Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

City Management in Deutschschweizer Innenstädten

Einführung, Organisation und Erfolgsfaktoren eines neuen Governance-Instruments

Verfasser: Hösli
Melchior

Eingereicht bei: Dr. Fabian Wildenauer

Abgabedatum: 03.09.2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis V

Tabellenverzeichnis VI

Executive Summary VII

1. Einleitung 1

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 1

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen 2

1.3 Relevanz des Themas 3

1.4 Abgrenzung des Themas 4

1.5 Vorgehen und Aufbau der Arbeit 5

2. Theoretische Grundlagen 6

2.1 Innenstädte im Strukturwandel 6

2.1.1 Strukturwandel des Detailhandels 6

2.1.2 Auswirkungen des Strukturwandels auf Innenstädte 7

2.1.3 Funktionswandel der Innenstadt 8

2.2 Governance und Steuerungsprobleme in Innenstädten 9

2.2.1 Akteursvielfalt 9

2.2.2 Koordinationsprobleme 11

2.2.3 Innenstadtqualität als kollektives Gut 12

2.2.4 Kooperative Steuerung 14

2.2.5 Urban Governance 15

2.3 Ansätze der Innenstadtsteuerung 16

2.3.1 Entwicklung der Innenstadtsteuerung 16

2.3.2 Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung 18

2.3.3 City Management als integrierter Ansatz 20

3. Empirische Untersuchung 23

3.1 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen 23

3.1.1 Qualitative Forschung ... 23
3.1.2 Leitfadengestützte, semistrukturierte Experteninterviews ... 24
3.1.3 Entwicklung des Interviewleitfadens ... 25
3.1.4 Methodisches Vorgehen bei der Auswertung ... 26
3.2 Auswahl der Expertinnen und Experten ... 27
3.3 Datenerhebung und Auswertung ... 28
3.4 Ergebnisse ... 29
3.4.1 Entstehung und Einführung von City Management ... 30
3.4.2 Organisationsmodelle und Finanzierung ... 32
3.4.3 Aufgaben und Rollenverständnis ... 34
3.4.4 Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren ... 36
3.4.5 Erfolgsmessung ... 38
3.4.6 Herausforderungen ... 40
3.4.7 Identifizierte Erfolgsfaktoren ... 42
3.5 Synthese der Ergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen ... 45
4. Schlussbetrachtung ... 48
4.1 Fazit ... 48
4.2 Diskussion der Ergebnisse ... 49
4.3 Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden ... 52
4.4 Limitationen der Arbeit ... 54
4.5 Ausblick ... 55
Literaturverzeichnis ... 57
Anhang ... 59

Abkürzungsverzeichnis

BID	Business Improvement District
ICT	Information and Communication Technology
PPP	Public-Private Partnership
TCM	Town Centre Management

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf der Datenerhebung, Aufbereitung und Auswertung (eigene Darstellung) 29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einordnung ausgewählter Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung. Eigene Darstellung in Anlehnung an Coca-Stefaniak (2013, S. 10–11, 30) und Manfrahs (2020, S. 17–25). 18
Tabelle 2: Übersicht der interviewten Personen (eigene Darstellung) 27

Executive Summary

Deutschschweizer Innenstädte befinden sich in einem anhaltenden Struktur- und Funktionswandel. Verändertes Konsumverhalten, Onlinehandel und neue Anforderungen an Nutzung und Aufenthaltsqualität stellen die Innenstadtentwicklung vor neue Herausforderungen. Da zahlreiche öffentliche und private Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zuständigkeiten beteiligt sind, entsteht zugleich ein wachsender Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. City Management stellt ein mögliches Instrument dar, um diesen Koordinationsbedarf zu adressieren.

Ziel der Arbeit ist es, bestehende City-Management-Modelle in Deutschschweizer Innenstädten systematisch zu untersuchen. Im Zentrum stehen deren Ausgestaltung und Funktionsweise sowie die daraus ableitbaren Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden. Die Untersuchung folgt einem qualitativ-explorativen Forschungsdesign. Die empirische Datengrundlage bilden elf leitfadengestützte, semistrukturierte Experteninterviews mit Expertinnen und Experten im Bereich City Management in der Deutschschweiz. Die Ergebnisse wurden thematisch ausgewertet und vergleichend gegenübergestellt.

Die Ergebnisse zeigen kein einheitliches City-Management-Modell. Entstehung, organisatorische Einbettung, Finanzierung und Aufgabenprofile werden wesentlich durch lokale Voraussetzungen geprägt. Trotz dieser Unterschiede zeigt sich ein gemeinsamer funktionaler Kern: City Management koordiniert, vernetzt und vermittelt zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und stösst Entwicklungen an oder begleitet deren Umsetzung. Seine direkten Steuerungsmöglichkeiten bleiben dabei begrenzt. Als zentrale Erfolgsfaktoren erweisen sich eine breite lokale Abstützung, eine geeignete operative Person mit ausreichendem Handlungsspielraum sowie kontinuierliche Kommunikation, Beziehungsarbeit und eine sichtbare, umsetzungsorientierte Tätigkeit.

City Management lässt sich damit als lokal angepasstes Koordinations- und Vernetzungsinstrument der Innenstadtentwicklung charakterisieren. Bei der Einführung von City Management sollte kein bestehendes Modell unreflektiert übernommen, sondern eine auf den lokalen Handlungs- und Koordinationsbedarf abgestimmte Ausgestaltung entwickelt werden. Für eine erfolgreiche Einführung und Tätigkeit sind tragfähige organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen sowie eine mehrdimensionale und realistische Beurteilung des Erfolgs wesentlich.

1. Einleitung

Dieses Kapitel führt in die Thematik der Arbeit ein und legt die Ausgangslage sowie die zugrunde liegende Problemstellung dar. Darauf aufbauend werden die Zielsetzung und Forschungsfragen sowie die Relevanz und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands erläutert. Abschliessend werden das methodische Vorgehen in seinen Grundzügen sowie der Aufbau der Arbeit dargestellt.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Eine belebte und attraktive Innenstadt ist keine Selbstverständlichkeit. Besonders augenfällig wird dies während der Vorweihnachtszeit: Weihnachtsmärkte, Veranstaltungen, Gastronomie und saisonale Angebote ziehen Menschen in die Zentren und schaffen eine Atmosphäre, die zum Verweilen und zur Begegnung einlädt. Wenige Wochen später kann sich an denselben Orten ein deutlich anderes Bild zeigen – mit geringeren Frequenzen und leerstehenden Ladenlokalen. Weder (2025) nimmt diesen Kontrast zum Ausgangspunkt für die pointierte These, dass das traditionelle «Geschäftsmodell Innenstadt» zunehmend an seine Grenzen stösst. Insbesondere kleinere und mittelgrosse Schweizer Städte sieht sie dabei unter Druck, da deren Zentren stärker von der regionalen Nachfrage abhängig sind und im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Frequenz an Bedeutung verlieren können. Gleichzeitig verdeutlicht das Beispiel des Weihnachtsmarkts, dass Innenstädte weiterhin eine hohe Anziehungskraft entfalten können, wenn Einkaufen mit Gastronomie, Begegnung, Veranstaltungen und Aufenthaltsqualität verbunden wird (Weder, 2025).

Hinter diesen sichtbaren Veränderungen steht ein längerfristiger Strukturwandel, der den stationären Detailhandel und damit auch die Innenstädte vor neue Herausforderungen stellt. Bereits Mitte der 2010er-Jahre setzten sich verschiedene Schweizer Städte mit dieser Entwicklung auseinander. Eine 2016 für die Stadt Luzern erstellte Untersuchung identifizierte unter anderem die fortschreitende Digitalisierung, den wachsenden Onlinehandel und ein verändertes Konsumentenverhalten als wesentliche Einflussfaktoren auf die Entwicklung des innerstädtischen Detailhandels (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 5). Auch das Projekt «Zukunft St.Galler Innenstadt» stellte 2017 grundlegende Veränderungen fest und verwies dabei unter anderem auf Onlinehandel, Einkaufstourismus sowie veränderte Lebens- und Arbeitsgewohnheiten (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 6, 15). Die gegenwärtigen Herausforderungen der Innenstädte

sind damit nicht als kurzfristige Entwicklung zu verstehen, sondern stehen im Kontext eines bereits seit mehreren Jahren andauernden Transformationsprozesses.

Der Strukturwandel betrifft dabei nicht nur den stationären Detailhandel, sondern verändert auch die Anforderungen an die Innenstadt insgesamt. Mit der abnehmenden Bedeutung ihrer klassischen Einkaufs- und Versorgungsfunktion gewinnen andere Qualitäten zunehmend an Gewicht. Neben einem vielfältigen Angebot werden insbesondere Aufenthaltsqualität, Gastronomie, Kultur, Begegnungsmöglichkeiten und attraktive öffentliche Räume zu wichtigen Bestandteilen einer lebendigen Innenstadt (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 10, 12–13; Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 13–14, 16–17). Die Weiterentwicklung der Zentren wird damit zunehmend zu einer Aufgabe, die über die Interessen und Handlungsmöglichkeiten einzelner Detailhandelsbetriebe hinausgeht.

Die Entwicklung einer Innenstadt wird jedoch nicht durch einen einzelnen Akteur bestimmt. Vielmehr wirken öffentliche und private Akteure wie Stadtverwaltung und Politik, Grundeigentümerschaften, Detailhandel und Gastronomie, Standort- und Gewerbeorganisationen sowie weitere Interessengruppen auf unterschiedliche Weise auf die Innenstadt ein. Dabei verfügen sie über unterschiedliche Zuständigkeiten, Handlungsmöglichkeiten und Interessen, während die Attraktivität der Innenstadt letztlich aus dem Zusammenspiel ihrer Aktivitäten entsteht. Die zunehmenden Anforderungen an Innenstädte stellen deshalb nicht nur einzelne Akteure vor Herausforderungen, sondern schaffen einen übergeordneten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Damit stellt sich die zentrale Herausforderung, unterschiedliche Interessen und Aktivitäten aufeinander abzustimmen und die Entwicklung der Innenstadt über einzelne Zuständigkeiten hinweg zu koordinieren.

City Management stellt ein mögliches Instrument dar, um diesem Koordinationsbedarf zu begegnen. Es soll als verbindendes Element zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wirken und dazu beitragen, unterschiedliche Interessen und Aktivitäten im Hinblick auf die Entwicklung der Innenstadt zusammenzuführen. Wie City Management in Deutschschweizer Innenstädten konkret ausgestaltet ist und welche Erkenntnisse sich daraus ableiten lassen, steht im Zentrum der vorliegenden Arbeit.

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, bestehende City-Management-Modelle in Deutschschweizer Innenstädten systematisch zu untersuchen und Erkenntnisse über deren

Ausgestaltung zu gewinnen. Hierzu sollen die Entstehung und Einführung des City Managements in den untersuchten Städten, seine organisatorische, institutionelle und finanzielle Ausgestaltung, seine Aufgaben und Tätigkeitsfelder, die Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren sowie Formen der Erfolgsmessung untersucht werden. Darüber hinaus sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den bestehenden Modellen herausgearbeitet und Faktoren identifiziert werden, die für die erfolgreiche Einführung und Tätigkeit eines City Managements von Bedeutung sind. Auf dieser Grundlage sollen praxisorientierte Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden abgeleitet werden, die sich mit der Einführung eines City Managements auseinandersetzen.

Aus dieser Zielsetzung ergeben sich die folgende übergeordnete Forschungsfrage sowie drei Teilfragen:

Übergeordnete Forschungsfrage

Wie sind City-Management-Modelle in Deutschschweizer Innenstädten ausgestaltet, wie funktionieren sie in der Praxis, und welche Handlungsempfehlungen lassen sich daraus ableiten?

Teilfragen

1. Wie entstehen City-Management-Modelle in Deutschschweizer Innenstädten und wie sind sie organisatorisch, institutionell und finanziell ausgestaltet?
2. Welche Aufgaben nimmt das City Management in der jeweiligen Stadt wahr, wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren und wie wird der Erfolg seiner Tätigkeit beurteilt oder gemessen?
3. Welche Erfolgsfaktoren lassen sich identifizieren, und welche Empfehlungen lassen sich für Städte ableiten, die City Management einführen möchten?

1.3 Relevanz des Themas

Der in Kapitel 1.1 beschriebene Struktur- und Funktionswandel der Innenstädte ist weiterhin von hoher Aktualität. Eine aktuelle Untersuchung der Firma Wüest Partner AG zeigt, dass der strukturelle Wandel im stationären Detailhandel anhält und die Nutzung innerstädtischer Verkaufsflächen weiterhin verändert (Wüest Partner AG, 2026). Die damit verbundenen Entwicklungen und ihre Bedeutung für die Innenstadtentwicklung werden in Kapitel 2.1 vertieft betrachtet.

Parallel dazu lässt sich eine zunehmende Auseinandersetzung mit City Management in der Schweizer Praxis beobachten. Ein Ausdruck dieser Entwicklung ist die Gründung von

City Management Schweiz im Juni 2024. Das aus einem zunächst informellen Austausch hervorgegangene Praxisnetzwerk verfolgt das Ziel, Städte und City-Management-Organisationen miteinander zu vernetzen, den Erfahrungsaustausch zu fördern und Praxiswissen weiterzugeben (City Management Schweiz, ohne Datum). Die fachliche Aktualität des Themas zeigte sich zudem am Swiss Council & City Congress 2026, an dem City Management einen thematischen Schwerpunkt bildete und Erfahrungen aus verschiedenen Schweizer Städten diskutiert wurden (Swiss Council of Shopping Places, 2026, S. 5).

Während sich in der Schweizer Praxis eine zunehmende Auseinandersetzung mit City Management beobachten lässt, zeigt die für diese Arbeit herangezogene Literatur bislang eine geringe wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den bestehenden Schweizer City-Management-Modellen. Vergleichbare Ansätze der Innenstadtsteuerung werden international bereits seit mehreren Jahrzehnten diskutiert und untersucht (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10), wobei sich insbesondere im britischen Kontext die Entwicklung des Town Centre Managements seit den 1980er Jahren nachzeichnen lässt. Für den Schweizer Kontext liegen demgegenüber nur wenige Untersuchungen vor, die sich mit der konkreten Ausgestaltung und Funktionsweise von City Management befassen. Die vorliegende Untersuchung bestehender City-Management-Modelle in der Deutschschweiz trägt dazu bei, die empirische Grundlage zu erweitern und Erkenntnisse für die weitere Auseinandersetzung in Forschung und Praxis bereitzustellen.

1.4 Abgrenzung des Themas

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich räumlich auf City Management in der Deutschschweiz. Diese Eingrenzung schafft einen klar definierten Untersuchungsraum und ermöglicht die vergleichende Betrachtung verschiedener Modelle innerhalb des Deutschschweizer Kontexts. Modelle aus der Westschweiz, dem Tessin und dem Ausland sind nicht Gegenstand der empirischen Untersuchung. Internationale Ansätze der Innenstadtsteuerung werden jedoch zur theoretischen Einordnung herangezogen.

Inhaltlich liegt der Fokus auf City Management als Instrument der Innenstadtentwicklung sowie dessen Ausgestaltung und Funktionsweise. Eine umfassende Untersuchung der Innenstadtentwicklung ist nicht Gegenstand der Arbeit. Themen wie Detailhandel, Nutzungsmix, öffentlicher Raum, Veranstaltungen oder Standortmarketing werden berücksichtigt, soweit sie für die Rahmenbedingungen und Tätigkeitsfelder des City Managements relevant sind.

Ebenso erfolgt keine eigenständige quantitative Wirkungsmessung des City Managements. Entwicklungen wie Passantenfrequenzen, Leerstände oder Immobilienmarktentwicklungen sowie die Wirkung einzelner Massnahmen werden nicht separat analysiert oder kausal dem City Management zugerechnet. Im Fokus steht vielmehr, wie der Erfolg des City Managements in den untersuchten Städten beurteilt oder gemessen wird und welche Erfahrungen mit seiner Tätigkeit in der Praxis bestehen.

1.5 Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich nach der Einleitung in drei Hauptkapitel. Kapitel 2 legt die theoretischen Grundlagen der Untersuchung. Ausgehend vom Strukturwandel der Innenstädte werden die damit verbundenen Steuerungs- und Koordinationsherausforderungen aus einer Governance-Perspektive betrachtet und darauf aufbauend verschiedene Ansätze der Innenstadtsteuerung eingeordnet. Abschliessend wird City Management als zentraler Untersuchungsgegenstand der Arbeit vertieft.

Kapitel 3 bildet den empirischen Teil der Arbeit. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird ein qualitativ-exploratives Forschungsdesign gewählt. Die empirische Datengrundlage bilden leitfadengestützte Experteninterviews mit Verantwortlichen im Bereich City Management in der Deutschschweiz. Nach der Darstellung des methodischen Vorgehens werden die Ergebnisse thematisch ausgewertet, vergleichend gegenübergestellt und zur Beantwortung der Forschungsfragen zusammengeführt.

Kapitel 4 führt die gewonnenen Erkenntnisse in einer Schlussbetrachtung zusammen. Neben dem Fazit werden daraus Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden abgeleitet. Abschliessend werden die Grenzen der Untersuchung reflektiert und Ansatzpunkte für zukünftige Forschung aufgezeigt.

2. Theoretische Grundlagen

Das vorliegende Kapitel legt die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung des City Managements als Instrument der Innenstadtentwicklung. Zunächst wird der Strukturwandel skizziert, dem Innenstädte gegenwärtig unterliegen, sowie dessen Auswirkungen auf deren Funktion (Kapitel 2.1). Darauf aufbauend wird erläutert, weshalb die Steuerung von Innenstädten angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure eine besondere Herausforderung darstellt und wie sich diese Herausforderung governance-theoretisch einordnen lässt (Kapitel 2.2). Abschliessend werden verschiedene Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung vorgestellt, wobei das City Management als zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit vertieft wird (Kapitel 2.3).

2.1 Innenstädte im Strukturwandel

Bevor die vorliegende Arbeit die Rolle des City Managements als Instrument der Innenstadtentwicklung untersucht, gilt es zunächst zu verstehen, welchem Strukturwandel Innenstädte heute unterliegen und welche Folgen sich daraus für ihre Funktion ergeben.

2.1.1 Strukturwandel des Detailhandels

Der stationäre Detailhandel befindet sich seit über einem Jahrzehnt in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Während der private Konsum in der Schweiz seit 2010 real um über 22 % gewachsen ist, legten die Umsätze im stationären Detailhandel im gleichen Zeitraum nur um rund 4 % zu (Wüest Partner AG, 2026). Bereits in den 2010er-Jahren stellten verschiedene Schweizer Städte fest, dass sich diese Entwicklung auch auf ihre Innenstädte auswirkt: Die Stadt Luzern beauftragte im Rahmen des Projekts «Attraktivierung Innenstadt Luzern» eine entsprechende Studie (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 4), und auch die Stadt St.Gallen erkannte im Rahmen des partizipativen Projekts «Zukunft St.Galler Innenstadt», dass sich die Rahmenbedingungen für die Innenstadt grundlegend verändert haben (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 6).

Innenstädte sind von diesem Strukturwandel in besonderem Mass betroffen: Er zeigt sich in Zentren und Agglomerationen deutlich stärker als in peripheren Regionen, wo die Zahl der Non-Food-Läden im gleichen Zeitraum sogar leicht zunahm (Wüest Partner AG, 2026). So ging die Zahl der Bekleidungsgeschäfte in den Innenstädten von Genf und Zürich zwischen 2013 und 2023 um rund 25 % respektive 31 % zurück (Wüest Partner AG, 2026).

Als zentraler Treiber dieser Entwicklung gilt die fortschreitende Digitalisierung. Der einfache, mobile Zugang zum Internet hat das Einkaufsverhalten grundlegend verändert:

Konsumentinnen und Konsumenten sind heute in ihrem Kaufentscheid weitgehend unabhängig von Ladenöffnungszeiten und stationären Verkaufsstandorten (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 5). Als Folge gewinnt der Onlinehandel kontinuierlich Marktanteile zulasten des stationären Detailhandels, wobei diese Verschiebung im Non-Food-Bereich deutlich ausgeprägter ausfällt als im Food-Bereich: Der Online-Anteil im Non-Food-Segment hat sich zwischen 2019 und 2025 von 9 % auf 18 % verdoppelt, während er im Food-Bereich unter 4 % verharrt (Wüest Partner AG, 2026).

