

Recht als Handlungsressource kommunaler Industrieansiedlungspolitik

Breunung, Leonie und Hubert Treiber, Baden-Baden: Nomos (2005), 600 S., IS BN 978-3-83291-592-6.

⁶⁰³ „Zehn Jahre lang hat Lego von günstigen Steuern profitiert, trotzdem schliessen die Werke in der Schweiz“, urteilte der Tages Anzeiger vom 02.09.2005, nachdem der dänische Spielzeughersteller den Wegzug aus Steinhausen (ZG) und Willisau (LU) bekannt gegeben hatte. Die Schweizer Produktionsstätten könnten – so die Konzernleitung – „bei Technologie und Kosten gegenüber moderner Formenproduktion in China und Osteuropa nicht mehr mithalten“ (NZZ 01.09.2005). Im selben Jahr erweckte das freiburgische Galmiz Aufmerksamkeit, weil sich der US-Pharmakonzern Amgen in einer Landwirtschaftszone der Gemeinde anzusiedeln suchte. „Arbeitsplätze oder Landschaftsschutz? lautete die Frage, mit der [...] ein zuvor wenig bekanntes Dorf im Freiburger Seebezirk [...] Schlagzeilen machte“. (NZZ, 14.02.2008). Ähnliche Fragen wurden aufgeworfen, als jüngst österreichische Sägereiprojekte die Gemüter der Schweizerinnen und Schweizer erhitzten (Handelszeitung, 27.05.2008). In der Gemeinde Müntschemier (BE) lehnte die Stimmbevölkerung die Ansiedlung eines Säge-, Hobel-, Pellet- und Heizwerkes ab, obschon sowohl der Gemeinderat als auch der Kanton sich einhellig hinter das Projekt gestellt hatten. Offenbar gewichtete das Stimmvolk die zu erwartenden Lärm- und Luftimmissionen stärker als Arbeitsplätze und Steuereinnahmen (Schweizer Bauer, 27.04.08). Der gemeinsame Nenner dieser öffentlichkeitswirksamen Fälle ist die Bemühung des Rechts als politische Handlungsressource, um die Industrieansiedlung zu ermöglichen bzw. zu verhindern. Werden in der Industrieansiedlungspolitik ökonomische oder juristische Argumente entscheidend gewichtet? Wer ist der mächtigere Verhandlungspartner, das privatwirtschaftliche Unternehmen oder die öffentliche Hand? Mit diesen aktuellen Fragen befasst sich die von Leonie Breunung und Hubert Treiber hervorragend recherchierte und akribisch verfasste Fallstudie über eine baden-württembergische Maschinenfabrik. Die Schweizer Beispiele suggerieren, dass das Buch von Breunung und Treiber nicht nur für eine deutsche, sondern ebenso für eine Schweizer Leserschaft aktuell und aufschlussreich ist. Die Untersuchung wird mit einer groben Skizze des Falles eingeleitet. Das zweite Kapitel beschreibt die kommunalgeschichtlichen Rahmenbedingungen. In der Folge werden die Ereignisse chronologisch erläutert.

⁶⁰⁴ Der Ausdehnungsphase (1950–65) der Firma wird im dritten Kapitel, dem ersten Teil der eigentlichen Fallanalyse, ausführlich Rechnung getragen. Nach dem Zweiten Weltkrieg produzierte die Maschinenfabrik Geislingen AG (MAG), „deren Anfänge bis in das Jahr 1850 zurückführen“ (S. 17), in der heute gut 25'000 Einwohner zählenden Stadt Geislingen erfolgreich Druckmaschinen. Das Unternehmen vergrösserte sich kontinuierlich. Als der Wachstumsprozess aufgrund topografischer Umstände seine Grenze erreicht hatte, gab die

