grundlage und war ohne Anspruch auf Vollständigkeit. |
| Unternehmensberatung für Kommunen, Der Gemeinderat 1994: 21-23.           | Beschreibung von 25 Beratungsunternehmen mit Anschrift und einer Beschreibung der Beratungsleistung. Hierbei handelt es sich nicht um eine Stadtmarketing-spezifische Übersicht, vielmehr über eine Auflistung von Kommunalberatungen.  |
| Unternehmensberatung für Kommunen, Der Gemeinderat 1999: 24-26.           | Beschreibung von 25 Beratungsunternehmen mit Anschrift und einer Beschreibung der Beratungsleistung. Fortschreibung der Übersicht „Unternehmensberatung für Kommunen“ (in: Der Gemeinderat 1994).   |

Tabelle 4: Bestehende Beraterübersichten

Diese Quellen hatten gemeinsam, dass Namen einzelner Berater nicht genannt wurden, sondern lediglich der Firmenname. Die Namen der einzelnen im jeweiligen Unternehmen tätigen Berater wurden telefonisch erfragt oder in Einzelfällen dem Internet entnommen. Problematisch erwies sich dabei, dass nicht alle Firmen, selbst bei mehrfacher telefonischer Anfrage, bereit waren, die im Bereich Stadtmarketing tätigen Berater zu nennen.

Dabei erwies sich die zweite Strategie als erfolgreicher. Lediglich wenige Beratungsfirmen konnten durch die Literatur- und Internetstudie ermittelt werden. Die meisten der zurzeit auf dem Beratermarkt tätigen Personen wurden durch die bereits vorhandenen Berater-Listen herausgefunden.

Bei der Zusammenstellung der Beraterübersicht wurde „Berater“ folgendermaßen definiert:

- Die jeweilige Person muss im Bereich Stadtmarketing verantwortlich beratend arbeiten, d.h. als Projektleiter/in tätig sein und,
- die jeweilige Person muss im Bereich Stadtmarketing mindestens ein Projekt bereits abgeschlossen haben oder in wenigstens einer Kommune länger als 2 Jahre tätig sein.

Nur wenn diese beiden Kriterien erfüllt waren, wurde der Berater in die Übersicht aufgenommen und persönlich angeschrieben.

Daneben wurde, vor einer Aufnahme in die Datenbank, mit Hilfe der jeweiligen Internetauftritte und Firmenbroschüren sowie durch einen Blick auf Referenzstädte, geprüft, ob das Stadtmarketing-Verständnis des beratenden Unternehmens über eine bloße Werbestrategie hinausreicht. Beratungsfirmen, deren Dienstleistung unter dem Schlagwort Stadtmarketing sich auf Kommunikationspolitik reduzierte, wurden nicht in die Datenbank aufgenommen.

Wegen der beschriebenen Schwierigkeit, telefonische Auskünfte von Unternehmen zu erhalten, konnte nicht in jedem Fall zweifelsfrei geklärt werden, ob die vorgegebenen Kriterien erfüllt waren. Das Aufgabenfeld eines Unternehmensberaters bringt es mit sich, selten am Arbeitsplatz zu sein. Daraus resultierte die Schwierigkeit, dass bei der Erhebung der Datenbank in den wenigsten

Fälle diese Fragen mit dem jeweiligen Berater geklärt werden konnten, sondern diese Einschätzung lediglich von Mitarbeitern erbracht wurde. Erschwerend kam dann hinzu, dass diese Mitarbeiter, v.a. bei den großen Unternehmensberatungsgesellschaften, oftmals nicht in der Lage waren, zu beurteilen, ob die interessierende Person die Kriterien erfüllt oder nicht.

### **6.2.2 Schriftliche Expertenbefragung**

Um das Thema externe Beratung im Stadtmarketing aufzuarbeiten, wurde die Methode der schriftlichen Expertenbefragung gewählt<sup>55</sup>. Grundlage der Versendung war die beschriebene Datenbank. Dabei handelte es sich um eine Vollerhebung der interessierenden Grundgesamtheit. Der Fragebogen wurde per Post versandt.

Die schriftliche Befragung bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich<sup>56</sup>:

- Geringer Kosten- und Zeitaufwand
- Befragung geographisch verstreuter Personen möglich
- Kein Einfluss des Interviewers
- Stärkeres Durchdenken der Fragen, der Befragte hat mehr Zeit für jede Frage

Da die befragten Beratungsunternehmen über das ganze Bundesgebiet verstreut sind, wäre eine persönliche Befragung nur schwierig in einem überschaubaren Zeit- und Finanzrahmen durchführbar gewesen. Mittels der schriftlichen Befragung konnte die bundesweite Umfrage in wenigen Monaten mit begrenztem finanziellem Aufwand realisiert werden. Ob die Interviewten tatsächlich mehr Zeit für jede Frage aufwendeten als bei einer persönlichen Befragung, sei in Frage gestellt. Durch die Wahl der Beratungsform konnte aber verhindert

---

<sup>55</sup> Fragebogen, siehe Anhang I: Berater-Fragebogen.

<sup>56</sup> Zu den Vor- und Nachteile einer schriftlichen Befragung vgl. Friedrich 1990: 236-246.

werden, dass der Interviewer Einfluss auf die Berater ausübte und die Antworten in eine bestimmte Richtung lenkte. Daneben bringt diese Befragungsform Nachteile mit sich. Diese wurden auf unterschiedlichen Wegen begegnet und damit minimiert.

Ein Nachteil schriftlicher Befragungen ist eine häufig unbefriedigende Rücklaufquote. Dem wurde bereits im Anschreiben begegnet, indem für die Umfrage ein, in der kommunalen Beratungsbranche bekannter, Partner gesucht wurde. Dieser wurde im Deutschen Städte- und Gemeindebund gefunden. In einem Empfehlungsschreiben, das der Versendung beigelegt wurde, verweist der zuständige Beigeordnete Röll darauf, dass der DStGB das Instrument des Stadt- und Regionalmarketings für das „am besten geeignete Instrument für eine integrierte Entwicklung der Städte und Gemeinden und der ländlichen Räume“ hält und deshalb an neuen Erkenntnissen und Erfahrungen besonders interessiert ist“ und bittet darum, den beiliegenden Fragebogen ausgefüllt zurückzusenden.

Dem weiteren Nachteil einer schriftlichen Umfrage, unklare oder missverständliche Fragen, nicht durch einen Interviewer erläutern zu können, wurde begegnet, indem Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse auf dem Fragebogen aufgedruckt waren und beim telefonischen Nachfassen gefragt wurde, ob weiterer Erklärungsbedarf besteht.

Als dritter Nachteil ist zu nennen, dass Unkenntnis darüber besteht, warum der Angeschriebene nicht antwortet. Dem wurde entgegengewirkt, indem bei Beratern, die den Fragebogen nicht zurückgeschickt hatten, nachgefasst wurde: Kam der Fragebogen an? Treffen die Kriterien nicht zu, d.h. wurde der jeweilige irrtümlich angeschrieben? Wurde der ausgefüllte Fragebogen vom Angeschriebenen abgeschickt? Die Nachteile konnten auf die beschriebene Weise nahezu egalisiert werden.

Die Umfrage war bundesweit angelegt. Berater, die ihren Sitz im Ausland haben und deutsche Städte und Gemeinden beraten, wurden nicht mit angeschrieben.

Vor der Versendung wurde der Fragebogen in mehreren Pretests<sup>57</sup> erprobt. In einer ersten Runde wurde der Fragebogen im persönlichen Interview bei zwei Beratern getestet. Dabei wurde überprüft, ob die Fragen auch ohne zusätzliche mündliche Erläuterung verständlich waren. Zudem, ob die Fragen so gestellt waren, dass die Probanden in der Lage waren, diese zu beantworten ohne ihre spezifischen strategischen Wettbewerbsvorteile preiszugeben. Dieses könnte, das wurde bei den Pretests deutlich, ein Grund sein, den Fragebogen gar nicht auszufüllen.

Der modifizierte Fragebogen wurde dann erneut zwei Pretests unterzogen. Diese wurden nicht in Interviewform sondern schriftlich durchgeführt, um zu testen, ob die Fragen ohne zusätzliche Erläuterungen verständlich waren und ob der Fragebogen insgesamt als übersichtlich bewertet wurde.

Der Fragebogen umfasste sechs DIN A 4 Seiten. Bei den Fragen handelte es sich teilweise um geschlossene, wo es notwendig erschien auch um offene Fragen<sup>58</sup>. Auf der ersten Seite wurden Name, Position und Anschrift des Beraters abgefragt. Der Fragebogen war inhaltlich in drei Teile gegliedert:

Im ersten Teil erhielt der Berater Fragen zum Unternehmen und zur Person gestellt. Beim Unternehmen interessierte die Zahl der Mitarbeiter und Berater, aber auch das weitere Tätigkeitsfeld neben Stadtmarketing und das Gründungsjahr. Bei den Fragen zur Person standen die Ausbildung, das politische Engagement und die angebotenen Dienstleistungen bzw. Branchen im Mittelpunkt.

Im zweiten Teil wurden Referenzprojekte des Probanden und, anhand eines konkreten Referenzprojekts, dessen angebotene Dienstleistungen abgefragt. Dabei interessierte auch der Zeitraum, über den sich die Beratung erstreckte, welche Veranstaltungsformen gewählt wurden und wer am Projekt beteiligt war.

---

<sup>57</sup> Zu den Aufgaben eines Pretests bei schriftlichen Befragungen vgl. auch Friedrichs 1990: 245.

<sup>58</sup> Dabei wurde den "Grundsätzen der Frageformulierung" nach Kromrey 1998: 349f gefolgt und auf einfache Frageformulierung sowie eine Eindeutigkeit der Fragen geachtet.

Der letzte Teil des Fragebogens beschäftigte sich mit dem „Stadtmarketing-Verständnis“ des Probanden. Die Berater wurden gebeten, Stadtmarketing zu definieren und zu beschreiben, welche Schlüsselqualifikationen für eine erfolgreiche Arbeit im Stadtmarketing notwendig sind. Außerdem wurde der Proband um eine Einschätzung seiner Stärken und der Frage, warum immer mehr Kommunen sich eines externen Beraters bedienen, gebeten. Schließlich interessierte die Einschätzung der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing.

Bereits bei der telefonischen Erhebung der Datenbank wurde deutlich, dass die großen, renommierten Consultingsbüros der Fragebogenaktion abwartend-reserviert gegenüberstanden und sich eine Mitarbeit bis zum Erhalt des Fragebogens vorbehielten. Kleine, eher regional bekannte Beratungsbüro dagegen standen der Umfrage i.d.R. sehr offen gegenüber und signalisierten bereits während der telefonischen Adressenerhebung eine Mitarbeit.

Über die Gründe für dieses Verhalten kann nur spekuliert werden. Ein Gesichtspunkt allerdings muss, ohne die Bedeutung dieser Arbeit überschätzen zu wollen, kritisch hinterfragt werden: Für kleine, und manchmal nur regional bekannte Unternehmen, könnte die Aufnahme in diese Datenbank und damit in die Dissertation mit der Hoffnung einhergehen, dadurch den Bekanntheitsgrad steigern zu können. Unternehmen, die noch nicht im Stadtmarketing beratend tätig sind, aber dies zumindest planen, könnten sich erhoffen, durch eine derartige Umfrage in den Stadtmarketing-Beraterkreis eingeführt zu werden. Diese Hoffnung könnte genährt werden durch die Aussage des Begleitschreibens des DGSTB, der die Umfrage unterstützt und ankündigt, „dass die Gesamtheit der von uns vertretenen Städte und Gemeinden von den Ergebnissen profitiert“.

Da dieser Gesichtspunkt nicht vollständig von der Hand zu weisen war, wurde in den Fragebogen ein Kontrollmechanismus eingebaut, durch den Trittbrettfahrer ausgeschlossen werden konnten: Im Fragebogen wurde um die Nennung von Referenzprojekten gebeten. Ausgefüllte Fragebogen, in denen kein Referenzprojekt angegeben war, wurden nicht in die Auswertung aufgenommen. In die Auswertung kamen so nur Fragebogen, in denen Referenzprojekte genannt wurde. Hier wurde bei der jeweiligen Stadt oder Gemeinde telefonisch

nachgeprüft, ob der entsprechende Berater auch tatsächlich in verantwortlicher Funktion beratend tätig war. So konnte sichergestellt werden, dass in die Auswertung nur die Aussagen von Beratern einfließen, welche die gestellten Kriterien erfüllten.

### 6.2.3 Bewertung des Rücklaufs<sup>59</sup>

Im Oktober 1999 wurden 53 Berater<sup>60</sup> von insgesamt 27 Unternehmen persönlich angeschrieben. Bei allen Unternehmen wurde jeweils ein weiteres Exemplar des Fragebogens beigelegt, mit der Bitte, dies an Kollegen, die nicht persönlich angeschrieben wurden aber im Bereich Stadtmarketing tätig sind, weiterzuleiten.

Bei der Befragung handelte es sich um eine Querschnittsuntersuchung. Die Aussendung des Fragebogens erfolgte im Oktober 1999. Im Januar und Februar 2000 wurde bei Beratern<sup>61</sup>, die den Fragebogen bis zu diesem Zeitpunkt nicht zurückgeschickt hatten, mit einer erneuten Versendung des Fragebogens nachgefasst. Führte auch das zu keinem Ergebnis wurde der jeweilige Proband telefonisch oder per E-Mail kontaktiert und erneut um das Ausfüllen des Fragebogens gebeten.

Die schriftliche und telefonische Nachfassaktion endete mit dem 29. Februar 2000. Stichtag der Auswertung war der 15. März 2000. An diesem Tag wurde mit der Auswertung begonnen. Fragebogen, die bis zu diesem Stichtag nicht eingegangen waren, wurden nicht in die Auswertung aufgenommen. Zu diesem Zeitpunkt lagen 23 ausgefüllte Fragebogen vor. Insgesamt hatten sich 18 Un-

---

<sup>59</sup> Die Rücklaufquote ist bis heute ein schwieriges Thema in den Sozialwissenschaften. Roth 1993: 170 sieht in der Rücklaufquote sogar ein "ungelöstes Problem". Fragen wie: „Ab welchem Rücklauf kann eine Umfrage ausgewertet werden?“ Und „Wie ist ein hoher Rücklauf zu erreichen?“ sind nach wie vor nicht allgemeingültig beantwortet.

<sup>60</sup> In der Auswertung wird ausschließlich das Wort "Berater" verwendet, um die zugesagte anonymisierte Auswertung der im Stadtmarketing tätigen Berater und Beraterinnen zu gewährleisten.

<sup>61</sup> Nachgefasst wurde nur bei Beratern, bei denen bekannt war, dass sie im Bereich Stadtmarketing tätig sind. Dies war der Fall, wenn der Verfasserin mindestens zwei Referenzprojekte durch die Literatur, das Internet oder durch persönliche Kenntnis des Projektes bekannt waren.



ternehmen an der Umfrage beteiligt. Einer der zurückgesendeten Bogen kam von einem Berater, der nicht persönlich angeschrieben worden war. Dieser hatte den Fragebogen von einem Kollegen erhalten, der angeschrieben worden war und ebenfalls geantwortet hatte.

Aufgrund der Überprüfung der Referenzstädte („War der jeweilige Berater auch tatsächlich in den angegebenen Städten tätig?“) wurde keiner der Fragebogen von der Auswertung ausgeschlossen. Daneben wurden die Fragen zum Thema „angebotene Dienstleistung“ daraufhin untersucht, ob es sich bei dem angebotenen Produkt auch tatsächlich um Stadtmarketing handelte. Da dies bereits bei der Datenerhebung mit der höchstmöglichen Sorgfalt geprüft wurde, fiel hier kein Unternehmen mehr durch und alle konnten in die Auswertung einbezogen werden.

Insgesamt sieben Personen haben per E-Mail, Telefon oder brieflich mitgeteilt, dass sie nicht oder nicht mehr im Stadtmarketing tätig sind oder nur Teilbereiche wie z.B. Öffentlichkeitsarbeit oder Erhebung von Markt- und Strukturdaten bearbeiten. Allerdings bedurfte diese Aussage in den meisten Fällen einer gezielten Nachfrage. Drei Berater lehnten es grundsätzlich ab, den Fragebogen auszufüllen, da sie befürchteten, zuviel Informationen über ihre Person und das Unternehmen preiszugeben. Bei einigen Beratern war es nicht möglich, die angeschriebene Person persönlich zu erreichen und telefonisch erneut um eine Mitarbeit zu bitten. In manchen Fällen wurden die Anrufe in der Zentrale des Unternehmens oder im Sekretariat abgewiesen, in anderen Fällen wurden ein weiteres Schreiben und eine mündliche Bitte um Rückruf oder Mitarbeit auf dem Anrufbeantworter nicht beantwortet.

Als problematisch erwies sich des weiteren folgendes: Mehrere Consultingbüros zeigten sich grundsätzlich zu einer Mitarbeit an der Umfrage bereit. Diese Mitarbeit fand dann, quasi stellvertretend für die Firma, nur durch einen einzigen Berater statt. Bei telefonischem Nachfassen wurde häufig mitgeteilt, dass das Unternehmen sich bereits an der Umfrage beteiligt habe.

Die verbleibenden 21 Berater, die nicht geantwortet haben, teilen sich demzufolge folgendermaßen auf: Bei zwei Unternehmen (drei angeschriebene Bera-

ter) war es nicht möglich, bei den Beratern persönlich nachzufassen. Hier kann auch über den Grund, weshalb eine Mitarbeit verweigert wurde, nur spekuliert werden. Bei den weiteren 18 Beratern handelt es sich um Berater, die in Firmen tätig sind, von denen mindestens ein Kollege den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt hat. Hier handelt es sich meist um den oben beschriebenen Sachverhalt, dass die Mitarbeit bei der Umfrage durch einen Berater der Firma als erledigt betrachtet wurde. Es lässt sich nun auch nicht ausschließen, dass unter diesen 18 Beratern auch Personen sind, die zwar bei der telefonischen Erhebung angaben, im Stadtmarketing tätig zu sein, dies in der Praxis aber nicht oder nur am Rande sind.

Für eine optimale Auswertung der Daten ist es deshalb lohnenswert, zwei verschiedenen Quoten zu errechnen: eine für den Rücklauf der Unternehmen und eine für den Rücklauf der Berater, zumal im Fragebogen ja sowohl Daten über das Unternehmen als auch persönliche Beraterdaten abgefragt wurden.

Bei der Berechnung der Rücklaufquote bei den Unternehmen wird von folgender Grundgesamtheit ausgegangen:

|  |          |
|--|----------|
| Angeschriebene Unternehmen (lt. Datenbank) | 27       |
| - Nicht im Stadtmarketing tätig            | <u>5</u> |
| Grundgesamtheit Unternehmen                | 22       |

Tabelle 5: Berechnung der Grundgesamtheit Unternehmen

Mit den oben beschriebenen zurückgesendeten Fragebogen von insgesamt 18 verschiedenen Unternehmen ergibt sich eine Rücklaufquote von 81,8 Prozent.

Damit wird bei Fragenkomplex 1 („Fragen zum Beratungsunternehmen“) eine sehr hohe Aussagekraft erreicht, da es hier reicht, wenn pro Beratung ein Fragebogen ausgewertet werden konnte. Aber auch bei den Fragekomplexen 3 („Fragen zu Ihrer bisherigen Tätigkeit“) und 4 („Ihr Verständnis von Stadtmarketing“) kann durch die 80-prozentige Rücklaufquote von einer hohen Aussage-

kraft gesprochen werden. Hat sich doch bei der Auswertung gezeigt, dass die Fragen nach der angebotenen Dienstleistung (3.2.) sowie nach Definition, den Schlüsselqualifikationen, der Auswahlentscheidung für ein Unternehmen und der Weiterentwicklung von Stadtmarketing ( 4.1, 4.2, 4.4, 4.5 und 4.6) von den Beratern desselben Unternehmens nahezu identisch beantwortet werden. D.h. sowohl in der Umsetzung von Stadtmarketing als auch im Verständnis findet sich in den Unternehmen eine hohe Übereinstimmung. Das weist drauf hin, dass es in den Beratungen eine „Konzeption“ gibt, nach der Stadtmarketing-Prozesse abgewickelt werden, als auch eine „Stadtmarketing-Philosophie“, in der das Stadtmarketing-Verständnis der Berater zum Ausdruck kommt.

Bei der Berechnung der Rücklaufquote bei den Beratern wird von folgender Grundgesamtheit ausgegangen:

|  |          |
|--|----------|
| Angeschriebene Berater (lt. Datenbank)   | 53       |
| <u>- Rücklauf ohne pers. Anschreiben</u> | <u>1</u> |
| vorl. Grundgesamtheit vor Auswertung     | 54       |
| <u>- Nicht im Stadtmarketing tätig</u>   | <u>7</u> |
| Grundgesamtheit Berater                  | 47       |

Tabelle 6: Berechnung der Grundgesamtheit Berater

Mit den oben beschriebenen 23 zurückgesendeten Fragebogen ergibt sich eine Rücklaufquote bei den Beratern von 48,9 Prozent.

Diese Rücklaufquote verfügt über eine hohe Aussagekraft, da somit jeder zweite bundesweit tätige Stadtmarketing-Berater den Fragebogen ausgefüllt hat. Darüber, wie sich die Umfrageergebnisse verändert hätten, wenn 100 Prozent der Berater geantwortet hätten, kann nur spekuliert werden. An den bereits erkennbaren Trend bezüglich der Aus- und Weiterbildungssituation, der angebo-

tenen Dienstleistung oder der Einschätzung von Stadtmarketing hätte sich aber nichts grundlegend geändert.

Hinzu kommt: 18 Berater haben den Fragebogen nicht beantwortet, weil ein Kollege aus dem Unternehmen dies getan hat. Wie bereits dargestellt ist es bei den Fragekomplexen 1, 3 und 4 nicht relevant, ob ein oder mehrere Berater einer Firma antworten, da sich die Ergebnisse kaum unterscheiden. Dies lässt sich bei Bögen, die von zwei oder mehreren Kollegen einer Firma beantwortet wurden, eindeutig nachweisen.

Auf einem Formblatt wurden am Anfang des Fragebogens Name, Firma und Adresse abgefragt. Demzufolge wurde der Fragebogen von vier weiblichen und 19 männlichen Beratern ausgefüllt. Dies ergibt einen Frauenanteil von 17 Prozent. Um diesen niedrigen Frauenanteil einordnen zu können, muss er mit dem Anteil der weiblichen Beraterinnen in der eingangs erhobenen Datenbank verglichen werden: Angeschrieben worden waren von 54 Beratern insgesamt sieben weibliche, was einem Frauenanteil von unter 13 Prozent entspricht.

Als Fazit bleibt damit festzuhalten, dass sich über 80 Prozent aller im Stadtmarketing tätigen Consultingfirmen mit einem oder mehreren Beratern an der Umfrage beteiligt haben. Insgesamt kann also von einer sehr hohen Aussagekraft gesprochen werden, zumal bei den Fragekomplexen 1, 3.2 (inkl. aller Unterpunkte) und 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.6 ausreichend ist, wenn jeweils ein Berater einer Firma geantwortet hat. Lediglich bei Fragekomplex 2 kann deshalb nur von einer Rücklaufquote von rund 50 Prozent gesprochen werden.

Systematische Ausfälle lassen sich beim Rücklauf der Beratungsunternehmen nahezu sicher ausschließen. Bei einer Gegenüberstellung der angeschriebenen Beratungsunternehmen mit denen, die sich an der Umfrage beteiligten, zeigt sich, dass hinsichtlich Unternehmensgröße, geographischer Verteilung und Tätigkeitsschwerpunkten keine besonderen Auffälligkeiten vorlagen, d.h. Unternehmen aus allen Gebieten Deutschlands, von unterschiedlicher Größe und mit verschiedenen Dienstleistungsschwerpunkten und Marketing-Ansätzen geantwortet haben. Auch die Befürchtung, dass sich die großen Büros nicht an der Umfrage beteiligen, während die kleinen überproportional antworten, hat sich

nicht erfüllt. Dem konnte durch die sorgfältige Nachfassaktion bei den Großen, die in der ersten Runde nicht geantwortet hatten, begegnet werden.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen: Die im Folgenden gemachten Aussagen zur Beraterbranche in Deutschland verfügen über eine hohe Aussagekraft und können als Grundlage für weitere Forschungen und Aussagen hinsichtlich der interessierenden Fragestellung des Bedeutungsverlustes des Gemeinderates verwendet werden.