Als zweiter, spezifisch schweizerischer Treiber wirkt die Frankenstärke: Sie begünstigt den Einkaufstourismus im nahegelegenen Ausland und verstärkt so zusätzlich die Umsatzverlagerung weg vom stationären Detailhandel in der Schweiz (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 5; Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 6). Digitalisierung und Frankenstärke wirken damit als zentrale Treiber des Strukturwandels im Detailhandel.

Welche konkreten Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Innenstädte haben, wird im folgenden Kapitel dargelegt.

2.1.2 Auswirkungen des Strukturwandels auf Innenstädte

Der beschriebene Strukturwandel verändert die Nutzungsstruktur und die Frequenzen in den Innenstädten spürbar. Am Beispiel St.Gallens lässt sich diese Entwicklung exemplarisch nachvollziehen: «Es ist ruhiger geworden, die Kundschaft bleibt eher aus, die Zahlungsbereitschaft pro Einkauf sinkt, und immer mehr traditionsreiche Läden verschwinden» (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 6). Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch in anderen Schweizer Innenstädten machen.

Besonders deutlich zeigt sich dieser Rückgang im Non-Food-Bereich. Schweizweit ist die Zahl der stationären Non-Food-Standorte in den letzten zehn Jahren um rund 10 % gesunken, wobei einzelne Branchen wie Geräte der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT), Bücher oder Bekleidung mit je etwa −26 % besonders stark betroffen sind (Wüest Partner AG, 2026). Bereits einige Jahre zuvor deutete sich diese Entwicklung an: Eine Studie der Credit Suisse zeigte 2015, dass rund jeder siebte Detailhändler im Non-Food-Bereich eine Reduktion seiner Verkaufsflächen beabsichtigte (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 5).

Als Folge dieser Entwicklungen verliert die klassische Einkaufsfunktion der Innenstadt zunehmend an Bedeutung. Die stationären Läden des Detailhandels haben mit dem Onlinehandel einen starken neuen Mitbewerber erhalten. Gleichzeitig ziehen sich herkömmliche Ladenformate aus der Innenstadt zurück, während sich Vertragslaufzeiten

für Ladenflächen verkürzen und die Mieterträge unter Druck geraten (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 15).

Innenstädte verlieren dabei nicht nur an den Onlinehandel, sondern auch an alternative stationäre Standortformen. Konsumausgaben verlagern sich zunehmend von der Innenstadt auf Fachmarktgebiete am Stadtrand sowie auf Onlineangebote und Einkäufe im Ausland (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 6), während Güter der Alltagsversorgung deutlich weniger von dieser Entwicklung betroffen sind (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 15). Auch grosse Einkaufszentren stellen für die Innenstadt eine Konkurrenz dar, da sie ein breites Angebot an einem einzigen Standort bündeln; so erreicht allein die Mall of Switzerland mit rund 50'000 m² Nutzfläche und 130 Mietern eine Gravitationskraft, die einem Viertel bis einem Drittel derjenigen des Detailhandelsangebots der Luzerner Innenstadt entspricht (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 7).

Welche neuen Funktionen die Innenstädte vor diesem Hintergrund künftig übernehmen, wird im folgenden Kapitel dargelegt.

2.1.3 Funktionswandel der Innenstadt

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen verändert sich die grundlegende Funktion der Innenstadt. Diente sie lange primär der Versorgung und dem Einkauf, entwickelt sie sich zunehmend zu einem deutlich breiter genutzten Stadtraum: «Die Innenstädte wandeln sich von logistischen Versorgungspunkten zu sozialen Erlebnislandschaften» (Wüest Partner AG, 2026). Auch in Luzern wurde diese Neuausrichtung bereits 2016 als Zukunftsbild festgehalten. Die Innenstadt sollte sich als «Einkaufs- und Erlebnisdestination» positionieren, wobei insbesondere Erlebnis, Aufenthaltsqualität und Inspiration im Zentrum stehen (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 10).

Da Produkte heute über den Onlinehandel praktisch überall verfügbar sind, muss die Innenstadt zunehmend das bieten, was online nicht reproduzierbar ist. Im Vordergrund stehen dabei Erlebnis, Aufenthaltsqualität und Begegnung: Einkaufen wird zunehmend mit weiteren Aufenthalts-, Begegnungs- und Dienstleistungsfunktionen verbunden, wodurch sich der Laden stärker zu einem sozialen Erlebnis- und Kontaktpunkt entwickelt (Wüest Partner AG, 2026). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Generationen: Während ältere Konsumentinnen und Konsumenten persönliche Beratung und den sozialen Austausch vor Ort besonders schätzen, nutzen jüngere Zielgruppen verstärkt digitale Einkaufskanäle und verbinden den stationären Handel stärker mit Erlebnis, Atmosphäre und Identität (Wüest Partner AG, 2026). Auch Gastronomie und Kultur

gewinnen dabei an Gewicht: Das St.Galler Zukunftsbild beschreibt die Innenstadt explizit als «Einkaufs-, Erholungs-, Gastro- und Kulturdestination» (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 17), und auch in Luzern wurden neue Gastrokonzepte im Sinne eines schnellen, gesundheitsorientierten Angebots als Zukunftstrend identifiziert (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 10). Zusätzlich gewinnen Veranstaltungsformate an Bedeutung, die zur Identitätsbildung der Innenstadt beitragen (Wüest Partner AG, 2026; Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 13).

Auch die verbleibenden Verkaufsflächen selbst verändern ihre Rolle. Anstelle des reinen Verkaufs übernehmen sie zunehmend zusätzliche Funktionen als Showroom, Beratungsort sowie Abhol- und Rückgabepunkt und werden damit Teil übergreifender Omnichannel-Konzepte (Wüest Partner AG, 2026). Dieser Trend zeigte sich bereits in Luzern, wo für den Bekleidungshandel eine Verschiebung hin zu kleineren Flächen mit Fokus auf Showroom und Image sowie im Sportbereich eine zunehmende Beratungsorientierung erwartet wurde (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 10).

Die beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass Innenstädte vor tiefgreifenden Transformationsprozessen stehen, die weit über den klassischen Detailhandel hinausreichen. Damit steigen zugleich die Anforderungen an die Koordination und Steuerung ihrer Entwicklung. Dies wirft die Frage auf, wie Innenstädte mit ihren vielfältigen Akteuren überhaupt gesteuert werden können. Dieser Frage widmet sich das folgende Kapitel zu Governance und Steuerungsproblemen in Innenstädten.

2.2 Governance und Steuerungsprobleme in Innenstädten

Ausgehend von den in Kapitel 2.1 beschriebenen Herausforderungen der Innenstadtentwicklung widmet sich das folgende Kapitel der Frage, wie die Steuerung von Innenstädten unter Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure gelingen kann.

2.2.1 Akteursvielfalt

Die Entwicklung von Innenstädten wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure geprägt. Neben der öffentlichen Hand wirken insbesondere Grundeigentümerschaften, Detailhandels- und Gastronomiebetriebe, Wirtschafts- und Interessenverbände, Kulturinstitutionen, Quartierorganisationen sowie Anwohnerinnen und Anwohner an der Nutzung und Entwicklung der Innenstadt mit. Der Schlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt verdeutlicht diese Akteursvielfalt anhand eines breit angelegten partizipativen Verfahrens, an dem unter anderem Eigentümerschaften, Gewerbetreibende, Gastronomie, Kultur, Verwaltung, Politik und Bevölkerung beteiligt waren (Fuhrer & Hotz AG et al.,

2017, S. 7). Innenstadtentwicklung ist damit keine Aufgabe einer einzelnen Institution, sondern entsteht aus dem Zusammenwirken öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Die verschiedenen Akteure übernehmen in der Innenstadt unterschiedliche Rollen und verfügen entsprechend über unterschiedliche Einflussmöglichkeiten. Während Grundeigentümerschaften über die Nutzung und Vermietung ihrer Liegenschaften entscheiden, prägen Detailhandel, Gastronomie und Kulturbetriebe das Angebot sowie die Attraktivität der Innenstadt. Die öffentliche Hand schafft ihrerseits die planerischen, rechtlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen und übernimmt koordinierende Aufgaben (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 18–20). Darüber hinaus leisten Tourismusorganisationen, Interessenverbände und Quartiervereine wichtige Beiträge zur Vermarktung, Vernetzung und Weiterentwicklung des Standortes. Der Schlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt verdeutlicht diese vielfältigen Rollen anhand der Zusammensetzung des Projektteams und der beteiligten Anspruchsgruppen (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 7) sowie der unterschiedlichen Massnahmenfelder, deren Umsetzung fachlich von Personen aus verschiedensten Bereichen, also von der Stadtverwaltung bis zu lokalen Wirtschaftsakteuren, begleitet wird (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 21).

Die Vielzahl der beteiligten Akteure macht die Entwicklung einer Innenstadt zu einer anspruchsvollen Koordinationsaufgabe (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 22). Die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten müssen aufeinander abgestimmt werden, um eine attraktive und langfristig erfolgreiche Entwicklung des Stadtzentrums zu ermöglichen. Der Schlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt hält dazu fest, es brauche «eine gemeinsame Zielvorstellung, mehr Gemeinschaft und Koordination» (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 14). Auch die Management Summary der Stadt Luzern betont die Notwendigkeit einer gemeinsamen Idealvorstellung als Basis für eine koordinierte Weiterentwicklung (Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG, 2016, S. 4). Eine nachhaltige Entwicklung der Innenstadt setzt somit voraus, dass die Aktivitäten der beteiligten Akteure auf gemeinsame Ziele ausgerichtet und aufeinander abgestimmt werden.

Obwohl alle beteiligten Akteure grundsätzlich von einer attraktiven und lebendigen Innenstadt profitieren, verfolgen sie im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben eigene wirtschaftliche, politische oder gesellschaftliche Ziele. Eine abgestimmte Entwicklung der Innenstadt kann daher nicht vorausgesetzt werden, sondern erfordert die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und Prioritäten. Wie sich diese unterschiedlichen

Interessen auf die Zusammenarbeit der Akteure auswirken und weshalb daraus Koordinationsprobleme entstehen können, wird im folgenden Kapitel erläutert.

2.2.2 Koordinationsprobleme

Die vielfältigen Akteure einer Innenstadt verbindet grundsätzlich das Interesse an einer attraktiven, lebendigen und wirtschaftlich erfolgreichen Innenstadt. Gleichzeitig übernehmen sie unterschiedliche Aufgaben und verfolgen eigene Zielsetzungen. Während Grundeigentümerschaften in erster Linie an einer wirtschaftlichen Nutzung und Werterhaltung ihrer Liegenschaften interessiert sind, stehen für Detailhandel und Gastronomie die Gewinnung von Kundschaft sowie der wirtschaftliche Erfolg ihrer Betriebe im Vordergrund. Die öffentliche Hand verfolgt demgegenüber Ziele der Stadtentwicklung, der Aufenthaltsqualität und des Gemeinwohls, während Kulturinstitutionen und weitere zivilgesellschaftliche Akteure insbesondere zur Vielfalt und Attraktivität des Standortes beitragen möchten. Der Schlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt verdeutlicht diese Ausgangslage, indem er einerseits eine breite Zusammensetzung der beteiligten Anspruchsgruppen aufzeigt und andererseits festhält, dass deren Bedürfnisse in unterschiedliche Richtungen gehen, obwohl das übergeordnete Ziel einer attraktiven und belebten Innenstadt geteilt wird (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 7, 22). Auch wenn alle Beteiligten grundsätzlich von einer attraktiven Innenstadt profitieren, bedeutet dies nicht, dass sie identische Interessen verfolgen.

Die unterschiedlichen Zielsetzungen spiegeln sich auch im Entscheidungsverhalten der beteiligten Akteure wider. Nach Olson handeln Mitglieder einer Gruppe nicht ausschliesslich im Interesse des Kollektivs, sondern berücksichtigen bei ihren Entscheidungen zunächst ihre individuellen Interessen (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 234–235). Für Grundeigentümerschaften kann dies beispielsweise bedeuten, freie Verkaufsflächen an den wirtschaftlich attraktivsten Mieter zu vermieten, während Unternehmen Investitionen primär nach betriebswirtschaftlichen Kriterien beurteilen. Die öffentliche Hand wiederum orientiert sich bei ihren Entscheidungen an politischen Zielsetzungen, gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Interessen der Gesamtbevölkerung. Dieses Verhalten ist aus Sicht der jeweiligen Akteure rational und nachvollziehbar, führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer abgestimmten Entwicklung der Innenstadt.

Was aus Sicht eines einzelnen Akteurs eine sinnvolle Entscheidung darstellt, muss deshalb nicht zwangsläufig im Interesse der gesamten Innenstadt liegen (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 235). Eine Grundeigentümerschaft kann beispielsweise wirtschaftlich

sinnvoll handeln, indem sie eine frei werdende Verkaufsfläche an den zahlungskräftigsten Interessenten vermietet. Treffen mehrere Eigentümerschaften unabhängig voneinander dieselbe Entscheidung, kann dies zu einer einseitigen Nutzungsmischung führen, obwohl eine vielfältige Angebotsstruktur aus Sicht der Innenstadt insgesamt wünschenswert wäre. Die aktuelle Studie von Wüest Partner zeigt, dass sich in Schweizer Innenstädten die Nutzung der Verkaufsflächen in den vergangenen Jahren deutlich verändert hat. Während klassische Non-Food-Nutzungen zurückgehen, nehmen insbesondere Dienstleistungsbetriebe wie Coiffeur- und Kosmetiksalons sowie Gastronomiebetriebe zu (Wüest Partner AG, 2026). Diese Entwicklung ist aus Sicht der einzelnen Marktakteure nachvollziehbar, verändert jedoch langfristig das Erscheinungsbild und die Funktion der Innenstadt. Sie verdeutlicht, dass individuell sinnvolle Entscheidungen nicht zwangsläufig zu einer aus gesamtstädtischer Sicht optimalen Entwicklung führen.

Obwohl alle beteiligten Akteure grundsätzlich von einer attraktiven und lebendigen Innenstadt profitieren, führen ihre unterschiedlichen Interessen und individuellen Entscheidungen nicht zwangsläufig zu einer abgestimmten Entwicklung. Vielmehr können sich daraus Zielkonflikte und Abstimmungsprobleme ergeben, welche die gemeinsame Weiterentwicklung der Innenstadt erschweren. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird dieses Spannungsfeld als kollektives Handlungs- beziehungsweise Collective-Action-Problem beschrieben. Das folgende Unterkapitel erläutert dieses Konzept und zeigt auf, weshalb koordiniertes Handeln in grossen Gruppen häufig eine besondere Herausforderung darstellt.

2.2.3 Innenstadtqualität als kollektives Gut

Die im vorhergehenden Unterkapitel beschriebenen unterschiedlichen Interessen und individuellen Entscheidungen lassen sich mit der von Mancur Olson entwickelten Theorie des kollektiven Handelns (The Logic of Collective Action) erklären. Olson untersucht die Frage, weshalb Gruppen trotz gemeinsamer Interessen häufig nicht in der Lage sind, koordiniert zu handeln. Dabei zeigt er, dass das Vorhandensein eines gemeinsamen Ziels allein nicht ausreicht, um gemeinsames Handeln auszulösen. Vielmehr treffen die einzelnen Gruppenmitglieder ihre Entscheidungen zunächst aus ihrer eigenen Perspektive und orientieren sich an ihren individuellen Interessen. Gemeinsames Handeln entsteht deshalb nicht automatisch, sondern kann zusätzliche Anreize erfordern (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 234–235).

Olson führt das fehlende gemeinsame Handeln unter anderem darauf zurück, dass viele Gruppen gemeinsame Güter bereitstellen oder erhalten möchten, von deren Nutzung

niemand ausgeschlossen werden kann (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 234). Übertragen auf Innenstädte lässt sich die Attraktivität des Stadtzentrums als ein solches Kollektivgut verstehen. Eine hohe Aufenthaltsqualität, attraktive Erdgeschossnutzungen, ein vielfältiges Angebot, hohe Besucherfrequenzen, ein positives Stadtimage oder ein sicheres Umfeld kommen allen Beteiligten zugute. Sowohl Grundeigentümerschaften, Detailhandel, Gastronomie und Kulturbetriebe als auch die öffentliche Hand sowie Besucherinnen und Besucher profitieren von einer lebendigen Innenstadt. Auch der Schlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt hält fest, dass Herausforderungen der Innenstadtentwicklung nicht einer einzelnen Akteursgruppe zuzuschreiben sind, sondern alle Beteiligten – von Grundeigentümerschaften über Anwohnerinnen und Anwohner bis zur öffentlichen Verwaltung – betreffen (Fuhrer & Hotz AG et al., 2017, S. 3). Die Entwicklung einer attraktiven Innenstadt ist deshalb auf das Zusammenwirken verschiedener Akteure angewiesen und stellt eine gemeinschaftliche Aufgabe dar, die kein einzelner Akteur allein bewältigen kann.

Die Bereitstellung und Erhaltung eines Kollektivgutes ist mit einem grundlegenden Handlungsproblem verbunden. Da alle Beteiligten von einer attraktiven Innenstadt profitieren, unabhängig davon, ob sie selbst einen Beitrag zu deren Entwicklung leisten, besteht ein Anreiz, den eigenen Beitrag möglichst gering zu halten und dennoch vom Engagement anderer zu profitieren. Olson bezeichnet dieses Verhalten als Trittbrettfahrerverhalten (Free Rider) (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 234–235). Mit zunehmender Anzahl beteiligter Akteure verstärkt sich dieses Problem zusätzlich. In grossen Gruppen stehen den Kosten eines eigenen Beitrags für das einzelne Mitglied vergleichsweise geringere individuelle Erträge gegenüber als in kleinen Gruppen. Zudem lässt sich die Erbringung individueller Beiträge in kleinen Gruppen leichter überwachen und bei Ausbleiben sanktionieren. Dadurch kann Trittbrettfahrerverhalten dort leichter verhindert werden (Olson, 1965; zit. in Busch, 2016, S. 235). Olson erklärt damit, weshalb kollektives Handeln in grossen Gruppen häufig nicht automatisch zustande kommt, obwohl grundsätzlich gemeinsame Interessen bestehen.

Die Theorie des kollektiven Handelns verdeutlicht, weshalb freiwillige Kooperation insbesondere in grossen Gruppen mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist. Gemeinsame Interessen allein reichen nicht aus, um abgestimmtes Handeln sicherzustellen, da individuelle Entscheidungen und Anreize einer koordinierten Entwicklung entgegenstehen können. Daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass kollektives Handeln grundsätzlich unmöglich ist. Vielmehr stellt sich die Frage, unter welchen

Voraussetzungen Zusammenarbeit trotz unterschiedlicher Interessen gelingen kann. Mit dieser Fragestellung befasst sich der im folgenden Kapitel vorgestellte Ansatz von Elinor Ostrom, der aufzeigt, wie gemeinsame Regeln und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen kollektive Handlungsprobleme überwinden können.

2.2.4 Kooperative Steuerung

Die von Olson beschriebenen kollektiven Handlungsprobleme bedeuten jedoch nicht, dass Kooperation zwischen einer Vielzahl von Akteuren grundsätzlich unmöglich ist. An diesem Punkt setzt Elinor Ostrom mit ihrer Theorie der Allmende (Governing the Commons) an. Im Gegensatz zu der Annahme, dass gemeinsame Güter entweder durch den Markt oder durch staatliche Eingriffe gesteuert werden müssen, untersucht Ostrom die Bedingungen, unter denen Gruppen gemeinsame Ressourcen eigenverantwortlich und dauerhaft bewirtschaften können. Sie kommt zum Schluss, dass kollektives Handeln gelingen kann, sofern geeignete institutionelle Rahmenbedingungen und gemeinsam entwickelte Regeln bestehen (Ostrom, 1990; zit. in Kevenhörster, 2007, S. 349–351).

