

Selbstbild der Städte – das Beispiel Offenbach am Main

Selbstbilder – Wahrnehmungen und Handlungsressourcen

Dass das Bild, das die Bürger von ihren eigenen Städten haben relevant ist für das Verhältnis der Bürger zu ihrer Stadt und dass sie einen Einfluss auf die Entwicklungspfade der Städte und die „Logiken“ von kollektiven Entscheidungsprozessen haben, erscheint plausibel. Insofern ist es nachvollziehbar, wenn man in einer Forschungsperspektive versucht, solche Bilder zu beschreiben und ihren sozialen, politischen und historischen Kontext zu rekonstruieren.

Soziale Systeme, das hat die Soziologie in verschiedenster Hinsicht herausgearbeitet, beziehen sich notwendigerweise immer wieder auf sich selbst, fertigen Selbstbeschreibungen an, um die Grenze zur Umwelt und zu anderen sozialen Systemen ziehen zu können und ihre internen Prozesse stabil und anschlussfähig zu halten.

Dabei spielen Bilder, Metaphern und Kurzformeln eine Rolle, die etwas über die Identität eines Kollektivs und damit auch über seine Problemwahrnehmungen, Handlungsdispositionen und Handlungspotentiale aussagen. Sie sind Verkürzungen der vielschichtigen Realität, oft sogar verzerrende Vereinseitigungen und Klischees, die gleichwohl Bindungskraft und Beharrung entwickeln („Lies that bind“¹). Selbstbilder sind Grundlage sinnstiftender Narrative.

So ist es auch mit Bildern und Selbstbildern der Städte. Wer Hamburg etwa als Stadt des Handels und der Seefahrt sieht, Frankfurt als Stadt der Banken und Finanzen oder Duisburg als Stadt von Kohle, Stahl und schmerzhaftem Strukturwandel liegt sicher nicht ganz falsch, auch wenn diese Städte bei genauerer Betrachtung ein wesentlich differenzierteres Bild abgeben. Selbstbilder können Selbstbewusstsein und Bürgerstolz vermitteln, aber auch Resignation und Depression zementieren, je nachdem, welche Geschichte, welches Narrativ über das Selbstbild transportiert wird. Ist es eine Geschichte der Kraft, des Aufstiegs, des Neubeginns oder ist es eine Geschichte des Verlusts, des Niedergangs und der Handlungslosigkeit? Ein Image wirkt nicht nur nach außen, sondern auch nach innen, kann Identität stiften, Kräfte mobilisieren und Bindungen erzeugen, kann aber auch gefährliche blinde Flecken konservieren, dazu beitragen, dass Risiken nicht gesehen und Chancen verpasst werden.

Es ist eine sehr plausible Annahme, dass solche Selbstbilder und Narrative eine wichtige Rolle dabei spielen, wie in Städten Entwicklungen erlebt, wie Meinungen gebildet und politische Entscheidungen getroffen werden. Ob es so etwas wie eine „Eigenlogik der Städte“² im strengen Sinne und empirisch überprüfbar wirklich gibt, kann dabei durchaus offenbleiben. Aber es gibt ohne Zweifel einen Zusammenhang zwischen dem Image und der Selbstbeschreibung einer Stadt und den realen Prozessen in den Quartieren, den Betrieben und im politischen Raum.

Nun sollte man allerdings genau hinschauen, wenn man Selbstbilder von Städten identifiziert. Hat man es wirklich mit einem im kollektiven Bewusstsein verankerten Bild zu tun oder

¹ Kwame Anthony Appiah: *The Lies That Bind: Creed, Country, Colour, Class, Culture*, London 2018: Zedies & Smith

² Helmuth Berking, Martina Löw: *Die Eigenlogik der Städte: Neue Wege für die Stadtforschung*, Frankfurt am Main 2008: Campus

erliegt man kurzfristigen, medial aufgeblasenen und möglicherweise auch interessengesteuerten Konstrukten?