## **6.3 Fragenkomplex 1 - Beratungsunternehmen**

### **6.3.1 Auswertung**

#### **6.3.1.1 Unternehmensgröße<sup>62</sup>**

Um Aufschluss über die Größe der im Stadtmarketing tätigen Beratungsunternehmen zu erhalten, wurde die Zahl der Mitarbeiter und die Zahl der Berater abgefragt. Aussagen zu den freien Mitarbeitern interessierten im Rahmen der Umfrage ebenfalls. Die Aussagen variierten dabei aber bei Unternehmen, bei denen mehrere Berater den Fragebogen ausgefüllt hatten, so stark, dass diese Ergebnisse nicht in die Auswertung mit einbezogen wurden.

56 Prozent der Consultingunternehmen im Bereich Stadtmarketing sind kleine Büros, die zwischen einem und zehn Mitarbeitern beschäftigen. Rund die Hälfte dieser kleinen Büros hat fünf und weniger Mitarbeiter, die andere Hälfte zwischen sechs und zehn Mitarbeiter. Ein Drittel der Unternehmen beschäftigt mehr als zehn Mitarbeiter. Knapp ein Viertel aller befragten Unternehmen hat zwischen elf und 50 Mitarbeiter.

Nur elf Prozent der Consultingbüros haben mehr als 50 Mitarbeiter. Diese gehören zu den großen Unternehmen der Beratungsbranche und beschäftigen teil-

---

<sup>62</sup> Die Zahl der festangestellten Mitarbeiter wird als Indikator für die Beurteilung der Unternehmensgröße genommen, da Umsatz oder Gewinn i.d.R. nicht veröffentlicht werden. Freie Mitarbeiter sind hier nicht eingerechnet, da die Tätigkeit von Mitarbeiter zu Mitarbeiter und

weise Hunderte von Mitarbeitern an mehreren nationalen und internationalen Niederlassungen. Diese Unternehmen bieten ein breites Spektrum an Beratungsdienstleistung an, die Kommunalberatung ist hier von unter-geordneter Bedeutung. Die folgende Abbildung illustriert die Zahl der festangestellten Mitarbeiter:

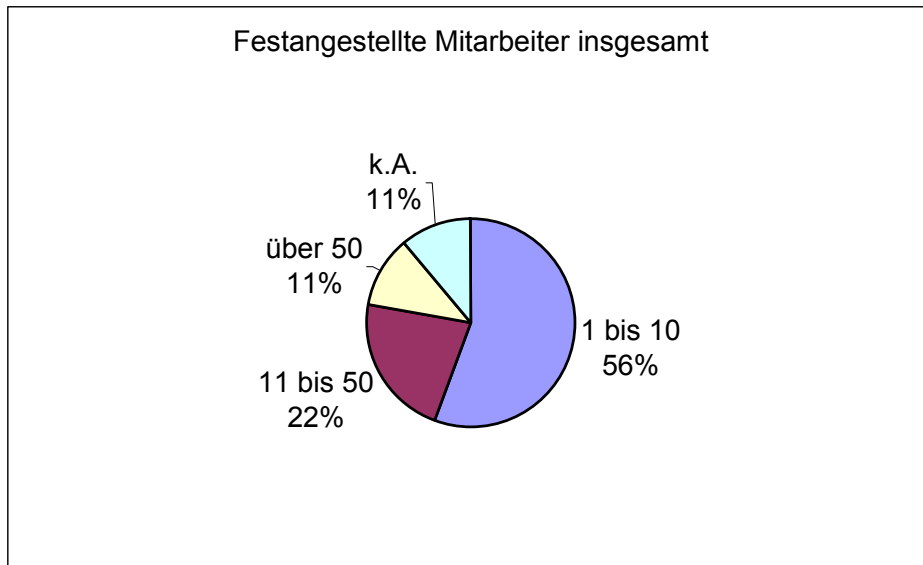


Abbildung 3: Zahl der festangestellten Mitarbeiter

Diese Größenverteilung bestätigt sich bei der Frage nach der Zahl der festangestellten Berater. 50 Prozent und damit immerhin die Hälfte aller Büros sind kleine Unternehmen mit weniger als sechs beratend tätigen Mitarbeitern. Lediglich zwei Büros beschäftigen 25 und mehr Berater. Die nachstehende Abbildung zeigt diesen Sachverhalt:

von Unternehmen zu Unternehmen stark variiert.

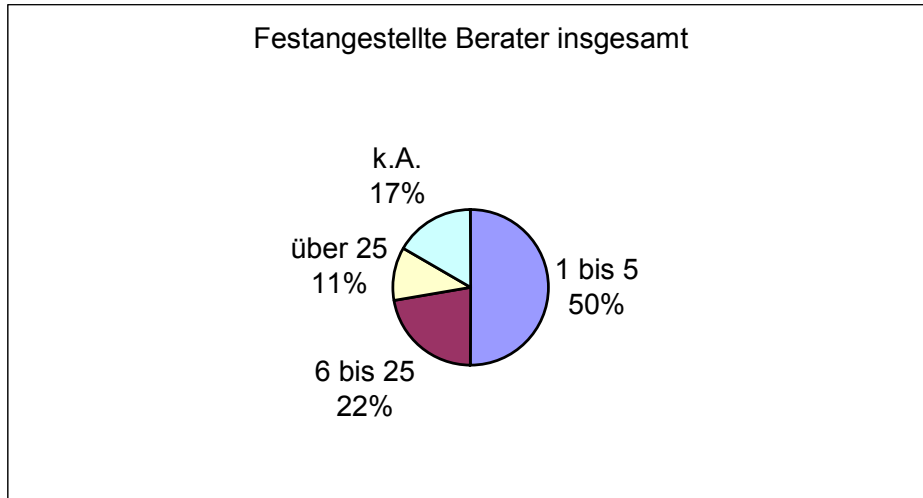


Abbildung 4: Zahl der festangestellten Berater

### 6.3.1.2 Tätigkeitsbereiche

Die zweite Frage interessierte sich für die Tätigkeitsbereiche der Unternehmen. Es wurde abgefragt, ob zu den Kunden lediglich die öffentliche Hand zählt und welche Branchen und Personengruppen des Weiteren beraten werden.

Zwei Drittel aller Unternehmen sind nicht ausschließlich für die öffentliche Hand tätig, sondern bedienen auch Auftraggeber der freien Wirtschaft und halbstaatliche Organisationen. Fünf von 18 Consultingbüros dagegen sind lediglich für die öffentliche Hand tätig, allerdings nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf Landes- und Bundesebene. Die folgende Abbildung illustriert dies:



Abbildung 5: Unterteilung nach Kundenkreis

Bei der Frage nach den Tätigkeitsfeldern neben Stadtmarketing zeigt sich, dass die Consultingbüros in sehr unterschiedlichen Bereichen beraten. Häufig genannt wurden v.a. Dienstleistungen für den Einzelhandel (Handelsberatung). Weitere Nennungen, die von drei und mehr befragten Firmen genannt wurden, waren der Bereich Tourismus (Gastgewerbe/gastronomische Betriebe/Fremdenverkehr) und der Bereich Immobilien (Anlagenberatung/ Investorenkonzepte).

### 6.3.1.3 Tätigkeitsdauer im Stadtmarketing

Des Weiteren wurden die Firmen nach ihrem Gründungsjahr gefragt. Zudem, ob sie seit der Gründung im Stadtmarketing tätig sind oder ob diese Dienstleistung später ins Angebot mit aufgenommen wurde.

Bei einer Analyse der Jahreszahlen, seit denen die Consultingbüros im Bereich Stadtmarketing tätig sind, zeigt sich, dass es zwei zeitliche Häufungen gab: Mehr als die Hälfte aller Büros begann zwischen 1987 und 1990 mit der Tätigkeit im Bereich Stadtmarketing. Zwischen 1991 und 1994 begann lediglich ein weiteres Büro damit, Stadtmarketing anzubieten. In den Jahren 1995, 1996 und 1997 traten die restlichen 40 Prozent der befragten Unternehmen auf den



Markt. Die nachstehende Abbildung zeigt, seit wann die befragten Unternehmen mit der Dienstleistung Stadtmarketing am Markt sind:

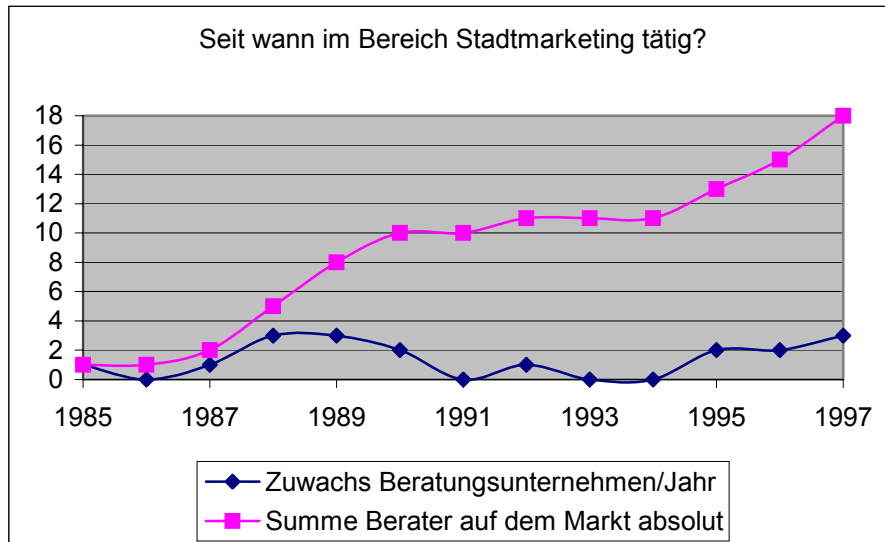


Abbildung 6: Tätigkeitsdauer im Stadtmarketing

Ein Drittel der Unternehmen ist bereits seit der Gründung im Stadtmarketing tätig. Bei genauerer Analyse der Tätigkeitsfelder wird deutlich, dass diese Consultingbüros v.a. wegen Stadtmarketing entstanden sind. Der Beratungsschwerpunkt dieser Unternehmen liegt eindeutig auf Stadtmarketing und Dienstleistungen, die damit in engem Zusammenhang stehen, wie Handelsberatung, Wirtschaftsförderung, Städteplanung. Das erste dieser Unternehmen wurde 1988 gegründet, das jüngste entstand 1997. Zwei Drittel der befragten Unternehmen haben Stadtmarketing im Laufe der Zeit in ihr Beratungsangebot aufgenommen.

### 6.3.2 Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mehr als die Hälfte der Consultingbüros kleine, inhabergeführte Büros mit bis zu fünf Beratern sind. Daneben gibt es deutschlandweit einige mittelgroße Unternehmen mit bis zu 15 Beratern. Von untergeordneter Bedeutung sind im Stadtmarketing die großen, internationalen Consultingbüros.

Beratungsunternehmen, die lediglich die öffentliche Hand bedienen, sind in der Minderheit, zwei Drittel bedienen auch sonstige Auftraggeber. Dabei zeigt sich aber, dass es sich dabei häufig um Branchen handelt, die einen Bezug zum kommunalen Umfeld haben, wie Einzelhandel, Tourismus oder Immobilienwirtschaft. Einige wenige Unternehmen haben sich auf die Beratung der öffentlichen Hand spezialisiert, beraten dann aber auch über die kommunale Ebene hinaus.

Gleicht man die Größe der Unternehmen mit den Tätigkeitsfeldern ab, zeigt sich, dass vier der fünf Büros, die lediglich für die öffentliche Hand tätig sind, zu den kleinen Unternehmen mit weniger als fünf Beratern gehören. Die Unternehmen mit mehr als 25 Beratern dagegen beraten nicht nur die öffentliche Hand, sondern darüber hinaus die unterschiedlichsten Branchen.

Insgesamt lassen sich die Beratungsunternehmen daraus resultierend in drei Gruppen unterteilen:

➤ Stadtmarketing-Spezialisten

Hier handelt es sich um kleine Unternehmen, die vorwiegend im Bereich Stadtmarketing tätig sind. Zu den Kunden gehören v.a. Städte und Gemeinden. Diese Consultingbüros ergänzen ihre Dienstleistung durch andere kommunale Beratungszweige.

➤ Kommunal-Spezialisten

Dies sind kleine sowie mittelgroße Unternehmen mit bis zu 25 Beratern. Zu den Kunden dieser Kommunalberater gehören neben Städten und Gemeinden v.a. der Einzelhandel und Handels- und Gewerbevereine, touristische Kunden sowie der Investoren- und Immobilienbereich. Das Dienstleistungsangebot reicht von Stadtmarketing über Machbarkeitsstudien bis hin zu Handelsberatung und touristischen Konzepten.

➤ Generalisten

Die Generalisten sind überwiegend große Consultingbüros mit Dutzenden von Mitarbeitern. Die Kunden kommen aus allen Branchen. Zum Dienst-

leistungsangebot gehört die ganze Palette der Beratungsdienstleistungen von der Strategieberatung über die Prozessoptimierung bis zur Umsetzungsunterstützung.

Bei Unternehmen, die im Bereich Stadtmarketing beraten, lassen sich zwei zeitliche Häufungen herauskristallisieren. Mehr als die Hälfte aller Büros begann zwischen 1987 und 1990 mit dieser Tätigkeit. Zwischen 1991 und 1994 kam lediglich ein weiteres Büro auf den Markt. In den Jahren 1995, 1996 und 1997 begannen weitere 40 Prozent mit der Tätigkeit im Bereich Stadtmarketing. Diese Zahlen machen deutlich, dass Stadtmarketing als kommunales Instrument über die Anfangsphase hinausgekommen ist und auch nach der ersten Stadtmarketing-Welle von Städten und Gemeinden angegangen wird.

Fasst man die Erhebungen zur Frage nach dem Beginn der Stadtmarketing-Tätigkeit zusammen, lassen sich die Beratungsbüros in zwei Gruppen unterteilen:

➤ Unternehmen der ersten Stunde

Bezeichnet die Büros, die in der ersten Gründungswelle entstanden sind und seit zehn und mehr Jahren im Stadtmarketing tätig sind. Diese Büros sind mehrheitlich Büros mit fünf und mehr Beratern und bieten ihre Dienstleistung zum Teil von mehr als einer Niederlassung aus an.

➤ Nachzügler

Bezeichnet die Gruppe derer, die sich in den vergangenen fünf Jahren am Markt etabliert haben. Dabei handelt es sich mit einer Ausnahme um kleine, inhabergeführte Büros.

Vergleicht man die Unternehmen der ersten Stunde mit den Nachzüglern hinsichtlich ihrer konzeptionellen Ausrichtung, lässt sich kein grundsätzlicher Unterschied herausarbeiten.

Rund ein Drittel der befragten Consultingunternehmen ist von Beginn an im Stadtmarketing tätig und wohl zumindest teilweise zu diesem Zweck entstanden. Das weitere Beratungsangebot korrespondiert hier eng mit Stadtmarketing

und bezieht kommunale Dienstleistungen wie Handelsberatung, Wirtschaftsförderung, Städteplanung mit ein. Die anderen zwei Drittel haben ihr Dienstleistungsangebot zu unterschiedlichen Zeitpunkten um Stadtmarketing erweitert.

## **6.4 Fragenkomplex 2 - Zur Person**

### **6.4.1 Auswertung**

#### **6.4.1.1 Alter**

Im Fragebogen wurden die Berater zunächst nach ihrem Lebensalter gefragt. Der Altersdurchschnitt der Befragten liegt bei 40,7 Jahren. 56 Prozent aller Consulter sind 40 Jahre und jünger. Nur 13 Prozent sind 50 Jahre und älter. Der jüngste Berater ist zum Zeitpunkt der Erhebung 29 Jahre, der älteste 60 Jahre alt.

Der Altersschwerpunkt liegt zwischen 31 und 40 Jahren. Nahezu die Hälfte derer, die den Fragebogen beantwortet haben, ist im Alter zwischen 31 und 40 Jahren. Immerhin ein Viertel aller Berater ist 35 Jahre und jünger. Die folgende Abbildung zeigt die Altersverteilung in Prozent:

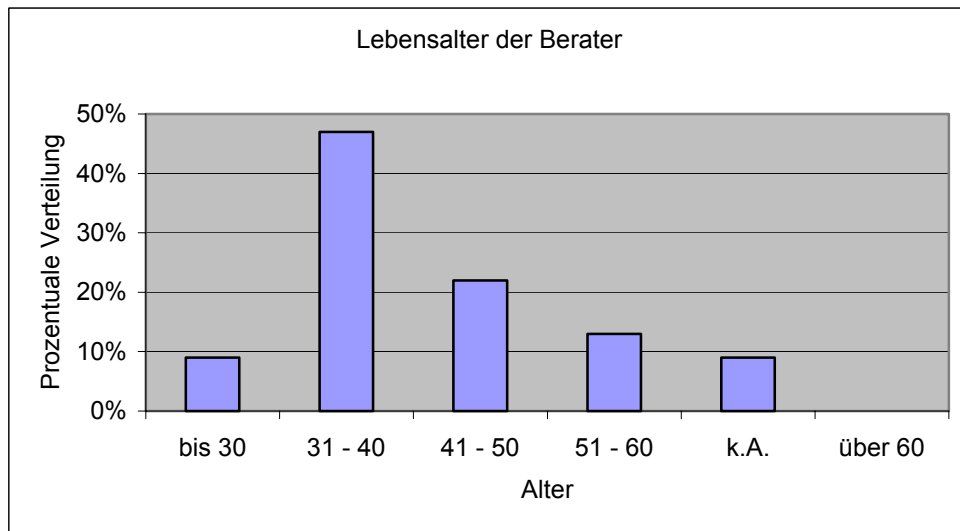


Abbildung 7: Altersverteilung der Berater

Neben dem Lebensalter interessierte im Fragebogen die Dauer der Beratertätigkeit im Bereich Stadtmarketing. Nahezu die Hälfte der Befragten ist seit neun und mehr Jahren im Bereich Stadtmarketing beratend tätig (43 Prozent). Lediglich etwas über ein Fünftel aller Befragten dagegen kann nur auf eine Berufserfahrung von bis zu drei Jahren verweisen, ein Drittel ist zwischen vier und acht Jahre im Stadtmarketing tätig. Im Durchschnitt sind die Befragten seit 7,1 Jahren als Stadtmarketing-Consulter beschäftigt<sup>63</sup>.

#### 6.4.1.2 Ausbildung

Eine weitere Frage richtete sich auf die Ausbildung der Berater. Dabei interessierte, ob ein Abschluss an einer Fachhochschule oder Universität abgelegt wurde, welche Studienschwerpunkte gewählt wurden und welche zusätzlichen Ausbildungen oder Qualifikationen erworben wurden.

<sup>63</sup> Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Voraussetzung, um in die Bewertung mit aufgenommen zu werden, war, dass der Berater mindestens ein Projekt bereits abgeschlossen hatte oder in einer Kommune länger als zwei Jahre tätig war.

Die Berater haben keine einheitliche Ausbildung hinter sich und kommen aus sehr unterschiedlichen Fachrichtungen. Die Umfrage hat jedoch gezeigt, dass über zwei Drittel entweder Wirtschaftswissenschaftler sind oder aus dem Bereich Geographie/Raumplanung kommen. Unter den Befragten finden sich zudem mehrere Sozialwissenschaftler. Unter Sonstiges findet sich u.a. ein Verwaltungswissenschaftler. Die Abbildung zeigt, welche Ausbildung die Berater absolviert haben:

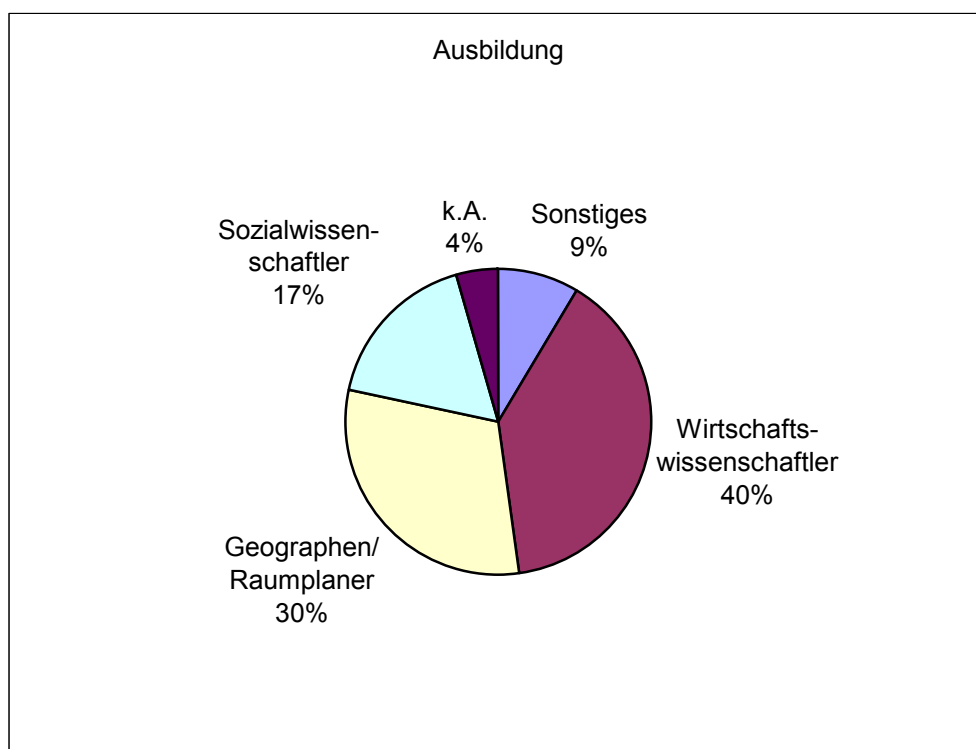


Abbildung 8: Hochschulausbildung der Berater

Über 90 Prozent der Berater haben ein Hochschulstudium absolviert. Weniger als 10 Prozent haben an einer Fachhochschule studiert. Dabei lassen sich aber keine „Kaderschmieden“ herausarbeiten, die Berater haben ihre akademische Ausbildung an Universitäten bundesweit absolviert. Am häufigsten findet sich der Titel Diplom-Volkswirt (5 Nennungen), gefolgt von Diplom-Geograph (4 Nennungen). Mindestens zwei Nennungen finden sich auch bei Diplom-Kaufmann und Diplom-Ing. Raumplanung.

Fast ein Drittel der Berater hat seine akademische Ausbildung mit einer Dissertation abgeschlossen: Insgesamt sieben der 23 Befragten haben promoviert. Dr. rer. pol. ist der am häufigsten genannte Titel. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Berater mit Universitätsabschluss und mit Promotion:

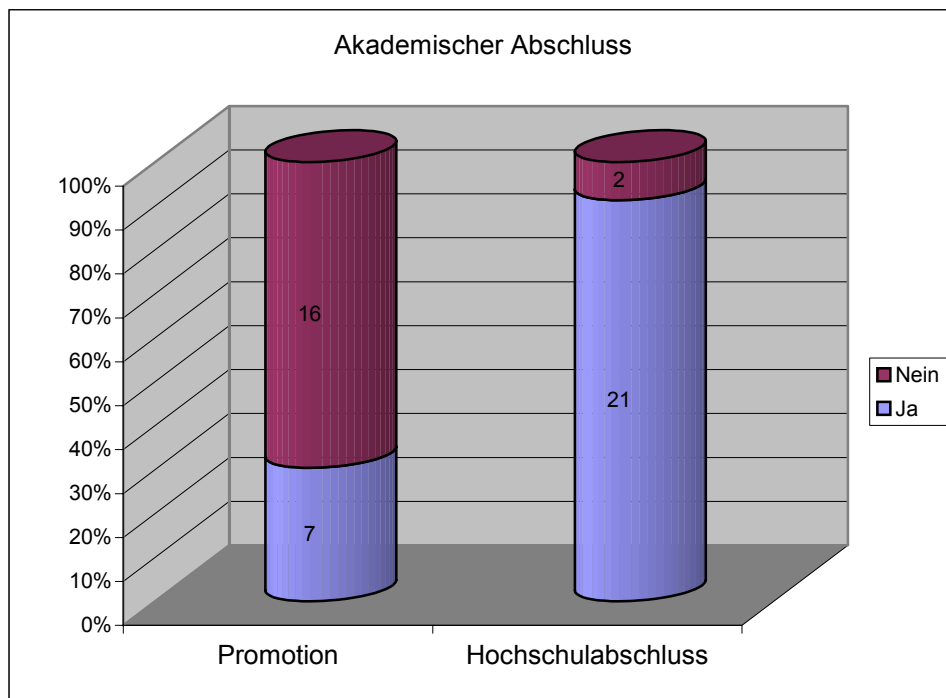


Abbildung 9: Akademischer Abschluss und Promotion

### 6.4.1.3 Berufserfahrung

Neben der Ausbildung wurde nach der Berufserfahrung der Berater gefragt. Dabei interessierte, in welchem Bereich Berufserfahrung gesammelt wurde und wie lange diese Tätigkeit jeweils dauerte.

