

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 26

Stadtmarketing und Großveranstaltungen

Von

Dr. Ulrike Schneider



Duncker & Humblot · Berlin

ULRIKE SCHNEIDER

Stadtmarketing und Großveranstaltungen

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 26

Stadtmarketing und Großveranstaltungen

Von

Dr. Ulrike Schneider



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schneider, Ulrike:

Stadtmarketing und Grossveranstaltungen / von Ulrike
Schneider. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung ; Bd. 26)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07826-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-6682
ISBN 3-428-07826-8

Vorwort des Herausgebers

Das Interesse von Städten an der Ausrichtung kultureller, sportlicher oder ökonomischer Großveranstaltungen vom Rockkonzert bis zur Gartenschau wächst. Kassel "documentierte" 1992 "himmelsstürmende" Kunst. Cottbus sieht die Zukunft "rosiger", seit die Stadt den Zuschlag für die Bundesgartenschau 1995 erhalten hat. Berlin unternimmt "bärige" Anstrengungen, um sich mit seiner Kandidatur um die olympischen Sommerspiele 2000 durchzusetzen.

Die "Inszenierung der Stadt" ist mehr als ein modischer Trend in der Kommunalpolitik. Sie vollzieht sich vor dem Hintergrund ernstzunehmender Problemlagen, mit denen sich die Städte konfrontiert sehen: die Defizite der Kommunalhaushalte sind beunruhigend, Unternehmen wandern ab, die Beanspruchung durch soziale Randgruppen nimmt zu und schließlich stößt die Durchsetzung stadtentwicklerischer Projekte immer häufiger auf den Widerstand von Bürgergruppen.

Eine verschärfte Konkurrenz nach außen und der Akzeptanzverlust nach innen lassen sich weder bürokratisch "aussitzen" noch finanziell abfedern, noch durch Veranstaltungsereignisse überspielen. Eine grundlegende Neuorientierung der kommunalen Entwicklungspolitik ist erforderlich. Die Städte treten daher vielerorts mit "unternehmerischer" Stadtentwicklungspolitik die Flucht nach vorne an.

Den bisherigen Einzelmaßnahmen wie Wirtschaftsförderung, Ansiedlungsagenturen, Imagekampagnen setzt die Autorin ein geschlossenes Konzept für ein Stadtmarketing entgegen, das nach innen und außen gerichtet ist, verschiedene Initiativen integriert und das als Zielgruppen sowohl die Unternehmen und ihre Arbeitnehmer als auch die Wohnbevölkerung berücksichtigt. Die grundsätzlichen Ausführungen zur Gestaltung und Umsetzung eines Stadtmarketingkonzeptes, die prinzipiell jede Stadt ansprechen, werden durch eine Analyse des Stellenwertes und der Eignung von Großveranstaltungen für die Kommunalpolitik überprüft.

Hannover im Mai 1993

Lothar Hübl

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit	1
2. Stadtentwicklungspolitik in den 90er Jahren: Ausgangslage und Anforderungen.....	5
2.1 Stellung der Kommunen im Föderalsystem der Bundesrepublik Deutschland	5
2.1.1 Aufgabenkompetenz.....	5
2.1.2 Finanzausstattung	9
2.1.3 Gemeindeverfassung und -organisation	14
2.2. Tendenzen des Strukturwandels im bundesdeutschen Städtesystem.....	17
2.2.1 Herausbildung einer sozioökonomischen Entwicklungshierarchie.....	17
2.2.2 Bedeutungszuwachs von Stadtrand und Umland.....	23
2.2.3 Innerstädtische Segregationstendenzen	24
2.2.4 Politisierung der Bürger	26
2.3 Stadtentwicklungspolitik in den kommenden Jahren	28
2.3.1 Wettbewerbsstrategien zwischen Kooperation und Profilierung	29
2.3.2 Innerstädtisches Konfliktmanagement	32
2.4 Die Notwendigkeit konzeptioneller Innovation	34
3. Neukonzipierung der Stadtentwicklungspolitik durch kommunales Marketing.....	40
3.1. Öffnung der Marketingtheorie zur Analyse von "Non-Profit-Organisationen"	40
3.2. Typologische Einordnung kommunaler Austauschbeziehungen	43
3.2.1 Typenbildende Merkmale der Gratifikation	43
3.2.2 Typenbildende Merkmale der Interaktion.....	46
3.2.3 Typenbildende Merkmale der Souveränität	50
3.2.4 Kombination typenbildender Merkmale im "Tauschraum"	52
3.3 Ein Konzept zur Implementation des Marketing in die Stadtentwicklungspolitik	54
3.3.1 Ausgangspunkt: sechs Prinzipien für ein effektives Marketing.....	54
3.3.2 Marketing als stadtentwicklungspolitisches Handlungsleitbild	57

