

# Gemeinwohl und Partikularinteresse

Leonie Breunung/Hubert Treiber:

## **Recht als Handlungsressource kommunaler Industrieansiedlungspolitik. Zum Gebrauch und Verzicht von Recht bei ungleicher Machtverteilung: Ergebnisse einer Langzeitfallstudie.**

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005 601 Seiten, 98,00 Euro

Noch heute hat sich die Stadt davon nicht erholt: Mitte der 1970er-Jahre teilte die Leitung der Heidelberger Druckmaschinen AG (HDM) der Stadt Geislingen an der Steige den beabsichtigten Wegzug ihrer dortigen Konzerntochter MAG (Maschinenfabrik Geislingen AG) mit. Die knapp 30.000 Einwohner zählende Stadt, gelegen am nördlichen Rand der Schwäbischen Alb, verlor nach der endgültigen Stilllegung der Geislinger Betriebsanlagen der MAG 1986 damit ihren nach der Württembergischen Metallwarenfabrik (WMF) zweitgrößten Industriebetrieb und zweitgrößten Gewerbesteuerzahler: Ungefähre Berechnungen gehen von circa 15 Prozent Verlust der städtischen Einnahmen aus. Weitere mittelbare finanzielle Einnahmeeinbußen waren, wie bei jeder Firmen- bzw. Werksverlagerung, absehbar. Der Schuldenstand pro Einwohner, wichtiges Indiz für die Finanzkraft einer Kommune, erhöhte sich nach der Verlagerung der Produktion der MAG (nach Amstetten auf der Schwäbischen Alb, etwa 5 Kilometer südlich von Geislingen gelegen) um knapp die Hälfte und blieb auch in den folgenden Jahren bis heute auf einem hohen Stand. „Entschwindende Millionen – ein Betrieb lässt Geislingen im Stich“, kommentierte das südwestdeutsche Regionalfernsehen damals die Vorgänge.

Dieser Verlust war umso schmerzlicher, als in den Jahrzehnten zuvor die Stadt Geislingen den vielfachen Wünschen des Heidelberger Unternehmens, im Stadtgebiet expandieren zu dürfen, immer wieder nachgegeben, die Erweiterung sogar mit eigenen Aufwendungen quasi subventioniert hatte. Das Heidelberger Mutterunternehmen war nach 1948 stark gewachsen, die Nachfrage nach seinen Produkten (Druckmaschinen) stieg beständig. Die beengte Topographie der Stadt (Täler und Berge) machte Erweiterungen auch in das (Alt-)Stadtgebiet hinein erforderlich. Städtebauliche Opfer waren nicht zu umgehen, wollte die Kommune das Tochterunternehmen der HDM halten. So konnte sich – nach langwierigen, oft zähen Verhandlungen - das angestammte Betriebsareal nach und nach in den benachbarten Wohn- und Kleingewerbebereich ausweiten; im Bereich angrenzender Straßen erwarb das Unternehmen Grund und Boden, dazu private Wohnhäuser und einen Straßenteil; ein Schlachthaus wurde verlagert, ein Forsthaus verlegt. Die Presse berichtete über die wachsende Tendenz der betroffenen Wohnbevölkerung, wegen der steigenden Umweltbelastigung, die der Werksausbau mit sich brachte, in andere Stadtteile umzuziehen.

Die Stadt erfreute sich ihrerseits – für einen gewissen Zeitraum – wachsender Gewerbesteuern. Bereits Mitte der 1950er-Jahre betrug der Gewerbesteueranteil der MAG ein Viertel der städtischen Gewerbesteuereinnahmen (bei einem Beschäftigtenanteil der MAG von einem Fünftel). Der Gesamtunternehmensumsatz der HDM stieg bis Mitte der 1970er-Jahre auf das Sechsfache, die Belegschaft allein im Geislinger Werk wuchs im selben Zeitraum von 253 Beschäftigten (1948) auf 2.000 Beschäftigte.