Ostrom zeigt anhand zahlreicher empirischer Fallstudien, dass gemeinschaftlich genutzte Ressourcen langfristig erfolgreich bewirtschaftet werden können, wenn die beteiligten Akteure ihre Zusammenarbeit selbst organisieren. Entscheidend sind dabei nicht ausschliesslich staatliche Vorgaben oder Marktmechanismen, sondern gemeinsam entwickelte Regeln, gegenseitiges Vertrauen sowie die Bereitschaft der Beteiligten zur Kooperation. Ebenso wichtig sind geeignete Verfahren zur Überwachung der vereinbarten Regeln und zur Lösung von Konflikten zwischen den Beteiligten. Unter solchen institutionellen Rahmenbedingungen können kollektive Handlungsprobleme überwunden und gemeinsame Interessen erfolgreich verfolgt werden (Ostrom, 1990; zit. in Kevenhörster, 2007, S. 350–351).

Übertragen auf die Entwicklung von Innenstädten bedeutet dies, dass eine langfristig attraktive und lebendige Innenstadt nur dann entstehen kann, wenn die beteiligten Akteure ihre Aktivitäten auf gemeinsame Ziele ausrichten und ihre Zusammenarbeit koordinieren. Grundeigentümerschaften, Detailhandel, Gastronomie, Kulturinstitutionen und die öffentliche Hand tragen jeweils einen Teil zur Entwicklung der Innenstadt bei, können deren Attraktivität jedoch nicht unabhängig voneinander sichern. Ostroms Ansatz verdeutlicht, dass Kooperation insbesondere dann gelingen kann, wenn gemeinsam entwickelte Regeln bestehen und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen die Zusammenarbeit unterstützen (Ostrom, 1990; zit. in Kevenhörster, 2007, S. 350–351). Der Abschlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt zeigt exemplarisch, wie diese

theoretischen Überlegungen in die Praxis übertragen werden können. Mit der Einrichtung eines City Management Boards sowie der Zusammenarbeit von Verwaltung, Wirtschaft und weiteren lokalen Akteuren wurden Koordinationsstrukturen geschaffen, welche die gemeinsame Umsetzung des Zukunftsbildes unterstützen (Stadt St.Gallen & Pro City St.Gallen, 2020, S. 4–5).

Ostrom zeigt damit, dass kollektive Handlungsprobleme nicht zwangsläufig zu einem Scheitern der Zusammenarbeit führen müssen. Unter geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen können unterschiedliche Akteure gemeinsame Ziele verfolgen, Regeln entwickeln und ihre Aktivitäten wirksam koordinieren. Damit liefert sie eine wichtige theoretische Grundlage für das Verständnis kooperativer Steuerungsformen. Wie solche Formen der Zusammenarbeit im Kontext der Stadtentwicklung konzeptionell eingeordnet werden und welche Rolle dabei öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen, beschreibt der Urban-Governance-Ansatz. Dieser bildet den Gegenstand des folgenden Kapitels.

2.2.5 Urban Governance

Der Urban-Governance-Ansatz erweitert den Blick auf städtische Steuerung über die traditionellen Strukturen des Local Government hinaus. Stadtentwicklung wird dabei als gemeinschaftliche Aufgabe verstanden, bei der öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure ihre Ressourcen und Interessen einbringen. Urban Governance beschreibt in diesem Zusammenhang einen Prozess der Koordination öffentlicher und privater Ressourcen und Interessen, bei dem die Steuerung städtischer Entwicklung nicht ausschliesslich durch staatliche Institutionen erfolgt (Pierre, 1999, S. 373–376).

Urban Governance bedeutet jedoch nicht, dass sich der Staat aus der Stadtentwicklung zurückzieht oder seine Steuerungsfunktion verliert. Vielmehr bleibt die öffentliche Hand ein wichtiger Akteur, wobei ihre konkrete Rolle innerhalb des Governance-Prozesses unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Städtische Steuerung erfolgt dabei durch die Koordination und Zusammenarbeit öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure, die unterschiedliche Ressourcen und Interessen einbringen (Pierre, 1999, S. 374–377). Urban Governance beruht damit auf Kooperation, Netzwerken und Partnerschaften, die auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgerichtet sind.

Der Urban-Governance-Ansatz eignet sich insbesondere zur Beschreibung der Entwicklung von Innenstädten, da diese durch eine Vielzahl voneinander unabhängiger Akteure geprägt sind. Grundeigentümerschaften, Detailhandel, Gastronomie, Kulturinstitutionen

sowie die öffentliche Hand verfolgen unterschiedliche Interessen und verfügen über keine gemeinsame hierarchische Steuerungsstruktur. Die Entwicklung einer attraktiven Innenstadt setzt deshalb eine kontinuierliche Koordination, Abstimmung und Zusammenarbeit dieser Akteure voraus. Das bereits in Kapitel 2.2.4 beschriebene City Management Board der Stadt St.Gallen veranschaulicht diese Form der Zusammenarbeit exemplarisch: Mit dem Aufbau von Koordinationsstrukturen und der Einbindung von Verwaltung, Wirtschaft und weiteren lokalen Akteuren wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Umsetzung des Zukunftsbildes geschaffen (Stadt St.Gallen & Pro City St.Gallen, 2020, S. 4–5).

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Entwicklung von Innenstädten durch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit divergierenden Interessen geprägt ist und individuell rationales Handeln nicht automatisch zu einer abgestimmten Gesamtentwicklung führt. Olsons Theorie des kollektiven Handelns verdeutlicht, weshalb freiwillige Kooperation unter diesen Bedingungen erschwert wird, während Ostroms Ansatz aufzeigt, dass sich solche Koordinationsprobleme durch geeignete institutionelle Rahmenbedingungen überwinden lassen. Der Urban-Governance-Ansatz beschreibt somit den theoretischen Rahmen, innerhalb dessen die Entwicklung von Innenstädten als gemeinschaftliche, institutionell abgestützte Aufgabe unterschiedlicher Akteure verstanden werden kann. Die Zusammenarbeit dieser Akteure erfordert jedoch geeignete organisatorische Strukturen und Instrumente, welche die Koordination, Abstimmung und Umsetzung gemeinsamer Ziele unterstützen. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über verschiedene Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung und ordnet das City Management als zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ein.

2.3 Ansätze der Innenstadtsteuerung

Nachdem Kapitel 2.2 die theoretischen Grundlagen kooperativer Innenstadtsteuerung im Sinne des Urban-Governance-Ansatzes dargelegt hat, widmet sich das folgende Kapitel unterschiedlichen Ansätzen und Organisationsformen, mit denen diese Zusammenarbeit in der Praxis ausgestaltet wird.

2.3.1 Entwicklung der Innenstadtsteuerung

Die in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen Veränderungen des Detailhandels und die daraus entstehenden Koordinationsanforderungen erhöhen die Komplexität der Innenstadtentwicklung. Klassische Ansätze, die einzelne Themenfelder wie Detailhandel, Verkehr oder Standortmarketing isoliert betrachten, greifen deshalb zunehmend zu kurz. Coca-Stefaniak weist darauf hin, dass Innenstädte als komplexe und sich wandelnde Systeme zu verstehen sind, deren Entwicklung durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und

räumliche Faktoren gleichzeitig beeinflusst wird. Entsprechend gewinnt ein ganzheitlicher Steuerungsansatz an Bedeutung, der unterschiedliche Funktionen der Innenstadt sowie die Interessen verschiedener Akteure miteinander verbindet. Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern damit neue Organisations- und Kooperationsformen, welche die strategische Entwicklung der Innenstadt über einzelne Massnahmenbereiche hinaus koordinieren (Coca-Stefaniak, 2013, S. 6–7, 10).

Während frühe Ansätze der Innenstadtsteuerung stark auf den Detailhandel und operative Massnahmen ausgerichtet waren, hat sich der Fokus im Laufe der Zeit deutlich erweitert. Coca-Stefaniak (2013) beschreibt einen Wandel von einer überwiegend handelsorientierten und operativen Ausrichtung hin zu einer integrierten, strategischen Entwicklung der Innenstadt. Im Mittelpunkt steht damit nicht mehr ausschliesslich der Detailhandel, sondern die Innenstadt mit ihren unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen. Gleichzeitig gewinnen die Zusammenarbeit verschiedener Akteure und eine strategische Ausrichtung der Innenstadtentwicklung an Bedeutung. Die Innenstadt wird damit zunehmend als Gesamtsystem verstanden, dessen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch das abgestimmte Zusammenwirken verschiedener Funktionen und Akteure unterstützt werden (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10–11).

Wie bereits in Kapitel 2.2.5 angedeutet, haben sich als Reaktion auf diese veränderten Anforderungen unterschiedliche Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung entwickelt. Während einige Ansätze primär auf die Förderung des Handels oder die Vermarktung des Standorts ausgerichtet sind, verfolgen andere eine umfassendere Koordination der Innenstadtentwicklung. Hierzu zählen unter anderem Werbegemeinschaften, Stadtmarketingorganisationen, Business Improvement Districts (BIDs), Town Centre Management (TCM) sowie City Management. Diese unterschiedlichen Formen der Innenstadtsteuerung unterscheiden sich hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung, ihrer Trägerschaft und ihrer Aufgaben und leisten auf unterschiedliche Weise einen Beitrag zur Entwicklung und Attraktivierung von Innenstädten (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10–11; Manfrahs, 2020, S. 22–25).

Die unterschiedlichen Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung bieten somit verschiedene Möglichkeiten, auf die Herausforderungen des Strukturwandels und die Vielzahl beteiligter Akteure zu reagieren und die Entwicklung von Innenstädten zu unterstützen. Sie unterscheiden sich dabei hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und des Umfangs der angestrebten Zusammenarbeit. Im folgenden Kapitel werden zentrale Ansätze und Organisationsformen der

Innenstadtsteuerung kurz vorgestellt und voneinander abgegrenzt, bevor das City Management als zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit vertieft betrachtet wird.

2.3.2 Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung

Die Anforderungen an eine zeitgemässe Innenstadtentwicklung unterscheiden sich je nach lokalen Rahmenbedingungen und den verfolgten Zielsetzungen. Entsprechend hat sich keine einheitliche Form der Innenstadtsteuerung etabliert. Vielmehr haben sich unterschiedliche Ansätze, Organisationsformen und Kooperationsmodelle entwickelt. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung, ihrer Trägerschaft, ihrer Finanzierung sowie ihres jeweiligen Aufgabenspektrums. Die konkrete Ausgestaltung der Innenstadtsteuerung kann deshalb je nach lokalen Gegebenheiten unterschiedlich ausfallen (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10–11; Manfrahs, 2020, S. 22–25).

Übergeordnet lässt sich die Entwicklung der Innenstadtsteuerung entlang zweier miteinander verbundener Tendenzen beschreiben: einer zunehmenden Institutionalisierung der Zusammenarbeit einerseits und einer inhaltlichen Erweiterung von marketingbezogenen Aktivitäten hin zu einer strategischen und ganzheitlichen Innenstadtentwicklung andererseits. In diesem Zusammenhang haben sich unterschiedliche Ansätze, Organisationsformen und Kooperationsmodelle herausgebildet, die sich teilweise überschneiden und nicht in allen Fällen trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Tabelle 1 ordnet zentrale, für die vorliegende Arbeit relevante Begriffe ein und dient als Orientierung für die nachfolgenden Ausführungen (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10–11; Manfrahs, 2020, S. 17–25).

Begriff	Einordnung	Schwerpunkt / Funktion	Charakteristik
Werbegemeinschaft	Organisations-/Kooperationsform	gemeinsame Werbung und Aktionen	Gemeinschaftshandeln lokaler Gewerbetreibender
Stadt-/Citymarketing	marketingbezogener Ansatz	Vermarktung des Standorts	Schwerpunkt auf der Marketingdimension
Business Improvement District (BID)	institutionalisierte Organisationsform	gemeinschaftliche Entwicklung eines definierten Gebiets	privatwirtschaftlich geführte Partnerschaft mit geregelter Finanzierung
Town Centre Management (TCM)	strategischer Managementansatz	koordinierte Entwicklung des Stadtzentrums	strategischer Multi-Stakeholder-Ansatz
City Management	ganzheitlicher Managementansatz	Koordination verschiedener Handlungsfelder der Innenstadtentwicklung	integriertes Managementverständnis
Public-Private Partnership (PPP)	Kooperationsprinzip	Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure	sektorübergreifende Zusammenarbeit

Tabelle 1: Einordnung ausgewählter Ansätze und Organisationsformen der Innenstadtsteuerung. Eigene Darstellung in Anlehnung an Coca-Stefaniak (2013, S. 10–11, 30) und Manfrahs (2020, S. 17–25).

Zu den stärker marketingorientierten Ansätzen und Organisationsformen zählen insbesondere Werbegemeinschaften sowie das Stadt- bzw. Citymarketing. Im Vordergrund stehen dabei gemeinschaftliche Marketing- und Kommunikationsaktivitäten, beispielsweise Werbung, Aktionen und Veranstaltungen, mit denen die Wahrnehmung und Attraktivität des Standorts gestärkt werden sollen. Während Werbegemeinschaften vor allem das gemeinschaftliche Handeln lokaler Gewerbetreibender organisieren, steht beim Stadt- bzw. Citymarketing die Vermarktung des Standorts im Vordergrund. Gegenüber einem umfassenden City Management bleibt der inhaltliche Schwerpunkt damit stärker auf die Marketingdimension ausgerichtet (Manfrahs, 2020, S. 23–25).

Eine Erweiterung dieser vorwiegend marketingbezogenen Aktivitäten zeigt sich sowohl in einer stärkeren Institutionalisierung der Zusammenarbeit als auch in einer zunehmend strategischen Ausrichtung der Innenstadtsteuerung. Dabei gewinnt insbesondere die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure an Bedeutung, die sich in unterschiedlichen Formen öffentlich-privater Partnerschaften (Public-Private Partnerships, PPP) ausdrücken kann. Business Improvement Districts (BIDs) stehen exemplarisch für eine stärker institutionalisierte Form der Zusammenarbeit. Sie werden als privatwirtschaftlich geführte, partnerschaftsbasierte Initiativen beschrieben, die auf Grundlage eines Businessplans eine strategische Entwicklung eines definierten Gebiets verfolgen. Manfrahs verweist dabei auf BID-Abgaben von Immobilieneigentümern und Gewerbetreibenden als Finanzierungsgrundlage. Town Centre Management steht demgegenüber für eine Erweiterung des Managementverständnisses von einem primär auf den Einkaufsstandort ausgerichteten, taktischen Ansatz hin zu einer strategischen Planung unter Einbezug verschiedener Akteure. Beide Entwicklungen verdeutlichen damit den Wandel hin zu einer stärker institutionalisierten und strategisch ausgerichteten Innenstadtsteuerung (Coca-Stefaniak, 2013, S. 10, 30; Manfrahs, 2020, S. 24, 26).

Die dargestellten Ansätze, Organisations- und Kooperationsformen leisten unterschiedliche Beiträge zur Entwicklung und Attraktivierung von Innenstädten. Während einzelne Ansätze stärker auf spezifische Aufgabenbereiche ausgerichtet sind, verfolgt das City Management ein umfassenderes Managementverständnis. Da City Management den zentralen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit bildet, werden dessen Verständnis, Aufgaben und organisatorische Ausgestaltung im folgenden Kapitel näher erläutert (Manfrahs, 2020, S. 17–21).

2.3.3 City Management als integrierter Ansatz

City Management stellt einen ganzheitlich ausgerichteten Managementansatz zur Entwicklung von Innenstädten und Ortszentren dar. Im Mittelpunkt steht dabei nicht die isolierte Bearbeitung einzelner Themenfelder, sondern deren übergreifende Betrachtung und Koordination. City Management übernimmt dabei je nach Aufgabenbereich unterschiedliche Funktionen und trägt dazu bei, Aktivitäten und Zuständigkeiten innerhalb der Innenstadtentwicklung aufeinander abzustimmen. Damit geht der Ansatz über einzelne marketingbezogene Aktivitäten hinaus. Manfrahs versteht City Management entsprechend als den umfassenderen Begriff gegenüber dem Citymarketing, bei dem die Marketingdimension stärker im Vordergrund steht (Manfrahs, 2020, S. 17–18).

Die besondere Herausforderung des City Managements lässt sich anschaulich am Vergleich mit dem Management eines Shoppingcenters aufzeigen. Grundmann, ehemaliger Geschäftsführer des Shoppingcenters CentrO, verweist in einem von Manfrahs geführten Interview auf die einheitlichen Rahmenbedingungen und Eigentumsverhältnisse von Shoppingcentern, die eine zentrale Einflussnahme beispielsweise auf den Branchenmix, gemeinsame Marketingaktivitäten oder die Präsentation der Geschäfte ermöglichen. Innenstädte sind demgegenüber durch eine Vielzahl unterschiedlicher Immobilieneigentümer, Unternehmen und weiterer Akteure geprägt, wodurch sich vergleichbare Managementstrukturen wesentlich schwieriger umsetzen lassen. City Management verfügt daher nicht über vergleichbare direkte Steuerungsmöglichkeiten, sondern ist in stärkerem Masse auf die Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Akteure angewiesen (Manfrahs, 2020, S. 17, 30–35, 295–297).

Die Aufgaben des City Managements sind vielfältig und reichen weit über klassische Marketingaktivitäten hinaus. Manfrahs unterscheidet verschiedene Handlungsfelder, zu denen unter anderem Strategieentwicklung, Standortkommunikation, die Förderung von Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie, Leerstandsmanagement, Eventmanagement sowie Fragen der Stadtgestaltung, Aufenthaltsqualität und Verkehrsplanung gehören. Welche Aufgaben im konkreten Fall im Vordergrund stehen, hängt dabei von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Herausforderungen ab. City Management verbindet somit operative Aufgaben mit koordinierenden und moderierenden Funktionen. Eine wesentliche Rolle kommt dabei der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteursgruppen zu, deren Einbindung für die Umsetzung der Innenstadtentwicklung von Bedeutung ist (Manfrahs, 2020, S. 18–21, 30–35).

Die zuvor beschriebene fehlende hierarchische Steuerungsmöglichkeit lässt sich in den in Kapitel 2.2 entwickelten theoretischen Rahmen einordnen. City Management kann dabei als Management- und Koordinationsansatz verstanden werden, der die Zusammenarbeit und Abstimmung unterschiedlicher Akteure innerhalb der Innenstadtentwicklung unterstützt (Manfrahs, 2020, S. 30–35). Damit setzt es an den zuvor beschriebenen Herausforderungen kollektiven Handelns an und schafft Strukturen, welche die Abstimmung unterschiedlicher Interessen und die Verfolgung gemeinsamer Ziele erleichtern können. Zugleich entspricht diese koordinierende Funktion dem Urban-Governance-Verständnis, wonach städtische Entwicklung durch das Zusammenwirken öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure geprägt ist (Pierre, 1999, S. 373–377). Der Abschlussbericht zur Zukunft der St.Galler Innenstadt verdeutlicht eine solche Zusammenarbeit exemplarisch, indem Verwaltung, Wirtschaft und weitere lokale Akteure in gemeinsamen Koordinationsstrukturen zusammengeführt und durch ein City Management Board unterstützt werden (Stadt St.Gallen & Pro City St.Gallen, 2020, S. 4–5). Aufgrund dieser akteursübergreifenden Koordinationsfunktion wird City Management in der vorliegenden Arbeit als Governance-Instrument der Innenstadtentwicklung verstanden.

Für die organisatorische Verankerung des City Managements existiert kein einheitliches Modell. Vielmehr kommen unterschiedliche Organisations- und Rechtsformen infrage, deren konkrete Ausgestaltung sich an den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen und Anforderungen orientiert. Manfrahs stellt verschiedene Möglichkeiten der organisatorischen Verankerung und Finanzierung gegenüber und verdeutlicht damit, dass City Management je nach Standort unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Unabhängig von der konkreten Organisationsform ist die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Innenstadtentwicklung ein wesentlicher Bestandteil des City Managements (Manfrahs, 2020, S. 22–27, 30–35).

