

## 2. Seminarbeiträge, die nicht oder anderweitig veröffentlicht wurden:

Joachim Albrech-Struckmeyer (Trier)

Aufgaben und prozeßspezifische Typisierungsansätze interkommunaler Zusammenarbeit

Uwe Blien (Nürnberg)

Regionale Lohnstrukturen

Thiemo W. Eser (Trier)

Zur Theorie und Politik von Städtenetzen als Instrument der Regionalentwicklung

Georg Hirte (Ingolstadt)

Welfare Effects of Regional Income Taxes. Some Preliminary Results from an Interregional CGE Analysis for Germany

Michael Wilmes, Oliver Pfirrmann (Berlin)

Berlin Adlershof - Forschungsparks als Bestandteil eines regionalen Entwicklungskonzepts

Gerd Lintz (Dresden)

Verwaltungsorganisatorische Aspekte der Koordination von Umweltpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik

## Stadtmarketing Offenbach.

### Ein Praxisbericht zur Anwendung des Marketingansatzes in der Stadtentwicklung

Jürgen Amberger, Offenbach

#### Kurzfassung

Die Stadt Offenbach am Main hat sich, trotz der Lage in einer der am stärksten prosperierenden Regionen Deutschlands, eher langsam entwickelt. Insbesondere Beschäftigung und Wirtschaftskraft haben sich in den achtziger und neunziger Jahren rückläufig entwickelt. Zur Änderung dieser Situation hat die Stadt ein Stadtmarketingkonzept entwickelt, welches sich vor allem durch Steuerung der Stadt vom Absatzmarkt aus, Profilierung und Individualisierung und Schaffung eines Markenartikels charakterisieren läßt. Die Handlungsstrategien waren vor allem auf die Bereiche Wohnungsbaupolitik, Gewerbepolitik, Verwaltungsstrukturreform und Konsolidierung des Haushaltes ausgerichtet.

#### Gliederung

1. Vorbemerkung
  2. Räumliche und strukturelle Situationen der Stadt Offenbach
    - 2.1. Räumliche Lage der Stadt
    - 2.2. Strukturelle Situation
  3. Konzeption und Umsetzung des Offenbacher Stadtmarketings
    - 3.1. Ansatz Stadtmarketing Offenbach
    - 3.2. Ausgangslage des Stadtmarketings
    - 3.3. Die vier Strategiefelder des Offenbacher Stadtmarketings
      - 3.3.1. Wohnbaupolitik
      - 3.3.2. Gewerbepolitik
      - 3.3.3. Verwaltungsstrukturreform
      - 3.3.4. Verzicht auf Nettoneuverschuldung
  4. Ergebnisse des Stadtmarketing Offenbach
- Literaturverzeichnis

## 1. VORBEMERKUNG

Der vorliegende Bericht soll keinen weiteren Beitrag zur Diskussion der Vor- bzw. Nachteile des Marketingansatzes in der Kommunalpolitik liefern. Vielmehr soll am praktischen Beispiel gezeigt werden, wie die Ansätze des Stadtmarketing in Offenbach am Main aussehen und welches spezifische Instrumentenbündel in der Offenbacher Stadtentwicklung zur praktischen Anwendung kommt.

Offenbach am Main ist eine von 5 Großstädten des Rhein-Main-Gebiets. Seit Jahren zählt dieses Gebiet zu den am stärksten prosperierenden Regionen in Deutschland. Auch Vergleiche europäischer Regionen, die insbesondere im Zuge der Entwicklung hin zum europäischen Binnenmarkt und vor dem Hintergrund der Umgestaltung in Osteuropa durchgeführt wurden, prognostizierten für das Rhein-Main-Gebiet beste Zukunftsaussichten.

Von diesem positiven Hintergrund konnte die Stadt Offenbach zunächst jedoch nicht profitieren. Vielmehr hat die polyzentrische Raumstruktur dieses Gebiets mit den starken Großstädten Darmstadt, Frankfurt am Main, Mainz und Wiesbaden als Standortkonkurrenten dazu geführt, daß sich Offenbach gemessen an diesen Städten langsamer und in einzelnen Segmenten auch negativer entwickelte. Im Gegensatz zur Region entwickelte sich beispielsweise die Beschäftigung in den achtziger und frühen neunziger Jahren rückläufig (Stadt Offenbach, Statistische Jahrbücher 1978-1994).