Offenbach am Main - eine Stadt, verschiedene Erzählungen

Wie verhält es sich nun bei der Stadt Offenbach? Es ist die Stadt mit dem höchsten Anteil Nicht-Deutscher an der Bevölkerung in Deutschland und dem höchsten Anteil von Bevölkerung mit „Migrationshintergrund“ (knapp 40 resp. über 60 Prozent). Offenbach war und ist zugleich seit Jahrzehnten eine Stadt mit einer besonders hohen Arbeitslosen- und Armutsquote, eine Stadt mit stagnierender Arbeitsplatzentwicklung und einer zumindest im Vergleich zum übrigen Rhein-Main-Gebiet schwachen Performance der Beschäftigung am Arbeitsort, also bei den in der Stadt ansässigen Unternehmen.

Ansonsten aber ist das Bild keineswegs einheitlich. So hat, folgt man dem neuesten Städteranking der Wirtschaftswoche³, Offenbach unter den Städten einen der stärksten Rückgänge bei der Zahl von Beziehern von Transferleistungen nach dem SGB II („Hartz 4“), den stärksten Zuwachs an Beschäftigten am Wohnort, mit dem höchsten Bevölkerungswachstum und im Hinblick auf Kriminalität und andere „Well-Being“-Indikatoren unauffällige, in der Tendenz sogar eher positive Rangplätze.

Städtebaulich galt Offenbach als Beispiel für verfehlte Stadtentwicklungskonzepte der 60er und 70er Jahre mit in gewachsene Stadtviertel hineingeschlagene Straßenschneisen, ideenlosen Betonbauten und fehlenden Proportionen der baulichen Entwicklung vor allem in der Innenstadt.

Die einseitige Ausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt am verarbeitenden Gewerbe wurde spätestens in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts zu einem entscheidenden Standortnachteil, zumal die Stadt im Bereich der traditionellen Industrie kaum Unternehmen mit großer Strahlkraft aufwies, kein Standort von Unternehmenszentralen war und nur wenig nach außen sichtbare Einheiten mit starker Forschungs- und Entwicklungsaktivität beherbergte. Die über fast hundert Jahre imageprägende Lederverarbeitungsindustrie („Lederstadt Offenbach“) mit einem tief gestaffelten Branchencluster von Lederverarbeitenden Betrieben, Zulieferern, Marketing, Design, der noch immer bedeutenden Lederwarenmesse und Verbänden erwies sich im internationalen Wettbewerb als sehr verletzlich. Die Fertigung ist fast völlig aus der Region verschwunden, die verbliebenen Einheiten für Vertrieb, Marketing und Entwicklung sind für die regionale Wirtschaft inzwischen unbedeutend.

Im Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft ist es für die Stadt zudem ein empfindlicher Nachteil, dass sie bis auf die – bekannte, gut reputierte, aber sehr kleine – Hochschule für Gestaltung (HfG) keine Hochschulen oder bedeutende öffentliche Forschungseinrichtungen aufweist.

Das Image von Offenbach ist noch immer sehr stark von dem hohen Ausländeranteil und einer schwachen Sozialstruktur geprägt, darüber hinaus durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung und der im Zusammenhang mit hohen Sozialaufwendungen, aber eben auch einer schwachen Steuerbasis zu sehende prekäre finanzielle Situation der Kommune mit hohem Schuldenstand und erst in den letzten Jahren nach massiven Hilfen des Landes ausgeglichenen Haushalten. Arbeitsplatzverluste, schwache Sozialstruktur und hoher Ausländeranteil galten als Syndrom von miteinander wechselwirkenden Faktoren des Niedergangs.

Wenn es so etwas wie ein Narrativ gab, das die Brücke zwischen Vergangenheit und Zukunft bildet, war es das des „Strukturwandels“, von der traditionellen zur modernen Industrie und

³ Wirtschaftswoche Städtetest 2019

von der Industrie zu den Dienstleistungen. Vor allem im politischen Raum wird dieses Narrativ immer wieder bemüht, um das Paradox zu erklären, dass eine Stadt mitten in einem der dynamischsten Wirtschaftsräume Europas derart chronisch in der Krise steckt, darüber hinaus wohl auch, um glaubhaft zu machen, dass die sichtbaren Effekte des Wandels nicht durch örtliche Entscheidungen, sondern durch übergeordnete Entwicklung jenseits der Einflussosphäre der lokalen Politik verursacht sind.