Zusammenfassend lässt sich City Management als integrierter Management- und Koordinationsansatz verstehen, der unterschiedliche Aufgabenfelder der Innenstadtentwicklung miteinander verbindet und die Zusammenarbeit verschiedener Akteure unterstützt. Gleichzeitig besteht weder hinsichtlich der organisatorischen Verankerung noch der konkreten Ausgestaltung des City Managements ein einheitliches Modell. Vielmehr orientieren sich Aufgaben, Strukturen und Organisationsformen an den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen (Manfrahs, 2020, S. 17–27, 30–35).

Wie City Management in Deutschschweizer Innenstädten konkret eingeführt, organisiert und umgesetzt wird, welche Aufgaben im Zentrum der Tätigkeit stehen sowie welche Herausforderungen und Erfolgsfaktoren sich aus der praktischen Erfahrung ableiten lassen, bildet den Gegenstand der nachfolgenden empirischen Untersuchung. Ziel ist es, die theoretischen Erkenntnisse anhand der Erfahrungen ausgewählter Expertinnen und Experten aus der Praxis zu ergänzen und ein vertieftes Verständnis für die Ausgestaltung des City Managements in der Deutschschweiz zu gewinnen.

3. Empirische Untersuchung

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde eine empirische Untersuchung bestehender City-Management-Modelle in der Deutschschweiz durchgeführt. Die Datengrundlage bilden leitfadengestützte, semistrukturierte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der untersuchten Modelle. Das folgende Kapitel erläutert zunächst das Forschungsdesign und das methodische Vorgehen sowie die Auswahl der untersuchten Fälle und die Durchführung der Interviews. Anschliessend werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung thematisch dargestellt, zusammengeführt und entlang der Forschungsfragen verdichtet.

3.1 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen orientiert sich an den Forschungsfragen und dem Ziel, ein vertieftes Verständnis der Ausgestaltung und Funktionsweise von City Management in der Deutschschweiz zu gewinnen. Aufgrund des explorativen Charakters der Untersuchung wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Im Folgenden werden die methodischen Grundlagen der Untersuchung, die Wahl der Erhebungsmethode, die Entwicklung des Interviewleitfadens sowie der Auswertungsansatz erläutert.

3.1.1 Qualitative Forschung

Die Wahl der Forschungsmethode richtet sich nach der Forschungsfrage und dem angestrebten Erkenntnisgewinn. In der Sozialforschung sind qualitative Interviews – teilstandardisierte oder offene Interviews – weit verbreitet (Hopf, 2005, S. 349). Sie eignen sich insbesondere für Fragestellungen, bei denen das Verständnis komplexer sozialer Zusammenhänge sowie die Erfassung von Erfahrungen, Sichtweisen und Deutungen der befragten Personen im Vordergrund stehen. Hopf hebt hervor, dass qualitative Interviews die differenzierte Erhebung von «Situationsdeutungen, Handlungsmotive[n], Alltagstheorien und Selbstinterpretationen» ermöglichen (Hopf, 2005, S. 350). Im Vergleich zu standardisierten Erhebungsverfahren erlauben sie damit eine offene Gesprächsführung, wodurch neben erwarteten Erkenntnissen auch neue, im Vorfeld nicht antizipierte Aspekte sichtbar werden können.

Für die vorliegende Untersuchung wurde ein qualitatives, exploratives Forschungsdesign gewählt, da das City Management in der Deutschschweiz ein noch vergleichsweise junges und wenig systematisch dokumentiertes Forschungsfeld darstellt und sich die Organisationsformen, Aufgaben sowie Rahmenbedingungen zwischen den untersuchten Städten teilweise deutlich unterscheiden. Ziel der Arbeit ist daher nicht die statistische Überprüfung von Hypothesen, sondern ein vertieftes Verständnis der unterschiedlichen

Organisationsmodelle, Aufgaben, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren des City Managements in der Deutschschweiz zu gewinnen. Das qualitative Vorgehen bietet hierfür einen geeigneten methodischen Rahmen.

Zur Erhebung der erforderlichen Informationen wurden leitfadengestützte, semistrukturierte Experteninterviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten durchgeführt. Die Wahl dieser Erhebungsmethode wird im folgenden Kapitel begründet.

3.1.2 Leitfadengestützte, semistrukturierte Experteninterviews

Experteninterviews zählen zu den qualitativen Methoden der Datenerhebung und dienen der Erfassung von bereichsspezifischem Wissen (Mieg & Näf, 2005, S. 4–5). Im Mittelpunkt steht dabei nicht die Person selbst, sondern ihr erfahrungsbasiertes Fachwissen zu einem klar definierten Untersuchungsgegenstand (Mieg & Näf, 2005, S. 13). Mieg und Näf definieren einen Experten entsprechend als jemanden, «der/die aufgrund langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen/Können verfügt» (Mieg & Näf, 2005, S. 7). Entsprechend verstehen sie unter einem Experteninterview vereinfacht «jemanden zu seinem/ihrem Wissen befragen» (Mieg & Näf, 2005, S. 8).

Für die vorliegende Untersuchung stellen Experteninterviews eine geeignete Erhebungsmethode dar, da das City Management in der Deutschschweiz ein noch junges Forschungsfeld ist und sich die Organisationsmodelle sowie die Aufgaben und Rahmenbedingungen zwischen den Städten teilweise deutlich unterscheiden. Ziel der Untersuchung ist es, das Erfahrungswissen von Personen zu erfassen, die aufgrund ihrer Funktion über vertiefte Kenntnisse zur Organisation, Entwicklung und praktischen Umsetzung des City Managements verfügen. Die Experteninterviews ermöglichen es, dieses organisations- und praxisbezogene Wissen systematisch zu erheben und unterschiedliche Perspektiven sowie Erfahrungen miteinander zu vergleichen.

Zur Erhebung der Daten wurden leitfadengestützte, semistrukturierte (bzw. teilstandardisierte) Experteninterviews durchgeführt. Der Interviewleitfaden gewährleistet, dass in allen Gesprächen dieselben Themenbereiche behandelt werden und dadurch eine vergleichbare Datengrundlage entsteht, eröffnet den Forschenden aber gleichzeitig viele Spielräume in Frageformulierung, Nachfragestrategien und Abfolge der Fragen (Hopf, 2005, S. 351). Die offene Interviewführung ermöglicht es zudem, die Reihenfolge der Fragen dem Gesprächsverlauf anzupassen, vertiefende Nachfragen zu stellen und neue, für die Forschungsfragen relevante Aspekte aufzugreifen. Der Leitfaden dient dabei als

Orientierung und Gedächtnisstütze für die interviewende Person, ohne den Gesprächsverlauf unnötig einzuschränken (Mieg & Näf, 2005, S. 10, 14).

Der Interviewleitfaden wurde auf Grundlage der Literatur sowie einer vorgängigen Auseinandersetzung mit dem Forschungsfeld entwickelt. Das Vorgehen bei der Entwicklung des Leitfadens wird im folgenden Kapitel erläutert.

3.1.3 Entwicklung des Interviewleitfadens

Der Interviewleitfaden bildet das zentrale Erhebungsinstrument leitfadengestützter Experteninterviews. Er dient dazu, das Gespräch anhand der Forschungsfragen zu strukturieren und sicherzustellen, dass in allen Interviews dieselben Themenbereiche behandelt werden (Mieg & Näf, 2005, S. 10). Dadurch wird eine vergleichbare Datengrundlage geschaffen, während gleichzeitig genügend Flexibilität für vertiefende Nachfragen und die Aufnahme neuer, relevanter Aspekte erhalten bleibt. Der Leitfaden unterstützt die interviewende Person als Orientierung und Gedächtnisstütze, ohne den natürlichen Gesprächsverlauf unnötig einzuschränken (Mieg & Näf, 2005, S. 14).

Die Entwicklung des Interviewleitfadens erfolgte auf Grundlage einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Forschungsfeld. Neben der Literaturrecherche wurde hierzu der Swiss Council & City Congress 2026 besucht, der einen gesamten Kongressnachmittag dem Thema City Management widmete. Die Veranstaltung bot einen praxisbezogenen Überblick über aktuelle Entwicklungen, Praxisbeispiele sowie die gegenwärtigen Herausforderungen des City Managements in der Deutschschweiz. Als Gegenleistung für die kostenfreie Teilnahme wurde eine strukturierte Zusammenfassung (vgl. Anhang 01) sämtlicher Referate und Podiumsdiskussionen erstellt und dem Veranstalter zur Verfügung gestellt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse dienten der thematischen Sensibilisierung und flossen in die Entwicklung des Interviewleitfadens ein.

Auf Grundlage der Literatur, der Forschungsfragen sowie der Erkenntnisse aus der vorgängigen Auseinandersetzung mit dem Forschungsfeld wurde der Interviewleitfaden entwickelt. Der Aufbau des Leitfadens orientierte sich an der von Mieg und Näf empfohlenen Grundstruktur aus Einstiegsfragen, thematischem Hauptteil und Abschluss (Mieg & Näf, 2005, S. 14–15). Der Leitfaden gliederte sich in fünf thematische Blöcke, die sich an den Forschungsfragen orientierten und eine strukturierte Bearbeitung der relevanten Themenbereiche ermöglichten:

1. Entstehung und Einführung des City Managements
2. Organisation, Governance und Finanzierung

3. Aufgaben, Rollenverständnis und Stakeholder
4. Erfolg, Wirkung und Herausforderungen
5. Erfolgsfaktoren und Empfehlungen

Jeder Themenblock wurde durch offene Leitfragen eingeleitet und bei Bedarf durch vertiefende Nachfragen ergänzt. Der vollständige Interviewleitfaden ist im Anhang dieser Arbeit dokumentiert (vgl. Anhang 03).

Ein Vortest (Pretest) des Leitfadens dient dazu, überflüssige oder unklare Fragen zu identifizieren, eine logische Fragestruktur sicherzustellen sowie die realistische Dauer der Befragung abzuschätzen (Mieg & Näf, 2005, S. 16–17). Vor der eigentlichen Datenerhebung wurde der Interviewleitfaden entsprechend im Rahmen des ersten Experteninterviews mit dem City Manager von Brig-Glis einem Pretest unterzogen. Dieser diente dazu, die Verständlichkeit der Fragen, den logischen Aufbau des Leitfadens sowie die vorgesehene Interviewdauer zu überprüfen. Das Interview bestätigte, dass der angestrebte zeitliche Rahmen von rund 45 Minuten innerhalb des reservierten Zeitfensters von 60 Minuten realistisch war. Auf Grundlage der gewonnenen Erfahrungen wurden im Anschluss kleinere Anpassungen und Präzisierungen am Interviewleitfaden vorgenommen. Da diese Anpassungen lediglich redaktioneller Natur waren und die grundlegenden Themenblöcke unverändert blieben, wurde das Interview anschliessend in die Auswertung der empirischen Untersuchung einbezogen.

3.1.4 Methodisches Vorgehen bei der Auswertung

Ziel der Auswertung qualitativer Interviews ist es, die erhobenen Daten systematisch und nachvollziehbar aufzubereiten, um die für die Forschungsfrage relevanten Inhalte herauszuarbeiten (Mieg & Näf, 2005, Anhang 2B). Die Interviewaussagen werden dabei thematisch strukturiert, miteinander verglichen und schrittweise zu zentralen Erkenntnissen verdichtet. Durch diese systematische Vorgehensweise können sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den einzelnen Interviews identifiziert und zur Beantwortung der Forschungsfragen herangezogen werden (Mieg & Näf, 2005, Anhang 2B).

Für die vorliegende Arbeit wurde ein thematischer Auswertungsansatz gewählt, der sich an den Forschungsfragen und den Themenblöcken des Interviewleitfadens orientiert. Die Interviewaussagen wurden den einzelnen Themenbereichen zugeordnet und interviewübergreifend miteinander verglichen. Gleichzeitig blieb die Auswertung offen für neue, im Vorfeld nicht antizipierte Aspekte, sofern diese für die Beantwortung der

Forschungsfragen relevant waren. Ziel der Auswertung war es, die Aussagen der Expertinnen und Experten systematisch zu verdichten sowie Gemeinsamkeiten, Unterschiede und wiederkehrende Muster herauszuarbeiten.

Die konkrete Durchführung der Datenerhebung sowie die praktische Umsetzung des Auswertungsprozesses werden in Kapitel 3.3 beschrieben.

3.2 Auswahl der Expertinnen und Experten

Die Auswahl der interviewten Personen erfolgte gezielt anhand ihrer fachlichen Verantwortung im Bereich City Management (Mieg & Näf, 2005, S. 6–7, 13). Aufgrund des noch jungen Entwicklungsstands des City Managements in der Deutschschweiz ist die Anzahl entsprechender Organisationen und Stellen überschaubar. Angestrebt wurde daher eine möglichst vollständige Erfassung der zum Zeitpunkt der Untersuchung bekannten City-Management-Strukturen in der Deutschschweiz. Es wurden sämtliche zum Zeitpunkt der Untersuchung bekannten City-Management-Organisationen kontaktiert und die jeweils verantwortlichen Personen für ein Experteninterview angefragt. Massgebend für die Abgrenzung der berücksichtigten Fälle war dabei die explizite Verwendung des Begriffs «City Management». Organisationen oder Funktionen mit ähnlichen Aufgabenbereichen, die jedoch unter anderen Bezeichnungen wie beispielsweise Stadtmarketing oder Stadtbüro auftreten, wurden nicht berücksichtigt. Sämtliche elf angefragten Personen konnten für ein Interview gewonnen werden; Absagen gab es keine.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Experteninterviews.

Interview	Datum	Durchführung	Organisation / Stadt	Funktion
E1 (Pretest)	10.06.2026	Vor Ort (Bern)	City Management Brig-Glis	Citymanager
E2	12.06.2026	Microsoft Teams	StadtKonzeptBasel	Geschäftsführer
E3	16.06.2026	Microsoft Teams	Stadt Rheinfelden	Citymanagerin
E4	16.06.2026	Microsoft Teams	Citymanagement Olten	Citymanager
E5	16.06.2026	Microsoft Teams	Gemeinde Zurzach	Fleckenkoordinator
E6	17.06.2026	Microsoft Teams	CityManagement Schaffhausen	Citymanager
E7	19.06.2026	Microsoft Teams	Verein Erlebniszentrum Liestal	Zentrums-Managerin
E8	23.06.2026	Microsoft Teams	Aarau Standortförderung	Citymanagerin
E9	23.06.2026	Microsoft Teams	City-Management Luzern	Citymanager
E10	24.06.2026	Microsoft Teams	Stadt Bremgarten	Citymanager
E11	29.06.2026	Microsoft Teams	City Management St.Gallen	Geschäftsführung

Tabelle 2: Übersicht der interviewten Personen (eigene Darstellung)

Insgesamt konnten elf Experteninterviews durchgeführt werden. Die interviewten Personen stammen aus unterschiedlichen Städten und City-Management-Strukturen mit verschiedenen organisatorischen Rahmenbedingungen und Entwicklungsständen und bilden damit eine breite empirische Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen.

3.3 Datenerhebung und Auswertung

Die Datenerhebung erfolgte im Zeitraum vom 10. bis 29. Juni 2026 im Rahmen von elf leitfadengestützten, semistrukturierten Experteninterviews. Das erste Interview wurde vor Ort in Bern durchgeführt und mit Microsoft Teams aufgezeichnet. Sämtliche weiteren Interviews fanden online über Microsoft Teams statt. Für die Gespräche wurde jeweils ein Zeitfenster von 60 Minuten reserviert, wobei der eigentliche Interviewteil auf rund 45 Minuten ausgelegt war (Mieg & Näf, 2005, S. 17–18). In den meisten Fällen wurde das vorgesehene Zeitfenster weitgehend ausgeschöpft.

Zur Vorbereitung erhielten die interviewten Personen eine kompakte Übersicht über Zielsetzung, Rahmenbedingungen und Themenbereiche des Interviews, ohne dass ihnen die konkreten Leitfragen zugestellt wurden (vgl. Anhang 02). Während der Gespräche wurde ergänzend eine standardisierte Begleitpräsentation (vgl. Anhang 04) eingesetzt. Diese strukturierte den Ablauf des Interviews, informierte über Zielsetzung, Datenaufzeichnung und Vertraulichkeit und führte anschliessend durch die fünf Themenblöcke.

Vor Beginn der Aufzeichnung wurden die interviewten Personen nochmals über die Verwendung der erhobenen Daten sowie die Aufzeichnung von Bild und Ton informiert. Die Aufzeichnung wurde erst nach ausdrücklicher mündlicher Zustimmung gestartet. Sämtliche Interviews wurden direkt über die Plattform Microsoft Teams aufgezeichnet und automatisch transkribiert. Die Aufzeichnungen und Transkripte bildeten die Grundlage für die anschliessende Aufbereitung und Auswertung des Interviewmaterials.

Nach Abschluss der Interviews wurden die automatisch erstellten Transkripte überprüft und bereinigt. Anschliessend wurden die Interviewaussagen in Form einer stichwortartigen Zusammenfassung aufbereitet, wobei die Kernaussagen der interviewten Personen erhalten blieben und für die Forschungsfragen nicht relevante Passagen weggelassen wurden. Den interviewten Personen wurde anschliessend angeboten, diese Zusammenfassung gegenzulesen sowie sachliche Präzisierungen oder Korrekturen anzubringen. Sieben der elf interviewten Personen nahmen dieses Angebot in Anspruch. Die Rückmeldungen beschränkten sich auf einzelne sachliche Präzisierungen; die Kernaussagen der Interviews wurden dadurch nicht verändert.

Für die thematische Auswertung wurden die stichwortartigen Zusammenfassungen aller Interviews in einer Matrix in Microsoft Excel zusammengeführt (die vollständige Auswertungsmatrix wird als separate digitale Beilage zur Arbeit eingereicht). Die Struktur der Matrix orientierte sich an den Themenblöcken des Interviewleitfadens, sodass die Aussagen der einzelnen Expertinnen und Experten thematisch gegenübergestellt und systematisch miteinander verglichen werden konnten. Zeigten sich im Verlauf der Auswertung neue, für die Beantwortung der Forschungsfragen relevante Themen, wurden diese ergänzend in die Matrix aufgenommen. Durch den interviewübergreifenden Vergleich der Aussagen konnten Gemeinsamkeiten, Unterschiede sowie wiederkehrende Muster identifiziert und schrittweise zu zentralen Erkenntnissen verdichtet werden, welche die Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen bilden. Die nachfolgende Abbildung fasst den Ablauf der Datenerhebung, Aufbereitung und Auswertung zusammen.

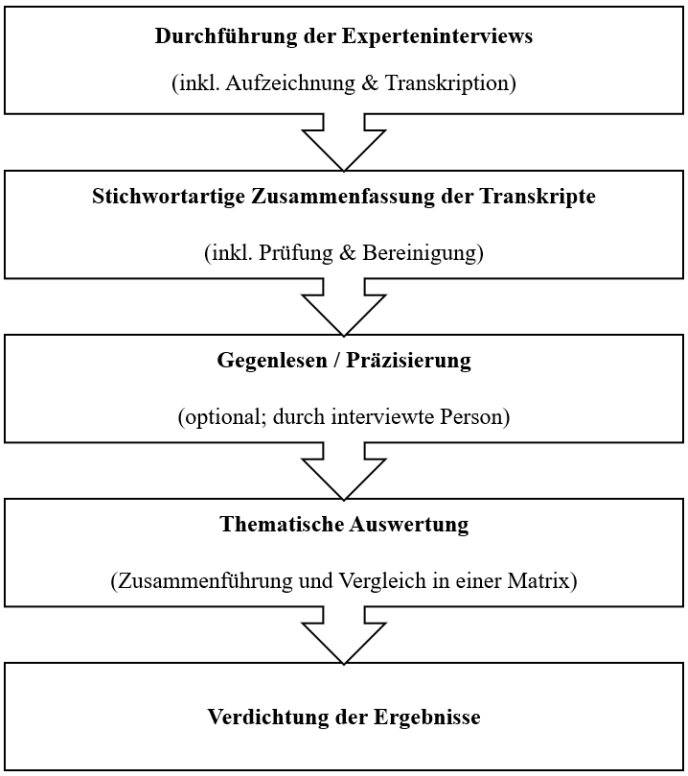


Abbildung 1: Ablauf der Datenerhebung, Aufbereitung und Auswertung (eigene Darstellung)

3.4 Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Experteninterviews entlang der sieben thematischen Auswertungsbereiche dargestellt. Im Vordergrund stehen dabei die fallübergreifend erkennbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den untersuchten City-Management-Modellen. Fallspezifische Befunde werden dort aufgegriffen,

wo sie für die Einordnung der Ergebnisse relevant sind. Die den Aussagen beigefügten Verweise E1–E11 beziehen sich auf die in Tabelle 2 aufgeführten Experteninterviews und kennzeichnen, auf welchen Interviews die jeweiligen Befunde basieren. Bei gebündelten Aussagen mit mehreren Teilaspekten weisen die aufgeführten Verweise auf die Interviews hin, welche die dargestellte Bandbreite der Befunde stützen; die einzelnen Teilaspekte müssen dabei nicht in jedem der genannten Interviews gleichermassen enthalten sein. Die zusammenfassende Verdichtung der Ergebnisse und die Beantwortung der Forschungsfragen erfolgen anschliessend in Kapitel 3.5.