Den Wegzug konnte die Stadt letztlich trotz aller Zugeständnisse jedoch nicht verhindern. Aber auch noch nach der Betriebsverlagerung machte sie – im Zusammenhang mit dem Erwerb des Werksgeländes der MAG durch die Kommune – beträchtliche Zugeständnisse. Denn sie war bereit, gegen einen relativ niedrigen Kaufpreis auf alle Ansprüche gegenüber der Firma bei einer eventuell (voraussehbaren) notwendigen Sanierung des Bodens des Werksgeländes zu verzichten, einen Anspruch, den die Stadt ohne diese vertragliche Klausel hätte erheben können.

Nun waren und sind - abgesehen von Letztgenanntem – derartige Vorgänge auf kommunaler Ebene im Zeitalter der Globalisierung nichts Spektakuläres, schon gar nichts Anstößiges. Kommunen unterstützen Betriebe in jeder erdenklichen Weise im Rahmen der Gesetze, um sie zum Bleiben oder zur Ansiedlung zu bewegen. Interkommunale Konkurrenz dabei ist gang und gäbe. Die Betriebsverlagerung in einen angrenzenden Landkreis würde heutzutage gar als erfolgreiche regionale Ansiedlungspolitik gefeiert werden. Was ist an dem Befund der Langzeitstudie jedoch so bemerkenswert und lehrreich?

Sorgfältig recherchiert, eindringlich und detailliert beschrieben, kenntnisreich geschildert wird hier das Machtgefälle zwischen den öffentlichen (Stadt, Landkreis) und privaten (MAG/HDM) Handlungsträgern bei ihren Auseinandersetzungen um Planungsentscheidungen, Genehmigungen, Immobilien und Kostenfragen. Darüber hinaus stellen sich die beiden Autoren die Erkenntnis leitende Frage, inwieweit bei diesem jahrzehntelangen Poker bestehendes Recht angewandt oder im Gegenteil auf dessen Anwendung sogar verzichtet wird. Geht man davon aus, dass sich Derartiges inzwischen auch auf nationaler und internationaler Ebene abspielt, sind die bei dieser Fallstudie gewonnenen Erkenntnisse von allgemeiner Bedeutung, die noch dadurch größer wird, als die Langzeitstudie überraschende und erstaunliche Einblicke gewährt in die Taktik und Strategie einerseits der öffentlichen Verwaltung, andererseits von Großunternehmen.

Das Ergebnis dieser Untersuchung ist nicht selbstverständlich: Recht spielt bei all diesen Vorgängen die geringere, vielleicht sogar eine marginale Rolle, wenn – wie die beiden Verfasser das tun – Recht verstanden wird als neutraler, autonomer Faktor, auf den die an den Vorgängen beteiligten Akteure zurückgreifen oder den Rückgriff unterlassen. Allerdings reden die Verfasser in den theoretischen Passagen ihrer Studie einem „Steuerungsversagen“ des Rechts nicht das Wort. Das Konzept der „regulativen Politik“, d. h. gesellschaftliche Prozesse, das Verhalten gesellschaftlicher Akteure mit Hilfe von gesetzlichen Geboten und Verboten im Sinne der jeweiligen politischen Zielvorgaben nach Plan steuern zu können, sehen sie in der Praxis, wie die Untersuchung zeigt, mit „Erfolgsdefiziten“ behaftet an. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Die lokalen Verwaltungsbehörden,