Ein Drittel der Berater war bereits vor der bisherigen Tätigkeit im Consulting tätig<sup>64</sup>. Dabei finden sich sowohl Beratungstätigkeit im kommunalen Bereich als

<sup>64</sup> Maßgeblich ist die Berufstätigkeit, die vor der Stadtmarketingberatung überwiegend ausgeübt wurde.

auch für die öffentliche Verwaltung insgesamt und für die Wirtschaft. Vier der 23 Befragten waren im Vorfeld in der Kommunalverwaltung als Oberbürgermeister, Bürgermeister oder in anderer leitender Funktion tätig. Drei Berater haben Berufserfahrung im Bereich Marketing, hier v.a. im Bereich Marktforschung gesammelt. Fünf Berater kommen aus den unterschiedlichsten Bereichen, u.a. Forschung und Lehre.

Ein Teil der Berater hat vor der jetzigen Tätigkeit nur wenig Berufserfahrung gesammelt, andere dagegen verfügen über jahrelange Erfahrung in Schlüsselbereichen wie Marketing oder kommunalem Know-how. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Tätigkeiten:

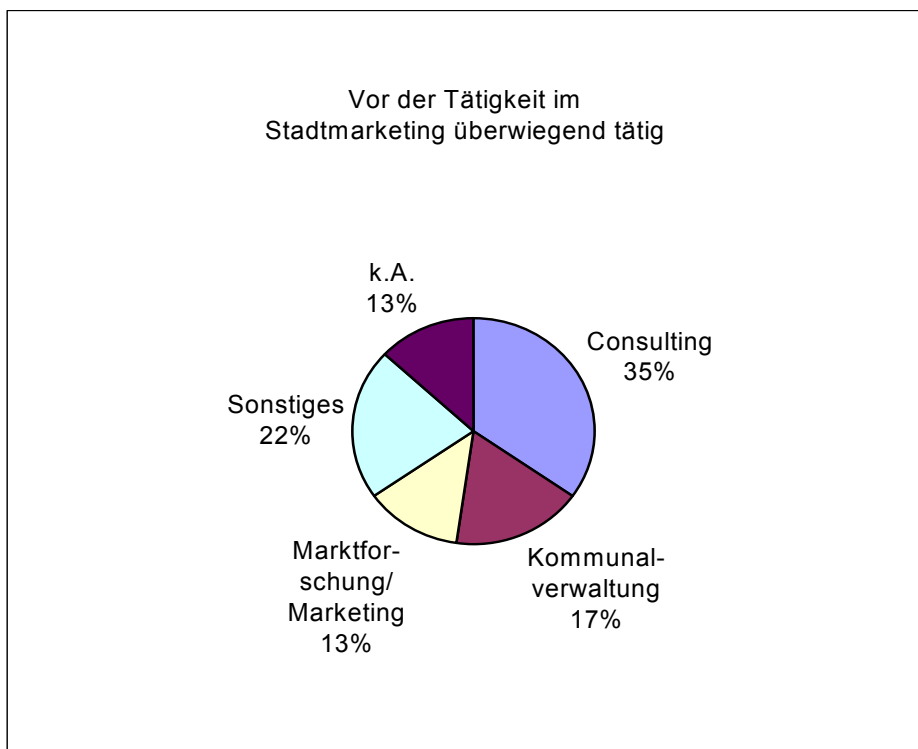


Abbildung 10: Berufserfahrung der Berater



#### **6.4.1.4 Weitere Tätigkeitsfelder**

Schließlich interessierte bei den Fragen zur Person, in welchen Branchen die Befragten neben Stadtmarketing tätig sind und wie die weiteren Beratungsdienstleistungen konkret aussehen.

Neben Stadtmarketing bieten die befragten Berater eine breite Palette weiterer Beratungsschwerpunkte in den unterschiedlichsten Branchen an. Mehrfach genannt wurden die Bereiche Immobilien, Tourismus und Einzelhandel. Eine Beratungstätigkeit im Rahmen der Lokalen Agenda 21 gehört ebenfalls zu den Schwerpunkten. Vereinzelt tauchen aber auch Branchen wie die Automobilindustrie oder die Konsumgüterindustrie auf.

Die, neben den im Stadtmarketing angebotenen, Dienstleistungen erstrecken sich von der Moderation über Leitbildentwicklung bis hin zu Organisations- und Strategieberatung. Zudem gehört bei mehreren Beratern auch räumliche Planung zum Beratungsangebot. Wie bei den Beratungsunternehmen auch, zeigt sich, dass der deutlich größere Teil der Berater v.a. im Bereich der kommunalen Beratung tätig ist. Was nicht heißt, dass diese nur für die öffentliche Verwaltung tätig sind, sondern darüber hinaus im kommunalen Umfeld für Gewerbevereine, örtliche Investoren etc.

#### **6.4.1.5 Politisches Engagement**

Um Aufschluss über Gremienerfahrung der Berater zu erhalten, wurde abgefragt, ob sich die Berater politisch engagieren oder dies getan hatten. Außerdem wurde um eine Beschreibung dieses politischen Engagements gebeten.

Rund ein Drittel der Befragten ist politisch gar nicht interessiert. Ein weiteres Drittel ist oder war stark engagiert. Das restliche Drittel unterteilt sich in mittelmäßiges bzw. geringes Engagement. Zwei Berater machten keine Aussagen zu diesem Themenbereich.

Das politische Engagement reicht dabei von der Angehörigkeit zu einem Kommunalparlament über eine Tätigkeit als Landesminister bis hin zu innerparteilichem Engagement in unterschiedlichen Funktionen von der Ortsebene bis zum Landesverband.

Rund 50 Prozent waren oder sind politisch nicht oder kaum engagiert und waren es auch nie. Als Grund wurde häufig Zeitmangel angegeben, v.a. die zeitintensive Tätigkeit als Berater hindere an einem politischen Engagement. Die folgende Darstellung zeigt, inwieweit die befragten Consulter politisch engagiert waren oder sind:

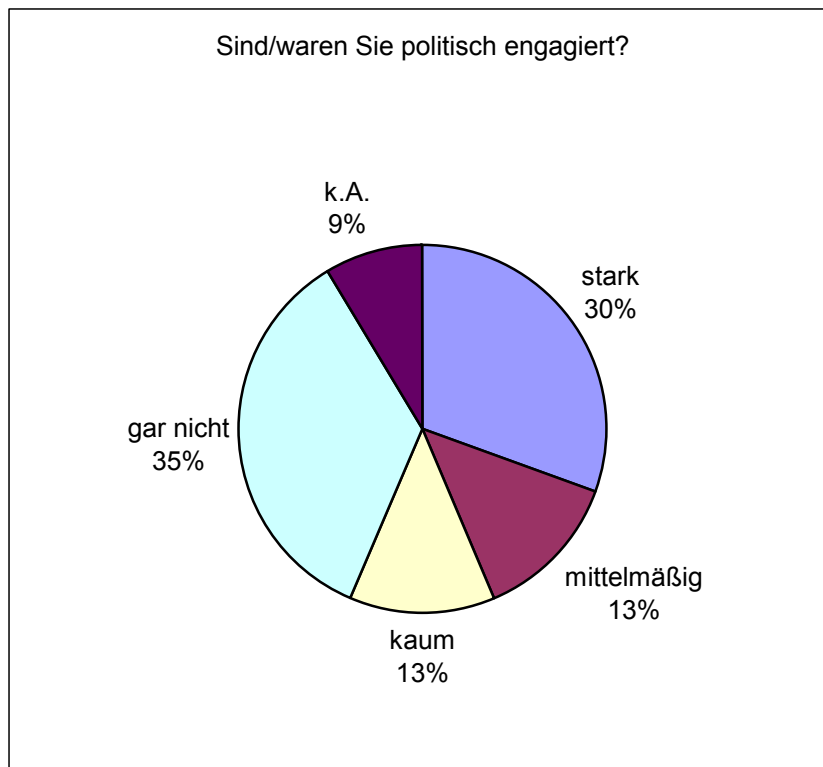


Abbildung 11: Intensität des politischen Engagements

Von den zehn Befragten, die angaben, stark oder zumindest mittelmäßig stark politisch engagiert zu sein oder gewesen zu sein, bestätigten 80 Prozent, dass diese politische Tätigkeit bei der Arbeit als Berater hilfreich sei. Dabei wurden im wesentlichen zwei Gründe angegeben.

Erstens sei es durch dieses Engagement möglich, ein „politisches Gespür“ zu entwickeln. Zweitens erwarben die Berater ihren Angaben zufolge mit politischer Erfahrung auch Kenntnisse von politischen Strukturen und Kommunikations- und Entscheidungsprozessen.

### 6.4.2 Fazit

Der Altersdurchschnitt der Berater liegt bei 40,7 Jahren. Über die Hälfte aller Befragten ist 40 Jahre und jünger. Nur 13 Prozent sind 50 Jahre und älter. Damit bestätigt sich, dass es sich um eine junge Branche handelt, in der auch das durchschnittliche Einstiegsalter niedrig ist: 33,6 Jahre.

Durchschnittlich sind die befragten Consulter seit 7,1 Jahren im Stadtmarketing tätig. Nahezu die Hälfte ist seit mehr als neun Jahren im Stadtmarketing beratend tätig.

Vergleicht man die Publikationen, v.a. Zeitschriftenaufsätze, der Anfangszeit von Stadtmarketing mit den Autoren und Beratern von heute, wird deutlich, dass gerade die Beraterpersönlichkeiten auch heute noch größtenteils am Markt tätig sind, die entscheidend zur Konzeptionalisierung von Stadtmarketing als kommunalpolitischem Instrument beigetragen haben.

Zwei Drittel der Berater kommen aus den Bereichen Wirtschaftswissenschaften oder Geographie/Raumplanung, 90 Prozent haben ein Hochschulstudium absolviert und nahezu ein Drittel hat dies mit einer Promotion abgeschlossen. Lediglich zwei Berater sind ausgebildete Verwaltungswissenschaftler. Dies ist bemerkenswert, da im Rahmen von Stadtmarketing auch Verwaltungsmodernisierung thematisiert und nicht selten in den Marketing-Katalog aufgenommen wird. Dies zeigt, dass mittlerweile eben verstärkt andere wissenschaftliche Disziplinen Einzug ins kommunale Geschehen gehalten haben. Ein Drittel der Berater hat vor seiner jetzigen Tätigkeit Erfahrung im Consulting gesammelt. Daneben vor allem im Marketing oder einer Kommunalverwaltung.

Neben Stadtmarketing sind die Berater in verschiedenen Branchen mit unterschiedlichen Beratungsdienstleistungen am Markt tätig. Häufig sind dies aber Branchen und Dienstleistungen, die in enger Verbindung mit Stadtmarketing stehen, wie die Bereiche Tourismus, Einzelhandel und Immobilien oder das Entwickeln von Leitbildern und Marketing-Konzeptionen.

Rund ein Drittel der Befragten war oder ist politisch stark engagiert. Dabei reicht das Engagement von der Tätigkeit auf Orts- oder Kreisebene bis hin zur Tätig-

keit in Ämtern mit Regierungsverantwortung auf Länderebene. Zeitmangel wurde überwiegend als Grund genannt, keine politischen Funktionen anzustreben. Fast alle, die sich politisch engagieren, sind der Ansicht, dass dies für die Arbeit als Berater hilfreich sei. Zum einen, um politisches Gespür zu entwickeln und zum anderen, um Kenntnisse von Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zu gewinnen.

## **6.5 Fragenkomplex 3 - Stadtmarketing-Tätigkeit**

### **6.5.1 Auswertung**

#### **6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung**

Im Fragebogen wurde konkret abgefragt, in welchen Städten Stadtmarketing-Projekte geleitet wurden und wo aktuell Stadtmarketing-Prozesse laufen. Die Angaben wurden telefonisch nachgeprüft: Es wurde gefragt, ob die jeweilige Firma dort tatsächlich einen Beratungsauftrag hatte bzw. hat und ob der Beantworter dort für das Projekt verantwortlich war bzw. ist.

Von den Befragten wurden Gemeinden mit wenigen tausend Einwohnern bis zu Großstädten mit mehreren hunderttausend Einwohnern beraten. Teilweise gaben die Berater einige wenige Projekte an, teilweise auch mehr als ein Dutzend.

Bei der Analyse der angebotenen Dienstleistungen wurde ein konkreter Stadtmarketing-Prozess abgefragt<sup>65</sup>. Dabei ergab sich folgendes Dienstleistungsangebot: Zum Stadtmarketing-Prozess gehören bei über 90 Prozent der analysierten Prozesse folgende Bausteine:

---

<sup>65</sup> Die Befragten wurden gebeten, sich bei allen Fragen zur angebotenen Dienstleistung auf das Projekt zu beziehen, welches sie im Jahr 1998 am meisten beschäftigt hatte. Damit ergibt sich eine vergleichbare Grundlage. Zwangsläufig wird so auch ein Projekt ausgewählt, bei dem eine breitere Dienstleistungspalette erbracht wurde. Kleinere Projekte, bei denen nur Teilberatungen geleistet wurden, wurden nicht analysiert, da sie erst gar nicht angege- ben wurden.

- Erstellung einer Status-quo-Analyse
- Erarbeitung eines Stadtleitbildes
- Erstellung eines Maßnahmenplanes
- Projektbegleitende Tätigkeiten (wie Vorbereiten von Pressemeldungen, Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse u.ä.)
- Moderation von Stadtmarketing-Projektgruppen, Arbeitskreisen und Foren

Anders verhält es sich bei den Dienstleistungen „Umsetzungsbegleitung“ und „Controlling“. Rund 60 Prozent der Berater geben an, mit der Umsetzung des Maßnahmenplanes bzw. mit einzelnen Projekten beauftragt worden zu sein. Eine Erfolgskontrolle schließlich führen im Rahmen des beschriebenen Stadtmarketing-Projektes nur etwa ein Viertel der befragten Berater durch.

Auf die Frage nach sonstigen Beratungsdienstleistungen wurden genannt: Auswahl und Coaching des City-Managers, Sofortmaßnahmen in den Bereichen ÖPNV oder Tourismus, Werbliche Umsetzung des Logos, Konzeption eines innerstädtischen Einkaufszentrums u.a. Diese zusätzlich angebotenen Dienstleistungen können unter dem Stichwort „Projektmanagement einzelner Maßnahmen“ zusammengefasst werden.

#### **6.5.1.2 Zeitraum**

Neben der detaillierten Beschreibung der angebotenen Bausteine des Stadtmarketing-Prozesses interessierte auch die Dauer der Beratung. Dabei wurde unterschieden zwischen einer Tätigkeit unter sechs Monaten, zwischen sechs Monaten und einem Jahr, zwischen einem und 2,5 Jahren sowie über 2,5 Jahren.

Neun der 22 abgefragten Stadtmarketing-Prozesse dauerten zwischen einem und 2,5 Jahren. Lediglich jeweils vier Prozesse wurden unter sechs Monaten bzw. zwischen sechs und 12 Monaten durchgeführt. Immerhin fünf Projekte liefen den Angaben der Befragten zufolge zum Zeitpunkt der Umfrage bereits länger als 2,5 Jahre. Die nachstehende Abbildung zeigt die Dauer in Prozent:

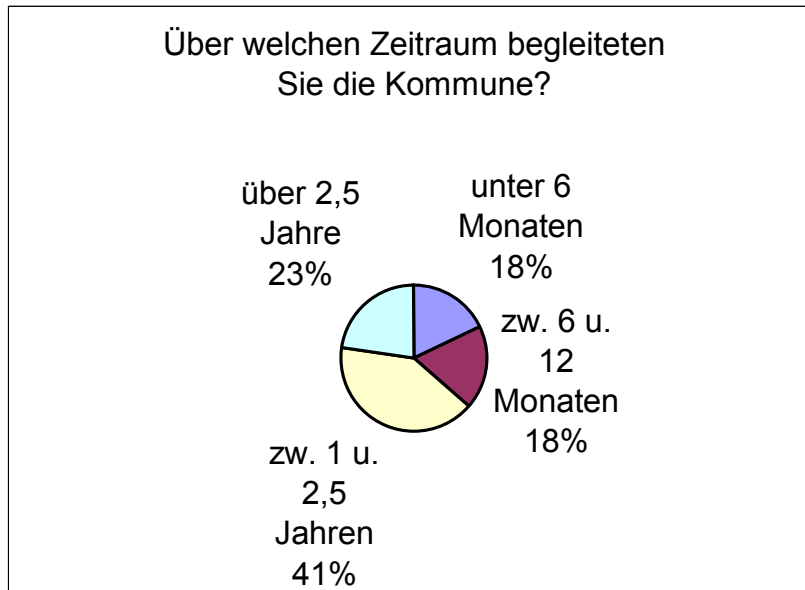


Abbildung 12: Dauer der abgefragten Stadtmarketing-Prozesse

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Dauer der externen Prozessbegleitung auch die Anzahl der geleisteten Beratungsbausteine erhöht. Dieser Aussage muss aber folgendes hinzugefügt werden: Es gibt auch Stadtmarketing-Projekte, die länger als 2,5 Jahre begleitet wurden, ohne dass Umsetzungsbegleitung und Controlling geleistet wurden. Auch gibt es Projekte, die weniger als sechs Monate die Dienste eines externen Beratungsbüros in Anspruch nehmen. Dabei muss sich, nach Angaben mehrerer Berater, die externe Begleitung nicht zwangsläufig auf eine Leitbild-Erstellung reduzieren. In der Umfrage wurden Prozesse analysiert, bei denen die Begleitung der Externen unter sechs Monaten lag und die trotzdem sowohl eine Stärken-Schwächen-Analyse mit anschließender Leitbild-Erstellung und Maßnahmenformulierung mit Umsetzungsbegleitung durchgeführt wurde als auch eine Umfrage zur Bürgerbeteiligung.

### 6.5.1.3 Am Prozess beteiligte Personen

Abgefragt wurde des Weiteren, ob zur Durchführung von Stadtmarketing ein zentrales Lenkungsgremium<sup>66</sup> eingerichtet wird und welche örtlichen Gruppen darin vertreten sind.

Von den 22 ausgewerteten Projekten richteten 20 ein Lenkungsgremium ein. Zwei Prozesse fanden ohne eine derartige zentrale Steuerungseinheit statt. In den Lenkungsgremien sind die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen beteiligt. Die folgenden Gruppen wurden dabei genannt<sup>67</sup>: Architekten, ausländische Mitbürger, Banken, Einzelhandel, Frauenbeauftragte, Gemeinderat, Handwerk, Haus- und Grundbesitzer, Industrie, Jugendliche, Kirchen, Parteien, Handelskammer, Tourismus, Vereine, überregionale Wirtschaftsförderer.

Bei über 90 Prozent der 22 analysierten Prozesse sind Vertreter aus Verwaltung, Einzelhandel sowie Handwerk/Industrie vertreten. Dabei variieren Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter im Lenkungsgremien, auch die Besetzung wird unterschiedlich vorgenommen. Dies reicht von Einbindung der Verwaltungsspitze bis hin zur Einbindung der kompletten Führungsebene des Rathauses. Daneben nehmen ebenfalls fast immer Vertreter des örtlichen Gewerbes am Lenkungsgremium teil.

Die weiteren Teilnehmer werden je nach lokalem Schwerpunkt ausgewählt. So sind in einer Tourismusgemeinde die örtlichen Touristiker mit eingebunden, dagegen werden in einer Industriestadt eher die Gewerkschaften beteiligt sein. Die Größe der Lenkungsgremien bei den untersuchten Projekten variiert von unter zehn bis über 40 Personen.

---

<sup>66</sup> Im Folgenden soll der Begriff Lenkungsgremium für den zentralen, steuernden Arbeitskreis verwendet werden, der zur Realisierung eines Stadtmarketing-Prozesses eingesetzt wird. Werden weitere thematische Arbeitsgruppen eingesetzt, wird der Begriff Arbeitskreis verwendet.

<sup>67</sup> Ein Teil dieser Begriffe wurde im Fragebogen vorgegeben und konnte angekreuzt werden, ein Teil wurde im zweiten Teil der Frage ermittelt. Die Reihenfolge ist alphabetisch und ent-

Gemeinsam ist allen untersuchten Prozessen, die mit einem zentralen Lenkungsgremium arbeiten, dass lokale Interessenvertreter eingebunden sind. Dies gilt, das zeigt die weitere Analyse, sowohl bei der Erarbeitung des Stadtleitbildes als auch bei der Erstellung des Maßnahmenplanes mit kurz-, mittel- und langfristigen Zielen. Erst in der Umsetzung des Maßnahmenkataloges nimmt die Beteiligung von Interessenvertretern ab.

Dabei sind unterschiedlich viele lokale Akteure eingebunden. Mindestens fünf Gruppierungen sind in allen Prozessen beteiligt, dies reicht bis zu über einem Dutzend Interessenvertreter verschiedenster Organisationen und Einrichtungen. Im Durchschnitt sind acht kommunale Interessensgruppen im Lenkungsgremium engagiert. In keinem einzigen untersuchten Prozess jedoch ist der Gemeinderat den Interessenvertretern zahlenmäßig überlegen.

#### **6.5.1.4 Beteiligung des Gemeinderates**

Im Fragebogen wurde außerdem das Engagement des Gemeinderates abgefragt. Um die Beteiligung des Gemeinderates bewerten zu können, wurde zuerst analysiert, ob der Rat integriert ist, und dann gefragt, wie diese Beteiligung konkret aussieht.

Von den 22 betrachteten Prozessen ist der Gemeinderat in vier Fällen nicht involviert. Das heißt, immerhin in einem Fünftel der Prozesse wird Stadtmarketing ohne Gemeinderat realisiert. Die übrigen 18 Prozesse beteiligen den Gemeinderat im zentralen Lenkungsgremium. In einem Fall im Rahmen von Workshops, in 13 Prozessen sind alle Fraktionen eingebunden, in fünf Prozessen lediglich einzelne Mitglieder, die stellvertretend für alle Fraktionen stehen. Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Zusammenhänge:

spricht nicht der Zahl der Nennungen.



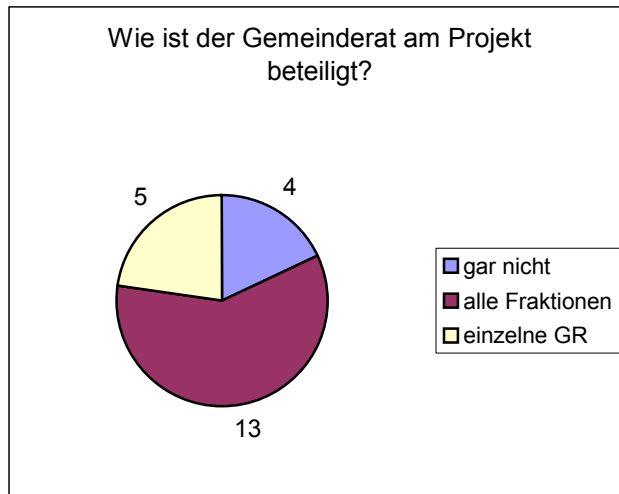


Abbildung 13: Beteiligung des Gemeinderates

#### 6.5.1.5 Bürgerbeteiligung

Ebenfalls von Interesse war das Maß der Bürgerbeteiligung über die Arbeit im Lenkungsgremium hinaus. Es wurde abgefragt, ob eine Befragung der Bürger stattfindet und ob eine Beteiligung durch Hearings oder Foren gewährleistet ist. Des Weiteren, wie Bürgerengagement sonst gefördert wird.