Muttergesellschaft Heidelberger Druckmaschinen AG (HDM) bekannt, sie werde ihre Konzerntochter in eine benachbarte Gemeinde verlegen. Der Weggang der MAG aus Geislingen und die Folgen für die Stadt (1977–98) werden im zweiten Teil der Fallstudie detailreich behandelt. Hatte die Stadt während Jahrzehnten von den Gewerbesteuererträgen und den geschaffenen Arbeitsplätzen profitiert, sah sie sich Mitte der 1970er Jahre mit dem Problem konfrontiert, keine industrielle Brachlandschaft entstehen zu lassen. Deshalb kaufte sie das Firmengelände zu einem nominell günstigen Verkaufspreis. Da sich die Unternehmensleitung der HDM nicht verhandelbare Vertragsbedingungen im Bezug auf allfällige Bodenverunreinigungen ausbedungen hatte, musste die öffentliche Hand während fast zehn Jahren die beträchtlichen Kosten von 25 Mio. DM für die Sanierung des Untergrundes tragen. Das von Jürgen Kühling verfasste „Nachwort, das man auch als Vorwort lesen kann“ (S. 558), schliesst die Untersuchung ab. Von einer normativen demokratietheoretischen Warte aus beurteilt Kühling das Machtgefälle zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im Zeitalter von Governance. Er kommt zum Schluss, dass „die gegenwärtig auf hohem Abstraktionsniveau unter dem Schlagwort der regulierten ‚Selbstregulierung‘ geführte Debatte zur Steuerung von Recht [...] von dieser wirklichkeitsnahen Langzeitstudie insofern profitieren [können], als sie stärker die Machtproblematik zu reflektieren“ habe (S. 560). Die Fallrekonstruktion basiert auf der Auswertung eines umfangreichen Quellenbestandes. Öffentliche und nichtöffentliche Sitzungsprotokolle des Gemeinderats wurden ebenso berücksichtigt, wie die themenrelevanten Beiträge in Lokalzeitungen. Ergänzend konsultierten die Autoren gerichtliche Aktenmaterialien, Denk- und Festschriften sowie Daten zur lokalen Sozialstruktur. Schliesslich flossen die während Befragungen der zwischen 1962 und 1998 amtierenden Oberbürgermeister gewonnenen Erkenntnisse in die Fallstudie mit ein. Methodisch liegt der Fokus der Untersuchung auf den privaten und öffentlichen Akteuren. Beispielsweise werden Abläufe im Zusammenhang mit deren planerischen, infrastrukturellen und ⁶⁰⁵ finanziellen Entscheidungen erläutert. Der Absicht der Autoren entspricht es, „von einer Einbettung des Rechts in ein [...] theoretisch unbefriedigendes Steuerungskonzept abzusehen und Recht ‚nur‘ als eine Handlungsressource zu betrachten, von der entweder Gebrauch gemacht wird oder nicht. Das öffnet den Blick dafür, unter welchen (vornehmlich ausserrechtlichen) Bedingungen Recht jeweils mobilisiert oder hierauf verzichtet wird bzw. verzichtet werden muss“ (S. 24). Insgesamt macht die Studie deutlich, dass das privatwirtschaftliche Unternehmen „seine Interessen zu Lasten der Stadt“ über Jahrzehnte durchzusetzen vermochte (S. 18). Breunung und Treiber zeichnen taktische und strategische Überlegungen ausserhalb in Stein gemeisselter Paragraphen sowohl für die privatwirtschaftlichen als auch für die öffentlichen Akteure hervorragend nach. Während der Erweiterungsphase der MAG etwa habe die Leitung der Heidelberger Muttergesellschaft ihre Grunderwerbsabsichten dank geschickter Informationspolitik umsetzen können (S. 251–54). Ausserdem sei es ihr wiederholt gelungen, unvorteilhafte Investitions- und Transaktionskosten auf die Stadt abzuwälzen, indem sie Letztere „in die moralische und finanzielle Verantwortung nahm“ (S. 256). Wiederholt scheint die privatwirtschaftliche Seite ihre Interessen durch das geschickte „Wechselspiel von Versprechungen und Drohungen“ sowie der „Verbindung von Informations-, Zeit- und Kostenmanagement zu einem wirkungsvollen Verhandlungsmanagement“ durchgesetzt zu haben (S. 260). Für die öffentliche Seite wird gezeigt, dass