Allerdings wird dieses Narrativ mehr und mehr brüchig. Denn von einer wirklich nachhaltigen Erholung der Wirtschaft in der Stadt ist wenig zu sehen. In der längerfristigen Betrachtung haben sich auch soziale Indikatoren wie Kaufkraft und durchschnittlich verfügbares Haushaltseinkommen eher verschlechtert.

Das Narrativ des Strukturwandels richtet zudem den Blick immer noch sehr stark auf die Vergangenheit, nämlich die verarbeitende Industrie, die das Stadtbild, die Quartiere, das Leben und den Habitus der Menschen in der Stadt über 150 Jahre hinweg geprägt hat. In der öffentlichen Wahrnehmung und in den Köpfen lokaler Eliten blieb Offenbach übrigens auch dann noch eine „Industriestadt“ und eine „Arbeiterstadt“, als die Daten der Statistik schon sehr deutlich auf eine Marginalisierung des zuvor strukturprägenden verarbeitenden Gewerbes hinwiesen.

Allerdings hat Offenbach in den letzten 30 Jahren immer wieder mit Initiativen einer aktiven Krisenbewältigung, der Sanierung der Finanzen und einer Neuausrichtung der Stadtentwicklung aufhorchen lassen, die dem Stadtimage neue Facetten hinzugefügt haben.

1. In den neunziger Jahren startete ein tatkräftiger und charismatischer Oberbürgermeister eine Strategie der Sanierung der kommunalen Finanzen verbunden mit einer damals viel beachteten Verwaltungsreform, die sich am Leitbild des „New Public Management“ orientierte. Offenbach erschien zumindest in diesem Bereich das Heft des Handelns wieder zu gewinnen. Zeitweise war sogar von einem „Modell Offenbach“ die Rede. Dies hatte, auch getragen vom Auftritt des selbstbewussten und kommunikationsstarken Oberbürgermeisters, Auswirkungen auf das Image der Stadt. Offenbach galt nun nicht nur als Verliererstadt, die wichtige Entwicklungen verpasst hatte, sondern auch als Trendsetter, der anderen Kommunen zeigte, wie man eine Stadtverwaltung schlagkräftig und effizient aufstellte. In einigen Bereichen kommunaler Aktivitäten gilt Offenbach bis heute als innovativ und beispielgebend.
2. Im Bereich der wirtschaftlichen Standortpolitik brachte die Besinnung auf das Potential der Kreativwirtschaft und der HfG als einer ihrer Kristallisationspunkte eine bedeutende neue Facette in das Selbstbild der Stadt. Eine Untersuchung des städtischen Amtes für Wirtschaftsförderung in der ersten Hälfte der „Nuller-Jahre“ zeigte, dass der Besatz mit Unternehmen der Kreativwirtschaft deutlich höher ist als in anderen Städten. Die Kreativwirtschaft wurde als bedeutendes Potential für die Bewältigung des Strukturwandels identifiziert, das mit verschiedenen kommunalen Förderansätzen, vor allem aber auch mit einer wesentlich intensiveren Kooperation zwischen Kommune und HfG systematisch gehoben werden soll. Das eher düstere Image der Industriestadt im Niedergang bekam dadurch einige kräftige farbige Tupfen, die in der Stadtöffentlichkeit, aber auch von außen deutlich wahrgenommen wurden. In einem gewissen Sinne war die bewusste Öffnung der Stadt gegenüber der Kreativwirtschaft und allem, was man damit assoziiert, also Vielfalt, Innovation, unkonventionelle Lebensstile, Weltoffenheit usw., eine Ergänzung und Fortführung der mit der Verwaltungsreform in den neunziger Jahren begonnen „innovativen Wende“.
3. Ein dritter Entwicklungsstrang bildete sich durch den so nur von wenigen erwarteten Aufschwung der Stadt als Wohnstandort in den 2010er Jahren. Im Windschatten der

dynamischen Entwicklung der Rhein-Main-Region und insbesondere Frankfurts mit starkem Bevölkerungswachstum und zunehmenden Engpässen auf dem Wohnungsmarkt wurde Offenbach für neue Bevölkerungskreise als Wohnort interessant. Es begann ein Bauboom, wie es ihn vorher allenfalls in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts gegeben hatte. Mit der Entwicklung des Offenbacher Hafens entstand ein überregional beachtetes Leuchtturmprojekt, das da und dort auch als Sinnbild des „neuen“ Offenbachs wahrgenommen wurde.