Die Bürgerbeteiligung gestaltet sich sehr unterschiedlich. Bei der überwiegenden Mehrheit sind neben den Arbeitskreisen weitere Bürger durch Umfragen, Workshops, Foren u.ä. beteiligt. In sechs Prozessen wird darauf verzichtet. Die nachstehende Abbildung zeigt die unterschiedliche Bürgerbeteiligung in Prozent:

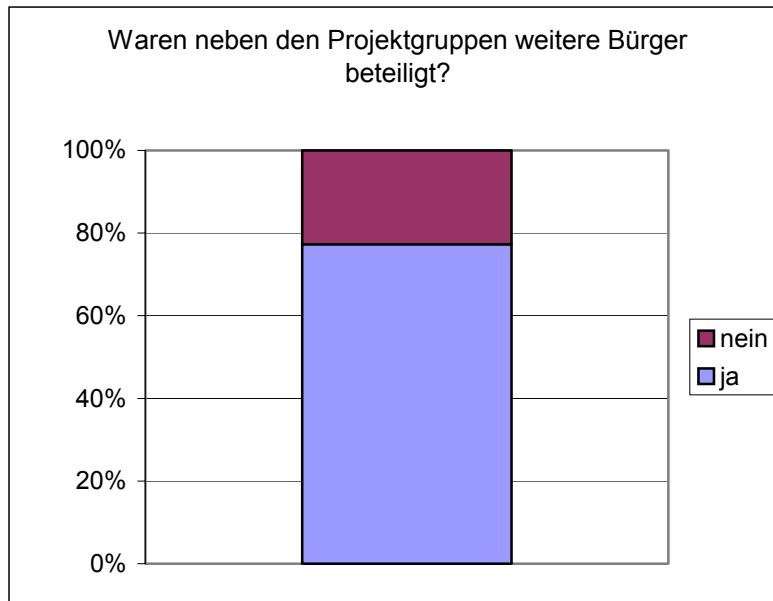


Abbildung 14: Bürgerbeteiligung

Dabei findet Bürgerbeteiligung in unterschiedlichen Ausprägungen statt. In rund einem Drittel der Prozesse werden die Bürger durch Umfragen beteiligt. Zum Teil durch eine schriftliche Befragung ausgewählter Haushalte, zum Teil durch Befragung von Passanten oder bestimmten Zielgruppen.

In mehr als der Hälfte der untersuchten Kommunen sind Bürger neben diesen schriftlichen Interviews durch Hearings, Foren oder Arbeitskreise eingebunden. Dabei werden die Schwerpunkte, je nach Kommune, unterschiedlich gesetzt. Folgende Themen wurden besonders aufgearbeitet: Bürgerbeteiligung, Fußgängerzone, Freizeit, Handel/Einzelhandelsstandort, Städtebau, Innenstadt, Jugend, Leitbildentwicklung, Soziales, Tourismus, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft, Wissenschaft/Forschungsstandort, Wohnen, Kulutr, Entwicklung von Freizeiteinrichtungen.

### 6.5.2 Fazit

Aus der Einwohnerzahl kann i.d.R. ein Rückschluss auf die Größe des Beratungsunternehmens gezogen werden. Grundsätzlich ist die Aussage haltbar, dass die großen Consultingbüros mit über 20 Beratern überwiegend in Großstädten tätig sind und dass Großstädte nicht die Dienste kleiner Büros mit fünf

und weniger Beratern in Anspruch nehmen. Dabei trifft aber nicht zu, dass mittelgroße Unternehmen nur mittelgroße Städte beraten und inhabergeführte, kleine Büros nur kleine Städte und Gemeinden. Die Übergänge sind in dieser Größenordnung fließend.

Bei über 90 Prozent der analysierten Prozesse gehörten das Erstellen einer Status-quo-Analyse, die Erarbeitung eines Stadtleitbildes und eines Maßnahmenplanes sowie projektbegleitende Tätigkeiten wie das Vorbereiten von Pressemeldungen, Zusammenfassen der Sitzungsergebnisse etc. zur Beratungsleistung. Eine Erfolgskontrolle wird nur in einem Viertel der Prozesse vom begleitenden Berater durchgeführt.

Die Dauer der Beratung reicht von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren, nahezu die Hälfte der abgefragten Projekte dauert zwischen einem und 2,5 Jahren. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Dauer der externen Prozessbegleitung auch die Anzahl der geleisteten Beratungsbausteine erhöht.

Nahezu in allen analysierten Stadtmarketing-Projekten wird ein zentrales Steuerungsgremium in Form eines Lenkungsgremiums eingesetzt. Fast immer sind dabei Verwaltung, Einzelhandel und Handel/Industrie eingebunden. Die weiteren Vertreter hängen stark von den örtlichen Wirtschafts- und Sozialstrukturen sowie der aktuellen Problemsituation ab.

In fast allen Projekten sind Mitglieder des Gemeinderates im Lenkungsgremium eingebunden. Bei immerhin knapp zwei Dritteln der untersuchten Projekte alle Fraktionen, bei den anderen einzelne Gemeinderäte. In einem Fünftel ist der Gemeinderat nicht am Prozess beteiligt. Hier lässt sich gegenüber den anderen Prozessen kein auffälliger Unterschied hinsichtlich Bürgerbeteiligung, Einbindung gesellschaftlich relevanter Gruppen oder Prozessdauer feststellen.

Drei Viertel der analysierten Projekte beteiligten Bürger über die Arbeit im Lenkungsgremium hinaus am Prozess. Dabei kann keine einheitliche Form der Bürgerbeteiligung herausgearbeitet werden. Häufig wurden Bürger anfangs durch eine Umfrage und im weiteren Verlauf des Prozesses durch thematische Foren oder Arbeitskreise zu einzelnen Fragestellungen eingebunden.

## 6.6 Fragenkomplex 4 - Stadtmarketing-Verständnis

### 6.6.1 Auswertung

#### 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing

Die Probanden wurden gebeten, mit eigenen Worten den Begriff Stadtmarketing zu definieren. Dafür standen sechs Zeilen zur Verfügung. Die Antworten reichen von der Nennung einzelner Schlagworte bis zu ausformulierten Sätzen.

Die Definitionen unterscheiden sich dabei grundsätzlich hinsichtlich der Dimensionen. So besagt beispielsweise eine Definition lediglich, dass es sich bei Stadtmarketing um ganzheitliche Stadtentwicklungspolitik handelt, eine andere geht detailliert auf die zu bearbeitenden kommunalen Gestaltungsbereiche und die zu verwendenden Instrumente ein. Um diesen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, wurde eine mehrstufige Analyse vorgenommen: In einem ersten Schritt wurde eine Wortanalyse durchgeführt, in einem zweiten der Versuch unternommen, die Definitionen zu typologisieren. Insgesamt wurden 21 Definitionen untersucht.

Bei der Wortanalyse wurde untersucht, welche Schlagworte mehrfach fallen und gezählt, wie häufig diese in den Definitionen der Berater vorkommen. Die Schlagworte „ganzheitlich“ und „Stadtentwicklung“ werden jeweils siebenmal genannt, das entspricht einem Drittel der Definitionen. Dabei tauchen die beiden Worte häufig, aber nicht zwingend zusammen auf. In knapp einem Drittel der Definitionen wird von „Kommunikation“ oder „kommunikativ“ gesprochen. Jeweils fünf Nennungen gibt es bei den Begriffen Konzeption/Konzept sowie Ziel/zielorientiert, strategisch wird viermal genannt. Schließlich beschreiben je drei Berater Stadtmarketing mit den Schlagworten Koordination, Steuerung oder Positionierung/positionieren.

Dabei betonen allerdings nur wenige die strategische Dimension ihrer Arbeit. Es bleibt offen, ob dies nicht geschieht, weil durch die Begriffe ganzheitlich und Stadtentwicklung die strategische Ausrichtung bereits klar wird, oder aber weil bewusst darauf verzichtet wird, um formal nicht in die Aufgaben der kommunale

Vertretungskörperschaft einzugreifen. Die folgende Tabelle zeigt die Häufigkeit der Nennungen der einzelnen Begriffe<sup>68</sup>:

| Definition                   | Nennung |
|------------------------------|---------|
| Ganzheitlich                 | 7       |
| Stadtentwicklung             | 7       |
| Kommunikation/kommunikativ   | 6       |
| Konzeption/Konzept           | 5       |
| Ziel/zielorientiert          | 5       |
| Strategisch                  | 4       |
| Koordination                 | 3       |
| Steuerung                    | 3       |
| Positionierung/positionieren | 3       |
| Befragte Berater             | 21      |

Tabelle 7: Wortanalyse Definition

In einem zweiten Schritt wurde der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Ansätze zu typologisieren. Dabei bestand die Schwierigkeit, wie eingangs beschrieben, darin, dass die Berater nicht an einen einheitlichen Rahmen gebunden waren, sondern sehr unterschiedliche Dimensionen zu Papier brachten.

- Grundsätzlich lassen sich die Definitionen in die folgenden beiden Ansätze aufteilen:

#### Ganzheitlicher Ansatz

Dieser Ansatz bezieht alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder mit ein bzw. schließen keine von vorne herein aus, d.h. ganzheitlich steht für eine Stadtentwicklung, die möglichst alle relevanten kommunalen Politikfelder und die jeweiligen Zielgruppen einbezieht. 15 der 21 zu bewertenden Definitionen lassen sich hierunter einordnen.

---

<sup>68</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

➤ **Partieller Ansatz**

Dieser Ansatz bezieht explizit nur Teile der kommunalen Zielgruppen und Handlungsfelder mit ein. Sechs der 21 zu bewertenden Definitionen lassen sich hierunter einordnen. Dabei stehen bei diesen Definitionen unterschiedliche politische Handlungsfelder im Mittelpunkt, diese reichen von Tourismus über Wirtschaft bis hin zu Einzelhandel.

Die nachstehende Abbildung zeigt die zusammenfassende Typologisierung der Ansätze:

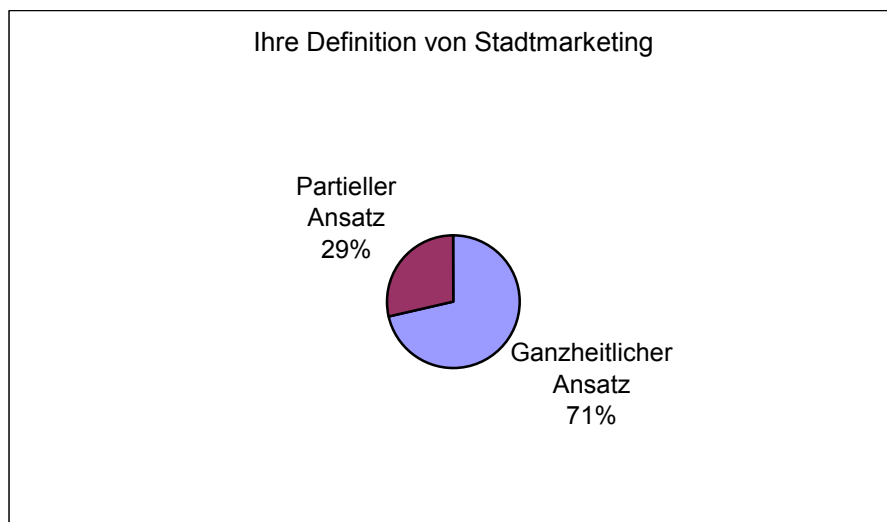


Abbildung 15: Typologisierung der Stadtmarketing-Definitionen

### 6.6.1.2 Schlüsselqualifikationen

Neben der Definition von Stadtmarketing wurde ebenfalls in einer offenen Frage nach den Schlüsselqualifikationen gefragt, die ein Berater braucht, um erfolgreich im Bereich Stadtmarketing arbeiten zu können. Die Probanden wurden gebeten, maximal drei Angaben zu machen, konnten aber auch weniger als drei Qualifikationen nennen. Die meisten machten von der Möglichkeit, drei Begriffe zu nennen, Gebrauch, wenige gaben nur zwei Schlüsselqualifikationen an, niemand nur eine. Ein Berater beantwortete die Frage nicht. Die genannten Begriffe wurden zu Gruppen zusammengefasst. Dabei wurde darauf verzichtet, Begriffe zu interpretieren und lediglich eindeutige Begriffe zugeordnet.

Die am häufigsten genannte Schlüsselqualifikation kann unter dem Schlagwort Methodenkompetenz zusammengefasst werden. Insgesamt 14 Befragte geben dies an. Dabei ist hier der Begriff Moderatorenkenntnisse mit acht Nennungen an der Spitze, aber auch Kenntnisse von Gruppendynamik und Kreativitätstechniken sind darunter zu finden.

Über die Hälfte der 22 Antwortenden sieht in Fachwissen eine Schlüsselqualifikation. Hierunter sind die Begriffe Wissen oder Fachwissen sowie Kenntnisse in Kommunalpolitik oder Marketing subsumiert.

An dritter Stelle steht die Fähigkeit zur Kommunikation. Immerhin acht Befragte und damit mehr als ein Drittel geben dies als Schlüsselqualifikation an. Hierunter fallen die Begriffe Kommunikationsfähigkeit, kommunikative Fähigkeiten und kommunikativ. Nicht zugeordnet wurde die Nennung Sozialkompetenz, da nicht eindeutig klar ist, ob diese Nennung als Kommunikationsfähigkeit interpretiert werden kann.

Unter der Qualifikation Geduld/Ausdauer wurden v.a. die beiden Begriffe Durchhaltevermögen und langer Atem zusammengefasst. Insgesamt sieben Berater gaben an, dass dies eine Schlüsselqualifikation sei. Zweimal genannt wurden des Weiteren die folgenden Begriffe: ganzheitliches Denken/Transferdenken, Menschenkenntnis, Sozialkompetenz. Die Tabelle zeigt die genannten Schlüsselqualifikationen und deren Nennungshäufigkeit:

| Schlüsselqualifikation  | Nennungen |
|-------------------------|-----------|
| Methodenkompetenz       | 14        |
| Fachwissen              | 12        |
| Kommunikationsfähigkeit | 8         |
| Geduld/Ausdauer         | 7         |
| Ganzheitliches Denken   | 4         |
| Menschenkenntnis        | 2         |
| Sozialkompetenz         | 2         |
| Befragte Berater        | 22        |

Tabelle 8: Schlüsselqualifikationen im Stadtmarketing

### 6.6.1.3 Persönliche Stärken

Breiter gestreut als bei der Frage nach den Schlüsselqualifikationen fielen die Antworten bei der Frage nach der Einschätzung der persönlichen Stärken aus. Auch hier wurde um die Nennung von höchstens drei Stärken gebeten. Bei dieser Frage verweigerten vier Befragte die Antwort, zum Teil mit dem Hinweis, dass diese Einschätzung besser von anderen vorgenommen werden sollte. Die Frage beantworteten insgesamt 19 Probanden.

Acht Befragte geben an, eine ihrer persönlichen Stärken sei es, kommunikativ zu sein bzw. über Kommunikationsfähigkeit zu verfügen. Sechs Consulter nennen methodisches Wissen bzw. Erfahrung als eine persönliche Stärke.

Fachwissen, das bei den Schlüsselqualifikationen an zweiter Stelle auftrat, wird bei dieser Frage nur fünfmal genannt. Ebenfalls fünf Nennungen, und damit mehr als ein Viertel aller Befragten, geben an, ihre persönliche Stärke sei es, auf die Kommune einzugehen und individuelle Lösungsansätze und Konzepte zu präsentieren. Drei Probanden schließlich nennen als eine ihrer persönlichen Stärken eine umsetzungsorientierte Vorgehensweise. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Nennungshäufigkeit der persönlichen Stärken der Berater:



| <b>Stärke</b>                          | <b>Nennungen</b> |
|--|------------------|
| Kommunikativ                           | 8                |
| Methodenwissen                         | 6                |
| Erfahrung                              | 6                |
| Fachwissen                             | 5                |
| Individuelle Bearbeitung jeder Kommune | 5                |
| Umsetzungsorientierung                 | 3                |
| Befragte Berater                       | 19               |

Tabelle 9: Persönliche Stärke der Berater

#### **6.6.1.4 Stärken des Unternehmens (Strategischer Wettbewerbsvorteil)**

Bei einer weiteren Frage wurden die Probanden darum gebeten, einzuschätzen, warum die Wahl einer Kommune auf sie bzw. ihr Unternehmen fällt und nicht auf einen Mitbewerber. Damit sollte die Einschätzung des eigenen strategischen Wettbewerbsvorteils vorgenommen werden. Diese Frage war als offene Frage formuliert, bei der Auswertung wurden inhaltlich identische Begriffe zusammengefasst.

Am häufigsten wird als Stärke des Unternehmens bzw. der Beraterperson dessen Erfahrung genannt. Insgesamt zehn Probanden verweisen darauf, damit mehr als die Hälfte. Immerhin rund ein Drittel glaubt, wegen seiner qualitativ hochwertigen Arbeit beauftragt worden zu sein. Schwierig trennen lässt sich diese von den fünfmal genannten Begriffen Bekanntheit/guter Ruf. Dabei wird ja impliziert, dass die eigene Arbeit qualitativ gut ist, sonst würde Bekanntheit eher ins Gegenteil umschlagen. Vier Probanden geben an, aufgrund der Qualifikation und/oder Qualität der Mitarbeiter ausgewählt zu werden. Dreimal schließlich wird darauf hingewiesen, dass die umsetzungsorientierte Vorgehensweise Aufträge brächte. Die Tabelle zeigt diesen Sachverhalt:

| <b>Begriff</b>         | <b>Nennungen</b> |
|------------------------|------------------|
| Erfahrung              | 10               |
| Qualität               | 6                |
| Bekanntheit/guter Ruf  | 5                |
| Mitarbeiter            | 4                |
| Umsetzungsorientierung | 3                |
| Befragte Berater       | 19               |

Tabelle 10: Stärke des Unternehmens

#### **6.6.1.5 Gründe für den Einsatz Externer**

Eine weitere offene Frage interessierte sich für die Einschätzung der Frage, warum sich immer mehr Kommunen eines externen Beraters bedienen und Stadtmarketing nicht in eigener Regie durchführen.

Die Frage wurde von 21 Beratern beantwortet. Mehr als die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass in den Kommunen nicht genügend Kompetenzen hinsichtlich des Vorgehens bei Stadtmarketing vorhanden seien. Dabei erstreckt sich das nicht vorhandene Wissen von Kommunikationsprozessen über Gruppendynamik bis hin zu ganz pauschalen Aussagen wie fehlendes Know-how.

Nach Einschätzung der befragten Berater ist Neutralität ein weiterer wichtiger Grund für das Engagement eines Externen. So gibt nahezu die Hälfte aller Befragten an, dass neutrales Vorgehen, d.h. Vorgehen ohne personelle Abhängigkeiten oder persönliche Interessen, als einer der entscheidenden Gründe für den Einsatz Externer anzusehen ist.

Rund ein Viertel meint, dass Berater eingesetzt werden, damit der Blick über den Tellerrand gewährleistet sei und Ideen und Innovationen aus anderen Kommunen und Bereichen eingebracht werden könnten. Ebenfalls fünfmal wird genannt, dass der Berater Unbequemes sagen kann und, wenn nötig, auch wehtun kann.

Vier Berater schließlich geben an, dass der Prophet im eigenen Land nichts gilt. Ihrer Ansicht nach liegt die Schwierigkeit in Kommunen nicht darin, dass die notwendige Kompetenz vorhanden ist, entscheidend sei, dass Dinge von Außenstehenden angestoßen werden. Schließlich liegt der zunehmende Einsatz drei Beratern zufolge in der mangelnden Personalausstattung der Kommunen. Die folgende Abbildung zeigt die Gründe für den Einsatz Externer und die Häufigkeit der Nennungen:

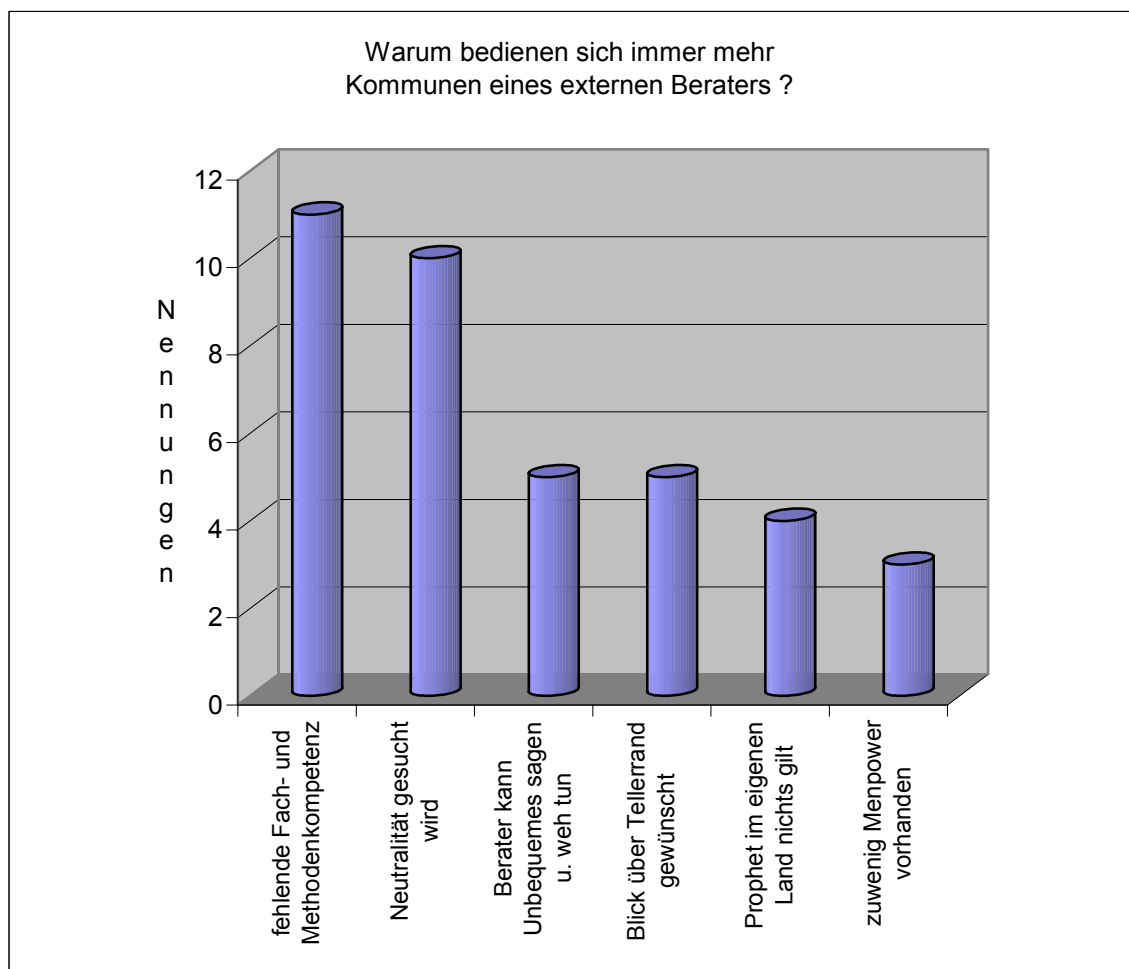


Abbildung 16: Gründe für den Einsatz externer Berater im Stadtmarketing

### 6.6.1.6 Weiterentwicklung in der kommunalen Praxis

Bei der letzten Frage wurde um eine Einschätzung der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis gebeten. Dabei standen drei Antwortmöglichkeiten zur Auswahl:

- Stadtmarketing wird weiterhin als gesamtstädtische Strategie verstanden
- Stadtmarketing wird sich eher auf einzelne Fragestellungen konzentrieren (z.B. innerstädtischer Bereich, Industrieansiedlung, Tourismusförderung)
- Sonstiges

Bei dieser Frage nach der Weiterentwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis zeigt sich ein differenziertes und uneinheitliches Meinungsbild. Die Frage wurde von 22 Probanden beantwortet. Es wurde nicht eingeschränkt, dass lediglich eine Antwort angekreuzt werden konnte.

Die Antworten lassen in etwa eine Drittelung der Beantwortenden zu. Etwas mehr als ein Drittel vertritt die Ansicht, dass Stadtmarketing künftig als gesamtstädtische Strategie verstanden werden wird. Ein zweites Drittel dagegen meint, dass Stadtmarketing sich in Zukunft auf einzelne Fragestellungen konzentrieren wird. Der dritte Teil der Antwortenden schließlich ist der Ansicht, dass Stadtmarketing sich sowohl in die eine als auch in die andere Richtung weiterentwickeln werde. Dabei wurde von mehreren darauf hingewiesen, dass dies entscheidend abhinge von der Größe der Stadt, d.h. für kleinere Städte werde sich die gesamtstädtische Strategie anbieten, für Großstädte die Konzentration auf einzelne Themenfelder. Die folgende Abbildung zeigt die divergierenden Einschätzungen bezüglich der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis:



Abbildung 17: Einschätzung der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis

### 6.6.2 Fazit

Stadtmarketing wird von den befragten Consultern unterschiedlich definiert. Dies zeigt, dass sich in der kommunalen Praxis bis heute keine allgemeingültige Definition herauskristallisiert hat. In rund einem Drittel der von den Probanden formulierten Definitionen finden sich, dies ergab eine Wortanalyse, die Begriffe ganzheitlich und Stadtentwicklung, i.d.R. in unmittelbarem Zusammenhang. Mehrfach Nennungen gibt es auch bei den Begriffen Kommunikation/kommunikativ, Konzept/Konzeption, Ziel/zielorientiert sowie strategisch.