3.4.1 Entstehung und Einführung von City Management

Bei der Entstehung und Einführung der untersuchten City-Management-Modelle zeigen sich unterschiedliche Ausgangslagen und Entwicklungsverläufe. Dennoch lassen sich über die elf untersuchten Fälle hinweg wiederkehrende Muster hinsichtlich der Dauer und Ausgestaltung des Einführungsprozesses, der zugrunde liegenden Beweggründe sowie der beteiligten Akteure erkennen. Diese werden nachfolgend anhand der zentralen Befunde aus den Experteninterviews dargestellt.

Die Einführung des City Managements stellt in den meisten untersuchten Fällen keinen punktuellen Entscheid, sondern einen längerfristigen Entwicklungsprozess dar. Zwischen ersten Diskussionen und der operativen Umsetzung liegen teilweise mehrere Jahre (E1, E3, E4, E5, E8, E9, E10, E11). So reichen die dokumentierten Vorgeschichten von mehrjährigen Konzeptions- und Vorbereitungsphasen bis hin zu einzelnen Entwicklungen, die sich über ein Jahrzehnt oder länger erstreckten. Die konkrete Ausgestaltung dieser Prozesse unterscheidet sich zwischen den Städten. Wiederkehrend finden sich jedoch vorbereitende Studien und Konzepte, Workshops und partizipative Verfahren sowie politische und organisatorische Abstimmungen (E1, E3, E5, E6, E8, E9, E10, E11). Teilweise wurden externe Fachpersonen in die Entwicklung einbezogen (E3, E6, E9, E11). Mehrere Städte entschieden sich zudem dafür, das City Management zunächst im Rahmen einer zeitlich begrenzten Pilotphase einzuführen und Erfahrungen mit der neuen Funktion zu sammeln, bevor über eine längerfristige Weiterführung entschieden wird (E1, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9). Insgesamt zeigen die Fälle damit, dass der Aufbau eines City Managements häufig schrittweise erfolgt und mit vorgelagerten Klärungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen verbunden ist.

Auch hinsichtlich der Beweggründe für die Einführung zeigen sich unterschiedliche Ausgangslagen. In mehreren Fällen entstand der Handlungsbedarf vor dem Hintergrund bereits wahrnehmbarer Veränderungen in den Innenstädten, darunter zunehmende

Leerstände, Geschäftsschliessungen, Attraktivitätsverluste oder Veränderungen im Einkaufsverhalten (E3, E4, E6, E9, E10). Damit verbunden war teilweise die Erkenntnis, dass die Innenstadtentwicklung einer stärkeren aktiven Koordination bedarf. Dies bringt die Aussage aus Olten prägnant zum Ausdruck: «Es ist Zeit zu reagieren. Die Stadt selber hat wirklich festgestellt, man kann die Innenstadt nicht mehr unmanaged lassen» (E4). Gleichzeitig zeigen die Interviews, dass eine akute Problemlage keine Voraussetzung für die Einführung eines City Managements darstellt. In mehreren Fällen wurde die Funktion vielmehr vorausschauend geschaffen, um auf absehbare strukturelle Veränderungen zu reagieren und bestehende Qualitäten langfristig zu sichern (E1, E8, E11). Für Brig-Glis wird dies folgendermassen beschrieben: «Es ist jetzt nicht so, dass man eben gesagt hat, es gibt wahnsinnige Problemherde, sondern eher, dass man gesehen hat, wenn das langfristig so bleiben soll, dass das gut ist … dann braucht es professionelle Strukturen» (E1). Die untersuchten Fälle weisen damit sowohl reaktive als auch präventive Ausgangslagen auf; gemeinsam ist ihnen ein wahrgenommener Bedarf nach einer aktiveren und professionelleren Begleitung der Innenstadtentwicklung.

Auch hinsichtlich der Initiierung des City Managements zeigt sich kein einheitliches Muster. Der ursprüngliche Impuls ging je nach Fall von der öffentlichen Hand, von Gewerbe- und Innenstadtakteuren oder aus dem Zusammenwirken verschiedener Akteursgruppen aus (E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11). Unabhängig vom ursprünglichen Anstoss zeigt sich jedoch in mehreren Fällen, dass im weiteren Entwicklungsprozess zusätzliche Akteure einbezogen wurden. Dies erfolgte beispielsweise über Workshops, partizipative Verfahren oder die gemeinsame Erarbeitung von Konzepten (E1, E5, E6, E10, E11). Neben Stadt und Verwaltung waren dabei insbesondere Gewerbe, Tourismus, Grundeigentümerschaften, Quartier- und Einwohnerorganisationen sowie weitere lokale Anspruchsgruppen beteiligt. Die Einführung des City Managements entwickelte sich damit in mehreren untersuchten Fällen von einem zunächst einzelnen oder begrenzten Impuls zu einem breiter abgestützten Prozess.

Zusammenfassend zeigen die untersuchten Fälle unterschiedliche Entstehungsgeschichten, gleichzeitig aber wiederkehrende Muster im Einführungsprozess. City Management entwickelt sich häufig über einen längeren Zeitraum und wird schrittweise konzeptionell und organisatorisch ausgestaltet sowie institutionell verankert. Die Einführung kann sowohl als Reaktion auf bereits sichtbare Veränderungen als auch vorausschauend erfolgen, bevor sich grössere Problemlagen manifestieren. Während der ursprüngliche Impuls von der öffentlichen Hand, von privaten Akteuren oder aus dem Zusammenwirken

verschiedener Akteursgruppen ausgehen kann, ist der weitere Entwicklungsprozess in mehreren Fällen durch die Einbindung eines breiteren Akteurskreises geprägt.

3.4.2 Organisationsmodelle und Finanzierung

Die untersuchten City-Management-Modelle unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer organisatorischen Ausgestaltung und institutionellen Verankerung. Unterschiede zeigen sich sowohl in der Organisationsform und der Anbindung an die öffentliche Verwaltung als auch in der strategischen Steuerung und Finanzierung. Nachfolgend werden die zentralen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der untersuchten Modelle anhand dieser Aspekte dargestellt.

Die untersuchten Fälle zeigen eine grosse Bandbreite unterschiedlicher Organisationsmodelle. City Management ist sowohl als verwaltungsinterne Stelle (E3, E5, E10) als auch in Form eines externen Mandats (E1, E6) oder innerhalb eigenständiger (E2, E7, E9, E11) beziehungsweise bereits bestehender Organisationen (E4, E8) angesiedelt. Zu diesen Organisationsformen zählen insbesondere Vereinsmodelle sowie die Einbettung in Organisationen der Standort- und Wirtschaftsförderung. Auch innerhalb vergleichbarer Organisationsformen bestehen Unterschiede hinsichtlich der institutionellen Einbindung und der konkreten organisatorischen Ausgestaltung. Dies zeigt sich insbesondere bei den Vereinsmodellen: Während ein Modell weitgehend eigenständig organisiert ist (E2), weisen andere eine enge personelle oder strategische Verknüpfung mit der öffentlichen Hand auf (E7, E9, E11). Die untersuchten Fälle zeigen damit kein einheitliches Organisationsmodell für City Management, sondern unterschiedliche lokale Lösungen für dessen institutionelle Verankerung.

Mit den unterschiedlichen Organisationsmodellen gehen verschiedene Grade der institutionellen Nähe zur öffentlichen Verwaltung einher. Bei externen beziehungsweise eigenständig organisierten Modellen werden insbesondere Neutralität, Unabhängigkeit und Flexibilität als Vorteile hervorgehoben (E1, E2). Als weiterer Vorteil wird die Möglichkeit beschrieben, gegenüber unterschiedlichen Anspruchsgruppen eigenständiger aufzutreten und auch kritische Themen anzusprechen (E6). Dies kommt in der Aussage aus Schaffhausen zum Ausdruck: «Als Mandatsnehmer können wir halt viel eher den Finger auf den wunden Punkt legen, und das tun wir auch» (E6). Gleichzeitig werden bei verwaltungsnahen Modellen Vorteile in den kurzen Kommunikationswegen, dem direkten Zugang zu Informationen und der vereinfachten verwaltungsinternen Abstimmung gesehen (E3, E5, E10). Zwischen diesen Ausprägungen bestehen auch Modelle, bei denen organisatorische Eigenständigkeit mit einer bewussten Nähe zur Stadt verbunden wird

(E8). Dies verdeutlicht die Aussage aus Aarau: «Das soll zwar stadtnah sein, aber eben nicht so städtisch sein» (E8). Die untersuchten Modelle weisen damit unterschiedliche Verhältnisse zwischen organisatorischer Eigenständigkeit und institutioneller Nähe zur öffentlichen Verwaltung auf.

Die strategische Steuerung der untersuchten City-Management-Modelle erfolgt in vielen Fällen über übergeordnete Gremien wie Vorstände, Boards, Führungsausschüsse oder Stiftungsräte (E1, E2, E3, E6, E7, E8, E9, E11). In diesen sind häufig öffentliche, private und weitere lokale Akteure eingebunden. Je nach Modell geben diese Gremien strategische Zielsetzungen und Prioritäten vor oder nehmen Einfluss auf die Auswahl und Ausgestaltung von Projekten. Die Einbindung unterschiedlicher Interessen erfolgt dabei nicht ausschliesslich über formelle Gremien. Ergänzend werden beispielsweise direkte Gespräche, Dialog- und Beteiligungsformate oder projektbezogene Abstimmungen genutzt (E3, E4, E6, E8, E10, E11). Insgesamt zeigt sich damit, dass die Einbindung verschiedener Akteure sowohl über formelle Steuerungsgremien als auch über ergänzende Austausch- und Beteiligungsformate erfolgt.

Auch hinsichtlich der Finanzierung zeigen die untersuchten City-Management-Modelle unterschiedliche Ausgestaltungen. Die Bandbreite reicht von weitgehend beziehungsweise vollständig durch die öffentliche Hand finanzierten Modellen (E5, E6, E10) bis zu Mischfinanzierungen, bei denen städtische Beiträge durch Mitgliederbeiträge, Beiträge privater Akteure oder weitere Einnahmen ergänzt werden (E1, E3, E4, E7, E8, E9, E11). Trotz dieser Unterschiede bildet die öffentliche Hand in der Mehrheit der untersuchten Fälle einen wesentlichen oder dominierenden Finanzierungspfeiler (E1, E3, E4, E5, E6, E8, E9, E10, E11). In mehreren Fällen zeigt sich zudem eine Unterscheidung zwischen der Finanzierung der grundlegenden Organisations- und Personalkosten und der Finanzierung konkreter Projekte (E6, E11). Während für den laufenden Betrieb beziehungsweise die City-Management-Stelle definierte Mittel zur Verfügung stehen, werden für einzelne Projekte teilweise zusätzliche Finanzierungsbeiträge benötigt. Die organisatorische Ansiedlung ausserhalb der Verwaltung ist somit in mehreren Fällen nicht mit einer finanziellen Unabhängigkeit von der öffentlichen Hand gleichzusetzen (E1, E4, E6, E8, E9, E11).

Zusammenfassend weisen die untersuchten City-Management-Modelle eine grosse Vielfalt hinsichtlich ihrer organisatorischen und finanziellen Ausgestaltung auf. Die Modelle unterscheiden sich insbesondere im Grad ihrer institutionellen Nähe zur öffentlichen Verwaltung und weisen unterschiedliche Verhältnisse zwischen organisatorischer

Eigenständigkeit und Verwaltungsnähe auf. In mehreren Fällen erfolgt die Einbindung verschiedener öffentlicher und privater Akteure sowohl über formelle Steuerungsgremien als auch über ergänzende Austausch- und Beteiligungsformate. Gleichzeitig zeigt sich, dass organisatorische Eigenständigkeit nicht mit finanzieller Unabhängigkeit gleichzusetzen ist, da die öffentliche Hand in der Mehrheit der untersuchten Fälle einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung leistet.

3.4.3 Aufgaben und Rollenverständnis

Die Aufgaben und das Rollenverständnis des City Managements werden in den untersuchten Fällen unterschiedlich ausgestaltet. Gleichzeitig zeigen sich wiederkehrende Gemeinsamkeiten hinsichtlich der wahrgenommenen Funktion innerhalb der Innenstadtentwicklung. Nachfolgend werden das Rollenverständnis, die zentralen Aufgabenfelder sowie die unterschiedliche operative Ausrichtung der untersuchten City-Management-Modelle dargestellt.

Trotz der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der untersuchten City-Management-Modelle zeigen sich deutliche Gemeinsamkeiten im Rollenverständnis. Die Interviewten beschreiben ihre Rolle unter anderem als Koordinator, Vernetzer, Vermittler, Kümmerer, Anlaufstelle, Schnittstelle, Impulsgeber oder Ermöglicher (E1–E11). Hinter diesen unterschiedlichen Bezeichnungen steht ein ähnliches funktionales Verständnis: Das City Management verbindet bestehende Akteure und Aktivitäten, nimmt Anliegen auf, vermittelt zwischen unterschiedlichen Interessen und stösst Entwicklungen oder Projekte an (E1–E11). Die eigene Rolle wird damit überwiegend als koordinierende, vernetzende und ermöglichende Funktion innerhalb der Innenstadtentwicklung beschrieben.

Auch bei den konkreten Aufgabenfeldern zeigen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Unterschiede zwischen den untersuchten City-Management-Modellen. Über die untersuchten Fälle hinweg lässt sich ein breites Tätigkeitsspektrum erkennen. Wiederkehrende Aufgabenfelder umfassen insbesondere das Flächen-, Leerstands- und Angebotsmanagement, die Vernetzung und Beratung lokaler Akteure, die Koordination und Umsetzung von Projekten, Kommunikation und Vermarktung sowie Massnahmen zur Belebung, Frequenzförderung und Weiterentwicklung der Aufenthaltsqualität und des öffentlichen Raums (E1–E11). Die einzelnen City-Management-Modelle decken diese Aufgabenfelder jedoch in unterschiedlicher Zusammensetzung und Gewichtung ab. Die Interviews zeigen damit wiederkehrende Tätigkeitsbereiche, jedoch keinen einheitlichen Aufgabenkatalog für City Management.

Neben den unterschiedlichen Aufgabenfeldern variiert auch die operative Ausrichtung der untersuchten City-Management-Modelle. In der Mehrheit der Fälle steht die koordinierende und ermöglichende Funktion im Vordergrund (E1, E3, E5, E8, E9, E10, E11): Projekte und Aktivitäten werden angestossen, Akteure zusammengebracht und bestehende Initiativen unterstützt. Dabei schliesst eine primär koordinierende Rolle nicht aus, dass das City Management über konkrete Aktivitäten nach aussen wahrnehmbar wird. Dies wird beispielsweise in Brig-Glis hervorgehoben: «Ich glaube, das ist wichtig, dass das City-Management als Funktion spürbar wird über konkrete Aktionen» (E1). Gleichzeitig ist die Tätigkeit nicht in allen Fällen primär auf eine koordinierende Rolle ausgerichtet. Mehrere City Managements setzen einzelne Projekte oder Massnahmen auch selbst um (E4, E6, E8, E9, E10, E11), während in einzelnen Fällen die operative Umsetzung einen stärkeren Bestandteil der Tätigkeit bildet (E2, E7). Koordination und eigene Umsetzung stellen damit keine klar voneinander getrennten Ausrichtungen dar, sondern treten in unterschiedlicher Gewichtung nebeneinander auf. Insgesamt unterscheiden sich die untersuchten Modelle somit darin, wie stark das City Management selbst operativ tätig wird und in welchem Umfang es primär koordinierend und ermöglichend wirkt.

Auch die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben verfügbaren personellen Ressourcen unterscheiden sich deutlich. Mehrere Modelle verfügen über kleine Teilzeitpensen von rund 40 Stellenprozenten (E1, E4, E5, E6). Weitere Modelle weisen Ressourcen zwischen 60 und 80 Stellenprozenten auf (E3, E8, E10), während in zwei Fällen insgesamt 120 Stellenprozente zur Verfügung stehen, davon jeweils 80 Stellenprozente für das Zentrums- beziehungsweise City Management und zusätzlich 40 Stellenprozente für Kommunikation (E7, E9). Ein deutlich grösseres Modell umfasst sieben Mitarbeitende mit insgesamt rund 580–640 Stellenprozenten (E2). In einem weiteren Fall lässt sich der personelle Aufwand für das City Management nicht eindeutig quantifizieren; er wird auf rund 10–20 Stellenprozente geschätzt und fällt projektabhängig über das Jahr verteilt an (E11).

Zusammenfassend zeigt sich trotz der unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung der untersuchten City-Management-Modelle ein weitgehend ähnliches Rollenverständnis. Im Zentrum stehen insbesondere koordinierende, vernetzende und ermöglichende Funktionen innerhalb der Innenstadtentwicklung. Auch bei den konkreten Tätigkeiten lassen sich wiederkehrende Aufgabenfelder erkennen, deren Zusammensetzung und Gewichtung zwischen den einzelnen Fällen jedoch variiert. Unterschiede bestehen zudem

hinsichtlich der operativen Ausrichtung: Während die Koordination und Unterstützung bestehender Aktivitäten in vielen Fällen im Vordergrund steht, übernehmen die City Managements in unterschiedlichem Umfang auch die eigenständige Umsetzung von Projekten und Massnahmen. Insgesamt zeigt sich damit ein gemeinsamer funktionaler Kern, während die konkrete Zusammensetzung der Aufgaben und deren operative Umsetzung zwischen den untersuchten Modellen variiert.

3.4.4 Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren

Die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten Akteuren bildet einen wesentlichen Bestandteil der Tätigkeit der untersuchten City Managements. Dabei unterscheiden sich sowohl die Zusammensetzung der relevanten Akteure als auch die Formen ihrer Einbindung und Zusammenarbeit. Nachfolgend werden die beteiligten Akteursgruppen, die Formen der Zusammenarbeit sowie der Umgang mit unterschiedlichen Interessen dargestellt.

Über die untersuchten Fälle hinweg zeigt sich ein breites Spektrum öffentlicher und privater Akteure. Zu den wiederkehrenden Akteursgruppen zählen insbesondere Gewerbe und Detailhandel, Gastronomie, Immobilien- und Grundeigentümerschaften, Tourismus sowie Stadtverwaltung und Politik. Je nach lokaler Ausgangslage kommen weitere Akteure hinzu, darunter beispielsweise Hotellerie, Wirtschaftsförderung, Quartierorganisationen, Vereine, Verkehrs- und Versorgungsunternehmen oder grössere Arbeitgeber (E1–E11). Die konkrete Zusammensetzung der Akteursnetzwerke und die Bedeutung einzelner Akteursgruppen unterscheiden sich zwischen den untersuchten Fällen. Innerhalb dieser unterschiedlich zusammengesetzten Netzwerke übernimmt das City Management insbesondere eine verbindende und koordinierende Schnittstellenfunktion zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren. Dies kommt in der Aussage aus Luzern zum Ausdruck: «Wir sind der Dreh- und Angelpunkt für eine attraktive Innenstadt. Wir hören zu, vermitteln, werden aktiv und gestalten mit» (E9). Insgesamt agieren die untersuchten City Managements damit in heterogenen Akteursnetzwerken, deren konkrete Zusammensetzung und Schwerpunkte sich zwischen den untersuchten Fällen unterscheiden.

Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren erfolgt in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad. In mehreren Fällen bilden persönliche Kontakte, direkte Gespräche und ein laufender informeller Austausch einen wesentlichen Bestandteil der Zusammenarbeit (E3, E5, E7, E8, E9, E10, E11). Daneben bestehen stärker institutionalisierte Austausch- und Beteiligungsformate, beispielsweise

regelmässige Netzwerktreffen, Stammtische, Roundtables oder Dialogveranstaltungen (E3, E4, E6, E8, E10, E11). Teilweise werden solche Formate gezielt für bestimmte Themen oder Akteursgruppen eingesetzt, während andere Kontakte stärker aus dem laufenden Tagesgeschäft heraus entstehen. Formelle und informelle Formen der Zusammenarbeit schliessen sich dabei nicht gegenseitig aus, sondern werden in mehreren Fällen parallel genutzt. Die untersuchten City Managements weisen damit unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit auf, die von unmittelbaren persönlichen Kontakten bis zu regelmässigen und strukturierten Austauschformaten reichen.

Die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren ist auch durch teilweise divergierende Interessen und Zielsetzungen geprägt. Zielkonflikte zeigen sich beispielsweise bei Fragen zu Verkehr und Parkierung, bei der Nutzung des öffentlichen Raums sowie bei unterschiedlichen wirtschaftlichen oder strategischen Interessen (E3, E4, E6, E7, E8, E9). Dabei verlaufen die Interessengegensätze nicht ausschliesslich zwischen verschiedenen Akteursgruppen. Auch innerhalb einzelner Gruppen können unterschiedliche oder gegensätzliche Positionen bestehen, sodass beispielsweise die Interessen von Gewerbetreibenden nicht durchgehend übereinstimmen (E6, E7). Im Umgang mit diesen unterschiedlichen Interessen übernimmt das City Management vor allem eine vermittelnde Rolle. Unterschiedliche Positionen werden insbesondere über Kommunikation, Dialog, Vermittlung, Überzeugung und Erwartungsmanagement bearbeitet (E4, E6, E7, E8, E9, E10, E11). Im Vordergrund steht dabei die Suche nach Lösungen, die unterschiedliche Interessen möglichst berücksichtigen und von den beteiligten Akteuren mitgetragen werden können.

Zusammenfassend bildet die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten Akteuren einen zentralen Bestandteil der untersuchten City-Management-Modelle. Die konkrete Zusammensetzung der Akteursnetzwerke und die Formen der Zusammenarbeit unterscheiden sich zwischen den Fällen, wobei sowohl persönliche und informelle Kontakte als auch stärker institutionalisierte Austausch- und Beteiligungsformate genutzt werden. Gleichzeitig zeigen sich zwischen und innerhalb der verschiedenen Akteursgruppen teilweise unterschiedliche oder gegensätzliche Interessen. Dem City Management kommt dabei insbesondere eine verbindende und vermittelnde Funktion zu. Unterschiedliche Interessen werden dabei vor allem über Kommunikation, Dialog, Überzeugung und Erwartungsmanagement bearbeitet.

3.4.5 Erfolgsmessung

Die Erfolgsmessung der untersuchten City-Management-Modelle ist unterschiedlich ausgestaltet und umfasst sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien. Unterschiede zeigen sich insbesondere darin, was als Erfolg verstanden wird, welche Indikatoren und Instrumente zu dessen Beurteilung herangezogen werden und wie systematisch die entsprechenden Informationen erfasst werden. Nachfolgend werden das Erfolgsverständnis, die verwendeten Formen der Erfolgsmessung sowie deren Grenzen dargestellt.

Was als Erfolg des City Managements verstanden wird, unterscheidet sich zwischen den untersuchten Fällen und umfasst verschiedene Aspekte. Als Erfolg werden einerseits konkrete Entwicklungen in der Innenstadt genannt, beispielsweise Ansiedlungen, positive Entwicklungen des Angebots oder die Umsetzung von Projekten und Massnahmen (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E11). Andererseits wird Erfolg auch daran festgemacht, wie das City Management und seine Tätigkeit von den relevanten Akteuren wahrgenommen werden. Dazu zählen insbesondere positive Rückmeldungen, Akzeptanz sowie die Wahrnehmung konkreter Verbesserungen in der Innenstadt (E1, E6, E8, E10, E11). Dies bringt die Aussage aus Brig-Glis prägnant zum Ausdruck: «Also am Ende des Tages müssen die Leute, wenn man sie fragt, das Gefühl haben: Ja, seitdem wir das City-Management haben, ist das, das und das besser geworden» (E1). Erfolg wird damit in den untersuchten Fällen nicht ausschliesslich anhand quantifizierbarer Veränderungen beurteilt, sondern umfasst auch qualitative Wahrnehmungen und die Akzeptanz der Tätigkeit des City Managements.

Entsprechend diesem breiten Erfolgsverständnis werden unterschiedliche quantitative und qualitative Informationen zur Beurteilung herangezogen. Zu den wiederkehrenden quantitativen Grössen zählen einerseits Innenstadtindikatoren wie Passantenfrequenzen, Leerstands- und Nutzungsmixdaten, andererseits stärker projekt- und leistungsbezogene Kennzahlen, beispielsweise Ansiedlungen, Vermittlungen, Teilnehmerzahlen oder die Nutzung konkreter Angebote (E1–E9, E11). Die Innenstadtindikatoren dienen dabei nicht ausschliesslich der Erfolgsmessung, sondern teilweise auch der laufenden Beobachtung der Innenstadtentwicklung und als Grundlage für die operative Tätigkeit des City Managements (E3, E5, E8, E11). Ergänzend werden qualitative Einschätzungen wie Befragungen, Rückmeldungen von Akteuren, Zufriedenheit und Akzeptanz berücksichtigt (E1, E4, E5, E6, E8, E9, E10, E11). Teilweise wird auch die Etablierung des City Managements als Anlaufstelle innerhalb des lokalen Netzwerks als Zeichen des Erfolgs wahrgenommen (E8). Dies verdeutlicht die Aussage aus Aarau: «Wenn irgendwo ein

Mieter auszieht, dass sie mich anrufen und fragen – dann merkt man wie auch, dass sich das etabliert hat, dass das bekannt ist, dass man bei uns nachfragen kann, dass man – ja, dass wir wirklich da Ansprechpersonen sind. Das finde ich auch eine positive Entwicklung» (E8). Vereinzelt werden zudem organisationsbezogene Grössen wie die Entwicklung der Mitgliederzahlen oder die finanzielle Stabilität berücksichtigt (E2). Insgesamt zeigt sich damit kein einheitliches Kennzahlensystem; vielmehr werden je nach Fall unterschiedliche quantitative und qualitative Informationen zur Beobachtung von Entwicklungen und zur Beurteilung der Tätigkeit des City Managements herangezogen.

Der Grad der systematischen Erfassung und Auswertung unterscheidet sich zwischen den untersuchten City-Management-Modellen deutlich. Während in einzelnen Fällen bereits etablierte Mess- und Monitoringinstrumente bestehen (E3, E7, E11), befinden sich entsprechende Systeme andernorts noch im Aufbau oder werden schrittweise erweitert (E1, E4, E5, E6, E8, E9, E10). So werden bestehende Frequenz-, Leerstands- oder Nutzungsdaten teilweise durch zusätzliche Befragungen, projektbezogene Kennzahlen oder weitere Datengrundlagen ergänzt (E4, E6, E8, E9, E11). In anderen Fällen erfolgt die Beurteilung bislang stärker auf Grundlage von Erfahrungen, Rückmeldungen und qualitativen Einschätzungen oder der Einsatz zusätzlicher Messinstrumente ist aufgrund begrenzter Ressourcen eingeschränkt (E1, E4, E10). Die untersuchten Fälle weisen damit unterschiedliche Entwicklungsstände hinsichtlich der systematischen Datenerfassung und Beobachtung der Innenstadtentwicklung sowie der Beurteilung der Tätigkeit des City Managements auf.

Gleichzeitig zeigen die Interviews Grenzen bei der Messung der Wirkung des City Managements. Während einzelne Grössen wie Passantenfrequenzen, Leerstände, Teilnehmerzahlen oder projektbezogene Kennzahlen vergleichsweise direkt erfasst werden können, lassen sich andere Bestandteile der Tätigkeit deutlich schwieriger abbilden. Dies betrifft insbesondere die Vernetzungs- und Beziehungsarbeit, Koordinationsleistungen sowie langfristige Entwicklungsprozesse, deren Wirkung häufig nicht unmittelbar sichtbar oder quantifizierbar ist (E1, E4, E5, E6, E9, E10, E11). Die begrenzte Sichtbarkeit eines Teils dieser Tätigkeiten wird in Bremgarten mit einem Eisberg verglichen: «Das ist wie ein Eisberg: 20 % siehst du, 80 % machst du im Hintergrund – im Untergrund» (E10). Hinzu kommt, dass beobachtete Veränderungen der Innenstadt nicht ohne Weiteres als direkte Wirkung des City Managements interpretiert werden können. Einzelne Kennzahlen liefern zwar Hinweise auf Entwicklungen, erlauben jedoch nur

begrenzte Aussagen über die tatsächliche Wirkung des City Managements (E1, E4, E9, E11).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Erfolgsmessung der untersuchten City-Management-Modelle unterschiedlich ausgestaltet ist und sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien umfasst. Erfolg wird dabei nicht ausschliesslich anhand messbarer Veränderungen in der Innenstadt beurteilt, sondern auch anhand qualitativer Wahrnehmungen und der Akzeptanz des City Managements. Die verwendeten Indikatoren und der Grad ihrer systematischen Erfassung unterscheiden sich zwischen den untersuchten Fällen deutlich. Gleichzeitig bestehen Grenzen hinsichtlich der Messbarkeit von Wirkungen, da insbesondere Vernetzungs-, Beziehungs- und Koordinationsleistungen sowie langfristige Entwicklungsprozesse nur eingeschränkt quantifizierbar sind. Einzelne Kennzahlen können zwar Hinweise auf Entwicklungen geben, erlauben jedoch nur begrenzte Aussagen über die tatsächliche Wirkung des City Managements. Insgesamt zeigt sich damit kein einheitliches System der Erfolgsmessung, sondern eine fallbezogen unterschiedliche Kombination quantitativer und qualitativer Beurteilungsgrössen.

3.4.6 Herausforderungen

Die untersuchten City Managements sind in ihrer Tätigkeit mit unterschiedlichen Herausforderungen und Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten konfrontiert. Diese ergeben sich sowohl aus der Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren und deren teilweise unterschiedlichen Interessen als auch aus begrenzten Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten sowie den verfügbaren personellen und zeitlichen Ressourcen. Darüber hinaus bestehen fallspezifische Herausforderungen, die sich zwischen den untersuchten Städten unterscheiden. Nachfolgend werden die zentralen wiederkehrenden sowie ausgewählte lokale Herausforderungen der untersuchten City-Management-Modelle dargestellt.

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Koordination unterschiedlicher und teilweise nicht miteinander vereinbarer Interessen. Dabei können Interessengegensätze sowohl innerhalb einzelner Akteursgruppen als auch zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen auftreten. In Schaffhausen zeigt sich beispielsweise bei Parkplatzfragen, dass selbst innerhalb des Gewerbes teilweise diametral unterschiedliche Positionen bestehen, die sich auch durch intensive Koordination nicht vollständig zusammenführen lassen (E6). Gleichzeitig können Massnahmen von verschiedenen Anspruchsgruppen unterschiedlich beurteilt werden. So wurde eine Belebungsmassnahme im öffentlichen Raum in Olten einerseits positiv aufgenommen, führte andererseits jedoch auch zu Beschwerden der Bevölkerung aufgrund der damit verbundenen Lärmemissionen in den Abendstunden

(E4). Eine weitere Herausforderung besteht in den vielfältigen Erwartungen an das City Management, da nicht allen Anliegen und Ansprüchen gleichzeitig entsprochen werden kann (E7).

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den begrenzten direkten Steuerungs- und Verfügungsmöglichkeiten des City Managements. In mehreren Fällen kann das City Management Entwicklungen anstossen, Akteure beraten, Kontakte vermitteln oder auf bestimmte Lösungen hinwirken, während die abschliessende Entscheidung bei anderen Akteuren liegt (E5, E9, E10, E11). Besonders deutlich zeigt sich dies im Umgang mit privaten Grundeigentümerschaften. Das City Management kann beispielsweise bei Leerständen Nutzungsmöglichkeiten aufzeigen, potenzielle Interessenten vermitteln oder das Gespräch mit Eigentümerinnen und Eigentümern suchen, verfügt jedoch nicht über die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der tatsächlichen Nutzung oder Vermietung einer Liegenschaft (E5, E9, E10, E11). In Bremgarten wird diese Grenze anhand einer leerstehenden Bäckerei deutlich: Über einen Zeitraum von rund zwei Jahren konnte aufgrund von Uneinigkeiten innerhalb einer Erbengemeinschaft keine Lösung erreicht werden; die Liegenschaft wurde schliesslich verkauft und stand zum Zeitpunkt des Interviews weiterhin leer (E10). Grenzen der direkten Einflussnahme zeigen sich zudem bei administrativen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, beispielsweise durch langwierige Verwaltungs- und politische Prozesse oder Bewilligungsauflagen (E6, E9). Die Handlungsmöglichkeiten des City Managements beruhen damit häufig auf Einflussnahme, Koordination und Überzeugung, während die formalen Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen bei anderen Akteuren liegen.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, das potenziell breite Aufgabenspektrum des City Managements mit den verfügbaren personellen und zeitlichen Ressourcen in Einklang zu bringen. Insbesondere bei kleineren Stellenpensen können nicht sämtliche Themen und Anliegen gleichzeitig bearbeitet werden, wodurch eine Priorisierung der Tätigkeiten erforderlich wird. In Schaffhausen wird das verfügbare Pensum von rund 40 Stellenprozent ausdrücklich als Grenze des Handlungsspielraums genannt (E6). Auch in anderen Fällen wird die Notwendigkeit einer bewussten Fokussierung hervorgehoben. So wird in Aarau darauf verwiesen, dass das Tätigkeitsfeld des City Managements potenziell sehr breit ist und deshalb klar definiert werden muss, welche Aufgaben übernommen werden und welche nicht (E8). Eine Priorisierung zeigt sich jedoch nicht ausschliesslich bei Modellen mit geringen personellen Ressourcen. Auch grössere Organisationen konzentrieren ihre Tätigkeit bewusst auf ausgewählte Themen, während in anderen Fällen

aufgrund zeitlich begrenzter Pilotphasen zunächst Massnahmen mit vergleichsweise hohen Umsetzungschancen priorisiert werden (E1, E5). Die untersuchten Fälle zeigen damit, dass die Breite möglicher Aufgaben eine Fokussierung entsprechend den verfügbaren Ressourcen, Zuständigkeiten und lokalen Prioritäten erfordert.

Neben diesen wiederkehrenden Herausforderungen bestehen weitere fallspezifische Problemstellungen, welche die Tätigkeit der City Managements zusätzlich prägen. Dazu zählen unter anderem der Strukturwandel und die Digitalisierung, Leerstände und fehlende geeignete Flächen sowie Eigentumsverhältnisse und administrative beziehungsweise bewilligungsrechtliche Anforderungen. In Rheinfelden werden beispielsweise der Einkaufstourismus im grenznahen Raum sowie die Digitalisierung inhabergeführter Betriebe als besondere Herausforderungen beschrieben (E3). In Luzern stellen unter anderem Bewilligungsauflagen und der Umgang mit Eigentümerschaften zusätzliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit dar (E9). In Bremgarten wiederum besteht trotz vorhandener Nachfrage teilweise die Schwierigkeit, geeignete Flächen für ansiedlungsinteressierte Betriebe zu finden (E10). Die untersuchten Fälle weisen damit neben den wiederkehrenden Herausforderungen unterschiedliche lokale und strukturelle Herausforderungen auf.

Zusammenfassend ergeben sich die zentralen Herausforderungen der untersuchten City Managements insbesondere aus ihrer koordinierenden Funktion in einem Umfeld unterschiedlicher Interessen und verteilter Entscheidungskompetenzen. Teilweise gegensätzliche Interessen können nicht in allen Fällen vollständig miteinander vereinbart werden. Gleichzeitig können die City Managements Entwicklungen zwar anstossen, koordinieren und begleiten, während die abschliessenden Entscheidungen in verschiedenen Bereichen bei anderen Akteuren liegen. Darüber hinaus erfordert das breite mögliche Aufgabenspektrum eine Fokussierung und Priorisierung entsprechend den verfügbaren personellen und zeitlichen Ressourcen sowie den jeweiligen Zuständigkeiten. Ergänzend bestehen unterschiedliche lokale und strukturelle Herausforderungen, welche die konkrete Tätigkeit der einzelnen City Managements prägen.

3.4.7 Identifizierte Erfolgsfaktoren

Die Interviewten nennen verschiedene Voraussetzungen und Faktoren, die aus ihrer Sicht zu einem erfolgreichen City Management beitragen. Trotz unterschiedlicher lokaler und organisatorischer Ausgangslagen zeigen sich dabei mehrere wiederkehrende Aspekte. Diese betreffen sowohl die Einbindung relevanter Akteure und die operative Besetzung der Funktion als auch die Arbeitsweise und die Rahmenbedingungen des City

Managements. Nachfolgend werden die zentralen, aus den Interviews identifizierten Erfolgsfaktoren sowie die Einschätzungen zum geeigneten Einführungszeitpunkt dargestellt.

Als wiederkehrender Erfolgsfaktor wird eine breite Abstützung des City Managements bei den relevanten lokalen Akteuren beschrieben (E1, E3, E6, E8, E11). Dabei wird insbesondere der Einbindung öffentlicher und privater Akteure sowie deren gemeinsamer Mitwirkung eine hohe Bedeutung beigemessen. In Rheinfelden wird betont, dass die Initiative nicht nur von einer Seite getragen werden sollte und sich das Gewerbe aktiv beteiligen müsse (E3). Neben der grundsätzlichen Unterstützung wird auch die Akzeptanz konkreter Massnahmen als relevant beschrieben. In Schaffhausen wurden beispielsweise bereits vorbereitete Massnahmen nicht weiterverfolgt, nachdem sich gezeigt hatte, dass diese von den direkt betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern nicht mitgetragen wurden (E6). Fehlende Akzeptanz und als aufgesetzt wahrgenommene Lösungen werden entsprechend als mögliche Stolpersteine beschrieben (E6). Insgesamt weisen die Aussagen darauf hin, dass eine breite lokale Abstützung, die aktive Einbindung relevanter Akteure und die Akzeptanz konkreter Aktivitäten als wichtige Voraussetzungen für erfolgreiches City Management wahrgenommen werden.

Als weiterer Erfolgsfaktor wird in mehreren Interviews die Person hervorgehoben, welche die operative Funktion des City Managements ausübt. Genannt werden insbesondere Kommunikations- und Kontaktfähigkeit, ein aktives Zugehen auf unterschiedliche Akteure, Eigeninitiative und eine ausgeprägte Hands-on-Mentalität sowie unternehmerisches Denken und ein Gespür für die lokalen Verhältnisse (E2, E3, E7, E9, E10). Besonders deutlich wird die Bedeutung der Person in Basel, wo die Suche nach der richtigen Person als grösste Herausforderung bezeichnet wird: «Die grösste Herausforderung für euch ist: Ihr müsst eine Person finden, die das lebt. Die füllt keine Funktion aus. Die lebt das» (E2). Hervorgehoben wird zudem die Fähigkeit, als Schnittstelle zu Verwaltung und Politik zu agieren (E2). Neben den persönlichen Voraussetzungen wird in mehreren Fällen auch ein ausreichender Handlungsspielraum der verantwortlichen Person beziehungsweise Organisation innerhalb klar definierter Rahmenbedingungen als wichtige Voraussetzung hervorgehoben (E2, E5, E9). Die Aussagen weisen damit darauf hin, dass sowohl die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen der verantwortlichen Person als auch deren tatsächliche Handlungsmöglichkeiten als wichtige Faktoren für erfolgreiches City Management wahrgenommen werden.