3.3.3	Kommunales Informationsmanagement	60
3.3.4	Zielgruppenorientierung.....	68
3.3.4.1	Donatorenssegmente	68
3.3.4.2	Klientensegmente.....	70
3.3.5	Marketingstrategien für die Stadtentwicklungspolitik	74
3.3.5.1	Strategiestil	74
3.3.5.2	Strategierichtung innerhalb des Marktes.....	76
3.3.5.3	Strategien der Marktabdeckung	84
3.3.5.4	Differenzierung des Instrumenteneinsatzes.....	85
3.3.6	Instrumente des kommunalen Marketing.....	86
3.3.6.1	Angebotspolitische Instrumente.....	87
3.3.6.2	Kommunikationspolitik.....	91
3.3.6.3	Distributionspolitik.....	97
3.3.7	Organisatorische und personalpolitische Konsequenzen	98
3.3.7.1	Organisationsvorgaben der Kommunalverfassung.....	99
3.3.7.2	Reform der Kommunalverwaltung.....	102
3.3.7.3	Verwaltungsexterne Organisationsgebilde für strategisches Marketing.....	107
3.4	Beobachtungen zum Stand kommunaler Marketingaktivitäten.....	111
4.	Stadtentwicklung und Großveranstaltungen	115
4.1	Begriffliche Abgrenzung von Großveranstaltungen	115
4.1.1	Großveranstaltungen versus Großattraktionen	115
4.1.2	Seltenheit und Außergewöhnlichkeit.....	116
4.1.3	Größe.....	120
4.2	Zur Rolle der Kommunalpolitik bei der Projektierung von Großveranstaltungen.....	125
4.3	Wirkungen von Großveranstaltungen auf die Standortentwicklung.....	128
4.3.1	Großveranstaltungen als Finanzinvestition der gastgebenden Gebietskörperschaft	128
4.3.1.1	Kapitalwert von Großveranstaltungs-Investitionen.....	129
4.3.1.2	Opportunitätskosten und -nutzen einer Großveranstaltung.....	134
4.3.2	Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte.....	135
4.3.2.1	Multiplikatortheorem und Exportbasisansatz.....	135
4.3.2.2	Primärimpulse der Produktion und des Konsums von Veranstaltungen.....	139
4.3.2.3	Sekundäre und induzierte Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte.....	161
4.3.2.4	Untersuchungen für das Messewesen.....	167

4.3.3	Engpaßprobleme und Infrastrukturentwicklung.....	172
4.3.4	Auswirkungen auf die Flächennutzungs- und Siedlungsstrukturen und auf das Preisniveau	177
4.3.5	Image- und Identifikationswirkungen	183
4.4	Fazit: Chancen und Risiken von Veranstaltungsprojekten für die Stadtentwicklung ..	192
4.4.1	Erfahrungen mit dem öffentlichen Management großer Projekte: Risikofaktoren	195
4.4.2	Veranstaltungskonzipierung im Rahmen marketingorientierter Stadtentwicklung	204
4.4.2.1	Strategiekonforme Veranstaltungsauswahl.....	204
4.4.2.2	Innerstädtisches Konfliktmanagement und Bürgerbeteiligung.....	210
4.4.2.3	Organisatorische Gestaltungsmöglichkeiten.....	217
5.	Zusammenfassende Schlußfolgerungen.....	223
6.	Literaturverzeichnis	228

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Kommunalisierungsgrade öffentlicher Aufgaben 1986.....	6
Tabelle 2:	Kommunale Steuerverbundanteile in den alten Bundesländern.....	11
Tabelle 3:	Dienstleistungsprofil ausgewählter westdeutscher Großstädte 1987.....	20
Tabelle 4:	Büro- und Ladenmieten ausgewählter westdeutscher Großstädte	25
Tabelle 5:	Stellenwert stadtentwicklerischer Aufgaben in der Einschätzung kommunaler Pressereferenten	112
Tabelle 6:	Aktivitäten im Rahmen kommunaler Corporate-Identity Programme.....	113
Tabelle 7:	Besucherinteresse und Dauer von ausgewählten Großveranstaltungen der Jahre 1991/92.....	121
Tabelle 8:	Regionale Einnahmen aus Veranstaltungstourismus.....	157
Tabelle 9:	Messeausgaben von Besuchern, Standpersonal und Ausstellern, nach regionaler Verteilung und Ausgabenkategorien, Hannover 1990	169
Tabelle 10:	Olympische Sommerspiele in den Jahren 1996 und 2000: Kandidaturen und Bewerbungskosten.....	185
Tabelle 11:	Medienwirkung ausgewählter Sportgroßveranstaltungen	188