Wenn man versucht, diese hier kurz skizzierten Entwicklungen zusammenzufassen, wird das Wiesel-Wort des „Strukturwandels“ als einer vorgegebenen Prämisse örtlicher Politik mit neuen „Sub-Narrativen“ konkretisiert und ergänzt. Die Stadt erlebt sich nun zumindest in Teilen als agil und zukunfts zugewandt. Im regionalen Kontext wird die Stadt zunehmend als kreatives und lebenswertes „Quartier“ einer sehr stark von Frankfurt geprägten Metropolregion wahrgenommen, nicht nur von außen, sondern auch von der eigenen Bevölkerung. Dass die Strukturprobleme der Stadt nach wie vor ungelöst sind, wird allerdings weiterhin von allen Seiten sehr deutlich wahrgenommen.

Dabei wird auch der zuvor eher als Ausdruck von Standortchwäche wahrgenommenen hohe Ausländeranteil neu bewertet – nicht nur als imageschädlicher Standortnachteil, sondern auch als anregende Vielfalt, als produktives Gemisch von Kulturen und Lebensstilen, als Quelle von Talenten und unternehmerischer Dynamik. Allerdings sollte man diesen Aspekt nicht überschätzen. Denn noch immer steht der hohe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, wie die Daten sehr deutlich zeigen, für überdurchschnittliche Armutsrisiken und niedrige verfügbare Haushaltseinkommen.

Die Präsentation der Stadt als beispielhafte „Arrival City“ auf der internationalen Architekturbieniale in Venedig 2016 passte insofern zu diesem neuen Narrativ einer Stadt des Aufbruchs. Offenbach wurde hier dargestellt als eine Stadt, der – unter schwierigen Rahmenbedingungen – das gelingt, woran viele andere Städte verzweifelten, eine Stadt, der es gelingt eine hohe und steigende Zahl von Immigranten weitgehend geräuschlos und konfliktfrei zu integrieren.

Allerdings ist auch dies in der Gesamtbetrachtung nicht mehr als eine neue Facette in einem nach wie vor vom Narrativ des Strukturwandels geprägten Selbstbild. Zum einen ist der Begriff „Arrival City“ für Offenbach allenfalls teilweise zutreffend, da die Stadt neben der hohen Zuzugsrate aus dem Ausland zugleich eine hohe Fortzugsrate aufweist. Der Begriff „Gateway-City“ wäre da vielleicht treffender. Zum anderen ist diese hohe migrantisch geprägte Bevölkerungsfluktuation zu Recht immer auch als Problem wahrgenommen worden, als Verlust der Bindung zwischen Stadt und Bevölkerung, als potentielle Überlastung von Quartieren und Einrichtungen, von den Kitas bis zu den Schulen und Sozialbehörden, und als kaum zu bewältigende Aufgabe einer immer wieder neu ansetzenden und nie ans Ziel gelangenden Integrationsarbeit des Gemeinwesens. Gleichwohl hat die Präsentation der Stadt in einem so herausgehobenen Umfeld wie der Biennale durchaus auch so etwas wie einen Bürgerstolz neuer Art geweckt, nämlich darauf, diese großen Herausforderungen der Immigration ohne offene Konflikte und alles in allem „almost allright“⁴ und erfolgreich bewältigt zu haben. Gerade in den Jahren nach der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 und den darauffolgenden gesellschaftlichen Konflikten waren die Erfahrungen einer so stark von Immigration geprägten