## 2. RÄUMLICHE UND STRUKTURELLE SITUATIONEN DER STADT OFFENBACH

### 2.1. Räumliche Lage der Stadt

Die Stadt Offenbach liegt im Zentrum des Rhein-Main-Gebiets. Sie grenzt unmittelbar an die Kernstadt Frankfurt am Main und partizipiert damit direkt an der Standortqualität Frankfurts. Direkte sog. „harte“ Standortfaktoren mit hoher Qualität sind:

- Nähe zum Flughafen Frankfurt Rhein-Main (direkte S-Bahn-Anbindung),
- Anbindung an das überregionale Autobahnkreuz, im Zentrum der Nord-Süd und der Ost-West Verbindungen,
- unterirdische S-Bahn-Anbindung an das IC- und ICE-Drehkreuz Frankfurt und die Landeshauptstädte Wiesbaden und Mainz,
- gut erschlossene Gewerbegebiete
- Flächenreserven, usw.

Daneben sind die sog. „weichen“ Standortfaktoren Offenbachs, wie

- Lage am Main
- Nähe zu den Naherholungsgebieten Spessart, Taunus und Odenwald,
- kulturelle Vielfalt mit Zugang zum Angebot des gesamten Rhein-Main-Gebiets, das zu den attraktivsten Kulturregionen Europas zählt, usw.

ebenfalls von sehr hoher Qualität.

### 2.2. Die sozio-ökonomische Struktur

Offenbach ist die kleinste unter den Großstädten der Region. Die Stadt hat ca. 118.000 Einwohner. In ungefähr 4.000 Betriebsstätten sind ca. 56.000 versicherungspflichtig Beschäftigte gemeldet.

Offenbach war in der Vergangenheit als Industriestadt geprägt durch Lederindustrie, Chemie, Elektrotechnik und Maschinenbau. So waren noch 1978 rund 51,5% der Beschäftigten im Sekundärbereich und 48,5% im Dienstleistungsbereich tätig. Ende 1995 (Stand 31.12.95) waren noch ca. 37% im Sekundärbereich und bereits ca. 62% im Tertiärbereich beschäftigt. Damit liegt Offenbach zwar im Durchschnitt des Rhein-Main-Gebiets, hat jedoch, gemessen an den anderen Großstädten in der Region, immer noch einen geringen Tertiärisierungsgrad. Diese Situation hat ihren Ursprung darin, daß in Offenbach der Strukturwandel nur sehr langsam in Gang kam.

Auf den Wegfall von Arbeitsplätzen in der Lederindustrie reagierte die Politik zunächst mit dem Versuch solche Firmen anzusiedeln, die vor allem ungelerten Arbeitskräften aus der Industrie neue Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Dies kam im Ergebnis einer Behinderung des Strukturwandels gleich, mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialstruktur der Stadt.

So hat Offenbach mit einer Arbeitslosenquote von ca. 10,8% (Stand 30.9.1996) nicht nur die höchste Arbeitslosenzahl aller Großstädte des Rhein-Main-Gebiets, sondern liegt auch noch deutlich über dem Durchschnitt Hessens (Arbeitslosenquote ca. 9,2%). Der Anteil der ausländischen Einwohner der Stadt ist mit ca. 29% ebenfalls höher als bei anderen Städten. Darüberhinaus hat Offenbach eine sehr hohe Sozialhilfedichte. 10,3% der Offenbacher Bürger beziehen Hilfe zum Lebensunterhalt oder andere Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Als Perspektive aus dieser Ausgangssituation war eine Entwicklung erkennbar, die weitere Arbeitsplatzverluste im produzierenden Sektor und nur geringe Zuwächse bei

den Dienstleistungen erwarten ließ. Die Sozialausgaben wären weiter gewachsen und damit hätte die Wirtschaftskraft der Stadt weiter abgenommen.