die Geislinger Gemeindevertreter ihre Verhandlungsposition mit einem juristischen Veto mehrmals hätten stärken können. Zum Beispiel während der Verkaufsverhandlungen „hätte es der Stadt offengestanden, die von der HDM verweigerten Auskünfte über den Zustand des Bodenuntergrundes wie auch den Zutritt zum Betriebsgelände zur Entnahme von Bodenproben zu erzwingen“ (S. 550). Vor dem Hintergrund der Haftungsfreistellung des Unternehmens und des dadurch automatisch entstehenden Verdachtes hätte es möglicherweise Sinn gemacht, ganz „auf den Erwerb des Geländes zu verzichten und hoheitliche Massnahmen als Handlungsalternative zu erwägen“ (S. 550). Unter Anderem scheinen aber der Informationsvorsprung der Firma, problematische Verflechtungen öffentlicher und privater Interessen und die Angst vor einem langwierigen juristischen Streit das Recht als Handlungsressource weitgehend ausgesetzt zu haben. „Im Ergebnis, so das Fazit, war die HDM mit ihrer Strategie“ und nicht die Stadt erfolgreich (S. 543). Schliesslich wird vereinzelt auf Reaktionen in der Bevölkerung eingegangen. So befassen sich die Autoren etwa mit Einsprüchen von ⁶⁰⁶Anwohnern des Fabrikareals gegen bestimmte Erweiterungsprojekte der MAG und gegen Umweltbelästigungen in den 1950er Jahren (S. 174–186). Ebenfalls wird beschrieben, wie ähnliche Bedenken auch 25 Jahre später weiter bestanden und ein Teil der angestammten Wohnbevölkerung aufgrund ökologischer Bedenken in andere Stadtviertel abwanderte (S. 208–09). Die abwechslungsreiche Betrachtung verschiedener Betroffener bringt die Fallstudie zwar punkto Komplexität vereinzelt an den Rand des Nachvollziehbaren, vermittelt der Leserschaft aber bestimmt ein ganzheitliches Bild eines industrieansiedlungspolitischen Beispiels. Offensichtlich handelt es sich bei der Analyse von Breunung und Treiber eher um ein sozialwissenschaftliches als um ein juristisches Buch. Für Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler ist bemerkenswert, dass die Untersuchung durchwegs dem Fallbeispiel verpflichtet bleibt und praktisch ohne generalisierende Schlussfolgerungen auskommt. Angesichts der deskriptiven Ausrichtung der Studie, welche keine breite theoretische Einbettung erfährt, erscheint diese Vorgehensweise konsequent und ist positiv zu bewerten. Dennoch weisen die „Ergebnisse [...] insofern über den konkreten Fall hinaus, als sie – im Sinne empirisch informierter Hypothesen – speziell auch im Hinblick auf das Recht als potentielle Handlungsressource allgemeine Voraussetzungen aufzeigen, die asymmetrische Lösungen von Interessenkonflikten zwischen Gemeinde und privaten Investoren wahrscheinlich machen“ (S. 19). Ähnlich wie in den einleitend erwähnten Schweizer Beispielen kennzeichnet der „in dem Auseinanderfallenden von privatem und öffentlichem Interesse strukturell angelegte Konflikt zwischen Gemeinde und privatem Investor [...] auch den vorliegenden Fall“ (S. 19). Zweifelsfrei wird das Buch von Breunung und Treiber das Verständnis für komplizierte, äusserst flexible, politisch und wirtschaftlich motivierte Handlungsabläufe in der Industrieansiedlungspolitik fördern. Öffentlichen Akteuren dürfte die Studie aufzeigen, dass es durchaus Sinn macht, das Recht gelegentlich als Handlungsressource einzusetzen, um die eigene Position gegenüber privaten Unternehmen zu stärken. Demzufolge dürften aus der Rekonstruktion des Falles auch für die Schweizer Industrieansiedlungspolitik interessante Lehren zu ziehen sein. Das vorliegende Buch kann – trotz bemerkenswertem Detailreichtum und hohem sprachlichem, stilistischem und argumentativem Niveau – als Handlungsanleitung für die Verwaltungspraxis gelesen werden und ist nicht nur für das akademische Fachpublikum empfehlenswert.

⁶⁰⁷ Lego spielt in der Schweiz nicht mehr. Die gewonnenen Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sind wieder verloren gegangen. Sowohl das österreichische Sägewerk als auch der US-amerikanische Pharmakonzern haben sich nicht in der Schweiz niedergelassen, weil sie nicht auf den nötigen Rückhalt in der Bevölkerung zählen konnten. Ähnlich wie die Stadt Geislingen wären die Gemeinden und die Kantone in beiden Fällen bereit gewesen, das Recht als Handlungsressource zu Gunsten wirtschaftlicher Überlegungen auszusetzen. In Galmiz hätte man zum Beispiel mit der beabsichtigten Umzonung einer Landwirtschaftszone wissentlich gegen Raumplanungsgrundsätze verstossen. Wie die Schweizer Presse beklagte, habe jedoch die interkantonale Konkurrenz und eine öffentlichkeitswirksame ökologische Argumentation die Ansiedlung von Amgen verhindert und das „Galmiz-Fiasko“ verursacht (Der Bund, 25.01.2006). Dass sich der Pharmakonzern später auch im bevorzugten Irland nicht niederliess, legt die Mutmassung nahe, dass der US-Konzern so oder so nicht nach Galmiz gekommen wäre. Der Vorzug einer normativen rechtstaatlichen gegenüber einer wirtschaftlichen Handlungsanleitung dürfte demnach in diesem Fall nicht nur für die Tierwelt des Freiburger Seebezirks von Vorteil gewesen sein. Eine fundierte Untersuchung schweizerischer industriean siedlungspolitischer Beispiele nach dem Vorbild der Studie von Breunung und Treiber wäre empfehlenswert.

Christian Rosser Institut für Politikwissenschaft Universität Bern