zuständig für die Durchsetzung gesetzlicher Normen, handeln wie im Fall Geislingen oft nicht als „interesselose Agenturen der Durchführung von Gesetzen“ (S. 21) – was ein in den Sozialwissenschaften diskutiertes "hierarchisches Steuerungsmodell" unterstellt – sondern sind, wie gezeigt werden soll, selbst interessierte Partei und verhalten sich entsprechend eigener, für den jeweiligen Fall speziell entwickelter Problemlösungsstrategien. Das geht dann so weit, dass Politik und Behörden den Unternehmen weit entgegenkommen und – wie die Verfasser anklingen lassen – sogar rechtswidrige Zustände (etwa im Umweltbereich) zeitweise tolerieren. Unter anderem geschieht dies deshalb, weil die staatlichen Handlungsträger gerade bei Auseinandersetzungen mit mächtigen gesellschaftlichen Akteuren davon ausgingen, dass sie mit autoritativen Regelungen deren juristischen Widerstand bis in die letzte Instanz provozieren würden. In solchen Fällen bevorzugen staatliche Instanzen den Verhandlungsweg. Private Akteure haben dabei zumeist die besseren Karten, verfügen über mehr Wissen und Informationen (über ihre eigene Firma, ihre Planungen), können das größere Drohpotenzial aufbauen (Verlagerung, Wegzug, Gang vor die Gerichte usw.).

Mit dieser Verhandlungsstrategie, die auch als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnet wird, werden gesetzliche Rahmenregelungen zur Verhandlungssache, letztlich wird die „Staatsgewalt“ verhandelt. Damit steht aber die Frage im Raum, wie im Nachwort eines ehemaligen Bundesverfassungsrichters zu lesen ist (S. 558 ff.), ob diese „Verhandlungsdemokratie“ nicht eigentlich ein undemokratischer Weg sei, wenn nicht allein die Volksvertreter, sondern auch private gesellschaftliche Akteure politische Entscheidungen wie Umweltschutz, Sicherheitsstandards, Steuergerechtigkeit mitentscheiden. Die „allein dem Volk übertragene Staatsgewalt“ weiche so „in weiten Bereichen nichtstaatlichen Mächten“.

Allen, die sich, ob in Wissenschaft oder Praxis, mit Kommunalpolitik und Kommunalverfassungen, mit dem Verhältnis von Partikularinteressen und Gemeinwohl, mit Fragen des Nebeneinanders von staatlicher und privater Macht und bürgerlicher Freiheit oder mit der zur Zeit geführten Diskussion zur Steuerung von Recht beschäftigen, sei das gewichtige Werk zur Lektüre empfohlen. Aber auch diejenigen sollten die Studie zur Hand nehmen, die erfahren möchten, wie eine Stadt trotz des bestehenden, für sie weniger günstigen Machtgefälles, mit erheblichen Konzessionen (auch auf Kosten des Landes und des Bundes) für sich günstige Regelungen während der verschiedenen Stufen des Verhandlungsmarathons erreichen kann.

Sicher erfordert diese Lektüre, was nicht verschwiegen werden soll, einen langen Atem. Argumentiert wird auf hohem Niveau. Man begegnet dabei vielen Querverweisen, inhaltlichen Wiederholungen. Hie und da dominieren die Fußnoten den darstellenden Textteil. Das ist vielleicht nicht zu umgehen bei einer derartigen Langzeitstudie, die rund ein halbes Jahrhundert umfasst und damit sehr breit angelegt ist, trotzdem in die Tiefe geht und daneben noch Exkurse bietet in Stadt- und Unternehmensgeschichte, Bevölkerungsentwicklung, urbane Topographie, Wohnungsbau und Baurecht, Wasserversorgung, Finanzverfassungen, Gemeinde- und Verwaltungsreformen. Ein ausführliches Literaturverzeichnis, Tabellen (zum Gemeinderat und seinen wichtigsten Ausschüssen) und Abbildungen mit Erläuterun-

gen (Luftbilder, Pläne, Fabrikanlagen, Stadtansichten) runden das Ganze ab. Das dem Werk zugrunde liegende Forschungsprojekt der beiden Wissenschaftler Leonie Breunung und Hubert Treiber wurde von der Volkswagen-Stiftung gefördert, die Ergebnisse als Band 51 der renommierten „Fundamenta Juridica. Beiträge zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung veröffentlicht.“

*Walter-Siegfried Kircher* aus: Bürger & Staat (2006) Heft 4, S. 267–268