Bei den Versuchen neue Arbeitsplätze zu schaffen und neue Einwohnerschichten anzusiedeln, wurden folgende Problemfelder sichtbar:

- die Nähe zu den übermächtigen Nachbarstädten,
- ein fehlendes auf die Stadt Offenbach bezogenes Umfeld,
- das negative Image als Industriestadt,
- ein inhomogenes Stadtbild und
- das Fehlen eines eigenständigen, unverwechselbaren Außenbildes.

Die hier kurz skizzierten Probleme machen deutlich, daß eine Änderung der strukturellen Situation der Stadt das Beschreiten zum Teil völlig neuer Wege erforderlich machte.

### 3. KONZEPTION UND UMSETZUNG DES OFFENBACHER STADTMARKETINGS

#### 3.1. Ansatz Stadtmarketing Offenbach

Das Strategiekonzept Offenbachs, d.h. das Stadtentwicklungskonzept, mit dem auf die eingangs beschriebene Situation reagiert wurde, ist ein aktives Stadtmarketingkonzept. Dabei liegt die Aufgabe in erster Linie darin, den Makrostandort Stadt Offenbach zu vermarkten und nicht darin, einzelne Firmen anzusiedeln oder neue Einwohner in die Stadt zu holen. Dazu genügt es nicht Flächen und Objekte anzubieten, sondern das Stadtentwicklungskonzept muß Investoren und Nutzer, also die Kunden der Stadt, überzeugen.

Stadtmarketing ist daher ein inhaltlich und räumlich ganzheitliches Konzept, bezogen auf das "Gesamtsystem Stadt". Analog zum klassischen Marketingansatz bedeutet das:

- Steuerung der Stadt vom Absatzmarkt aus (Kundennähe)
- Profilierung und Individualisierung des Standorts (erkennbares Produkt, stimmiges Preis-/Leistungsverhältnis, value for money)
- Schaffung eines Markenartikels, einer "Unique Selling Proposition (USP)".

Vor dem Hintergrund dieser Kernaussagen zum Stadtmarketing wird zunächst erkennbar, warum sich Offenbach in der Vergangenheit nicht positiver entwickelt hat. Die Stadt hat lange versucht, alle Facetten des Marktes zu bedienen, d.h. ein Standortpro-

dukt für alle Nachfrager zu bieten. Ergebnis war die fehlende Kundenbindung, ein diffuses Außenbild und eine geringwertige Einschätzung des Standorts Offenbach sowohl durch die Einwohner der Stadt als auch durch Auswärtige.

Eine gänzlich neue Stadtentwicklung und -vermarktung war unumgänglich. Neu war, daß die Situation der Stadt mit Hilfe des Marketingansatzes betrachtet wurde. Die Stadt ist dabei das Produkt, welches vermarktet werden soll, die Nachfrager nach dem Standort Stadt Offenbach bilden den Markt.

Aus dieser Betrachtungsweise und mit dem Ziel das Produkt besser am Markt zu platzieren, ergeben sich folgende Kernfragen:

- Wie sieht das Produkt Stadt heute aus?
- Welchen Markt bedient das Produkt momentan?
- Welche neuen Märkte können erschlossen werden, bzw. wie kann der Marktanteil, d.h. die Stellung am Markt verbessert werden?
- Wie kann die Stadt als Produkt sichtbarer oder gar zum Markenartikel und damit am Markt neu positioniert werden?

#### 3.2. Ausgangslage des Stadtmarketings

Ein aussichtsreiches Konzept des Stadtmarketings erfordert zunächst eine ungeschönte Situationsanalyse, ein Stärken-Schwächen-Profil, um Ansatzpunkte für die Neuausrichtung der Strategie zu identifizieren. Dabei müssen Fragen der Ressourcenbereitstellung und der Prioritätensetzung ebenso thematisiert werden, wie Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsdienstleistungen, deren Wertigkeit und konkretem Kundennutzen. Ein erfolgreiches Marketingkonzept erfordert eine glaubwürdige Strategie der Optimierung städtischer Ressourcen und die Verbesserung des Produktes Stadt.