Bei einer Typologisierung der Definitionen lassen sich zwei Ansätze herausarbeiten:

➤ Ganzheitlicher Ansatz

Dieser bezieht alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder mit ein und geht davon aus, dass eine Kommune im Rahmen eines Stadtmarketing-Prozesses strukturell verändert wird, um sich in eine vorher vereinbarte Position zu bringen. Dabei geht diese über eine bloße Attraktivitätssteigerung hinaus und bezieht insbesondere eine Verbesserung der Kommunikation in der Stadt mit ein. Dieser Ansatz wird von über drei Vierteln der Befragten vertreten.

➤ Partieller Ansatz

Dieser greift weniger weit und bezieht nur Teile der kommunalen Zielgruppen und Handlungsfelder mit ein. I.d.R. steht hier ein zentrales kommunales Problemfeld wie Wirtschaft, Tourismus oder Einzelhandel im Mittelpunkt der Aktivitäten. Dieser Ansatz wird von knapp einem Viertel der Consulter vertreten.

Methodenwissen und Fachkompetenz sind die zentralen Schlüsselqualifikationen im Stadtmarketing. Jeweils mehr als die Hälfte aller befragten Consulter geben auf die Frage nach Schlüsselqualifikationen diese beiden Bereiche an. Jeweils über ein Drittel halten Kommunikationsfähigkeit und Geduld/Ausdauer für eine unabdingbare Qualifikation, um erfolgreich beraten zu können.

Bei der Frage nach der Einschätzung der eigenen Stärken werden am häufigsten kommunikative Fähigkeiten genannt. Ebenfalls als herausragende, eigene Stärke schätzen jeweils ein Drittel die folgenden ein: Methodenwissen, Erfahrung, Fachwissen und individuelle Bearbeitung einer Kommune.

Damit ergibt sich zwischen der Einschätzung der Schlüsselqualifikationen und der Selbsteinschätzung insbesondere bei der Frage von Methoden- und Fachwissen einen Bruch. Dies wird zwar als entscheidende Schlüsselqualifikation beurteilt, bei der Bewertung der eigenen Stärken wird aber die Fähigkeit zur Kommunikation häufiger genannt.

Als wichtigsten strategischen Wettbewerbsvorteil ihres Unternehmens sehen die befragten Berater ihre Erfahrung im Bereich Stadtmarketing an. Daneben ist die Qualität der geleisteten Arbeit und die Bekanntheit des Unternehmens eine zentrale Stärke der befragten Unternehmen. Die Qualifikation der Mitarbeiter und eine umsetzungsorientierte Vorgehensweise werden des Weiteren vereinzelt angegeben.

Damit lassen sich die Argumente für den Einkauf externes Know-Hows in zwei Gründe zusammenfassen:

➤ Fach- und Methodenkompetenz

Auch bei der Frage, warum Kommunen externe Berater mit der Durchführung von Stadtmarketing-Projekten beauftragten, kommt der Fach- und Methodenkompetenz eine zentrale Rolle zu. Über die Hälfte der Berater gibt an, dies sei der Grund für den Einsatz Externer.

➤ Politisch-Perspektivische Gründe

Daneben kommt politisch-perspektivischen Gründen eine zentrale Bedeutung zu. Nahezu in jeder Antwort wird einer der folgenden Gründe genannt: Neutralität, Berater kann Unbequemes sagen, Blick über den Tellerrand gewährleisten, Prophet gilt im eigenen Land nichts. Eine eher untergeordnete Rolle spielt den Einschätzungen der Probanden zufolge die Tatsache, dass in Kommunen nicht genügend personelle Ressourcen für die Durchführung eines Stadtmarketing-Projektes vorhanden seien.

Bei der Frage nach der weiteren Entwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis ergibt sich kein einheitliches Meinungsbild bei den befragten Beratern. Etwas mehr als ein Drittel erwartet, dass Stadtmarketing weiter als gesamtstädtische Strategie verstanden wird. Ein zweites Drittel ist der Ansicht, dass Stadtmarketing sich auf einzelne kommunale Fragestellungen konzentrieren wird. Eine Entwicklung sowohl in die eine als auch in die andere Richtung erwartet ebenfalls ein Drittel der Berater. Die weitere Entwicklung ist ihrer Ansicht nach abhängig von der Größe der Stadt.

Dies lässt zwei Schlüsse zu:

- Die zukünftige Entwicklung von Stadtmarketing in der kommunalen Praxis geht nicht zwangsläufig in eine Richtung, sondern ist durchaus offen.
- Es ist eine Entwicklung denkbar, die für kleine bzw. mittelgroße Städte und Großstädte uneinheitlich ist. Bei kleineren Städten werden Stadtmarketing-Prozesse verstanden als ganzstädtische Strategien, in Großstädten dagegen eher als Instrument um Teilbereiche weiterzuentwickeln.

## **6.7 Fazit der Umfrage: Stadtmarketing als Indikator eines Bedeutungsverlustes des Gemeinderates**

Der Gemeinderat verliert durch Stadtmarketing an Bedeutung. Dies ist das zentrale Ergebnis der bundesweiten Umfrage. Diese Interpretation wird im Folgenden im Einzelnen erläutert. Dabei soll diese Argumentation geführt werden, indem der Blick zuerst auf die Beratungsunternehmen und die dort tätigen Mitarbeiter gerichtet wird. Zudem wird dann der Stadtmarketing-Prozess, dessen Ziele sowie die beteiligten Personen zielgerichtet unter dem Blickwinkel eines Bedeutungsverlustes des Gemeinderates untersucht.

Bereits bei einer Analyse der Beratungsunternehmen und dort tätigen Berater können Schlussfolgerungen zur zentralen Frage der Arbeit gezogen werden: Beim Blick auf Ausbildung, Berufserfahrung, politisches Engagement sowie Kundenkreis und weiterem Tätigkeitsfeld wird deutlich, dass bei den wenigsten Beratern Erfahrungen mit der kommunalen Ebene und den besonderen Gegebenheiten einer vom Volk gewählten Vertretung vorhanden sind. Die Rolle, die Berater im Stadtmarketing spielen, darf nicht unterschätzt werden: Über drei Viertel aller Städte ziehen externe Berater zur Vorbereitung oder zur Prozessdurchführung im Stadtmarketing hinzu (Grabow 1998: 108).

Über zwei Drittel der Berater haben ihr Studium entweder im Bereich Wirtschaftswissenschaften oder Geographie/Raumplanung absolviert, d.h. kommen aus verwaltungs- und politikfernen Studiengängen. Weniger als 20 Prozent der Berater sammelte vor der jetzigen Tätigkeit Berufserfahrung im kommunalen



Bereich, rund die Hälfte der Berater war oder ist nicht politisch tätig. So gehörte kaum einer der Berater jemals einem Parlament an. Auch bei den Beratungsunternehmen ist der Fokus nicht nur auf die kommunale Ebene gerichtet, über zwei Drittel der Firmen sind neben der Kommunalberatung auch in anderen Bereichen tätig.

Stadtmarketing wird damit von Beratern begleitet, die in den wenigsten Fällen über kommunale Erfahrung vor ihrer jetzigen Tätigkeit verfügen und eher den Umgang mit Aufsichtsräten und Geschäftsführern als Gemeinderäten und Oberbürgermeistern gewohnt sind. Die Herangehensweise an Stadtmarketing ist demzufolge eher determiniert von betriebswirtschaftlichen und raumplanerischen Gesichtspunkten denn von Politischen.

Ein Ergebnis der Umfrage ist, dass bei über 90 Prozent aller Prozesse Vertreter aus Einzelhandel, Verwaltung sowie Handwerk/Industrie beteiligt sind. Nur in rund 60 Prozent aller Prozesse dagegen ist der Gemeinderat mit allen Fraktionen eingebunden, d.h. aus jeder Fraktion ist mindestens ein Mitglied im Lenkungsgremium. In einem weiteren Viertel ist der Gemeinderat mit einem oder zwei Mitgliedern beteiligt und in immerhin über einem Fünftel aller Stadtmarketing-Projekte ist der Gemeinderat ganz außen vor und nicht in die Erarbeitung von Leitbild, Erstellung des Maßnahmenkataloges und weiteren Aktivitäten eingebunden. Zudem sind im Stadtmarketing viele weitere gesellschaftliche Gruppen beteiligt, je nach lokalem Schwerpunkt beispielsweise Banken, Kirchen, Jugendliche und Schulen etc. Ein weiteres Element von Stadtmarketing ist die Einbindung breiter Bürgerschichten: Bei 80 Prozent sind Bürger durch Umfragen, Workshops und Foren beteiligt.

Stadtmarketing ist damit ein Prozess, der von der Beteiligung vieler Akteure lebt. Bürger und lokale Eliten aus den unterschiedlichsten Bereichen erarbeiten gemeinsam Strategien zur weiteren Entwicklung ihrer Stadt. Dabei bilden sich exklusive Kommunikationsnetzwerke. Die Ergebnisse dieser Bürgerbeteiligungen werden im Rahmen von Status-quo-Analysen für die weitere Zielformulierung herangezogen. Der Gemeinderat tritt in diesem Prozess mit anderen gesellschaftlichen Gruppen in eine Reihe und spielt, sofern er überhaupt beteiligt

ist, während der Erarbeitung des Konzeptes keine herausgehobene Rolle. Die Funktion der kommunalen Vertretungskörperschaft nimmt der Gemeinderat erst wieder ein, wenn Leitbild und Maßnahmenkatalog in einer Gemeinderatsitzung zustimmend zur Kenntnis zu nehmen sind. Dabei bleibt eine kritische Diskussion in aller Regel aus, so gut wie nie ignoriert der Gemeinderat die von den Stadtmarketing-Gremien vorgeschlagenen Empfehlungen. Genau so wenig werden Ergebnisse aus den Bürger-Umfragen ignoriert, wiewohl diese häufig nicht einmal repräsentativ erhoben worden sind. Die Ergebnisse werden lediglich zur Kenntnis genommen und abgesehen.

In der Umfrage wurde festgestellt, dass bei über 90 Prozent aller Stadtmarketing-Prozesse sowohl die Erstellung eines Stadtleitbildes als auch die Erstellung eines Maßnahmenkataloges zur konkreten Umsetzung dieses Leitbildes vom Lenkungsgremium und den Arbeitskreisen erarbeitet wird. Die überwiegende Mehrheit der Beratungsunternehmen hat dabei einen „ganzheitlichen Ansatz“, d.h. alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder werden miteingeschlossen.

Stadtmarketing ist damit ein Prozess in dem durch die Formulierung eines Stadtleitbildes die mittel- und langfristige Ausrichtung einer Stadt in Frage gestellt, und dann bestätigt oder neu formuliert wird. Zudem bringt Stadtmarketing durch den erarbeiteten Maßnahmenkatalog finanzielle Konsequenzen für den kommunalen Haushalt mit sich. Dabei ist bei Stadtmarketing-Prozessen eine Vielzahl kommunaler Politikfelder betroffen.

## **7 Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates**

### **7.1 Stadtmarketing als Kommunikationsprozess mit strategischen Ergebnissen**

Was ist Stadtmarketing: Kommunikationsprozess zur Lösung akuter Probleme oder Stadtentwicklung mit strategischer Bedeutung? Unterstützendes Instrument für den Gemeinderat oder einflussreiches Kommunikationsnetzwerk lokaler Eliten? Klar ist: Mit Stadtmarketing lassen sich weder alle kommunalen Probleme im Konsens lösen, noch findet eine völlige Entmachtung des Kommunalparlamentes statt. Deutlich wird am Beispiel Stadtmarketing aber auch: Die Rolle der kommunalen Vertretungskörperschaft hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Dabei lässt sich keine Annäherung an die Kommunalverfassungen feststellen; das Gegenteil ist der Fall. Den Gemeinderat als strategisch handelndes, initiiierendes und kontrollierendes Gremium, wie es die Kommunalverfassungen vorsehen und wie in Kapitel 3 ausführlich beschrieben, gibt es in der Realität nicht (3.3.2 Funktionen).

Im Folgenden soll diese These des Bedeutungsverlustes des Gemeinderates, anhand des Beispiels Stadtmarketing, ausführlich beschrieben und analysiert werden. Dabei werden die Ergebnisse der Literaturanalyse (vgl. 5 Stadtmarketing - Eine Literaturübersicht unter ausgewählten Gesichtspunkten) sowie die Auswertungen der Befragung (vgl. 6 Bundesweite Umfrage bei Stadtmarketing-Beratern) zugrunde gelegt und mit der Beschreibung der Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft (vgl. 3 Der Gemeinderat als kommunalpolitischer Akteur) abgeglichen. Dies geschieht zunächst mittels einer Analyse von Rolle und Bedeutung der beteiligten Akteure. Im zweiten Schritt werden Prozess und Inhalt von Stadtmarketing-Projekten und deren Bedeutung für die Rolle des Gemeinderates untersucht.

### **7.1.1 Einfluß der beteiligten Akteure**

Stadtmarketing basiert auf der Mitwirkung vieler Akteure. Die Interessenvertreter der relevanten kommunalen Bereiche sind eingebunden: die Stadtmarketing-Konzepte werden zudem mit Bürgerbeteiligung erarbeitet. Externe Experten wirken in moderierender und beratender Funktion an den Ergebnissen mit. Diese Beteiligten werden im Folgenden beschrieben, dabei wird aufgezeigt, inwieweit dadurch im Stadtmarketing-Prozess Einfluss genommen wird. Parallel dazu wird Rolle und Bedeutung der kommunalen Vertretungskörperschaft mit diesen Beteiligten abgeglichen.

#### **7.1.1.1 Interessenvertreter**

In Stadtmarketing-Prozessen sind die kommunalen Interessenvertreter von großer Bedeutung. Lenkungsgremien sind mit den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppierungen besetzt. Grundsätzlich muss zwischen Bürgerbeteiligung und der Beteiligung von Interessenvertretern unterschieden werden. Bei Ersterem handelt es sich um die Einbindung von Einzelpersonen, die lokale Gruppierungen vertreten, unter Zweiterem versteht man die Einbindung einer möglichst breiten Bürgerschaft.

Gesellschaftliche Gruppen werden i.d.R. im Lenkungsgremium beteiligt, dies können Vertreter aus Handel, Handwerk und Industrie sein, auch aus sozialen Bereichen, sowie Vertreter von Schulen, Kindergärten usw. Gewerkschaften und Kirchen finden sich ebenso unter den lokalen Interessenvertretern wie Vereine und Verbände. In der durchgeführten Umfrage zeigt sich, dass eine große Bandbreite an lokalen Gruppierungen in Stadtmarketing-Prozessen eingebunden ist (vgl. 6.5.1.3 Am Prozess beteiligte Personen).

Wie die Umfrage deutlich macht, ist Stadtmarketing zwar ohne Gemeinderat denkbar, niemals aber ohne das Engagement von Interessenvertretern. Weiter zeigt sich dass sowohl bei der Erarbeitung des Leitbildes als auch bei der Erstellung des Maßnahmenplanes mit kurz-, mittel- und langfristigen Zielen solche Vertreter beteiligt sind. Erst bei der konkreten Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Ziele nimmt die Beteiligung ab (vgl. 6.5.1.3 Am Prozess beteiligte Per-

sonen). Rund ein Fünftel der Prozesse dagegen läuft völlig ohne die kommunale Vertretungskörperschaft ab (vgl. 6.5.1.4 Beteiligung des Gemeinderates).

Des Weiteren wird deutlich, dass die Interessenvertreter in allen Prozessen den Mitgliedern des Gemeinderates zahlenmäßig überlegen sind. Im Schnitt sind neben den Mitgliedern des Rates (der als eine von mehreren Gruppierungen im Gremium wirkt) acht weitere Gruppen (mit einem oder mehreren Vertretern) in das Lenkungsgremium eingebunden. In keinem einzigen Prozess sind die Mitglieder des Gemeinderates zahlenmäßig stärker vertreten als die lokalen Interessenvertreter (vgl. 6.5.1.3 Am Prozess beteiligte Personen). Die Mitglieder des Gemeinderates rücken mit den beteiligten Akteuren in eine Reihe.

Der Einfluss des Lenkungsgremiums, das sich wie in der Umfrage gezeigt, stark von Interessenvertretern dominiert wird, auf den Inhalt und Verlauf des Stadtmarketing-Prozesses ist hoch. In über 90 Prozent der untersuchten Prozesse findet die Leitbild-Erstellung und die Erarbeitung des Marketing-Programms in diesem Gremium statt. Die Entscheidungen werden demokratisch getroffen, d.h. ein Vetorecht der Mitglieder des Gemeinderates oder eine andere Möglichkeit der Intervention gibt es nicht. Selbst wenn, wie dies häufig der Fall ist, der Gemeinderat das Maßnahmenpaket abschließend im Gemeinderat verabschiedet, bedeutet dies nicht automatisch höheren Einfluss. Die kommunale Vertretungskörperschaft verfügt in aller Regel nicht über den politischen Mut, schriftlich fixierte Ergebnisse in die Gremien zurückzugeben. Hat sich der Gemeinderat einmal damit einverstanden erklärt, den Prozess aus der Hand zu geben und Interessenvertreter gebeten, die Arbeit in Workshops und Gremien aufzunehmen, akzeptiert er diese Ergebnisse meist ohne Korrekturen.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Gemeinderat beim Stadtmarketing mit anderen gesellschaftlichen Gruppen „ins Glied rückt“ oder sich häufig, ohne sich dessen klar zu sein, sogar eine Ebene unter die Stadtmarketing-Gremien stellt und sich selbst zum bloßen Abnicken verpflichtet. In der Lenkungsgruppe bildet sich in der Regel ein exklusives Kommunikationsnetzwerk heraus. Interessenvertreter haben bei der Entscheidung über Ziele und Inhalte

und damit der weiteren strategischen Stadtentwicklung einen ungleich höheren Einfluss als der Gemeinderat.

#### **7.1.1.2 Bürgerbeteiligung**

Im Stadtmarketing wird versucht, viele Bürgern einzubeziehen. Stadtmarketing nutzt dabei neue Formen der Bürgerbeteiligung: Bürger sind an der Erarbeitung der Ergebnisse beteiligt und entscheiden mit. Ein Ergebnis der Umfrage ist, dass lediglich in knapp einem Viertel der untersuchten Stadtmarketing-Prozesse neben den lokalen Interessenvertretern keine weiteren Bürger beteiligt sind (vgl. 6.5.1.5 Bürgerbeteiligung).

Um Rolle und Einfluss der Bürger bei bei Stadtmarketing-Prozessen beurteilen zu können, muss kritisch hinterfragt werden, warum Bürgerbeteiligung zentrales Element ist. In der Literatur finden sich im wesentlichen drei Gründe, die für Bürgerbeteiligung sprechen. Erstens soll Mittels Bürgerbeteiligung Aufschluss über die Vorstellungen und Wünsche der breiten Bevölkerung erhalten werden. Zweitens soll mit der Beteiligung eine höhere Akzeptanz der Ergebnisse des Stadtmarketings und deren Umsetzung erreicht werden. Drittens soll durch eine breite Einbindung die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt erhöht werden kann (vgl. 5.2.1 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses). Nur wenn Bürger einbezogen sind kann Stadtmarketing gelingen und können die Ziele erreicht werden. Dies heißt aber auch, der Gemeinderat kann nicht Bürger einbinden und die dort erzielten Resultate ignorieren. Durch Bürgerbeteiligung ergibt sich ein hoher Umsetzungsdruck (vgl. 5.2.1 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses).

Die Formen der Bürgerbeteiligung sind dabei höchst unterschiedlich und reichen von der einmaligen, schriftlichen Befragung bis hin zur Beteiligung durch Arbeitskreise über Monate und Jahre hinweg. Auch wird den interessierten Bürgern das Engagement im Rahmen von Foren zu bestimmten Themen- und Politikfeldern angeboten. In den untersuchten Prozessen sind dies u.a. die Themen Einzelhandelsstandort, Entwicklung von Freizeiteinrichtungen, Städtebau oder Kultur. In über fünfzig Prozent der untersuchten Prozesse fand Bürgerbeteili-

gung in dieser Form, sei es als Hearing, Arbeitskreis oder Foren statt. Die Einbindung der Bürger reicht dabei von einmaligen Treffen bis hin zum langfristigen Engagement. Trotz aller Versuche, gelingt es nicht immer, Bürger im gewünschten Umfang einzubinden. In aller Regel erlahmt das Interesse nach einer ersten Anfangseuphorie (vgl. 6.5.1.5 Bürgerbeteiligung).

Zur Frage, welchen Einfluss Bürgerbeteiligung auf Stadtmarketing hat und welchen Bedeutungsverlust man daraus für den Gemeinderat ableiten kann, lässt sich festhalten: Die Umsetzung der im Stadtmarketing erarbeiteten Ziele kann nur durch ein gewisses Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung gelingen. Diese Akzeptanz wird durch Bürgerbeteiligung erreicht (vgl. 5.2.1 Erfolgsfaktor Bürgerbeteiligung unter besonderer Berücksichtigung des Kommunikationsprozesses). Bürger wirken direkt an der Erarbeitung des Leitbildes und der Erstellung des Maßnahmenplanes mit; dies ist ein weiteres Ergebnis der Umfrage. Dabei wird allerdings die Vermutung, dass sich aus einer intensiven Bürgerbeteiligung eine deutliche Rücknahme des Rates aus dem Lenkungsgremium schließen lässt, nicht bestätigt. Die untersuchten Prozesse zeigen sogar, dass gerade Kommunen, welche die Vertretungskörperschaft einbinden, ebenfalls auf Bürgerbeteiligung setzen (vgl. Beteiligung des Gemeinderates 6.5.1.4).

Die in der Literaturanalyse gewonnene Erkenntnis, dass Ergebnisse, die im Rahmen von Bürgerbeteiligungs-Prozessen erarbeitet wurden, vom Rat nicht ignoriert werden können sondern sich darüber hinausgehend sogar ein großer Umsetzungsdruck ergibt, lässt sich auch durch die Analyse der untersuchten Prozesse bestätigen. Nahezu bei allen Prozessen, bei denen die Bürger breit eingebunden sind, ist die externe Begleitung durch Beratungsbüros auch bei der Umsetzung gefördert. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass gerade bei Prozessen in denen Bürger eingebunden sind ein höherer Umsetzungswille und Umsetzungsdruck auf Seiten der Politik entsteht. Damit die Umsetzung gelingt, wird dabei stark auf die professionelle Unterstützung von Beratungsbüros zurückgegriffen (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung).

Zusammenfassend heisst dies: Hat der Gemeinderat Bürgerbeteiligung ange-regt und umgesetzt, ist es politisch nahezu unmöglich, die von Bürgern entwi-

ckelten Vorstellungen nicht auch in die Umsetzungsplanung mit aufzunehmen. Lediglich die Bürgerschaft zu hören und zu beteiligen, die Ergebnisse aber in die Schublade zu legen, kann und will sich kaum ein politisches Gremium erlauben. So ergibt sich aus der Bürgerbeteiligung tatsächlich wirksam werdende Einflussnahme.

### **7.1.1.3 Externe Beratungsbüros**

Stadtmarketing kann mit Unterstützung eines externen Beratungsbüros durchgeführt werden oder in eigener Regie der Stadtverwaltung. Dabei sind in Literatur und Praxis nur sehr wenige Städte zu finden, die sich zu keinem Zeitpunkt des Stadtmarketing-Prozesses externen Expertenwissens bedienen, so das Ergebnis einer groß angelegten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik bei 323 deutschen Städten und Gemeinden (Grabow 1998: 108.). Häufig wird in Städten, die Stadtmarketing ohne externe Beratung durchführen die Rolle des Moderators von einem ehrenamtlich Tätigen übernommen, dem die notwendige Neutralität zuerkannt wird (vgl. 5.2.3 Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater).

Weitaus häufiger wird bei Stadtmarketing das Fachwissen und die Methodenkompetenz von Beratungsunternehmen genutzt. Dabei ist der Einsatz von Externen nicht zwingend ein Erfolgskriterium für das Gelingen des Prozesses (vgl. 5.2.3. Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater). Bevor der Frage nach Rolle und Einfluss der Externen nachgegangen wird, wird beschrieben, was für Personen die Rolle des Beraters einnehmen und welche Dienstleistungen angeboten werden.