Darüber hinaus wird eine aktive und umsetzungsorientierte Arbeitsweise als Erfolgsfaktor beschrieben. Mehrere Interviewte betonen die Bedeutung der persönlichen Präsenz und des direkten Kontakts zu den lokalen Akteuren. Das City Management soll demnach nicht primär vom Büro aus agieren, sondern aktiv auf Betriebe und weitere Anspruchsgruppen zugehen, Beziehungen aufbauen und einen kontinuierlichen Austausch pflegen (E3, E5, E6, E8, E10). Eng damit verbunden sind eine kontinuierliche Kommunikation über die Tätigkeit des City Managements sowie der Übergang von der Konzept- und Planungsebene zu konkreten Aktivitäten. Rasch umsetzbare Massnahmen und sichtbare Projekte können dazu beitragen, die Tätigkeit des City Managements für die beteiligten Akteure und die Öffentlichkeit wahrnehmbar zu machen (E3, E4, E5, E8, E9). Umgekehrt wird eine zu spät aufgebaute Kommunikation als Stolperstein beschrieben (E4). Insgesamt werden kontinuierliche Kommunikation und Beziehungsarbeit sowie eine sichtbare und umsetzungsorientierte Tätigkeit als miteinander verbundene Erfolgsfaktoren beschrieben.

Neben den akteurs-, personen- und prozessbezogenen Faktoren werden auch geeignete Rahmenbedingungen als Voraussetzung für erfolgreiches City Management beschrieben. Dazu zählen je nach Fall insbesondere eine tragfähige Finanzierung, ausreichender Handlungsspielraum sowie eine klare organisatorische Positionierung der verantwortlichen Person beziehungsweise Organisation (E2, E3, E5). Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass sich die konkrete Ausgestaltung des City Managements nicht ohne Weiteres von einer Stadt auf eine andere übertragen lässt und entsprechend auf die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen abgestimmt werden sollte (E6, E10). Darüber hinaus wird auf die Bedeutung realistischer Erwartungen und einer längerfristigen Perspektive hingewiesen. So wird beispielsweise davor gewarnt, zu Beginn überzogene Erwartungen zu wecken, während gleichzeitig ausreichend Zeit für die Entwicklung und Etablierung der Funktion berücksichtigt werden sollte (E2, E5). Insgesamt weisen die Aussagen darauf hin, dass geeignete Rahmenbedingungen und eine an die jeweilige lokale Ausgangslage angepasste Ausgestaltung wichtige Voraussetzungen für erfolgreiches City Management darstellen.

Hinsichtlich des geeigneten Einführungszeitpunkts ergibt sich aus den Interviews kein einheitliches Bild. Ein allgemeingültiger Zeitpunkt oder eine bestimmte Entwicklungsphase, ab der City Management eingeführt werden sollte, lässt sich aus den Aussagen nicht ableiten. Während in einzelnen Fällen vor allem geeignete organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen als Voraussetzung für den Start hervorgehoben werden (E5), sprechen Aussagen dafür, nicht erst bei bereits stark ausgeprägten Problemen zu

reagieren (E1, E3). In Brig-Glis erfolgte die Einführung beispielsweise vorausschauend und nicht als Reaktion auf akute Problemherde; aus Sicht des Interviewpartners ist es für die Einführung eines City Managements grundsätzlich «nie zu früh» (E1). In Rheinfelden wird ebenfalls vor einem zu langen Zuwarten gewarnt, da sich negative Entwicklungen zunehmend verfestigen können (E3). Gleichzeitig wird in Olten betont, dass es grundsätzlich «nie zu spät» sei und vor allem entscheidend sei, überhaupt zu handeln (E4). Insgesamt weisen die Aussagen damit weniger auf einen allgemeingültigen optimalen Einführungszeitpunkt als auf die Bedeutung des wahrgenommenen Handlungsbedarfs und geeigneter lokaler Voraussetzungen hin.

Zusammenfassend zeigen die Interviews, dass erfolgreiches City Management aus Sicht der Befragten auf dem Zusammenspiel verschiedener struktureller, personeller und prozessualer Voraussetzungen beruht. Als wiederkehrende Erfolgsfaktoren werden insbesondere eine breite lokale Abstützung und Akzeptanz, eine geeignete Person in der operativen Funktion und ausreichender Handlungsspielraum sowie kontinuierliche Kommunikation, Beziehungsarbeit und eine sichtbare, umsetzungsorientierte Tätigkeit beschrieben. Ergänzend werden geeignete organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen sowie eine an die jeweilige lokale Ausgangslage angepasste Ausgestaltung als relevant erachtet. Ein allgemeingültiger optimaler Einführungszeitpunkt lässt sich aus den Aussagen nicht ableiten; vielmehr werden der jeweilige Handlungsbedarf und die vorhandenen lokalen Voraussetzungen als massgeblich beschrieben. Insgesamt weisen die Ergebnisse damit nicht auf einen einzelnen dominierenden Erfolgsfaktor hin, sondern auf das Zusammenspiel mehrerer Voraussetzungen für erfolgreiches City Management.

3.5 Synthese der Ergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen

Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Ergebnisse zeigen sowohl wiederkehrende Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den untersuchten City-Management-Modellen. Nachfolgend werden die zentralen empirischen Befunde entlang der drei Teilforschungsfragen zusammengeführt und verdichtet. Darauf aufbauend erfolgt eine zusammenfassende Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage.

Hinsichtlich der ersten Teilforschungsfrage zeigen die Ergebnisse, dass City Management in den untersuchten Deutschschweizer Innenstädten häufig schrittweise und über einen längeren Zeitraum entsteht. Die Einführung kann sowohl als Reaktion auf bereits wahrnehmbare Herausforderungen als auch vorausschauend erfolgen, wobei der ursprüngliche Impuls von unterschiedlichen öffentlichen oder privaten Akteuren ausgehen kann. Hinsichtlich der organisatorischen, institutionellen und finanziellen Ausgestaltung besteht

ebenfalls kein einheitliches Modell. Das Spektrum reicht von verwaltungsinternen Stellen über externe Mandate bis zu eigenständigen oder in bestehende Organisationen eingebetteten Modellen. Trotz dieser Unterschiede zeigt sich in mehreren Fällen eine gemeinsame Einbindung öffentlicher und privater Akteure, etwa über die strategische Steuerung oder die Finanzierung. Die öffentliche Hand bildet dabei in der Mehrheit der untersuchten Fälle einen wesentlichen oder dominierenden Finanzierungspfeiler, auch wenn das City Management organisatorisch ausserhalb der Verwaltung angesiedelt ist. Insgesamt werden sowohl die Entstehung als auch die konkrete Ausgestaltung wesentlich durch die jeweiligen lokalen und institutionellen Voraussetzungen geprägt.

Hinsichtlich der zweiten Teilforschungsfrage zeigen die Ergebnisse, dass die untersuchten City Managements unterschiedliche Aufgabenprofile aufweisen, sich jedoch ein gemeinsamer funktionaler Kern erkennen lässt. Wiederkehrende Aufgabenfelder umfassen insbesondere das Flächen-, Leerstands- und Angebotsmanagement, die Vernetzung und Beratung lokaler Akteure, die Koordination und Umsetzung von Projekten sowie Massnahmen zur Belebung und Weiterentwicklung der Innenstadt. Trotz unterschiedlicher Gewichtung dieser Aufgaben agiert City Management überwiegend als koordinierende, vernetzende, vermittelnde und ermöglichende Schnittstelle zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Die Zusammenarbeit erfolgt sowohl über persönliche und informelle Kontakte als auch über strukturierte Austausch- und Beteiligungsformate. Bei unterschiedlichen Interessen übernimmt das City Management insbesondere eine vermittelnde Funktion. Auch hinsichtlich der Erfolgsmessung besteht kein einheitliches Vorgehen. Quantitative und qualitative Kriterien werden unterschiedlich kombiniert, wobei insbesondere Vernetzungs- und Koordinationsleistungen nur eingeschränkt messbar und Veränderungen der Innenstadt nicht eindeutig dem City Management zurechenbar sind. Insgesamt zeigt sich damit ein lokal unterschiedlich ausgestaltetes Aufgabenprofil bei einem gemeinsamen koordinierenden und vernetzenden Funktionskern, dessen Tätigkeit und Wirkung mehrdimensional zu beurteilen und nur teilweise messbar sind.

Hinsichtlich der dritten Teilforschungsfrage zeigen die Ergebnisse, dass erfolgreiches City Management nicht auf einen einzelnen Erfolgsfaktor zurückgeführt werden kann, sondern auf dem Zusammenspiel verschiedener Voraussetzungen beruht. Als zentrale Erfolgsfaktoren zeigen sich insbesondere eine breite lokale Abstützung und Akzeptanz, eine geeignete Person in der operativen Funktion und ausreichender Handlungsspielraum sowie kontinuierliche Kommunikation, Beziehungsarbeit und eine sichtbare, umsetzungsorientierte Tätigkeit. Ergänzend werden geeignete organisatorische und

finanzielle Rahmenbedingungen sowie eine an die lokale Ausgangslage angepasste Ausgestaltung als relevant erachtet. Die Bedeutung dieser Voraussetzungen zeigt sich auch vor dem Hintergrund der identifizierten Herausforderungen: City Management bewegt sich zwischen teilweise gegensätzlichen Interessen, verfügt häufig nur über begrenzte direkte Entscheidungsmöglichkeiten und muss sein breites Aufgabenspektrum mit den verfügbaren Ressourcen in Einklang bringen. Erfolgreiches City Management erfordert damit das Zusammenspiel personeller, organisatorischer und prozessualer Voraussetzungen, deren konkrete Ausgestaltung an den lokalen Kontext anzupassen ist. Die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen werden in Kapitel 4.3 dargestellt.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse zur übergeordneten Forschungsfrage, dass City Management in den untersuchten Deutschschweizer Innenstädten weniger als einheitliches Organisationsmodell denn als lokal unterschiedlich ausgestaltete Funktion der Innenstadtentwicklung in Erscheinung tritt. Während sich die Modelle hinsichtlich ihrer organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung, Finanzierung und konkreten Aufgabenprofile unterscheiden, lässt sich über die untersuchten Fälle hinweg ein gemeinsamer funktionaler Kern erkennen. Dieser liegt insbesondere in der Koordination und Vernetzung unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure sowie darin, innerstädtische Entwicklungen anzustossen, zu begleiten und teilweise selbst umzusetzen. Insgesamt lässt sich City Management auf Grundlage der untersuchten Fälle somit als lokal angepasstes Koordinations- und Vernetzungsinstrument der Innenstadtentwicklung charakterisieren. Aus den identifizierten Gemeinsamkeiten, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen lassen sich zugleich übergeordnete Ansatzpunkte für die Ausgestaltung von City Management ableiten, die in Kapitel 4 aufgegriffen, eingeordnet und zu praxisorientierten Handlungsempfehlungen verdichtet werden.

4. Schlussbetrachtung

Dieses Kapitel bildet den Abschluss der vorliegenden Arbeit. Zunächst werden die zentralen Erkenntnisse der Untersuchung in einem Fazit zusammengeführt. Anschliessend werden die empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund der theoretischen Grundlagen eingeordnet und diskutiert. Darauf aufbauend werden praxisorientierte Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden abgeleitet. Abschliessend werden die Limitationen der Untersuchung reflektiert und mögliche Ansatzpunkte für zukünftige Forschung aufgezeigt.

4.1 Fazit

Die vorliegende Arbeit untersucht City Management als Governance-Instrument zur koordinierten Entwicklung Deutschschweizer Innenstädte. Ausgangspunkt bildeten die strukturellen Veränderungen der Innenstädte und die damit verbundenen Anforderungen an die Zusammenarbeit unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure. Die Untersuchung von elf City-Management-Modellen zeigt, dass sich in der Praxis unterschiedliche organisatorische und institutionelle Ausgestaltungen entwickelt haben. Ein einheitliches Modell lässt sich nicht erkennen; vielmehr sind Entstehung, organisatorische Einbettung, Finanzierung und konkrete Ausgestaltung in hohem Masse durch die jeweiligen lokalen Voraussetzungen geprägt.

Trotz dieser Unterschiede zeigt sich über die untersuchten Fälle hinweg ein gemeinsamer funktionaler Kern. Dieser liegt insbesondere in der Koordination, Vernetzung und Vermittlung zwischen unterschiedlichen Akteuren der Innenstadtentwicklung. City Management übernimmt eine Schnittstellenfunktion, bündelt Informationen und Interessen, initiiert und begleitet Projekte und trägt teilweise auch selbst zu deren Umsetzung bei. Die konkreten Aufgaben unterscheiden sich entsprechend den lokalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen, während das zugrunde liegende Rollenverständnis vergleichsweise ähnlich ausfällt. City Management lässt sich daher weniger über eine bestimmte Organisationsform oder einen festgelegten Aufgabenkatalog als über seine verbindende und koordinierende Funktion charakterisieren.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass die Ausübung dieser Funktion vom Zusammenspiel personeller, organisatorischer und akteursbezogener Voraussetzungen abhängt. City Management bewegt sich in einem Umfeld unterschiedlicher Interessen und verteilter Entscheidungskompetenzen und verfügt häufig nur über begrenzte eigene Steuerungsmöglichkeiten. Entwicklungen können angestossen, koordiniert und begleitet werden, ihre Umsetzung ist jedoch vielfach von der Mitwirkung anderer Akteure abhängig. City

Management kann die Entwicklung einer Innenstadt somit beeinflussen und mitgestalten, jedoch nicht eigenständig steuern.

Insgesamt lässt sich City Management auf Grundlage der untersuchten Fälle als lokal angepasstes Koordinations- und Vernetzungsinstrument der Innenstadtentwicklung charakterisieren. Diese Charakterisierung ergibt sich über die unterschiedlichen City-Management-Modelle hinweg aus ihrem wiederkehrenden funktionalen Kern. Inwiefern diese empirisch festgestellte Funktion mit der theoretischen Einordnung von City Management als Governance-Instrument übereinstimmt, wird im folgenden Kapitel diskutiert.

4.2 Diskussion der Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse werden nachfolgend vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 dargestellten theoretischen Grundlagen eingeordnet und diskutiert. Im Zentrum steht dabei zunächst die Frage, inwiefern sich die empirisch beobachtete Funktion des City Managements mit dem theoretischen Verständnis von Urban Governance und kollektiver Steuerung in Verbindung bringen lässt. Darauf aufbauend werden die lokal unterschiedliche Ausgestaltung der untersuchten Modelle sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme und Wirkung des City Managements diskutiert.

Die empirischen Ergebnisse weisen in mehreren Punkten Parallelen zum in Kapitel 2 dargestellten Verständnis von Urban Governance auf. Dieses beschreibt städtische Entwicklung als einen Steuerungsprozess, an dem neben staatlichen Akteuren auch private und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind und bei dem Ressourcen, Interessen und Handlungsmöglichkeiten auf unterschiedliche Akteure verteilt sind. Entsprechend gewinnen Kooperation, Netzwerke und Partnerschaften gegenüber einer ausschliesslich hierarchischen Steuerung an Bedeutung (Pierre, 1999, S. 376–377). Die untersuchten City-Management-Modelle weisen vergleichbare Merkmale auf: Sie bewegen sich in heterogenen Netzwerken aus Stadtverwaltung und Politik, Gewerbe und Detailhandel, Gastronomie, Immobilien- und Grundeigentümerschaften, Tourismus sowie weiteren lokalen Akteuren und übernehmen zwischen diesen insbesondere koordinierende, vernetzende und vermittelnde Funktionen. Die empirisch festgestellte Schnittstellenfunktion des City Managements lässt sich damit als konkrete Ausprägung jener akteursübergreifenden Koordination interpretieren, die für Urban Governance charakteristisch ist und auch in der Literatur als zentrale Funktion des City Managements beschrieben wird (Manfrahs, 2020, S. 18–21, 30–35).

Besonders deutlich wird diese Governance-Funktion mit Blick auf die begrenzten formalen Steuerungsmöglichkeiten des City Managements. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass Entwicklungen zwar angestossen, koordiniert und begleitet werden können, die dafür notwendigen Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen jedoch häufig bei anderen Akteuren liegen. Dies zeigt sich insbesondere gegenüber privaten Grundeigentümerschaften, aber auch bei politischen, administrativen oder bewilligungsrechtlichen Entscheidungen. Die Einflussnahme erfolgt daher weniger über hierarchische Steuerung als über Kommunikation, Vermittlung, Überzeugung und den Aufbau tragfähiger Beziehungen. Darin zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zum in Kapitel 2 beschriebenen Management eines Shoppingcenters, bei dem aufgrund zentralisierter Eigentums- und Entscheidungsstrukturen deutlich direktere Steuerungsmöglichkeiten bestehen. Die fragmentierten Eigentums-, Interessen- und Entscheidungsstrukturen einer Innenstadt erfordern demgegenüber die Koordination weitgehend eigenständiger Akteure (Manfrahs, 2020, S. 295–299). City Management kann vor diesem Hintergrund als eine Funktion verstanden werden, die unter diesen fragmentierten Entscheidungsstrukturen durch Vernetzung, Vermittlung und Koordination zur Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren beiträgt, ohne selbst über hierarchische Entscheidungskompetenzen zu verfügen.

Auch die in Kapitel 2 dargestellte Collective-Action-Perspektive bietet einen Erklärungsansatz für diese Koordinationsfunktion. Nach Olson führen gemeinsame Interessen nicht zwangsläufig zu kollektivem Handeln (Olson, 1965, zit. in Busch, 2016, S. 234–235), während Ostrom die Bedeutung institutioneller Arrangements für die Unterstützung und Stabilisierung von Kooperation hervorhebt (Ostrom, 1990, zit. in Kevenhörster, 2007, S. 349–352). Die empirischen Ergebnisse zeigen eine vergleichbare Koordinationsanforderung: Unterschiedliche Interessen müssen zusammengeführt, Akteure vernetzt und gemeinsame Aktivitäten initiiert oder begleitet werden. Die als Erfolgsfaktoren identifizierte breite Abstützung, die Einbindung relevanter Akteure sowie kontinuierliche Kommunikation und Beziehungsarbeit lassen sich vor diesem Hintergrund als Voraussetzungen für die Unterstützung kollektiven Handelns interpretieren. City Management kann damit als institutionelle Koordinationsfunktion verstanden werden, die Kooperation zwischen eigenständigen Innenstadtakteuren unterstützt, ohne deren Eigenständigkeit aufzuheben.

Ein weiterer zentraler Befund betrifft das Verhältnis zwischen der strukturellen Vielfalt der untersuchten City-Management-Modelle und ihrem vergleichsweise ähnlichen

funktionalen Kern. Bereits die theoretischen Grundlagen zeigen, dass City Management nicht an eine einheitliche Organisationsform gebunden ist und sich seine Ausgestaltung an den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen orientiert (Manfrahs, 2020, S. 22–27). Dies bestätigt sich in den empirischen Ergebnissen: Während sich die Modelle hinsichtlich ihrer organisatorischen und institutionellen Einbettung, Finanzierung und Aufgabenprofile unterscheiden, zeigen sich im Rollenverständnis wiederkehrende Gemeinsamkeiten. City Management lässt sich daher weniger über eine bestimmte Organisationsstruktur als über seine Funktion im jeweiligen lokalen Akteursnetzwerk charakterisieren. Daraus ergeben sich zugleich Grenzen für die Übertragbarkeit bestehender Modelle. Unterschiedliche institutionelle Strukturen, Akteurskonstellationen, finanzielle Voraussetzungen und lokale Herausforderungen sprechen gegen die unmittelbare Übernahme einer bestimmten Organisationsform. Für die Übertragung auf andere Städte erscheinen daher weniger konkrete Organisationsmodelle als vielmehr grundlegende Gestaltungsprinzipien relevant, etwa eine breite lokale Abstützung, die Einbindung relevanter Akteure, ausreichende Handlungsmöglichkeiten und eine tragfähige Finanzierung. Die Ergebnisse legen damit nahe, zwischen der Übertragung konkreter Modelle und der Übertragung grundlegender Prinzipien zu unterscheiden.