Die Analyse der Ausgangssituation der Stadt zeigte neben den positiven Standortbedingungen der Region und den Standortqualitäten der Stadt vier zum Teil außerordentlich kritische Hauptproblemfelder. Diese waren für das katastrophale Haushaltsdefizit der Stadt, welches ein politisches Handeln stark behinderte, verantwortlich und prägten maßgeblich das sichtbare Außen- und Innenbild der Stadt. Die vier Problemkomplexe waren zum Teil Ursache, aber auch Ergebnis der problematischen Situation der Stadt. So hat sich ein Teufelskreis entwickelt, in dem z.B. die finanziellen Mittel fehlten, um Firmenansiedlungen möglich zu machen, die Firmen aber dringend gebraucht wurden, um die finanzielle Handlungsfähigkeit zu erlangen.

Die vier Hauptproblembfelder stellten sich zu Beginn des Stadtmarketingprojektes, bei der Analyse der Ausgangssituation, wie folgt dar:

#### I. Überschuldung der Stadt:

Die Gesamtverschuldung der Stadt Offenbach d.h. die Summe aus langfristigen Verbindlichkeiten, Kassenkrediten und aufgelaufenen Haushaltsdefiziten lag in der Spitze bei ca. 700 Mio. DM (Haushaltsjahr 1991). Das Haushaltsvolumen ( Verwaltungshaushalt) lag dagegen bei ca. 500 Mio. DM (Haushaltsjahr 1991). Offenbach war in einer Situation in der Kredite aufgenommen werden mußten, um Zins und Tilgung für das Defizit zu finanzieren.

#### II. Personalausgaben der Verwaltung:

Die Stadt Offenbach hatte 1991 insgesamt rund 2.500 Beschäftigte. Das hatte zur Folge, daß ca. 174 Mio. DM, also mehr als 30% des Haushalts, für Löhne und Gehälter der Bediensteten aufgewendet werden mußten.

#### III. Hohe Soziallasten:

Von den ca. 500 Mio. DM des städtischen Haushaltes waren ca. 240 Mio. DM, d.h. nahezu jede zweite Mark, im Sozialbereich gebunden. Diese Ausgaben lagen deutlich höher als die Einnahmen, die der Stadt z.B. aus Gewerbesteuer und Einkommenssteueranteilen zufließen. Auch wenn diese beiden Größen nicht direkt vergleichbar sind, zeigen sie jedoch, daß die Grundstrukturen der Einnahmen und Ausgaben unausgewogen waren.

#### IV. Politisch induzierte Folgekosten:

Die Offenbacher Politik hatte über Jahre hinweg in Neubaumaßnahmen investiert und dabei Investitionen in Werterhaltung zurückgestellt. Ergebnis war, daß ein eminent hoher Bedarf an Erhaltungsinvestitionen aufgelaufen war. So gab es z.B. in der Innenstadt zwei Hallenbäder, die beide defizitär und sanierungsbedürftig waren.

Die Analyse der Ausgangssituation brachte ein genaues Profil der Stärken und Schwächen des Produktes Stadt. Trotz der guten geographischen Lage war die Stadt finanziell in einer sehr bedrohlichen Lage, die unverzügliches Handeln erforderte. Dies nicht nur um die kommunalen Finanzen zu ordnen, sondern auch, um die gravierenden Imagenachteile der Stadt aufzuheben. Diese erwiesen sich immer mehr als Handicap von unmittelbarer wirtschaftlicher Relevanz. So konnten Betriebe, die eine repräsentatives Umfeld benötigten, trotz der objektiven Standortqualität nicht angesiedelt wer-

den, da die negativen Aspekte des Standorts in der Außenwahrnehmung überhandnahmen.

Es siedelten sich nur solche Betriebe an, die einen guten Standort suchten, aber auf eine „gute Adresse“ verzichten konnten, die daher keine Imagevorbehalte hatten.

Bei der Wohnbevölkerung war festzustellen, daß mittlere Einkommensschichten in das Umland abgewandert waren, um dort den Traum vom Eigenheim zu verwirklichen. In der Stadt geblieben waren einerseits sehr wohlhabende Bürger in den hochwertigen Wohngebieten und andererseits die unteren Einkommensschichten, die überwiegend in den Verdichtungsbereichen der Stadt leben. Zuwächse gab es vor allem in diesem Segment, ein Polarisierungstrend der für Offenbach sehr problematisch war. Diese negativen Entwicklungen mußten gestoppt und positiv gewendet werden. Die Sanierung der Stadtfinanzen hatte dabei zwangsläufig hohe Priorität.