In der Untersuchung hat sich gezeigt, dass rund zwei Drittel aller Beratungsunternehmen nicht ausschließlich für Kommunen tätig sind, sondern auch Wirtschaftsunternehmen, andere Ebenen der öffentlichen Hand und halbstaatliche Organisationen beraten (vgl. 6.3.1.2 Tätigkeitsbereiche). Über zwei Drittel der Berater sind ausgebildete Wirtschaftswissenschaftler oder kommen aus dem Bereich Geographie/ Raumplanung. Wenige Berater haben in früheren beruflichen Tätigkeiten Erfahrungen bei Städten oder Gemeinde gesammelt. Und schließlich haben sich nur rund ein Drittel der Berater selbst schon politisch en-



gagiert, diese Zahl bezieht sich zu dem auf alle politischen Ebenen, politisches Engagement auf kommunaler Ebene können die meisten Berater nicht vorweisen (vgl. 6.4 Fragenkomplex 2 - Zur Person). Berater, die nicht zwingend auf Kommunen spezialisiert sind, v.a. den Hintergrund der Privatwirtschaft haben und häufig nicht aus eigener Erfahrung das Innenleben des Parlaments verfügen, arbeiten also an einflussreicher Stelle für die Kommune und für deren weitere strategische Ausrichtung.

Die Beratungstätigkeit reicht von der Erstellung einer umfangreichen Ist-Analyse über die Moderation der Leitbild-Erstellung sowie der Erarbeitung des Marketing-Programms bis hin zur Umsetzungsbegleitung. Die Einflussnahme der Berater ist in aller Regel umso größer, je länger die Beratung und je höher die Intensität ist. Bei über 90 Prozent der analysierten Prozesse waren folgende Bausteine gemeinsam mit den Beratern erarbeitet worden: Erstellung einer Status-quo-Analyse, Erarbeitung eines Stadtleitbildes, Erstellung eines Maßnahmenplanes, projektbegleitende Tätigkeiten (die Vorbereitung von Pressemitteilungen, Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse u.ä.), Moderation von Stadtmarketing-Projektgruppen, Arbeitskreisen und Foren. Weniger stark war das Engagement der externen Experten bei der Umsetzungsbegleitung und beim Projekt-Controlling. In nur 60 Prozent der untersuchten Städte waren die Berater hier ebenfalls eingebunden. Eine Begleitung bei der Erfolgskontrolle fand nur in rund einem Viertel der untersuchten Prozesse statt. Weitere Dienstleistungen, mit denen sich externe Büros in Stadtmarketing-Prozesse einbringen lassen sich unter dem Stichwort „Projektmanagement einzelner Maßnahmen“ zusammenfassen, dies war beispielsweise die werbliche Umsetzung des Logos, Sofortmaßnahmen im Bereich Tourismus oder die Auswahl und das Coaching eines City-Managers.

Bei Stadtmarketing wird in aller Regel von den Initiatoren<sup>69</sup> zu Beginn des Prozesses über die Besetzung des Lenkungsgremiums entschieden. Dabei wird der

---

<sup>69</sup> Vgl. hierzu ausführlich die Betrachtungen bei Grabow 1998: 73, der darauf verweist, dass in weniger als 15 Prozent der untersuchten Städte die Initiative vom Rat ausgeht.

Rat der Experten zu Grunde gelegt. Dabei wird zum Einen festgelegt, welche gesellschaftliche Gruppen beteiligt sind, zum Anderen, ob und in welcher Form Mitglieder des Gemeinderates eingebunden werden (vgl. 5.2.3 Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater). In der Umfrage wird deutlich, dass externe Beratungsbüros nicht nur bei der Auswahl des Lenkungsgremiums Einfluss nehmen, sondern bei der Erstellung des Leitbildes und dem sich daraus ableitenden Maßnahmenkataloges die Rolle des Moderators übernehmen. Zu dem fassen die begleitenden Büros in der Regel die Ergebnisse der Lenkungsgremiensitzungen zusammen (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung).

Betrachtet man die Ergebnisse der Literaturanalyse, die den Einsatz externer Büros nicht als zwingendes Erfolgskriterium für das Gelingen eines Stadtmarketing-Prozesses ermitteln, könnte vermutet werden, dass der Einfluss dieser Externen nicht allzu groß sein kann, da die Prozesse auch ohne deren Mitwirkung gelingen können. Dem ist zu entgegnen, dass in diesen Fällen in aller Regel einer neutralen Persönlichkeit aus der Stadt die Rolle des Moderators und Coachs übertragen wird. Dieser verfügt dann über erheblichen Einfluss, der bei anderen Prozessen von bezahlten Experten übernommen wird (vgl. 5.2.3 Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater).

Fehlende Fach- und Methodenkompetenzen zur Durchführung eines Stadtmarketing-Prozesses ist nach Einschätzung der befragten Berater der häufigste Grund, weshalb Externe eingesetzt werden (vgl. 6.6.1.5 Gründe für den Einsatz Externer). Dies weist darauf hin, dass Berater bei Prozessen über „Exklusiv-Wissen“ verfügen, in dem sie erheblichen Einfluss auf den Verlauf und die Inhalte des Stadtmarketing-Prozesses ausüben können.

Weiter spricht für eine starke Rolle und einen hohen Einfluss der externen Berater, dass diese gerade und vor allem bei zentralen Dienstleistungen eingesetzt werden. Dies ist vor allem die Auswahl des Lenkungsgremiums, das weiteren Verlauf maßgeblich die Inhalte von Stadtmarketing festlegt, sowie die Erstellung von Leitbild und daraus ableitenden Maßnahmenkatalog. Gerade das Stadtleitbild ist zentrales Papier eines jeden Stadtmarketing-Prozesses, baut doch die

weitere Arbeit und Umsetzung auf diesem Strategiepapier auf (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung).

Externe Berater stellen demokratietheoretische Fragestellungen nicht in den Mittelpunkt. Sachliche Vorgehensweise kommt vor verfassungsrechtlichen Fragen, entscheidend ist das Ergebnis, nicht die Wahrnehmung der politischen Bedeutung der kommunalen Vertretungskörperschaft. Dies wird sowohl bei der Literaturanalyse als auch bei der Umfrage unter Beratern deutlich. Über zwei Drittel aller befragten Berater definieren Stadtmarketing als „Ganzheitlichen Ansatz“, der alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder mit einbezieht bzw. keinen von vorne herein ausschließt. Auch wenn dies in den Antworten der Berater nicht explizit bei allen genannt wird, ist dies ein strategischer Ansatz, der die weitere langfristige Ausrichtung einer Kommune zum Inhalt hat (vgl. 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing). Auch in der Literatur wird auf die Fragwürdigkeit der demokratietheoretischen Legitimation der externen Beratungsbüros hingewiesen (vgl. 5.2.3 Erfolgsfaktor Einbeziehung externer Berater), die durchaus mit „dem Selbstverständnis einer demokratisch legitimierten Selbstverwaltung“ (Grabow 1989: 111) kollidieren kann und „die Gefahr des Verlustes lokaler Kontrolle“ (Helbrecht 1997: 235) mit sich bringen kann.

### **7.1.2 Prozess und Inhalt**

Nach der Analyse der am Stadtmarketing beteiligten Akteure und deren Rolle im Prozess, soll im folgenden Prozess und Inhalt untersucht werden. Wie bereits im Kapitel 4 deutlich wurde, finden sich in der kommunalen Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Abläufe und Durchführungsformen (4.3 Stadtmarketing in der kommunalen Praxis). Grundsätzlich lässt sich Stadtmarketing in Analyse-, Strategieformulierungs- und Umsetzungsphase untergliedern. Diese Phasen werden nacheinander, teilweise auch parallel, durchgeführt. Um beurteilen zu können, inwieweit Stadtmarketing ein strategischer Prozess ist und inwieweit originäre Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaft berührt sind, werden diesen Phasen im Weiteren näher beleuchtet.

Betrachtet man die veröffentlichte Literatur, so wird deutlich, dass Stadtmarketing vor allem in der Betriebswirtschaftslehre sowie in Geografie/Raumplanung

thematisiert wird. Kein ausgeprägtes Interesse dagegen ist auf Seiten der Politikwissenschaften festzustellen. In der Betriebswirtschaftslehre steht dabei im Mittelpunkt, ob sich die Marketing-Instrumente auch auf Kommunen übertragen lassen. In der Geografie/Raumplanung, inwieweit Instrumente der Stadtentwicklung sich mit Marketing kombinieren lassen.

Kaum Antworten dagegen finden sich in der Politikwissenschaft auf die Fragen, nach der demokratiethoretischen Legitimation von Stadtmarketing, dem zunehmenden Bedeutungsverlustes des Gemeinderates und der Frage nach der gestiegenen Mitwirkungsverhalten der Bürger sowie einer neuen Form von Demokratiebewußtsein. Demzufolge läßt sich die Frage nach den Inhalten von Stadtmaking-Prozessen, d. h. was sich aus Prozess- und Inhaltsbeschreibung ableiten läßt, aus der Literatur nur mangelhaft beantworten. In der vorhandenen Literatur fehlt eine tiefgehende Analyse insbesondere des Strategieformulierungs-Prozesses völlig.

In der durchgeführten Umfrage zeigt sich, dass in nahezu allen Stadtmarketing-Projekten sowohl Analyse- als auch Strategieformulierungsphase fester Bestandteil sind. Dabei umfaßt die Strategieformulierungsphase zum Einen die Herstellung eines Leitbildes, zum Anderen aber auch die Ausformulierung eines konkreteren Maßnahmenkataloges oder Marketing-Programmes. In 90 Prozent aller untersuchten Städte sind all diese Phasen Bestandteil des untersuchten Prozesses (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung).

Bereits in den vorhergehenden Abschnitten wurde ausführlich dargelegt, dass die Formulierung von Leitbild und Maßnahmenkatalog unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren (Interessenvertreter, Bürger, externe Berater, Gemeinderat) abläuft (Vvgl. 7.1.1 Prozessuale Ebene). Dabei spielen die Mitglieder des Gemeinderates lediglich eine bei- bzw. nachgeordnete Rolle. Um nun nachzuweisen, dass es sich bei Stadtmarketing tatsächlich um einen Bedeutungsverlust des kommunalen Parlamentes handelt, muss hier ergänzend dargelegt werden, dass die Inhalte eines Stadtmarketing-Prozesses von strategischer Bedeutung sind und über operative Maßnahmen weit hinausgehen.

Unter einem Leitbild versteht man die strategische Zielformulierung zur weiteren Entwicklung einer Kommune. Die durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass über drei Viertel aller befragten Berater angeben, einen ganzheitlichen Ansatz zu implementieren, der alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder einbezieht und nicht spezifische Politikbereiche in den Mittelpunkt stellt (vgl. 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing). Die Vertreter dieses Ansatzes und damit diejenigen, die, wie nachgewiesen wurde, maßgeblichen Anteil am Ablauf des Prozesses haben (vgl. 7.1.1.3 Externe Beratungsbüros), gehen davon aus, dass eine Kommune im Rahmen eines Stadtmarketings-Prozesses strukturell verändert wird, um sich in eine vorher vereinbarte Position zu bringen. Dabei gilt dies weit über eine bloße Attraktivitätssteigerung hinaus (vgl. 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing).

Untersucht man, warum Kommunen externes Know-how bei der Durchführung von Stadtmarketing einbinden, so sind dies neben der mangelnden Fach- und Methodenkompetenz vor allem politisch-perspektivische Gründe. Damit ist u.a. gemeint, dass ein externer Berater gegenüber der kommunalen Vertretungskörperschaft, aber auch gegenüber gesellschaftlich relevanten Gruppen, Unbequemes sagen kann, und darauf einwirken kann, dass Maßnahmen unabhängig von der Stadt und ihrer Lobby mit hoher Priorität bewertet und umgesetzt werden können (vgl. 6.6.1.5 Gründe für den Einsatz Externer). Beide Gründe deuten daraufhin, dass Anliegen des Lenkungsgremiums, unabhängig von der lokalen Bedeutung oder der Vorstellungen des Gemeinderates, als Ergebnis des Kreativitätsprozesses im Lenkungsgremium in die Leitbilderstellung und damit die weitere strategische Entwicklung der Kommune aufgenommen werden können.

Mit der Umsetzung und der Gestaltung der Kommunalpolitik wird häufig, dies ist ein weiteres Ergebnis der Umfrage, bereits während des Prozesses begonnen. Einzelne, sofort realisierbare Projekte werden auch ohne vorherige Zustimmung des Gemeinderates gestartet (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung). Dabei handelt es sich zum Einen um Projekte, die von bürgerschaftlichem Engagement initiiert und getragen werden, zum Anderen durch besondere Maßnah-

men, die durch „Goodwill“, der Verwaltungsführung realisierbar sind und dem kommunalen Parlament lediglich zur Kenntnis gegeben werden müssen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ergebnisse von Stadtmarketing-Prozessen langfristigen Charakter haben. Die Leitbilderstellung und der sich daraus ergebene Maßnahmenkatalog hat strategische Fragestellungen zum Inhalt, die Auswirkungen auf die Finanz- und Ressourcenplanung einer Kommune haben. Der durch Gesetzgebung und übergeordnete Ebene eingeschränkte Handlungsspielraum der kommunalen Vertretungskörperschaften wird durch konkrete Projekte, die teilweise schon während der Maßnahmenerstellung angegangen werden, und dem vom Lenkungsgremium formulierten und vorgegebenen Stadtleitbild, weiter eingeschränkt. Mit der Erstellung des Leitbildes und des darauf aufbauenden Maßnahmenkataloges werden ureigenste politische Aufgaben angegangen und die strategische Entwicklung einer Kommune festgelegt.

## **7.2 Niedriger Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates**

Der Wandel in der Rolle des Gemeinderates und dessen faktische Übertragung strategisch-politischer Fragestellungen an Lenkungsgremien, Arbeitsgruppen oder Bürgerversammlungen zeigt sich ebenfalls deutlich bei einer tiefergehenden Analyse des Erfüllungsgrades der Funktionen des Gemeinderates. Dabei sollen zunächst die Funktionen des Gemeinderates in Erinnerung gerufen und dann auf ihren Erfüllungsgrad durch den Gemeinderat geprüft werden.

Sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der kommunalrechtlichen Literatur besteht keine vollständige Übereinstimmung darüber, welche Funktionen der Gemeinderat tatsächlich zu erfüllen hat. Bereits in Kapitel 3 wurden deshalb die unterschiedlichen Interpretationen mehrerer Autoren miteinander verglichen. Im Folgenden soll anhand der Übersicht von Gabriel (1997: 345f) u.a. dargestellt werden, welche Funktionen durch einen Stadtmarketing-Prozess berührt werden und welche Konsequenzen dies auf den Erfüllungsgrad durch die kommunale Vertretungskörperschaft hat (vgl. 3.3.2 Funktionen).

Folgende Funktionen hat der Gemeinderat gemäß Gabriel u.a. (Gabriel 1997: 345f):

- Artikulation- und Repräsentationsfunktion
- Steuerungs- und Zielbildungsfunktion
- Initiativfunktion
- Informations- und Kontrollfunktion
- Wahlfunktion

Zwei der fünf Funktionen sind von Stadtmarketing-Prozessen und ihren Konsequenzen nicht berührt. Sowohl bei der Informations- und Kontrollfunktion als auch bei der Wahlfunktion kann nicht davon gesprochen werden, dass sich durch Stadtmarketing eine Änderung im Erfüllungsgrad ergibt. Die Kontrolle der Verwaltung obliegt weiterhin dem Gemeinderat, die Verwaltungsspitze muss den Gemeinderat über die wichtigsten Angelegenheiten informieren. Der Gemeinderat ist weiterhin befugt, gezielt Informationen aus der Verwaltung abzurufen und für die Bestellung von Beigeordneten und weiteren Führungskräften verantwortlich. Auch die weitere Zuständigkeit für Einstellung, Beförderung, Entlassung von Angestellten und Beamten und deren Bezügen obliegt dem Gemeinderat.

Alle anderen Funktionen der kommunalen Vertretungskörperschaft dagegen werden durch das Thema Stadtmarketing in Teilen oder sehr weitgehend berührt. Der Übersichtlichkeit halber sollen die Funktionen gesondert behandelt werden.

Unter Artikulations- und Repräsentationsfunktion versteht man, dass der Rat die Kommune nach innen und außen zu vertreten hat und die aktuellen und zu erwartenden politischen Probleme artikuliert, diskutiert und löst. Dabei wird die Repräsentation auch weiterhin von Mitgliedern des Gemeinderates wahrgenommen. Vertreter des Gemeinderates sind im Bereich von gesellschaftlichen, sportlichen, kirchlichen etc. Ereignissen als Vertreter der Gemeinde eingeladen und repräsentieren diese.

Die Stellvertreter des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters sind Mitglieder des Rates und vertreten ihn bei wichtigen Anlässen, an denen er selbst nicht teilnehmen kann. Dies ändert sich auch nicht durch die Einsetzung von Stadtmarketing-Gremien. Die Repräsentationsfunktion wird also auch zu Beginn des neuen Jahrtausends von Verwaltungsspitze und Mitgliedern des Kommunalparlamentes wahrgenommen. Anders stellt sich die Situation bei der Artikulation politischer Probleme dar:

In vielen Fällen entstehen Stadtmarketing-Prozesse, darauf wurde bereits in Kapitel 4 eingegangen, durch konkrete Schwierigkeiten bei Einzelhandelsstandorten, Reduzierung des städtischen Leistungsangebots oder atmosphärische Störungen in der politischen Kultur einer Stadt. Artikuliert werden die politischen Probleme dann z.B. vom Einzelhandelsverband, Vertretern bedeutender Wirtschaftsunternehmen oder Bürgerinitiativen. Der Gemeinderat zieht sich in die Rolle desjenigen zurück, der die Bälle aufgreift und versucht, nach Lösungen zu suchen, nachdem diese von Interessenvertretern artikuliert werden (vgl. 4.3 Stadtmarketing in der kommunalen Praxis). Nicht selten geraten kommunale Vertretungskörperschaften dabei auch in die Rolle desjenigen, der erklärt, warum diese Probleme politisch nicht zu lösen sind und der auf bestehende Gesetzeslagen, andere Verantwortlichkeiten oder mangelnde Ressourcen verweist.

Eine frühzeitige Artikulation der zu erwartenden politischen Fragen und Problemstellungen durch die kommunale Vertretungskörperschaft kommt selten vor. Dabei sind in den kommenden Jahren eine Fülle von, sich bereits jetzt abzeichnenden, Problemen zu erwarten. Beispielsweise wäre die demographische Entwicklung und ihre Konsequenzen für die jeweilige Stadt zu diskutieren oder die Auswirkungen aus dem tiefgreifenden Wertewandel in der Bevölkerung.

Auch die Erfüllung der Steuerungs- und Zielbildungsfunktion findet in der Praxis immer weniger statt. Diese Funktion erlaubt dem Gemeinderat, gemäß der Kommunalordnung, über alle wesentlichen Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, Ziele zu definieren und deren Steuerung zu organisieren.



Ist in einer Kommune die Entscheidung gefallen, Stadtmarketing durchzuführen, beginnt dies in 90 Prozent aller Städte mit der Definition eines Leitbildes, wie die Umfrage zeigt (vgl. 6.5.1.1 Angebotene Dienstleistung). Die Gremien legen die weitere Ausrichtung einer Kommune fest und entscheiden damit über Vision, konkrete Ziele und deren Priorisierung. Über 70 Prozent der untersuchten Prozesse legen dabei einen ganzheitlichen Ansatz bei Stadtmarketing zugrunde, d.h. es werden alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder mit einbezogen bzw. keine wird von vorneherein ausgeschlossen (vgl. 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing). Der Gemeinderat gibt damit, die politische Gestaltung für die Zukunft in die Hand von Interessenvertretern, Bürgern und externen Beratern, dies ist ein weiteres Ergebnis der Umfrage (vgl. 6.5.1.3 Am Prozess beteiligte Personen) und zieht sich darauf zurück, diese Prozesse zu beobachten oder einzelne Teilnehmer dorthin zu entsenden, wo Entscheidungen fallen. Die Zielbildungsfunktion wird damit vom Gemeinderat delegiert. Dabei ist kein Ersatz, dass die kommunalen Gremien dann den Vorschlägen aus dem Stadtmarketing-Prozess formal zustimmen. Dieses ist nicht gleichzusetzen mit einer eigenen Zieldefinition durch das kommunale Parlament. Je nach Besetzung und Macht-Verhältnisse in einem Stadtmarketing-Gremium und dem daraus resultieren exklusiven Kommunikationsnetzwerkes kann die Zieldefinition und Prioritätenfestlegung durchaus andere Gestalt annehmen als dies bei einer Erarbeitung durch den Rat der Fall gewesen wäre.

Nicht berührt ist weiterhin das Recht, Satzungen zu erlassen und konkrete Planungen bezüglich der weiteren Entwicklung einer Kommune zu beschließen. Diese Funktion bleibt auch weiterhin in der Hand der kommunalen Vertretungskörperschaften. Dieses Recht wird indirekt aber natürlich durch die von anderen vorgenommene Zieldefinition eingeschränkt. Der Gemeinderat erlässt beispielsweise weiterhin die Haushaltssatzung. Diese legt den Einsatz der Finanzmittel fest, in deren Planung aber konkrete Projekte aus dem Stadtmarketing einfließen.

Eine weitere Funktion ist die Initiativfunktion. Darunter versteht man die Möglichkeit, Themen in den kommunalen Entscheidungsprozess einzubringen und die Initiative zu ergreifen. Diese Funktion kann vom Gremium als solches, von

einzelnen Vertretern oder von der Verwaltung wahrgenommen werden. Auch diese Funktion wird teilweise von Stadtmarketing-Gremien übernommen. Der Rat reagiert und agiert nicht, Interessenvertreter, Lobbyisten und Bürgerinitiativen werden, dies wurde bereits im verangegangenen Absatz beschrieben, initiativ und schlagen den Stadtmarketing-Prozess als solchen vor sowie in der weiteren Gremienarbeit einzelne Projekte. Nur in wenigen Städten ist der Rat derjenige, der die Initiative ergreift und vorschlägt, Stadtmarketingaktivitäten anzugehen (4.3 Stadtmarketing in der kommunalen Praxis). Wenn ein konkreter Maßnahmenkatalog vorliegt, diskutiert der Gemeinderat über die gemachten Vorschläge. Diese wurden nicht, wie es die Kommunalverfassungen vorsehen, vom Gemeinderat selbst eingebracht, sondern kommen auch hier von außen. Dem Rat bleibt lediglich, die Finanzierung zu sichern und der Verwaltung Aufträge zu erteilen um die Umsetzung zu erreichen. Lediglich einzelne, engagierte Mitglieder des Gemeinderates nutzen das Initiativrecht und bringen Themen in den kommunalen Entscheidungsprozess ein, zudem die Verwaltung.

Abschließend soll eine Abbildung den Erfüllungsgrad der Funktionen durch den Rat veranschaulichen:

| <b>Funktion<br/>(Gabriel 1997: 345f)</b>   | <b>Erfüllung der Funktion<br/>durch den Rat<sup>70</sup></b> | <b>Erfüllung der Funktion<br/>durch Andere</b> |
|--|--|--|
| Artikulations- und Repräsentationsfunktion | X<br>XX  | X<br>0   |
| Steuerungs- und Zielbildungsfunktion       | X<br>X   | X<br>X   |
| Erlass von Satzungen und Bauplanungen      | XX   | 0  |
| Initiativfunktion                          | X  | X  |
| Informations- und Kontrollfunktion         | XX   | 0  |
| Wahlfunktion                               | XX   | 0  |

Tabelle 11: Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates

---

<sup>70</sup> XX - Die Funktionen werden vollständig wahrgenommen, X - Die Funktionen werden teilweise wahrgenommen, O - Es findet keine Erfüllung der Funktionen statt.

## **8 Kommunalpolitik auf neuen Wegen**

### **8.1 Die neue Rolle des Gemeinderates**

Wie in Kapitel 2 ausführlich beschrieben, ist die kommunale Ebene zu Beginn des neuen Jahrtausends von einem tiefgreifenden Wandel geprägt. Um den sich daraus ergebenden Herausforderungen gerecht zu werden, sind Städte und Gemeinden gezwungen, neue Wege der Problembewältigung zu gehen.

Städte sind erstens gezwungen, auf geänderte Bürgeranforderungen zu reagieren. Zum Einen unterliegt die Gesellschaft einem weitreichenden Wertewandel. Die Erwartungen der Bürger an Service- und Dienstleistungsqualität der Kommunalverwaltung steigen, viele Menschen stehen der öffentlichen Hand und ihren Dienstleistungen kritischer gegenüber. Die Anforderungen an die sogenannten weichen Standortfaktoren nehmen zu. Zum Anderen stehen Veränderungen an, die aus der demographischen Entwicklung resultieren und Konsequenzen in nahezu allen Politikbereichen notwendig machen.