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Typologisierung von Austauschbeziehungen.....	53
Übersicht 2:	Datengrundlagen der Stadtentwicklungspolitik.....	62
Übersicht 3:	Marktfelder des kommunalen Marketing.....	71
Übersicht 4:	Stoßrichtungen der strategischen Stadtentwicklung.....	77
Übersicht 5:	Formen des Städtetourismus	209

1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit

Zu Beginn der 90er Jahre verteilt sich mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung auf Städte mit mindestens 20.000 Einwohnern. Ein Drittel lebt in den 69 westdeutschen und den 15 ostdeutschen Zentren mit mehr als 100.000 Einwohnern. Jeder 13. Bundesdeutsche ist Bürger einer der Millionenstädte Berlin, Hamburg oder München¹. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, in welchem Ausmaß die bundesdeutsche Gesellschaft verstädtert ist und welche Bedeutung darum den aktuellen kommunalpolitischen Problemlagen und den Veränderungen im urbanen Lebensumfeld beizumessen ist.

Die Kommunalpolitik befindet sich seit einigen Jahren in einer doppelt schwierigen Lage. Einerseits sind die Städte in besonderem Maße von den Folgen der Massenarbeitslosigkeit und der demographischen Dynamik betroffen. Sie sehen sich mit einer überdurchschnittlichen und weiter steigenden Zahl von Sozialhilfeempfängern, pflegebedürftigen Menschen und anderen sozialen Problemgruppen konfrontiert. Andererseits haben die Kommunen zunehmend an politischer und ökonomischer Steuerungskompetenz eingebüßt, was sich symptomatisch in ihrer wachsenden Abhängigkeit von Finanzzuweisungen übergeordneter Ebenen äußert.

Immer mehr setzt sich in der Stadtentwicklungspolitik die Überzeugung durch, daß die Lösung ihrer Probleme kaum im Rahmen des gegenwärtigen föderalen Finanzausgleichssystems und noch weniger aus dem zähen Ringen um zentralstaatliche Zuweisungen - Gutstein (1986, S.73) bezeichnet dies treffend als "political back-room arm twisting and back scratching" - zu erwarten ist. Es zeichnet sich eine Wende zu aktiver, "unternehmerischer" Stadtentwicklungspolitik und "bottom-up"-Strategien ab (Albrechts, 1991, S.127; Harvey, 1989).

"In market-driven economies, communities are market-places too. As a result, communities must put themselves in a position to market their resources intelligently and gain competitive advantages to create new firms and maintain their existing economic base" (Blakely, 1989, S.57).

¹ Deutscher Städtetag, 1990; Statistisches Amt der DDR, 1990; Strubelt, 1990, S. 322.

Da der aktiven Ansiedlungspolitik der Städte in den letzten Jahren immer weniger Erfolg beschieden war und auch Flächenengpässe in den Kernstädten die Ansiedlung etablierter Unternehmen erschweren, umwerben die Städte nunmehr verstärkt qualifizierte Arbeitnehmer und potentielle Existenzgründer (Blakely, 1989, S.66). Zu diesem Zweck werden neben den klassischen Standortfaktoren - wie etwa der Verkehrsinfrastruktur oder dem Angebot an Gewerbeflächen - die konsumtiven Qualitäten der Stadt gepflegt (Albrechts, 1991, S.127 f.; Scholz, 1989, S.20).

"Above all the city has to look like an innovative, exciting, creative and safe place to live or visit, to play, invest and consume in, spectacle and display become symbols of the dynamic community" (Albrechts, 1991, S.128).

Neben dem offensiven Wettbewerb der Städte um Gewerbesteuerzahler und Neubürger bilden die Privatisierung kommunaler Ver- und Entsorgungsleistungen und die Beteiligung privater Investoren an Stadtentwicklungsvorhaben weitere konzeptionelle Bestandteile unternehmerischer Stadtentwicklungspolitik. Hierdurch sollen die kommunalen Haushalte entlastet und neben privatem Entwicklungskapital auch unternehmerische Professionalität in den öffentlichen Sektor importiert werden.