### 3.3. Die vier Strategiefelder des Offenbacher Stadtmarketing

Bei einer Untersuchung, welche Möglichkeiten es für eine Kommune gibt, Ausgaben zu reduzieren und Einnahmen zu erhöhen, wird sehr schnell deutlich, daß größere Effekte nur in wenigen Bereichen erzielt werden können. Bei der Ausgabenreduktion gibt es die Ansatzpunkte: Personalausgaben der Verwaltung, Neuinvestitionen, Erhaltungsinvestitionen. Einnahmenerhöhungen sind nachhaltig vor allem über Einkommenssteuer und Gewerbesteuer möglich. Daraus abgeleitet gab es für das Stadtmarketing Offenbachs vier Ansatzpunkte:

- Wohnbaupolitik
- Gewerbepolitik
- Verwaltungsstrukturreform
- Verzicht auf Nettoneuverschuldung.

Diese vier Handlungsfelder sind als ineinander verzahnte Gesamtstrategie zu verstehen, die den Kern des Offenbacher Stadtentwicklungs- oder Stadtmarketingkonzepts darstellen. Das Maßnahmenbündel ist ein auf die Stadt Offenbach zugeschnittenes Konzept. Seine Grundsätze und die Art des Herangehens an das Stadtmarketing sind jedoch auf andere Gebietskörperschaften anwendbar.

#### 3.3.1. Wohnbaupolitik

Die neue Wohnbaupolitik der Stadt Offenbach fußt auf der Erkenntnis, daß der gut ausgebildeten und gut verdienenden Mittelschicht eine Anreiz geschaffen werden muß, in Offenbach zu wohnen. Gleichzeitig sollte eine weitere Konzentration sozial schwä-

cherer Schichten verhindert werden. Es wurde daher der politische Entschluß gefaßt, auf sozialen Wohnungsbau nahezu vollständig zu verzichten. Das bedeutet, sozialer Wohnungsbau findet in Offenbach nur noch in der Größenordnung statt, wie er durch die Fehlbelegungsabgabe finanziert werden kann, die Konsolidierung des Bestandes hat Vorrang vor weiterer Expansion.

Die Ausweisung von neuen Wohnbaugebieten bzw. die Erstellung von Bebauungsplänen für den Wohnungsbau wurde auf die mittleren Einkommensschichten ausgerichtet. Die Baugebiete sind stark durchgrünt und lassen Eigenheim- bzw. Eigentumswohnungsbau zu wie er bislang in der Hauptsache in den Umlandgemeinden anzutreffen war. Gleichzeitig bieten diese Wohnbaugebiete aber die infrastrukturellen Vorteile der Stadtlage.

### 3.3.2. Gewerbepolitik

Die Wirtschaftspolitik der Stadt Offenbach ist auf zwei Schwerpunkte ausgerichtet, Bestandsentwicklung und Neuansiedlung.

In der Bestandsentwicklung kommt es vor allem darauf an, daß die kommunale Wirtschaftsförderung als Ansprechpartner für die Unternehmen zu profilieren. Sie muß der Koordinator für alle Anliegen der Betriebe sein, die Kontakte zur Verwaltung oder anderen Behörden notwendig machen.

Die Offenbacher Wirtschaftsförderung ist insbesondere behilflich bei Fragen über Bau- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten, Nutzungsänderungen, Sondergenehmigungen im Umfeld der Betriebe, bei Verkehrsfragen, Standortfragen, Grundstückssuche, Förderhilfen usw. Die Wirtschaftsförderung sorgt darüberhinaus dafür, daß die Wünsche und Forderungen, d.h. die Belange der Betriebe, in die städtischen Planungen eingebracht und berücksichtigt werden. Sie versteht sich als Interessenvertreter bzw. Lobbyist für die örtliche Wirtschaft.