⁴ „Offenbach is almost allright“, so das Motto der Präsentation der Stadt im deutschen Pavillon der Biennale. Siehe Schmal, Peter-Cachola /Oliver Elser/ Anna Scheuermann (Hg.) (2016): Making Heimat. Germany, Arrival Country. Katalog zum Deutschen Pavillon auf der Architekturbieniale von Venedig: Einwanderung im Fokus, Ostfildern: Hatje Cantz

Stadt wie Offenbach plötzlich bundesweit gefragt. Viele der in anderen Städten beobachtbaren problematischen Begleiterscheinungen der Immigration waren in dieser Stadt, so schien es zumindest, zwar durchaus bekannt, aber weit weniger mit Konflikten und Handlungsblockaden verbunden. Offenbach weist zum Beispiel, gegen den Trend, eine vergleichsweise geringe und in den Tendenz eher rückläufige ethnische und soziale Segregation auf⁵.

Vor vorschnellen Verallgemeinerungen sei aber gewarnt. Das Zeug zu einem neuen, positiv besetzten „Selbstbilds“ als Stadt hat das Phänomen der Ankunftsstadt allenfalls in einigen kleineren „liberalen“ Milieus in der Stadt, in denen ethnische Vielfalt umstandslos positiv bewertet wird, nicht in breiteren Bevölkerungskreisen, die diesem Phänomen sehr oft indifferent, oft aber auch ausgesprochen skeptisch gegenüberstehen.

Genauerer Hinsehen statt vorschnelle Verallgemeinerungen

Um sich der Frage des Selbstbildes einer Stadt wirklich zu nähern, brauchte man eine intensive Befassung mit den verschiedenen Milieus der Stadt und ihren Denkhaltungen, mit der Geschichte der Stadt, auch ihrer Mentalitätsgeschichte und nicht zuletzt auch mit den Diskursen in Politik und Stadtgesellschaft. Dabei wird man wahrscheinlich zu dem Ergebnis kommen, dass es das *eine* Selbstbild nicht gibt, sondern eher eine Vielzahl von Perspektiven, die in ihrem Verhältnis zueinander, ihrer wahrnehmungs- und diskursprägenden Kraft einem ständigen Wandel unterworfen sind, je nach dem für welche Sichtweise in der jeweiligen Situation am meisten Plausibilität mobilisiert werden kann.

Schließlich dürfte es auch eine Verbindung zwischen den Sichtweisen der Bürger auf ihrer Stadt zu übergeordneten ideologischen Trends geben. Die Verwaltungsreforminitiative der neunziger Jahre war getragen von dem in dieser Zeit vorherrschenden Trend einer kritischen Hinterfragung der Staatstätigkeiten auf allen Ebenen, in bestimmten Aspekten sicher auch von der Idee des „Third Way“ von gesellschaftlicher Modernisierung, wie sie von Anthony Giddens und Tony Blair vertreten wurde⁶. Die neue Sicht auf gesellschaftliche Vielfalt als Chance und Bedrohung zugleich war und ist geprägt von den Zuwanderungswellen nach der EU-Erweiterung und der Flüchtlingskrise in den Jahren nach 2010.

Jenseits dieser übergeordneten Trend gibt es lokale Mentalitäten, die globale Entwicklungen auf der Basis der örtlichen Erfahrungen interpretieren. Es sind Deutungsmuster, mit denen Entwicklungen ausgelegt und angeeignet werden. Sie entscheiden auch darüber, wie Impulse von außen in einer Stadt anschlussfähig sind und in lokale Politikkonzepte umgesetzt werden. Interessant wäre herauszufinden, wie stark solche Lokalmentalitäten auf die Entwicklung einer Stadtgesellschaft wirken, was sie im Hinblick auf die Stabilisierung einer städtischen Identität in der Bürgerschaft leisten und was sie leisten, um lokale und globale Entwicklung sinnstiftend in kollektive Deutungsmuster zu übersetzen.

Für Offenbach zumindest steht man in dieser Beziehung nicht am Ende, sondern eher am Anfang einer entsprechenden Diskussion.

⁵ Marcel Helbig /Stefanie Jähnen: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper P 2018–001: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2018.

⁶ Anthony Giddens: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt am Main 1999: Suhrkamp