Zweitens hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in den vergangenen Jahren weiter zugespitzt. Eine strukturelle und konjunkturelle Wirtschaftskrise mit rückläufigen Gewerbesteuererträgen und steigenden Sozialkosten, ausufernde Gesetzgebung und die anhaltende Zusatzbelastung durch die Deutsche Einheit machen sich in den kommunalen Haushalten dramatisch bemerkbar. Städtische Leistungen werden eingeschränkt, dringend notwendige Erhaltungsmaßnahmen aufgeschoben und auf Neuinvestitionen wird oft verzichtet.

Städte und Gemeinden hängen zudem drittens zunehmend am „goldenen Zügel“ übergeordneter Verwaltungsebenen, die Sach- und Finanzverantwortung ist auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Bundesländer, der Bund und zunehmend auch die Europäische Union nehmen Einfluss auf die kommunale Aufgabenerfüllung. Der ohnehin knappe Gestaltungsspielraum wird weiter eingeschränkt. Kommunale Selbstverwaltung wird so streckenweise zur reinen Verwaltungs- und Erfüllungstätigkeit.

Viertens stehen Kommunen immer stärker im Wettbewerb um Firmen und qualifizierte Arbeitskräfte und bei der Gewinnung und Bindung von Einwohnern, Kunden und Touristen. Kongresse, Freizeiteinrichtungen sowie Ausbildungs- und Forschungsstätten haben die Wahl zwischen verschiedenen Standorten und fordern optimale Bedingungen.

Um diesen geänderten Rahmenbedingungen und Anforderungen Rechnung tragen zu können, haben die Kommunen in den vergangenen Jahren neue Wege der Problembewältigung eingeschlagen. Zusammenfassend lassen sich diese neuen Wege, wie in Kapitel 2 ebenfalls ausführlich beschrieben, unter den Stichworten Verwaltungsmodernisierung, Bürgerbeteiligung und Einsatz externer Berater einordnen.

Stadtmarketing als Instrument, das alle Elemente dieser neuen Wege umfaßt und das im vierten und fünften Kapitel eingehend betrachtet wird, ist eine Reaktion von Städten und Gemeinden auf diese geänderten Rahmenbedingungen und die anstehenden Herausforderungen. Hierbei handelt es sich um eine vergleichsweise neue Herangehensweise mit Querschnittscharakter<sup>71</sup>, d.h. alle kommunalen Gestaltungsfelder sind eingebunden. Stadtmarketing hat, dies wurde in dieser Arbeit ausführlich beschrieben, Indikatorfunktion, um Rückschlüsse auf ein verändertes kommunalpolitisches Umfeld und den sich daraus ableitenden Wandel der Bedeutung der kommunalen Vertretungskörperschaft zu ziehen (vgl. 4.1 Indikatorfunktion von Stadtmarketing).

„Vom Bedeutungsverlust des Gemeinderates - Eine Analyse am Beispiel Stadtmarketing“, lautet der Titel dieser Arbeit. Oberflächlich betrachtet könnte die Frage aufkommen: Warum lässt sich durch Stadtmarketing ein Bedeutungsverlust der kommunalen Vertretungskörperschaft ableiten?

Stadtmarketing, wie in Kapitel 4 und 5 vorgestellt, kann sich dem unbeteiligten Betrachter wie folgt darstellen: Gemeinderat und Verwaltungsspitze entschei-

---

<sup>71</sup> Der Begriff „Querschnittscharakter“ ist an Grabow 1998: 179 angelehnt. Grabow fasst mit dem Titel "Stadtmarketing als wichtige Querschnittsaufgabe" seine umfangreichen Erkenntnisse auf diesem Gebiet zusammen.

den gemeinsam, einen Stadtmarketing-Prozess anzugehen. Von Beratern und Stadtverwaltung vorgeschlagene Lenkungsgruppen werden vom Gemeinderat beschlossen und eingesetzt. Während des Prozesses wird der Gemeinderat regelmäßig über den Projektfortschritt informiert. Einzelne Mitglieder des Rates können sich in der Lenkungsgruppe engagieren. Leitbild und Maßnahmenkatalog werden ebenfalls vom Gemeinderat verabschiedet. Der Gemeinderat, so könnte man weiter argumentieren, ist also zu jeder Phase über den Prozess informiert und eingebunden.

Bei einer eingehenden Betrachtung des neuen kommunalen Instrumentes Stadtmarketing und einer ausführlichen Analyse zahlreicher realer Stadtmarketing-Prozesse, wie dies in der bundesweit angelegten Umfrage, die in Kapitel 6 ausgewertet und in Kapitel 7 analysiert wurde, geschehen ist, lassen sich gegenteilige Schlüsse ziehen. Zusammenfassend lässt sich sagen: Der Gemeinderat gibt bei Stadtmarketing-Prozessen seine politische Rolle auf und stellt sich in eine Reihe mit Interessenvertretern, Bürgern und externen Beratern. Strategisch-politische Entscheidungen werden in Gremien getroffen, die der Gemeinderat lediglich einsetzt und in denen er am Rande oder gar nicht aktiv mitwirkt. Der Gemeinderat, dies hat die Analyse der zahlreichen Stadtmarketing-Prozesse gezeigt, füllt seine verfassungsgemäßen Aufgaben nicht oder nur zu Teilen aus.

Sowohl bei der Analyse der beteiligten Akteure als auch bei einer näheren Betrachtung von Prozess und Inhalt von Stadtmarketing, lässt sich im Stadtmarketing ein schwindender Einfluss der kommunalen Vertretungskörperschaft diagnostizieren. Die Lenkungsgruppen, dies zeigt die Umfrage in allen Städten, sind größtenteils mit Interessenvertretern besetzt, und die Mitglieder des Gemeinderates rücken mit diesen gesellschaftlichen Gruppen in eine Reihe. Zudem wird bei den Stadtmarketing-Prozessen Bürgerbeteiligung praktiziert, die Bürger entscheiden über Prozess und Inhalt mit (vgl. 7.1.1 Einfluß der beteiligten Akteure).

Des Weiteren spielen externe Beratungsbüros eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung von Stadtmarketing-Inhalten und üben Einfluss aus. Wie nachgewiesen werden konnte (vgl. 7.1.1.3 Externe Beratungsbüros), übernehmen diese Rolle

in Städten ohne externen Berater neutrale Moderatoren aus der Stadt. Insofern lassen sich die Ergebnisse der Studie, die auf Prozessen mit externer Beratung basiert, generalisieren. Neben der prozessualen Ebene wird auch auf der inhaltlichen Ebene deutlich, dass mit der Leitbild-Erstellung und der darauf aufbauenden Erarbeitung eines Maßnahmenkataloges strategische Fragestellungen Kern von Stadtmarketing-Prozessen sind. Stadtmarketing, verstanden als ganzheitlicher Ansatz, den, so wurde in der Auswertung festgestellt und in Kapitel 7 analysiert, über drei Viertel aller Berater verfolgen, bezieht alle kommunalen Zielgruppen und Gestaltungsfelder mit ein. Die Berater gehen dabei davon aus, dass eine Kommune im Rahmen eines Stadtmarketing-Prozesses strukturell verändert wird, um sich in eine vorher vereinbarte Position zu bringen. Dabei geht dieser Ansatz über eine bloße Attraktivitätssteigerung hinaus und bezieht insbesondere eine Verbesserung der Kommunikation in der Stadt mit ein und schließt weder kommunale Gestaltungsfelder noch lokale Zielgruppen aus. Stadtmarketing hat damit eine Allzuständigkeit für die ganze Palette kommunaler Politikbereiche (vgl. 6.6.1.1 Definition von Stadtmarketing sowie 7.1.2 Prozess und Inhalt).

Als Schlussfolgerung der kritischen Betrachtung von beteiligten Akteuren und Ablauf und Inhalt von Stadtmarketing lässt sich also festhalten, dass der Gemeinderat mit anderen gesellschaftlichen Gruppen in eine Reihe rückt und die Formulierung zentraler strategisch-politischer Fragestellungen an andere übergibt. Dies wirft die Frage auf, ob der Gemeinderat seinen in den Kommunalverfassungen definierten Aufgaben nachkommt und seine dort festgeschriebenen Funktionen erfüllt. Sie wird beantwortet, indem die in Kapitel 3 ausführlich beschriebenen Funktionen des Gemeinderates mit der festgestellten Funktionserfüllung durch den Gemeinderat aus Kapitel 6 verglichen werden.

Der Vergleich erbringt, dass der Gemeinderat seine verfassungsgemäßen Aufgaben nur zum Teil ausfüllt oder die Funktionen gar nicht mehr erfüllt. Die Bedeutung der strategischen Arbeit des Rates geht zurück, Stadtmarketing-Gremien übernehmen diese. In der kommunalen Parlamentsarbeit überwiegen operative Fragestellungen. Dabei kontrolliert der Rat vielfach nicht nur die Verwaltung, sondern übernimmt deren Arbeit und engagiert sich bei operativen

Fragestellungen. Aus dem „sich Zurückziehen“ aus strategischen Fragestellungen resultiert deshalb keineswegs eine weniger starke Belastung der ehrenamtlich arbeitenden Ratsmitglieder.

Seiner Artikulationsfunktion kommt das Kommunalparlament immer weniger nach. Aufgegriffen wird stattdessen, was Interessengruppen zur Sprache bringen. Dabei übernimmt das Gremium häufig die Rolle dessen, der erklärt, warum was nicht machbar ist. Verzichtet wird auf frühzeitige Artikulation zu erwartender Probleme.

Die Steuerungs- und Zielbildungsfunktion, die, wie die Studie zeigt, bei Formulierung von Leitbild und Maßnahmenkatalog im Stadtmarketing in allen Prozessen Bestandteil ist, wird den außerhalb des Parlamentes arbeitenden Lenkungsgruppen, Arbeitskreisen etc. überlassen.

Die Zieldefinition wird verabschiedet, nicht entwickelt. Auch die Initiativfunktion liegt bei den Stadtmarketing-Gruppen. Dort werden Themen und konkrete Projekte auf die politische Agenda gebracht (vgl. 7.1.2 Prozess und Inhalt sowie 7.2 Niedriger Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates).

Bleibt die Frage: Lassen sich die Erkenntnisse von Stadtmarketing verallgemeinern, d.h. kann generell von einer gewandelten Rolle der kommunalen Parlamente gesprochen werden?

Bereits zu Beginn der Arbeit wurde auf die Indikatorfunktion von Stadtmarketing für die Kommunalpolitik insgesamt eingegangen (vgl. 4.1 Indikatorfunktion von Stadtmarketing). Stadtmarketing ist eine kommunalpolitische Innovation, die seit rund 15 Jahren in deutschen Kommunen angegangen wird. Zugleich handelt es sich um Krisenmanagement zur Herangehensweise an akute, aktuelle und zu erwartende Probleme. Dabei werden alle kommunalen Politikbereiche und alle relevanten kommunalen Interessengruppen einbezogen. Darüber hinaus ist Stadtmarketing ein neuer Weg der Problemlösung, der mehrere Instrumente einbindet. Sowohl Bürgerbeteiligung als auch der Einsatz externer Berater wird angewendet, in vielen Fällen auch mit Elementen der Verwaltungsmodernisierung kombiniert. Aus diesen Gründen ist Stadtmarketing geeignet, die Rolle des Gemeinderates zu beobachten und Rückschlüsse auf dessen Rolle



und ihren Wandel zu ziehen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mittels einer Analyse des Beispiels Stadtmarketing die These des Bedeutungsverlustes des Kommunalparlamentes verifiziert wurde und dieses Ergebnis sich - wegen der Indikatorfunktion von Stadtmarketing - auf die Rolle des Gemeinderates insgesamt übertragen lässt.

**8.2 Ausblick: 3 Thesen zur Kommunalpolitik** In den vergangenen Jahren vollzog sich mit Stadtmarketing<sup>72</sup>, dies hat diese Arbeit nachgewiesen, aber fast unbemerkt in kommunaler Theorie und Praxis, ein Bedeutungsverlust der kommunalen Parlamente. In der Kommunal-Forschung ist dieser Bedeutungsverlust bisher weder umfassend diagnostiziert noch eingehend analysiert worden. Insofern sind in dieser Arbeit grundlegend Erkenntnisse gewonnen worden, um die These des zunehmenden Bedeutungsverlustes darzustellen. Auch die Gemeinderäte diskutieren oder beklagen die gravierende Veränderung ihres Selbstverständnisses nicht. Dementsprechend findet das Thema bislang auch wenig Raum in deutschen Kommunalparlamenten. Dass dies dringend anzuraten ist, wird an folgenden drei Thesen deutlich, die sich aus den Ergebnissen der Arbeit ergeben. Dabei soll hier keine Diskussion der Thesen vorgenommen, sondern diese lediglich als weiterführendes Ergebnis der Studie dargestellt werden.

**These 1: Die kommunale Umwelt ist hochkomplex. Ehrenamtlich tätige Politiker sind immer weniger in der Lage, ihr Amt auszufüllen.**

Ausufernde Gesetzgebung und komplizierte Verwaltungsvorschriften mit unterschiedlichsten Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungsebenen sowie der Wandel von der Verwaltungsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen erschweren, wie zu Beginn der Arbeit ausführlich dargestellt, die Arbeit des Gemeinderates. Die ehrenamtliche kommunale Arbeit wird

---

<sup>72</sup> Dabei muss erneut auf die Indikatorfunktion von Stadtmarketing hingewiesen werden. Demnach ist Stadtmarketing ein Beispiel um den Bedeutungsverlust zu verdeutlichen, erhebt aber keinerlei Anspruch auf Einzigartigkeit zur Beweisführung.

dadurch komplizierter. Hinzu kommt, dass viele Themen immer mehr Fachwissen in Detailfragen notwendig machen (vgl. 2 Kommunalpolitik im Wandel). Der Mandatsträger verliert sich allzu leicht im komplexen Verwaltungsdschungel. Konsequenz ist eine Konzentration auf operative Fragen, verzichtet wird auf die strategische Steuerung einer Kommune. Die Dachneigung eines Neubaus wird ausführlich diskutiert, das im Stadtmarketing erarbeitete Leitbild, das die Ausrichtung der Kommune langfristig festlegt, wird, dies ist eine zentrale Erkenntnis dieser Studie, dagegen lediglich abgenickt.

## **These 2: Die kommunale Vertretungskörperschaft hinkt der Verwaltung hinterher.**

Moderne Kommunalverwaltungen bedienen sich schlagkräftiger Managementmethoden aus der Wirtschaft. Die zu Beginn der Arbeit angesprochenen Themen wie Neues Steuerungsmodell, Produkthaushalt oder professionelles Beschwerdemanagement überfordern viele Mandatsträger. Der Rat zieht sich auf seine Funktion als Kontrollgremium zurück, so ein weiteres zentrales Ergebnis der Arbeit (vgl. 7.2 Niedriger Erfüllungsgrad der Funktionen des Rates). Neue Wege der strategischen Steuerung werden kritisiert und an deren Nutzen wird gezweifelt. Ein Gemeinderat, der von der Verwaltung modernes Handeln fordert, ist selten anzutreffen. Oft hinken Mitglieder des Rates der Verwaltung hinterher. Dies zeigt sich bei der Analyse von Stadtmarketing-Prozessen ebenfalls deutlich und ist eine weitere Erkenntnis dieser Arbeit. Die Initiative kommt in den meisten Fällen Seiten des Rates. Es bleibt die pauschale Forderung nach mehr Bürgerorientierung. Die Bürgerorientierung der einzelnen Mitglieder des Rates erstreckt sich vielfach darauf, einzelne Interessengruppen und Stadtteil-Interessen zu bedienen mit der Gefahr die Gesamtsituation dabei aus den Augen zu verlieren. Abzulesen ist dies beim Stadtmarketing daran, dass bei der Auswahl des Lenkungsgremiums versucht wird, möglichst alle Interessenvertreter zu beteiligen. Ihnen wird die Erstellung des Leitbildes übertragen, anstatt als Gemeinderat die strategische Entwicklung der

Kommune selbst zu bestimmen. Die bundesweit durchgeführte Umfrage bestätigt dies (vgl. 7.1.1 Einfluß der beteiligten Akteure).

### **These 3: Der Gemeinderat ist nicht länger der einzige Ort der politischen Entscheidungs- und Willensbildung.**

Neben den bereits dargestellten Thesen führt die intensive Auseinandersetzung mit der Umfrage und deren Auswertung zur Schlussfolgerung, dass die Artikulation, Diskussion und auch die Entscheidung politischer Fragestellungen nicht länger im Gemeinderat stattfindet, sondern, so ein weiteres zentrales Ergebnis der Studie, auf Stadtmarketing-Gremien übertragen wird. Analysiert man Ablauf und Inhalt von Stadtmarketing-Prozessen, so zeigt sich, dass Artikulation, Diskussion und de-facto-Entscheidung des Gemeinderats in hohem Maße an Gremien delegiert werden (vgl. 7.1 Stadtmarketing als Kommunikationsprozess mit strategischen Ergebnissen). Mitglieder des Rates beschränken sich nicht selten darauf, nur dann zu handeln, wenn Sachzwänge es notwendig machen. Politische Aufgaben werden in den Bereich der Bürgerschaft verlagert, wenn nicht die Notwendigkeit zur politischen Initiative zwingend besteht. Dies könnte sich für die Kommunalpolitik als Bumerang erweisen, da die Vorgehensweise zwar den Status als lokale Verwaltungs- und Vollzugsebene rechtfertigt, nicht aber als Ort der kommunalen Willensbildung. Dominierend ist letztlich oft die Angst vor mutigen, unpolitischen Entscheidungen, die Interessen verletzen und schwierige Umsetzungen nach sich ziehen könnten.

## **8.3 Szenarien des Wandels**

Wie geht es weiter in und mit deutschen Kommunalparlamenten? Aus den Ergebnissen der Arbeit lassen sich drei mögliche Szenarien ableiten, die sich nicht oder nur teilweise widersprechen und sich als Mischform weiter entwickeln können.

### **1. Konzentration auf Vermittlung und Kontrolle**

Der Gemeinderat versteht sich als Vermittler zwischen Bürgern und Rathaus. Seine wichtigste Aufgabe ist es, die Verwaltung zu kontrollieren. Politische Willensbildung findet nicht länger im Gemeinderat statt. Die Artikulation der zu lösenden politischen Probleme läuft außerhalb des Kommunalparlamentes ab. Interessengruppen, Bürgerinitiativen oder politische Parteien formulieren aktuelle Probleme und politische Themen. Auch die Zielformulierung überläßt der Gemeinderat Bürgern und einzelnen Gruppierungen. Er beauftragt diese lediglich mit konkreten Aufgaben und setzt sich mit dem Ergebnis auseinander. Die Umsetzung der Ziele und die Priorisierung der Maßnahmen behält er sich durch die Finanzhoheit formal vor.

## **2. Mehr direkte Demokratie**

Bürger werden bei allen grundlegenden Themen befragt, Bürgerentscheide zu zentralen politische Fragestellungen sind Richtschnur politischen Handelns. Bürgerinitiativen und andere Gruppierungen bestimmen die politische Agenda, werfen Themen auf und bereiten Lösungsvorschläge vor. Des Weiteren werden ad-hoc Gremien für konkret abgesteckte Aufgaben gebildet. Sachkundige Bürger werden bei Einzelfragen eingebunden und unterstützen den Gemeinderat bei seiner Entscheidungsvorbereitung. Der Gemeinderat begreift die Abgabe von Macht als Chance, sich stärker auf die Steuerung von Prozessen zu konzentrieren. Diese Entwicklung, die schon seit den 70er Jahren anhält und die ihren Niederschlag in geänderten Kommunalverfassungen findet, entwickelt sich im Stadtmarketing weiter.

### 3. Das Unternehmen Stadt

Die AG Stadt wird von hochbezahlten Managern nach modernen Methoden der Unternehmensführung geleitet. Der Gemeinderat bestellt und entläßt die Manager, konzentriert sich auf strategische Beratung und Kontrolle des Vorstands. Die Bevölkerung wählt den Aufsichtsrat, die Volksvertreter kümmern sich nicht länger um operative Fragen, sondern überlassen die Entwicklung von Produkten und die Umsetzung des Tagesgeschäftes qualifiziertem Fachpersonal. Bürger werden als Kunden begriffen. Das erfordert, kommunale Dienstleistungen auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls ganze Verwaltungsteile „outzusourcen“ oder in privatwirtschaftliche Hände zu geben. Bürgeranliegen können direkt in den Geschäftsprozess eingebracht werden und nehmen selten den Umweg über den Aufsichtsrat.

Festzuhalten ist, dass alle drei beschriebenen Szenarien weit von den bundesdeutschen Kommunalverfassungen entfernt sind. Zwar werden die Gemeindeordnungen der Bundesländer einheitlicher, Verfassungstheorie und Realität jedoch fallen zunehmend auseinander. Bleibt die Frage, welches der Szenarien sich in der kommunalen Praxis weiter durchsetzen wird und welches sich zur Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen durchsetzen könnte.

Bereits in den vergangenen Jahren ließen sich mehrere Entwicklungen feststellen, die durch die Ergebnisse dieser Studie unterstrichen werden können. Erstens hat sich die kommunale Vertretungskörperschaft zu einem Gremium weiterentwickelt, das außerparlamentarische Prozesse anstößt und kanalisiert. Genau dies ist beim Stadtmarketing der Fall, wie bereits in Kapitel 7 dargestellt. Zweitens sind neue Formen der Bürgerbeteiligung in die Kommunalverfassungen aufgenommen und vielfältige andere Möglichkeiten in der Praxis erprobt worden. Neben diesen festgeschriebenen Möglichkeiten, auf die bereits in Kapitel 2 eingegangen wurde, sind neue Ausprägungsformen, seien es Lenkungsgremien, Foren oder Arbeitskreise, im Stadtmarketing entstanden. Drittens bedienen sich Kommunalverwaltungen zunehmend des Managements aus der

Wirtschaft, beim Stadtmarketing sind das externe Beratungsbüros. In der Praxis sind somit mehrere Entwicklungstendenzen sichtbar.

Realistischerweise kann aber davon ausgegangen werden, dass sich das Szenario „Mehr direkte Demokratie“ auch in den kommenden Jahren weiterentwickeln wird. Das kann bedeuten, dass der Gemeinderat in noch größerem Umfang strategische Fragestellungen aus der Hand gibt und Interessengruppen, Gremien oder Einzelpersonen damit beauftragt. Als Konsequenz könnte dies mit sich bringen, dass die repräsentative Demokratie als Bestandteil des deutschen Staatsaufbaus in Frage gestellt und durch direkte Demokratie, zumindest in Teilen auf kommunaler Ebene, ersetzt wird. Dies könnte auch heißen, dass die Mitglieder des Gemeinderates weiter ihre oberste Aufgabe darin sehen, die Verwaltung zu kontrollieren und - im schlimmsten Falle - sogar überzureglementieren.

Sollte sich in Theorie und Praxis ein Konsens abzeichnen, demzufolge die Entwicklung hin zu mehr direkter Demokratie gewollt ist, ergäben sich die nachfolgend beschriebenen Notwendigkeiten: die erste Konsequenz wäre, sich dies einzugestehen. Bisher entstehen viele Prozesse der Bürgerbeteiligung eher zufällig, ausgelöst durch konkreten Problemdruck und sind weniger Ergebnis einer strategisch-methodischen Ausrichtung. Eine weitere logische Konsequenz aus dieser Entwicklung wäre die Festschreibung mehr direkt demokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen.

Nun kann argumentiert werden, dass bei allen drei Szenarien eine Machtverschiebung in der Kommune entsteht und der Gemeinderat Einflussmöglichkeiten abgeben muss. Deshalb kann nicht zwingend der Schluss gezogen werden, dass ausgerechnet das Szenario „Mehr direkte Demokratie“ zu erwarten ist. Dem sei entgegengesetzt, dass gerade der Handlungs- und Erwartungsdruck bei dieser Frage besonders hoch ist. Der gestiegene Partizipationsdruck der Bevölkerung ist offensichtlich, dies wird bei Stadtmarketing deutlich. Abgesehen davon, ob der Beteiligungswunsch und die Bereitschaft zum Engagement tatsächlich derart hoch ist, hat dieses Szenario starke Lobbyisten. Eine Berück-

sichtigung dieser deutlich formulierten Wünsche scheint meines Erachtens schon deshalb realistisch, weil Politiker wiedergewählt werden wollen.