Die Ansiedlungsbemühungen der Offenbacher Wirtschaftsförderung wurden völlig neu ausgerichtet. In einer Art Markt-Produkt-Segmentierung wurde zunächst untersucht, für welches Marktsegment der Standort Offenbach attraktiv ist und welche Stärken des Produktes Standort Offenbach herausgearbeitet und sichtbar gemacht werden konnten.

Offenbach hat zum Beispiel weltweite Sichtbarkeit durch die Lederwarenindustrie erlangt, diese hat inzwischen jedoch nur noch sehr geringe Anteile am örtlichen Brutto-sozialprodukt. Lediglich die Internationale Lederwarenmesse sowie höchstpreisige Le-

derproduzenten und Lederhandelsfirmen sind es, die heute das Image Offenbachs weltweit prägen.

Dagegen liegt eine Stärke des Standorts Offenbach im Bereich hochwertiger Technik, wie Fördertechnik, Elektrotechnik und Drucktechnik und in den unternehmensnahen Dienstleistungen. Hier hat Offenbach eine große Bedeutung für die Gesamtwirtschaft der Rhein-Main-Region und darüber hinaus. Folgerung aus dieser Erkenntnis war, daß die Wirtschaftsförderungsstrategie, die bislang undifferenziert auf Ansiedlungen allgemein ausgerichtet war, grundlegend geändert wurde und stärker auf die spezifischen Entwicklungspotentiale des Standorts focussiert wurde.

Die Lederwarenmesse und der Lederwarengroßhandel, die beide die internationale Sichtbarkeit der Stadt begründen, wurden gezielt unterstützt und am Standort gefestigt.

Die Ansiedlungsbemühungen dagegen wurden speziell auf unternehmensorientierte Dienstleistung, Back-Offices großer in der Region ansässiger Konzerne, sowie produzierendes Gewerbe mit hohem Ausbildungsniveau ausgerichtet. Als Ansiedlungsargumente wurden neben den Standortqualitäten durch die Lage der Stadt vor allem folgende Stärken des Produktes Stadt Offenbach entwickelt und herausgestellt:

- Gutes Preis-/Leistungsverhältnis des Standorts: Durch Bebauungspläne und darin festgeschriebene Ausnutzungsziffern usw. wird der Bodenpreis für Gewerbeflächen auf einem konkurrenzfähigen Niveau gehalten.
- Schnelle Baugenehmigungen: Die Stadt Offenbach garantiert bei vollständigen Bauantragsunterlagen eine Baugenehmigung innerhalb von 3 Monaten. Dies wurde erreicht, in dem regelmäßig beim Oberbürgermeister die vorliegenden Bauanträge besprochen werden. Dabei können auftretende Probleme oft sofort gelöst werden. Darüberhinaus werden gewerbliche Bauvorhaben über die ganze Planungszeit von der Wirtschaftsförderung, der Stadtplanung und der Bauaufsicht begleitet. Die Wirtschaftsförderung übernimmt dabei die Koordination und die Moderation aller Gesprächstermine.
- Verlässliche Entscheidungsstrukturen: Der Oberbürgermeister ist das Bindeglied zur Politik und muß frühzeitig politische Entscheidungen für anstehende Projekte herbeiführen. Er sorgt dafür, daß der Magistrat und die politischen Gremien bereits in den Planungsprozeß einbezogen werden. In Offenbach garantiert der Oberbürgermeister persönlich dafür, daß abgestimmte Projekte auch politisch gefördert werden und gibt dadurch den Investoren eine hohe Entscheidungssicherheit.

### 3.3.3. Verwaltungsstrukturreform

Die strukturelle Ursache für das Haushaltsdefizit, soweit nicht äußere Einflüsse maßgeblich waren, liegt in der verwaltungsinternen Steuerungsmechanik. Dafür hat sich in der aktuellen Verwaltungsreformdebatte der Begriff der "organisierten Verantwortungslosigkeit" eingebürgert. Die Subsysteme der Verwaltung, Dezernate, Ämter, sind ausschließlich für fachliche Belange verantwortlich, nicht aber für die Ressourcen, Sachmittel- und Personalkosten. Die Mittel werden von Zentralämtern, fern von fachlichen Belangen und Veränderungen im gesellschaftspolitischen Umfeld, dem Markt der Fachämter, verwaltet. Das Fachamt hat also letztlich keinen entscheidenden Einfluß auf die von ihm verausgabten Ressourcen. Der Effekt: Niemand in den Fachämtern fühlt sich verantwortlich für einen zielführenden oder gar strategischen Umgang mit den Ressourcen.