Diese Sicht von Städten als privatwirtschaftliche Unternehmen oder als marktgängige Produkte (Blakely, 1989, S.66) wird zunächst wegen ihrer verteilungspolitischen Implikationen und ihrer unzureichenden demokratischen Legitimität kritisiert. So rufen Privatisierungen Widerstand hervor, weil Einschränkungen verschiedener Leistungsangebote oder Preiskorrekturen befürchtet werden.

Außerdem besteht die Sorge, daß der Wettbewerb der Städte zu einer unsinnigen Schönheitskonkurrenz mit "Kultur-Kosmetik und infrastrukturellem Facelifting" (Döpfner, 1992) degeneriert. Am Ende würden oberflächlich am Stadtdesign ansetzende Profilierungsstrategien in letztlich doch austauschbaren, gesichtslosen Stadtbildern münden (Albrechts, 1991, S.128). Zudem könnten Investitionen in das "outfit" der Städte zu Lasten sozialer Randgruppen gehen, die politische Spaltung und der Konfliktdruck in den Städten zunehmen (Siebel, 1991).

Tatsächlich hat vielerorts die "Festivalisierung" (Siebel, 1991) der Stadtentwicklungspolitik Einzug gehalten. Die Häufigkeit, mit der Städte in jüngster Zeit Großveranstaltungen und -attraktionen inszenieren, ist auffällig.

"Die Städte feiern Feste: Es drängeln sich die Kultursommer, Theater-, Musik- und Filmfestspiele, die Bundesgartenschauen und runden Geburtstage: Berlin wird 750 Jahre alt, Bonn 2000. Duisburg hatte die Studenten-Olympiade, Berlin bewirbt sich um die olympischen Spiele, Glasgow ist .. Kulturhauptstadt Europas. ... Köln hat einen Media-Park, Liverpool ein Dockland, Hannover bekommt die Expo 2000. Ein neuer Typus von Politik wird sichtbar. Er zeichnet sich aus durch eine kampagneartige Mobilisierung auf ein Großprojekt hin" (Siebel, 1989, S.39).

Sicherlich sind solche Großprojekte keine neuzeitliche Erscheinung, wovon die Reste römischer Zirkusarenen zeugen, in denen bis zu 250.000 Zuschauer Platz fanden (Armstrong, 1984, S.37). Doch nicht das klassische Motiv "Brot und Spiele" leitet die Kandidatur Berlins um die Austragung der Olympiade im Jahr 2000. Stattdessen prägte der regierende Bürgermeister das Ziel der Stadt und des Einsatzes öffentlicher Gelder in die neue Formel "Brot *durch* Spiele". Im Wettbewerb der Städte sollen die Großveranstaltungen als Entwicklungshebel zusätzliche öffentliche Zuweisungen und privates Kapital zur Stadterneuerung mobilisieren und den Standort wenigstens kurzzeitig im Bewußtsein von Investoren plazieren (Armstrong, 1984, S.53 f.; Siebel, 1991, S.40).

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit den konzeptionellen Grundlagen sowie den Erfolgsaussichten "unternehmerischer" oder "managementorientierter" Stadtentwicklungspolitik im allgemeinen und der "Festivalisierungsstrategie" im besonderen auseinander. Die Diskussion setzt im nachfolgenden zweiten Kapitel zunächst mit einer Analyse der Ausgangssituation und der institutionellen Rahmenbedingungen kommunaler Politik zu Beginn der 90er Jahre ein (vgl. 2.1). Vor dem Hintergrund wesentlicher Trendentwicklungen des zwischen- und innerstädtischen Strukturwandels (vgl. 2.2) sind anschließend die Notwendigkeit einer aktiven Wettbewerbspolitik und eines innerstädtischen "Managements von Kontrasten" als wesentliche Herausforderungen der Stadtentwicklungspolitik darzustellen (vgl. 2.3). Ein kritischer Überblick über die tradierten sowie punktuell neuen Ansätze läßt allerdings kein umfassend theoretisch begründetes Konzept und keine "Politik aus einem Guß" zur Bewältigung dieser Anforderungen erkennen (vgl. 2.4).

Im Zentrum der Arbeit und des dritten Kapitels steht daher der Versuch, durch den umfassenden Transfer des Marketingkonzeptes in den kommunalen Kontext, die Stadtentwicklungspolitik theoretisch neu zu fundieren. Die Marketingtheorie, die ursprünglich für das unternehmerische Management entwickelt wurde, ist in den vergangenen Jahren bereits in den Dienst zahlreicher anderer "Non-Profit-Organisationen" gestellt worden (vgl. 3.1). Sie bietet sich auch als Basis der Stadtentwicklungspolitik an, weil sie sowohl Gestaltungsempfehlungen für die kommunale Wettbewerbspolitik, als auch