Ein weiteres Spannungsfeld besteht zwischen den an City Management gerichteten Erwartungen und seinen tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten. Während es vielfältige Themen der Innenstadtentwicklung bearbeitet, liegen wesentliche Entscheidungen und Ressourcen häufig ausserhalb seines direkten Einflussbereichs. Daraus ergibt sich eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch, die Innenstadtentwicklung aktiv mitzugestalten, und den begrenzten Möglichkeiten, deren Verlauf unmittelbar zu steuern. Die Wirkung des City Managements ist deshalb weniger als Ergebnis direkter Steuerung denn als Beitrag zu Entwicklungen zu verstehen, die vom Zusammenwirken zahlreicher Akteure und Rahmenbedingungen abhängen.

Dieses Verständnis der Wirkung hat zugleich Konsequenzen für die Beurteilung des Erfolgs von City Management. Quantitative Indikatoren wie Passantenfrequenzen, Leerstände oder Ansiedlungen können Hinweise auf die Entwicklung einer Innenstadt liefern, erlauben jedoch keine eindeutige Zurechnung zur Tätigkeit des City Managements. Gleichzeitig bilden sie zentrale Leistungen wie Vernetzung, Vermittlung und Koordination nur unzureichend ab. Eine Beurteilung erscheint daher insbesondere dann aussagekräftig, wenn zwischen der allgemeinen Entwicklung der Innenstadt und dem konkreten Beitrag des City Managements unterschieden und quantitative Indikatoren

durch qualitative und prozessbezogene Kriterien ergänzt werden. Die Erfolgsmessung sollte damit an das herausgearbeitete Rollenverständnis anknüpfen und auch die Koordinations- und Vernetzungsleistungen berücksichtigen. Aus der Diskussion ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte für die Einführung und Ausgestaltung eines City Managements, die im folgenden Kapitel zu Handlungsempfehlungen verdichtet werden.

4.3 Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden

Aus den empirischen Ergebnissen und deren theoretischer Einordnung lassen sich verschiedene Handlungsempfehlungen für Städte und Gemeinden ableiten, die ein City Management einführen oder ein bestehendes Modell weiterentwickeln möchten. Aufgrund der unterschiedlichen lokalen und institutionellen Ausgangslagen kann kein allgemeingültiges Organisationsmodell empfohlen werden. Die Handlungsempfehlungen sind vielmehr als übergeordnete Gestaltungsprinzipien zu verstehen, deren konkrete Umsetzung an die jeweiligen lokalen Voraussetzungen, Akteurskonstellationen und Zielsetzungen anzupassen ist.

City Management aus dem lokalen Handlungs- und Koordinationsbedarf entwickeln.

Vor der Einführung eines City Managements sollte zunächst die lokale Ausgangslage und der konkrete Handlungs- und Koordinationsbedarf analysiert werden. Dabei ist zu klären, welche Herausforderungen bestehen, welche Akteure und Organisationen bereits Aufgaben der Innenstadtentwicklung wahrnehmen und wo Lücken oder Überschneidungen in der Zusammenarbeit bestehen. Darauf aufbauend können Zielsetzung, Aufgaben und Tätigkeitsperimeter definiert werden. Die Ergebnisse sprechen gegen die unreflektierte Übernahme eines bestehenden Modells aus einer anderen Stadt. City Management sollte vielmehr aus dem jeweiligen lokalen Handlungs- und Koordinationsbedarf heraus entwickelt werden und vorhandene Strukturen und Aktivitäten sinnvoll ergänzen.

Breite lokale Abstützung sicherstellen und relevante Akteure frühzeitig einbinden.

Welche öffentlichen und privaten Akteure einzubeziehen sind, hängt von den lokalen Strukturen ab. Dazu können insbesondere Stadt beziehungsweise Gemeinde, Gewerbe, Grundeigentümerschaften, Tourismus und weitere für die Innenstadtentwicklung relevante Organisationen gehören. Die Einbindung soll unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen sichtbar machen, Akzeptanz schaffen und eine Grundlage für die Zusammenarbeit entwickeln. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass sämtliche Interessen miteinander vereinbar sind. Eine breite Abstützung bedeutet daher weniger die Herstellung eines vollständigen Konsenses als die Schaffung tragfähiger Austausch- und

Kooperationsstrukturen, innerhalb derer unterschiedliche Interessen eingebracht und gemeinsame Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden können.

Klare und tragfähige organisatorische Rahmenbedingungen schaffen. Die organisatorische Verankerung, Finanzierung sowie die Zuständigkeiten und Handlungsspielräume des City Managements sollten klar definiert werden. Die Ergebnisse lassen keine bestimmte Organisationsform als grundsätzlich überlegen erkennen. Vielmehr sollte die gewählte Ausgestaltung zu den lokalen Strukturen und Zielsetzungen passen und eine handlungsfähige operative Tätigkeit ermöglichen. Dazu gehören eine klare Abgrenzung gegenüber bestehenden Organisationen und Verwaltungsstellen sowie eine tragfähige Finanzierung, die dem vorgesehenen Aufgabenprofil entspricht. Klare Rahmenbedingungen schaffen damit die Grundlage für die operative Tätigkeit und tragen zugleich dazu bei, Erwartungen an die Funktion und ihre tatsächlichen Einflussmöglichkeiten realistisch einzuordnen.

Geeignete Person auswählen und ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen. Die Ergebnisse weisen auf hohe Anforderungen an Kommunikations- und Netzwerkfähigkeit, Eigeninitiative, unternehmerisches Denken sowie ein Gespür für die lokalen Verhältnisse hin. Gleichzeitig muss die verantwortliche Person innerhalb der gewählten Organisationsstruktur tatsächlich handlungsfähig sein. Dazu gehören ausreichende Ressourcen, Zugang zu relevanten Akteuren und ein klar definierter Handlungsspielraum. Personelle Eignung und strukturelle Rahmenbedingungen sollten daher gemeinsam betrachtet werden, da auch eine geeignete Person ihre koordinierende und vernetzende Funktion ohne entsprechende Voraussetzungen nur eingeschränkt wahrnehmen kann.

Präsenz, Beziehungsarbeit und sichtbare Umsetzung miteinander verbinden. Im laufenden Betrieb sollte City Management eine aktive Präsenz vor Ort mit kontinuierlicher Kommunikation, Beziehungsarbeit und konkreter Umsetzung verbinden. Der persönliche Kontakt zu relevanten Akteuren bildet eine wesentliche Grundlage, um Bedürfnisse zu erkennen, Informationen auszutauschen und gemeinsame Aktivitäten anzustossen. Gleichzeitig sollte die Tätigkeit nicht auf Vernetzung und Konzeptarbeit beschränkt bleiben, sondern durch konkrete Projekte und Massnahmen sichtbar werden. Rasch umsetzbare Aktivitäten können dazu beitragen, die Funktion des City Managements greifbar zu machen und Akzeptanz zu fördern. Diese kurzfristige Sichtbarkeit sollte jedoch mit einer kontinuierlichen Beziehungs- und Entwicklungsarbeit verbunden werden, deren Wirkung häufig erst längerfristig sichtbar wird.

Erfolg mehrdimensional beurteilen und Erwartungen realistisch gestalten. Die Beurteilung des Erfolgs sollte an den tatsächlichen Aufgaben und Einflussmöglichkeiten des City Managements ausgerichtet werden. Kennzahlen wie Passantenfrequenzen, Leerstände, Nutzungsmix oder Ansiedlungen liefern wichtige Hinweise auf die Entwicklung der Innenstadt, sollten jedoch nicht isoliert als Nachweis für Erfolg oder Misserfolg des City Managements interpretiert werden. Ergänzend sind qualitative und prozessbezogene Kriterien zu berücksichtigen, welche seine koordinierende und vernetzende Funktion abbilden, beispielsweise die Akzeptanz bei relevanten Akteuren, die Qualität der Zusammenarbeit oder die Initiierung und Begleitung gemeinsamer Projekte. Gleichzeitig sollten die Erwartungen an die Wirkung realistisch bleiben: City Management kann Entwicklungen anstossen, koordinieren und mitgestalten, jedoch nicht sämtliche Entwicklungen einer Innenstadt unmittelbar steuern. Eine mehrdimensionale Erfolgsmessung kann dazu beitragen, seine Tätigkeit entsprechend dem tatsächlichen Aufgaben- und Einflussbereich zu beurteilen.

4.4 Limitationen der Arbeit

Eine erste Limitation ergibt sich aus der Auswahl der untersuchten Fälle und der damit verbundenen Übertragbarkeit der Ergebnisse. Mit elf City-Management-Modellen berücksichtigt die Untersuchung unterschiedliche organisatorische und lokale Ausgestaltungen in Deutschschweizer Innenstädten. Aufgrund des qualitativen und explorativen Forschungsdesigns erhebt die Untersuchung jedoch keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität. Die identifizierten Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Erfolgsfaktoren sind daher als Befunde innerhalb der untersuchten Fälle zu verstehen. Hinzu kommt, dass City Management stark von den jeweiligen lokalen und institutionellen Rahmenbedingungen geprägt ist, wodurch die Übertragbarkeit einzelner Befunde zusätzlich eingeschränkt wird. Die Ergebnisse ermöglichen somit die Identifikation wiederkehrender Muster, erlauben jedoch keine allgemeingültigen Aussagen über City Management in allen Deutschschweizer Innenstädten.

Eine weitere Limitation ergibt sich aus der Datengrundlage der Experteninterviews. Die Untersuchung erfasst die Erfahrungen, Einschätzungen und Wahrnehmungen der interviewten Personen und bildet damit deren jeweilige Perspektive auf die Einführung, Organisation und Tätigkeit des City Managements ab. Auch wenn die interviewten Personen aufgrund ihrer Funktionen über vertiefte Kenntnisse der jeweiligen City-Management-Modelle verfügen, können ihre Einschätzungen durch ihre jeweilige institutionelle Rolle und persönliche Erfahrung geprägt sein. Die Perspektiven weiterer an der

Innenstadtentwicklung beteiligter Akteure, beispielsweise von Gewerbetreibenden, Grundeigentümerschaften oder weiteren Anspruchsgruppen, wurden nicht systematisch erhoben. Die Ergebnisse bilden daher insbesondere die Sicht der ausgewählten Expertinnen und Experten ab und erlauben keine umfassende Beurteilung darüber, wie das City Management von sämtlichen beteiligten oder betroffenen Gruppen wahrgenommen wird.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus den unterschiedlichen Entwicklungsständen der untersuchten City-Management-Modelle sowie den begrenzten Möglichkeiten zur Beurteilung ihrer Wirkung. Während einzelne Modelle bereits über mehrere Jahre etabliert sind, befinden sich andere noch in einer frühen Entwicklungs- oder Pilotphase. Entsprechend unterscheiden sich die vorhandenen Erfahrungswerte und die Zeiträume, über welche mögliche Wirkungen beobachtet werden können. Darüber hinaus wird die Entwicklung einer Innenstadt von zahlreichen Faktoren beeinflusst, die ausserhalb des Einflussbereichs des City Managements liegen. Veränderungen etwa bei Leerständen, Passantenfrequenzen oder dem Nutzungsmix können deshalb nicht eindeutig auf dessen Tätigkeit zurückgeführt werden. Das qualitative Forschungsdesign ermöglicht eine Untersuchung der Erfahrungen und Einschätzungen der interviewten Personen, jedoch keinen kausalen Nachweis der Wirkung des City Managements. Die Aussagen zu Erfolgsfaktoren und möglichen Wirkungen des City Managements sind daher als erfahrungsbasierte Einschätzungen innerhalb der untersuchten Fälle zu verstehen.

4.5 Ausblick

Da City Management in der Deutschschweiz ein vergleichsweise junges Praxisfeld darstellt, ist die Anzahl bestehender und bereits etablierter Modelle derzeit noch begrenzt. Mit einer möglichen weiteren Verbreitung von City Management in Städten und Gemeinden dürfte sich künftig auch die empirische Grundlage für dessen Untersuchung erweitern. Dies bietet die Möglichkeit, die in der vorliegenden Arbeit gewonnenen Erkenntnisse anhand einer grösseren Zahl von Fällen zu überprüfen, bestehende Muster zu präzisieren und mögliche weitere Ausprägungen des City Managements zu identifizieren.

Darüber hinaus bietet die längerfristige Entwicklung der bestehenden Modelle Ansatzpunkte für weitere Forschung. Zukünftige Untersuchungen könnten analysieren, wie sich die heute bestehenden Modelle hinsichtlich ihrer organisatorischen Verankerung, Finanzierung und Aufgabenprofile weiterentwickeln und inwieweit sie sich langfristig etablieren.

Ein weiterer Ansatzpunkt für zukünftige Forschung liegt in der gezielten Untersuchung unterschiedlicher Akteursperspektiven auf City Management. Während die vorliegende Arbeit die Erfahrungen und Einschätzungen ausgewählter Expertinnen und Experten erfasst, könnten weiterführende Studien die Wahrnehmungen verschiedener an der Innenstadtentwicklung beteiligter Gruppen systematisch gegenüberstellen. Von besonderem Interesse wären dabei die Perspektiven von Städten und Gemeinden, Gewerbetreibenden sowie Grundeigentümerschaften, ergänzt um weitere lokal relevante Akteure. Dadurch könnte ein differenzierteres Verständnis der unterschiedlichen Erwartungen und Wahrnehmungen gegenüber dem City Management gewonnen werden.

Schliesslich stellt sich die Frage, inwiefern sich die für City Management identifizierten Koordinations- und Vernetzungsfunktionen auf andere räumliche Kontexte übertragen lassen. Auch ausserhalb klassischer Innenstädte bestehen beispielsweise in Orts- und Dorfzentren, Quartierzentren, Tourismusorten oder zentralen öffentlichen Räumen Situationen, in denen öffentliche und private Akteure gemeinsam zur Attraktivität und Funktionsfähigkeit eines Ortes beitragen. Damit eröffnet sich ein weiteres mögliches Forschungsfeld über den klassischen Anwendungsbereich des City Managements hinaus.

Die weitere Verbreitung und Etablierung von City Management in der Deutschschweiz eröffnet damit die Möglichkeit, die in dieser Arbeit identifizierten Muster und Erfolgsfaktoren weiter zu überprüfen und zugleich das Verständnis seiner langfristigen Entwicklung, Wahrnehmung und Übertragbarkeit zu vertiefen.

Literaturverzeichnis

Busch, A. (2016). Mancur Olson, Jr. In S. Salzborn (Hrsg.), *Klassiker der Sozialwissenschaften: 100 Schlüsselwerke im Portrait* (2. Aufl., S. 233–236). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI 10.1007/978-3-658-13213-2_53.

City Management Schweiz. (ohne Datum). *City Management Schweiz – Netzwerk für lebendige Innenstädte*. Gefunden unter https://www.citymanagementschweiz.ch/

Coca-Stefaniak, J. A. (2013). *Successful town centres – developing effective strategies.* Gloucester (UK): GFirst-ATCM (Association of Town & City Management). ISBN 978-1-901799-10-1.

Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG. (2016). *Attraktivierung Innenstadt Luzern: Entwicklung Detailhandel* [Management Summary]. Baar/Zürich: Fuhrer & Hotz AG & ImmoCompass AG.

Fuhrer & Hotz AG, ImmoCompass AG & Stadt St.Gallen. (2017). *Schlussbericht «Zukunft St.Galler Innenstadt»: Analyse – Zukunftsbild – Massnahmenfelder* [Schlussbericht]. St.Gallen: Fuhrer & Hotz AG, ImmoCompass AG & Stadt St.Gallen.

Hopf, C. (2005). Qualitative Interviews – ein Überblick. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (4. Aufl., S. 349–360). Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch Verlag.

Kevenhörster, P. (2007). Elinor Ostrom. In S. Kailitz (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft* (1. Aufl., S. 349–352). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Manfrahs, F. (2020). *Citymanagement. Innenstadt-Belebung mit System – starke Zentren mit Erlebnisqualität gestalten*. Wiesbaden: Springer Gabler. DOI 10.1007/978-3-658-26645-5.

Mieg, H. A., & Näf, M. (2005). *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften. Eine Einführung und Anleitung* (2. Aufl.) [Skript]. Zürich: Institut für Mensch-Umwelt-Systeme (HES), ETH Zürich.

Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, *34*(3), 372–396.

Stadt St.Gallen & Pro City St.Gallen. (2020). *Abschlussbericht «Zukunft St.Galler Innenstadt»* [Abschlussbericht]. St.Gallen: Stadt St.Gallen & Pro City St.Gallen.

Swiss Council of Shopping Places. (2026). *Conference Book – Swiss Council & City Congress 2026* [Conference Book]. Zürich: Swiss Council of Shopping Places.

Weder, J. (2025, 17. Dezember). *Das Geschäftsmodell Innenstadt ist tot oder: Was der Detailhandel vom Weihnachtsmarkt lernen kann*. Neue Zürcher Zeitung. Gefunden unter https://www.nzz.ch/meinung/das-geschaeftsmodell-innenstadt-ist-tot-oder-was-der-detailhandel-vom-weihnachtsmarkt-lernen-kann-ld.1915523

Wüest Partner AG. (2026). *Die Verkaufsflächen erfinden sich neu – zwischen Digitalisierung, Service und Erlebnis*. Gefunden unter https://wuestpartner-202605-dt-verkauf.webflow.io/

Anhang

Anhang 01: 8. Swiss Council & City Congress 2026 Zusammenfassung des «City Management»-Teils (Nachmittagsprogramm), Kurzversion

Anhang 02: Vorinformation zum Experteninterview

Anhang 03: Leitfaden Experteninterview

Anhang 04: Begleitpräsentation zu den Experteninterviews (10 Folien)

Anhang 05: Stichwortartiges Interviewprotokoll E1

Anhang 06: Stichwortartiges Interviewprotokoll E2

Anhang 07: Stichwortartiges Interviewprotokoll E3

Anhang 08: Stichwortartiges Interviewprotokoll E4

Anhang 09: Stichwortartiges Interviewprotokoll E5

Anhang 10: Stichwortartiges Interviewprotokoll E6

Anhang 11: Stichwortartiges Interviewprotokoll E7

Anhang 12: Stichwortartiges Interviewprotokoll E8

Anhang 13: Stichwortartiges Interviewprotokoll E9

Anhang 14: Stichwortartiges Interviewprotokoll E10

Anhang 15: Stichwortartiges Interviewprotokoll E11

Deklaration zum Einsatz von künstlicher Intelligenz

Bei der Erarbeitung dieser Arbeit wurde künstliche Intelligenz (KI) unterstützend eingesetzt. Sie diente der Recherche relevanter Literatur, der Verdichtung der automatisiert erstellten Interviewtranskripte zu stichwortartigen Zusammenfassungen und deren anschliessender thematischer Gliederung sowie punktuell der sprachlichen Überarbeitung des Textes, etwa bei Grammatik, Rechtschreibung und der Präzisierung von Formulierungen. Sämtliche mithilfe von KI erstellten oder überarbeiteten Inhalte wurden vom Verfasser kritisch geprüft, mit den zugrunde liegenden Quellen bzw. Originaltranskripten abgeglichen und bei Bedarf korrigiert. Auswahl und Interpretation der Befunde, die wissenschaftliche Argumentation sowie die inhaltliche Verantwortung für die vorliegende Arbeit liegen vollständig beim Verfasser.

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass ich die volle Verantwortung für die Wissenschaftlichkeit des vorgelegten Textes selbst übernehme, auch wenn KI-Hilfsmittel eingesetzt und deklariert wurden. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden.

Bern, den 03.09.2026

_____

Melchior Hösli