Als Folge davon mangelt es der Verwaltung an:

- Kunden-, Marktbewußtsein, bzw. der systematischen Einstellung auf den gesellschaftspolitischen Wandel.
- Kostenbewußtsein.
- Zielen in strategischer und operativer Hinsicht.
- Konzepten, Steuerungsmodellen, statt dessen herrscht Regelritualismus vor.

Daraus ergab sich die Notwendigkeit der Haushaltssanierung und der Verwaltungsreform. Das generelle Ziel lautet demnach: Entwicklung eines schlanken effizienten, kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens Stadtverwaltung Offenbach. Das strategische Ziel ist: Einführung markt- und betriebswirtschaftlicher Ratio ins Verwaltungsmanagement.

Dazu wurden in Offenbach drei Teilstrategien verfolgt:

- I. Ausgliederung von Amtsbereichen, die nicht zwingend mit verwaltungsfachlichen Methoden arbeiten müssen, in die Wirtschaftsform kommunaler Eigenbetriebe.
- II. Verschlankeung der Verwaltung von 2.550 Mitarbeitern in 1991 auf 1.200 in 1996.
- III. Dezentrale Ressourcenverantwortung für die Amtsbereiche in der verschlankten Hoheits- und Leistungsverwaltung.

Die Umsetzung dieser Teilstrategien verläuft in drei Phasen:

#### 1. Phase 1991/92

Unfreeze/Auftauen, Infragestellen des Ist-Zustandes. Dies bedeutet ein Durchforsten aller Organisationseinheiten bezüglich der Plausibilität ihrer Aufgabenstruktur und der Ablauforganisation. Als Ergebnis konnten dadurch 1992 insgesamt 165 Stellen in der Kernverwaltung abgebaut werden.

#### 2. Phase 1993/94

Moving/Veränderung: Implementieren neuer Steuerungssysteme und Managementinstrumente.

Für diese zweite Phase galt: Weiteres Rationalisierungspotential muß durch die Organisationseinheiten selbst erschlossen werden. So sind bis 1995 weitere 170 Stellen in der Kernverwaltung abgebaut worden.

Damit die zweite Sanierungswelle von den Ämtern tatsächlich geleistet werden kann, wurden sie mit neuen Steuerungsinstrumenten ausgestattet: Dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling, die Möglichkeit Leistungszulage zu erhalten und Arbeitszeitflexibilisierung einzuführen.

#### 3. Phase 1995/96

Refreeze/Einfrieren - Feintuning der Steuerungssysteme und -instrumente in den Organisationseinheiten, Stabilisieren/Verstetigen neuer Fertigkeiten und Fähigkeiten der Mitarbeiter.

Im Sinne des Konzeptes der learning organisation ist dabei die

- bereichsspezifische Anpassung der Instrumente
- Organisation der internen Kommunikation, mithin der ressortübergreifende Erfahrungsaustausch
- Flankierung der Anwendung der neuen Instrumente durch Fortbildungsveranstaltungen

zu gewährleisten.

Insgesamt sind mit diesem Konzept 900 Mitarbeiter in Eigenbetriebe ausgegliedert worden. Die Kernverwaltung ist inzwischen auf ca. 1.300 Mitarbeiter reduziert worden.

### 3.3.4. Verzicht auf Nettoneuverschuldung

Dies ist eine klare politische Zielvorgabe, die nur durch einen großen Konsens in der Politik und strikte Ausgabendisziplin realisiert werden kann. Im politischen Prozeß muß deutlich gemacht werden, daß defizitäre Einrichtungen abgebaut werden und die vorhandenen Mittel in Werterhaltung und Aufwertung der existenten Substanz investiert werden müssen. Politisch motivierte Neubauprojekte sind ausgeschlossen. In diesem Sinne hat Offenbach z.B. ein hoch defizitäres Gastspieltheater geschlossen. Nach einer Marktrecherche wurde das ehemalige Theater an private Betreiber übergeben und als erstes kommerzielles Musicaltheater im Rhein-Main-Gebiet wiedereröffnet.