Eine anderes Bild ergibt sich bei den Szenarien „Konzentration auf Vermittlung und Kontrolle“ und „Das Unternehmen Stadt“. Zwar ist der Ruf nach effizientem Verwaltungshandeln, d.h. dem sinnvollen und sparsamen Umgang mit Steuergeldern vorhanden. Er konkretisiert sich jedoch nicht in der Forderung der Bevölkerung, mehr privatwirtschaftliche Elemente in die Verwaltungsstrukturen einzubringen. Ebenso wenig wird auch die Forderung in den Kommunalparlamenten erhoben, da privatwirtschaftliche Elemente wie dezentrale Ressourcenverantwortung, Orientierung an der Gewinnmaximierung oder strategische Steuerung einer Verwaltung die Rolle des Gemeinderates aus dessen Sicht eher schwächen und mit einem Machtverlust einhergehen könnten. Dasselbe gilt für eine „Konzentration auf Vermittlung und Kontrolle“.

Anhang

Anhang I: Berater-Fragebogen



**Rückantwortbrief/-fax**

Conny Mayer M.A.

Ellbachstr. 74

72270 Baiersbronn-Mitteltal

Per Fax 07442/7866

Absender

Firma: \_\_\_\_\_

Name : \_\_\_\_\_

Position: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Telefon/Fax: \_\_\_\_\_

E-Mail: \_\_\_\_\_

Internet: \_\_\_\_\_

Bitte senden Sie uns den Fragebogen ausgefüllt zurück! Über zusätzliches Infomaterial über Ihr Unternehmen (Unternehmensportrait etc.) freuen wir uns!

Als Dankeschön fürs Ausfüllen senden wir Ihnen nach Auswertung die zentralen Ergebnisse dieser bundesweiten Beraterumfrage zu.

Haben Sie Fragen/Anregungen zum Fragebogen oder zum Thema?

Gerne stehen wir Ihnen zur Verfügung unter 07442/ 12 28 27 oder

[Conny.Mayer@t-online.de](mailto:Conny.Mayer@t-online.de)

## Fragebogen

Vorab: Dieser Fragebogen richtet sich an Personen, die im Bereich Stadtmarketing beratend tätig sind. Bitte füllen Sie diesen Fragebogen aus, wenn Sie beide Kriterien erfüllen:

Sie sind im Bereich Stadtmarketing verantwortlich beratend tätig, d.h. Sie sind als Projektleiter/in tätig

Sie haben im Bereich Stadtmarketing mindestens ein Projekt bereits abgeschlossen oder sind in mindestens einer Kommune länger als 2 Jahre tätig

Erfüllen Sie beide Kriterien?

Wir freuen uns sehr, wenn Sie sich die Zeit nehmen, den Fragebogen ausfüllen und an uns zurücksenden. Im Voraus vielen Dank für Ihre Mühe!

## 1 Fragen zum Beratungsunternehmen

1.1 Festangestellte Mitarbeiter/innen insgesamt: \_\_\_\_\_

Zahl der projektleitenden Berater/innen (Festangestellte/Freie): \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

1.2 Ausschließlich für die öffentliche Hand tätig (Kommunen/Land/Bund/Verbände)?

ja

nein, auch für folgende Branchen/Personengruppen:

---



---

1.3 Gründungsjahr: \_\_\_\_\_

---

1.4 Seit der Gründung im Bereich Stadtmarketing tätig?

ja

nein, seit: \_\_\_\_\_

2 Fragen zu Ihrer Person

2.1 Alter: \_\_\_\_\_, seit \_\_\_\_\_ Jahren im Bereich Stadtmarketing tätig

2.2 Ausbildung

Hochschul-/Fachhochschulabschluß als:

---

an der Uni/FH:

---

Studienschwerpunkte:

---

Sonstige Ausbildung:

---

Weiterbildungen:

---

---

---

Berufserfahrung (in freier Wirtschaft/Kommunalverwaltung/universitäre Tätigkeit?... Dauer? ....):

---

---

---

2.3 Sind Sie/waren Sie politisch engagiert?

- stark
- mittelmäßig
- kaum
- gar nicht, weil:

Wie sah dieses politisches Engagement aus?

---

2.4 War/ist dieses Engagement hilfreich für Ihre beratende Tätigkeit im Bereich Stadtmarketing?

- nein
- ja, weil:

---

---

---

2.5 Neben Stadtmarketing: In welchen Branchen sind Sie beratend tätig bzw. bieten welche Beratungsleistungen an?

---

3 Fragen zu Ihrer bisherigen Tätigkeit

3.1 Referenzprojekte (Bitte unterstreichen Sie die Projekte, bei denen Sie verantwortlich tätig waren/sind)

Abgeschlossene Stadtmarketing-Projekte:

---

Laufende Stadtmarketing-Projekte:

---

Angebotene Dienstleistung

(Bitte beziehen Sie sich bei allen Fragen zu 3.2. auf das Projekt, welches Sie im Jahr 1998 am meisten beschäftigt hat)

3.2.1 Welche Dienstleistung umfaßte Ihre Tätigkeit in

---

?

- Erstellung einer Status-Quo-Analyse
  - Erarbeitung eines Stadtleitbildes
  - Erstellung eines Maßnahmenplanes mit kurz,- mittel,- und langfristigen
-

### Zielen

- Projektbegleitung durch Tätigkeiten wie Vorbereiten von Pressemeldungen, Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse u.ä.
  - Moderation von Stadtmarketing-Projektgruppen/Arbeitskreise/Foren ...
  - Umsetzungsbegleitung
  - Controlling
  - Sonstiges:
- 

### 3.2.2 Beschränkte sich Ihre Tätigkeit bei der Umsetzung auf strategische Beratung?

- ja
  - nein, folgende weitere Dienstleistungen wurden geleistet:
- 

### 3.2.3 Über welchen Zeitraum begleiteten Sie die Kommune?

- weniger als 6 Monate
- zwischen 6 Monaten und 1 Jahr
- zwischen 1 und 2,5 Jahren
- über 2,5 Jahre

### Bildeten Sie zur Durchführung des Projektes eine Projektgruppe/Arbeitskreis?

- nein
  - ja, folgende Gruppen waren vertreten:
  - Ausländische Mitbürger
-

- Banken
  - Einzelhandel
  - Gemeinderat ( alle Fraktionen                       einzelne Gemeinderäte)
  - Handwerk/Industrie
  - Tourismus
  - Jugendliche
  - Kirchen
  - örtliche Vereine
  - Parteien
  - Schulen
  - Senioren
  - Verwaltung
  - Sonstiges:
- 

### 3.2.5 Waren neben den Projektgruppenteilnehmern weitere Bürger beteiligt?

- Nein, nur Verwaltung und Gemeinderat
  - Ja, im Rahmen einer schriftlichen Befragung ausgewählter Haushalte
  - Nein
  - Ja, bei ein- oder mehrmalig stattfindenden Hearings/Foren zu stadtspezifischen Themen (z.B. Einzelhandel, Jugend, Stadtbild) Folgende Themen wurden aufgegriffen:
- 
-

□ Sonstige Bürgerbeteiligung:

---

#### 4 Ihr Verständnis von Stadtmarketing

##### 4.1 Ihre Definition von Stadtmarketing:

Welche „Schlüsselqualifikationen“ braucht ein/e Berater/in um erfolgreich im Bereich Stadtmarketing arbeiten zu können (bitte max. drei Aussagen)?

---

4.3 Bezogen auf Stadtmarketing: Worin liegen Ihre persönlichen Stärken (bitte max. drei Aussagen)?

---

4.4 Was glauben Sie: Warum fällt die Wahl einer Kommune auf Sie/Ihr Beratungsunternehmen und nicht auf einen Mitbewerber (bitte max. drei Aussagen)?

---

4.5. Was glauben Sie: Warum bedienen sich immer mehr Kommunen eines externen Beraters und führen Stadtmarketing nicht in eigener Regie durch?

---



---

4.6 Wie, glauben Sie, wird sich Stadtmarketing in der kommunalen Praxis weiter entwickeln?

- Stadtmarketing wird weiterhin als gesamtstädtische Strategie verstanden
- Stadtmarketing wird sich eher auf einzelne Fragestellungen konzentrieren (z.B. innerstädtischer Bereich, Industrieansiedlung, Tourismusförderung)
- Sonstiges:

---

---

5 Sonstiges

Was erscheint Ihnen in diesem Zusammenhang noch wichtig (Gerne auch auf einem gesonderten Blatt)?

---

---

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

---

## Literaturverzeichnis

- Ahlstich, Katja/ Kunz, Volker (1994): Die Entwicklung kommunaler Aufgaben in Zeiten des Wertewandels: Eine empirische Analyse der Aufgabenpräferenzen kommunaler Mandatsträger, in: Gabriel, Oscar W./ Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, Brockmeyer, S. 167-210.
- Backhaus-Maul, Holger (1999): Kommunale Sozialpolitik, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 689-702.
- Banner, Gerhard (1996): Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Stadtforschung aktuell, Bd. 58, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S. 140-151.
- BDU (1998): Facts & Figures zum Beratermarkt 1998, BDU-Studie.
- BDU (2001): Datenbank der BDU-Mitgliedsunternehmen  
<http://www.bdu.de/beraterauswahl/default.htm> und  
[www.bdu.de/fachgliederungen/uebersicht/default.htm](http://www.bdu.de/fachgliederungen/uebersicht/default.htm), Stand: 26. März.
- Benkert, Wolfgang (1995): Das Gutachten in der Beratung von Politik und öffentlicher Verwaltung, in: Walger, Gerd (Hrsg.): Formen der Unternehmensberatung, Köln, Otto Schmidt, S. 63-90.
- Berkemeier, Karl H. (1972): Das kommunale Schein-Parlament: Ausgeschaltet aus dem Entscheidungsprozess, in: ZParl, 3. Jg., Nr. 2, S. 202-208.
- Beyer, Rolf (1997): Die Institutionalisierung von Stadtmarketing, in: Pfaff-Schley, Herbert (Hrsg.): Stadtmarketing und kommunales Audit, Chancen für eine ganzheitliche Stadtentwicklung, Berlin / Heidelberg, Springer, S. 85-93.

- Brandner, Monika (2000): Stadtmarketing: eine Synthese geographischer und betriebswirtschaftlicher Positionen in Theorie und kommunaler Praxis, Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 2000.
- Braun, Günther E./ Töpfer, Armin (1989) (Hrsg.): Marketing im kommunalen Bereich - Der Bürger als „Kunde“ seiner Gemeinde, Stuttgart, Bonn aktuell.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1997): Delphi II-Umfrage zur „Entwicklung von Wissenschaft und Technik“, Pressedokumentation vom 8.7.1997.
- Dauwe, Elisabeth u.a. (1995): Kommunalpolitik. Leitfaden für die Praxis, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Dieckmann, Jochen (1993): Voraussetzungen und Konsequenzen von Marketing in Kommunen, in: Töpfer, Armin (Hrsg.): Stadtmarketing - Herausforderung und Chance für Kommunen, Baden-Baden, FBO, S. 23-33.
- Dieckmann, Jochen (1999): Die Städte im Bundesstaat, in: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 292-305.
- Difu (2003): Difu-Berichte, Informationen über Projekte, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Positionen des Difu, Heft 1.
- Frey, Rainer/ Naßmacher Karl-Heinz (1975): Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?, in: AfK, 14. Jg., Bd. 2, S. 195-212.
- Frey, Rainer (1984): Lokale Demokratie, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd. 50, Köln u. Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 104-107.
- Friedrichs, Jürgen (1990): Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Aufl., Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Frischmuth, Birgit/ Kodolitsch, Paul von (1999): Veränderungen im Kräftedreieck zwischen Bürgern, Rat und Verwaltung, [www.difu.de/25jahre/papiere/stabilitaet.shtm](http://www.difu.de/25jahre/papiere/stabilitaet.shtm), Stand: 10. Juni.
- Fröhlich, Conni/ Stamm, Torsten/ Venne, Martin (1998): Stadtmarketing versus Stadtentwicklung, Konkurrenzen und Komplementaritäten, in: *Planer*, o.Jg., Nr. 2, S. 40-43.
- Funke, Ursula (1994): Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption, *Neue Schriften des Deutschen Städtetags* 68, Köln, Kohlhammer.
- Funke, Ursula (1998): Eine wichtige Investition in die Zukunft der Städte, in: *Das Parlament*, 48. Jg., Nr. 11, S. 5.
- Fußhöller, Markus (1997): Leitfaden zum Stadtmarketing, in: Pfaff-Schley, Herbert (Hrsg.): *Stadtmarketing und kommunales Audit, Chancen für eine ganzheitliche Stadtentwicklung*, Berlin / Heidelberg, Springer, S. 25-35.
- Gabriel, Oskar W./ Voigt, Rüdiger (1994) (Hrsg.): *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum, Brockmeyer.
- Gabriel Oscar, W (1994): Wertewandel, neue politische Bewegungen und kommunale Selbstverwaltung: Kommunale Demokratie im Übergang zum Postindustrialismus, in: Gabriel, Oskar W./ Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum, Brockmeyer, S. 79-103.
- Gabriel, Oscar, W. (1997): Die Kommunale Selbstverwaltung, in: Ahlstick, Katja/ Gabriel, Oscar W. (1997) (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München / Wien, Oldenbourg.
- Gabriel, Oscar, W. (1999): Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar, W. (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Beiträge zur Kommunalwissenschaft* 29, München, Saur, S. 129-155.

- Ganseforth, Heinrich/ Jüttner, Wolfgang (1991): Kommunale Selbstverwaltung - zwischen Parlamentarismus und Marketing. Parlamentarische Demokratie und kommunale Selbstverwaltung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Heinelt, Hubert/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S. 241-256.
- Grabow, Busso/ Holbach-Grömig, Beate (1998): Stadtmarketing - eine kritische Zwischenbilanz, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 25, Berlin, Difu.
- Greese, Dieter (1999): Kommunale Kinder- und Jugendpolitik, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 717-731.
- Grömig, Erko/ Schöneich, Michael (1997): Berater im Rathaus, in: Der Städte- tag, 50.Jg., Nr. 5, S. 323-326.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich (1997): Finanzprobleme der Gemeinden in den neuen Ländern, in: AfK, 36. Jg., Bd. 2, S. 193-210.
- Häußermann, Hartmut (1991): Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine eigenständige oder „alternative“ Politik möglich?, in: Heinelt, Hubert/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S. 52-91.
- Heinelt, Hubert/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1991): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser.
- Heinz, Werner (1995): Ein Instrument in ständiger Veränderung: Stadtentwicklungsplanung, in: Hammerbacher, Ruth u.a. (Red.): Handbuch kommunale Politik, Das Mandat erfolgreich gestalten, Losebl.-Ausg., Stuttgart, Raabe.

- Helbrecht, Ilse (1993): Innovation Stadtmarketing: Ausverkauf des Politischen oder Demokratisierung der Planung?, in: Wiss. Z. Hochsch. Archit. Bauwes., 39. Jg. , Nr. ½, S. 151-155.
- Helbrecht, Ilse (1994): „Stadtmarketing“: Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik, Stadtforschung aktuell, Bd. 44, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser.
- Helbrecht, Ilse (1997): Der König, der Bürgermeister und der Moderator – Demokratiegehalt und Steuerungsfähigkeit einer kooperativen Stadtentwicklungspolitik am Beispiel von Ried im Innkreis, in: Schmals, Klaus M./ Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zivile Gesellschaft: Entwicklung, Defizite und Potentiale, Opladen, Leske u. Budrich, S. 219-239.
- Honert, Siegfried (1991): Stadtmarketing und Stadtmanagement, in: Der Städte- tag, 44. Jg., Nr. 6 , S. 394-401.
- Honert, Siegfried (1993): Stolpersteine und zukünftige Ausrichtung des Stadtmarketing, in: Töpfer, Armin (Hrsg.): Stadtmarketing - Herausforderung und Chance für Kommunen, Baden-Baden, FBO, S. 391-403.
- Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics, Princeton., N.J.
- Kaiser, Claudia (1996): Stadtmarketing - eine Bestandsaufnahme in deutschen Städten, Aktuelle Information, Difu, Februar.
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert (1999): Kommunale Finanzen, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 437-460.
- Karrenberg, Hans/ Münstermann, Engelbert (2000): Gemeindefinanzbericht 2000, Städte im Griff von EU, Bund und Ländern, in: Der Städtetag, 53. Jg., Nr. 4, S. 4-16.

- Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert (2002): Gemeindefinanzbericht. Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! (Kurzfassung), Der Städtetag, 55. Jg., Nr. 4, S. 4-13.
- Kemming, Herbert (1991): Zur Gestaltung von Stadtmarketing - Orientierungen für die Praxis, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtmarketing in der Diskussion: Fallbeispiele aus Nordrhein-Westfalen, Duisburg, Waz-Dr., S. 7-14.
- Kemming, Herbert (1992): Miteinander statt gegeneinander, Chancen für erfolgreiche Kommunalpolitik, Redebeitrag der Komet Fachtagung Stadtmarketing 1992, unveröffentlichtes Manuskript.
- KGSt (1977a): Auswahl und Einsatz externer Organisationsberater, in: KGSt-Bericht, 22. Jg., Nr. 14 vom 21. Oktober.
- KGSt (1977b): Auswahl und Einsatz externer Organisationsberater, in: KGSt-Mitteilungen, 22. Jg., Nr. 21 vom 10. November.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell, in: KGSt-Bericht, 38. Jg., Nr. 5.
- Kirfel, Erhart (1999): Die Denkgewohnheiten ändern, in: Der Gemeinderat, 42. Jg., Nr. 3, S. 22f.
- Kleinfeld, Ralf (1996): Kommunalpolitik, Eine problemorientierte Einführung, Opladen, Leske u. Budrich.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1997): Der neue institutionelle Rahmen der Kommunalpolitik: Rechtliche Grundlagen und Grenzen bürgerschaftlicher Mit- und Einwirkung auf kommunaler Ebene - Folgen für die Kommunalpolitik, in: Gabriel, Oscar, W./ Knemeyer, Franz-Ludwig/ Strohmeier, Klaus-Peter (Hrsg.): Neue Formen politischer Partizipation - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studie Nr. 136, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin, S. 9-62.

- Knemeyer, Franz-Ludwig (1999): Gemeindeverfassungen, in: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 104-122.
- Knorr, Friedhelm (1999): Bausteine für den Erfolg, in: Der Gemeinderat, 42. Jg., Nr. 10, S. 18f.
- Kodolitsch, Paul von (1996): Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung - Herausforderungen durch das „Neue Steuerungsmodell“, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Stadtforschung aktuell, Bd. 58, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S. 169-181.
- Kotler, Philip/ Levy, Sidney J. (1969): Für eine Erweiterung des Marketing-Begriffes, in: Der Markt, o.Jg., Nr. 4, S. 97-102.
- Kotler, Philip (1975): Marketing for Nonprofit-Organisations, Inc. Englewood Cliffs / New Jersey, Prentice-Hall.
- Krätke, Stefan (1999): Internationales Städtesystem im Zeitalter der Globalisierung, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 378-394.
- Kuban, Monika (2003): Gelingt die Reform der Gemeindefinanzen?, in: Der Städtetag, 56. Jg., Nr. 5, S. 28-31.
- Kuron, Irene (1997): Stadtmarketing: Chancen zur ganzheitlichen Stadtentwicklung, in: Pfaff-Schley, Herbert (Hrsg.): Stadtmarketing und kommunales Audit, Chance für eine ganzheitliche Stadtentwicklung, Berlin / Heidelberg, Springer, S. 1-13.
- Lübking, Uwe (2000): Wie ein „Koloss auf tönernen Füßen“, Demographische Entwicklung: Herausforderung für den Sozialstaat, in: Stadt und Gemeinde, Nr. 12.



- Lüdtke, Hartmut/ Stratmann, Bernhard (1996): Nullsummenspiel auf Quasimärkten, in: Soziale Welt, o.Jg., Nr. 47, S. 297-314.
- Lutze, Armin/ Heuer, Bernd (1988): Städteentwicklung als unternehmerische Herausforderung und Aufgabe, in: Der Städtetag, 41. Jg., Nr. 12, S. 799-801.
- Mäding, Heinrich (1994): Kommunale Finanzen: Schwierigkeiten der Konsolidierung, in: Gabriel, Oscar, W. (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum, Brockmeyer, S. 107-138.
- Mäding, Heinrich (1997): Entwicklungsperspektiven für die Stadt - Trends und Chancen, Vortrag bei der Hauptvers. des Verbandes Deutscher Städtestatistiker am 23.9. auf der Statistischen Woche 1997 in Bielefeld, unveröffentlichtes Manuskript.
- Mayer, Conny (1997): Stadtmarketing: Auswirkungen einer unterschiedlichen Beteiligung des Gemeinderates, Magisterarbeit, unveröffentlichtes Manuskript.
- Naßmacher, Hiltrud (1989): Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29, München, Saur, S. 179-196.
- Naßmacher, Hiltrud (1998): Mehr Bürgernähe durch neue Beteiligungsmöglichkeiten, in: Politische Bildung, 31, Nr. 1, S. 62-75.
- Naßmacher, Hiltrud/ Naßmacher Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen, Leske u. Budrich.
- Nieschlag, Robert/ Dichtl, Erwin/ Hörschgen, Hans (1994): Marketing, 17., neu bearb. Aufl., Berlin, Duncker u. Humblot.
- o.V. (1999): Brücken bauen, in: Der Gemeinderat, 42. Jg., Nr. 3, S. 24f.

- Pfeifer, Hans H. (1992): Stadtmarketing - alter Wein in neuen Schläuchen oder Managementchance für die kommunale Zukunft?, BWGZ, 115. Jg., Nr. 22, S. 664.
- Prinz, Heinz (1995): Stadt-Marketing: Modebegriff oder modernes Instrument zur Standortprofilierung, in: Verwaltungsorganisation, o. Jg., Nr. 11, S. 27-30.
- Rotberg, Konrad Freiherr von (1999): Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 25. Aufl., Stuttgart / Berlin / Köln, Kohlhammer.
- Roth, Erwin (1993) (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Methoden, 3. völlig überarb. und erw. Aufl., München / Wien, Oldenbourg.
- Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (1999) (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich.
- Schäfer, Rudolf/ Stricker Hans-Joachim (1989): Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29, München, Saur, S. 35-58.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1989): Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29, München, Saur, S. 17-33.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999): Autonomie und Regelung von oben, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 323-337.
- Schmidt-Jortzig, Edzard (1982): Kommunalrecht, Stuttgart u.a., Kohlhammer.
- Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Stuttgart / Berlin / Köln, Kohlhammer.

- Thränhardt, Dietrich (1999): Die Kommunen und die Europäische Union, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 361-377.
- Töpfer, Armin/ Braun, Günther E. (1989): Ansatzpunkte für Marketing im kommunalen Bereich, in: Braun, Günther E./ Töpfer, Armin (Hrsg.): Marketing im kommunalen Bereich - der Bürger als „Kunde“ seiner Gemeinde, Bonn aktuell, Stuttgart, , S. 8-28.
- Töpfer, Armin (1991): Stadtmarketing - Eine neue Anforderung an Kommunen? (Teil 1), in: VOP, 13. Jg., Nr. 6, S. 339-344.
- Töpfer, Armin (1993a) (Hrsg.): Stadtmarketing - Herausforderung und Chance für Kommunen, Baden-Baden, FBO.
- Töpfer, Armin (1993b): Erfolgsfaktoren im Stadtmarketing: 10 Grundsätze, in: Töpfer, Armin (Hrsg.): Stadtmarketing - Herausforderung und Chance für Kommunen, Baden-Baden, FBO.
- Van Deth, Jan. W./ Scarbrough, Elinor (1995): Perspectives on Value Change, in: Van Deth, Jan W./ Scarbrough, Elinor (Hrsg.): The Impact of Values, Beliefs in Government Vol. 4, New York, Oxford University Press, S. 527-540.
- Vogelgesang, Klaus/ Lübking, Uwe/ Jahn, Helga (1997): Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen - Organisation - Aufgaben, 2. überarb. u. erw. Aufl., Berlin, Erich Schmidt.
- Voigt, Rüdiger (1984): Kommunalpolitik, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd. 50, Köln u. Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 239-243.
- Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S.149 -166.

- Wiechula, Angela (2000): Stadtmarketing im Kontext eines Public Management, Stuttgart, Kohlhammer.
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Stadtforschung aktuell, Bd. 58, Basel / Boston / Berlin, Birkhäuser, S. 1-49.
- Wollmann, Hellmut (1999a): Kommunalpolitik - zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 37-49.
- Wollmann, Hellmut (1999b): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente, in: Roth, Roland/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, Leske u. Budrich, S. 50-66.

### Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Baiersbronn, August 2003