Die vorhandenen Finanzmittel wurden in die Verbesserung und den Ausbau der Infrastruktur (S-Bahn-Bau, Straßengestaltung, Innenstadtaufwertung) gesteckt, um damit die Standortqualität für Betriebe und Bewohner zu verbessern.

Seit 1990 konnten die Altschulden von ca. 500 Mio DM in 1990 auf ca. 430 Mio DM in 1994 reduziert und das Haushaltsdefizit von ca. 210 Mio DM in 1990 auf ca. 90 Mio DM in 1994 abgebaut werden.

## 4. ERGEBNISSE DES STADTMARKETING OFFENBACH

Das Offenbacher Stadtmarketingprojekt ist ein komplexes Geflecht von einzelnen Aktivitäten, die erst in ihrer Gesamtheit wirken können. Die Ergebnisse nach ca. 4 Jahren Stadtbau sind deutlich sichtbar:

- Defizitabbau
- Stellenabbau in der Verwaltung
- Neuansiedlung von mehr als 6.000 Dienstleistungsarbeitsplätzen.

Die größten und vielleicht wichtigsten Änderungen sind jedoch erst auf den 2. Blick sichtbar. So wird Offenbach heute von Firmen und Investoren als eigenständiger und interessanter Standort wahrgenommen. In den Marktanalysen der Makler und Investoren wird Offenbach seit 2 Jahren explizit als Standortalternative ausgewiesen und analysiert. Das Image Offenbachs als Stadt, die die Sanierung und den Stadtbau mit den Instrumenten des Marketings betreibt, bringt einen hohen Bekanntheitsgrad. Dies wiederum macht Offenbach als Gewerbe- und Wohnstandort im Rhein-Main-Gebiet attraktiv, wie steigende Einnahmen bei Gewerbe- und Einkommenssteuer zeigen.

Dennoch ist der Prozeß nicht abgeschlossen. Stadtmarketing ist vielmehr ein Konzept, das permanent angepaßt und fortentwickelt werden muß.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Stadtmarketing lassen sich einige praktische Grundsätze ableiten:

- Stadtmarketing braucht einen Auslöser (in Offenbach war dies die Haushaltssanierung).
- Stadtmarketing ist ein umfassendes Konzept, keine Addition von Einzelmaßnahmen.
- Stadtmarketing ist keine Einzel-, sondern eine Gemeinschaftsaufgabe.
- Ohne Einbindung und Mitwirkung der Wirtschaft und Bevölkerung vor Ort geht es nicht.
- Vermarktet werden kann nur das, was tatsächlich vorhanden ist.

Das Stadtmarketing hat die Stellung der Stadt Offenbach im Rhein-Main-Gebiet nachhaltig verbessert. Die Stadt ist ein ernstzunehmender Partner in der Region geworden, der in der Lage, ist mit zur Stärkung des Rhein-Main-Gebiets beizutragen.

## LITERATURVERZEICHNIS

University of Reading, Joint Centre for Land Development Studies: Urban Problems and Regional Policy in the Europe an Community. - Luxembourg 1988

Henke, R.: Pannitschka, W: Innenstadtentwicklung in der Metropole "Rhein-Main". In: Raumplanung 50/1990, S. 168

Ifo-Institut im Auftrag des Manager Magazins. In Manager Magazin 3/1990, S. 204 ff.

empirica (Hrsg.): Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung zum Binnenmarkt auf Sektoren und Regionen der Bundesrepublik Deutschland. - Bonn, Dezember 1988, S. 26 ff.

Haushaltssanierungskonzept der Stadt Offenbach, Amt für Controlling und Organisation, 1992/1993/1994/1995/96.

Amt für Arbeitsförderung und Statistik, Statistische Jahrbücher 1978-1994.

Gerhard Grandke: Das Modell Offenbach. Umbau einer Stadtverwaltung, Offenbach 1995