

I. Der Fall: Eine Stadt im Konflikt zwischen Förderung und Abwehr der Expansion ihres zweitgrößten Industriebetriebs und die langfristigen Folgen

1. Grobskizze des Untersuchungsfalls

Um die Fragestellung der vorliegenden Langzeitfallstudie zur kommunalen Industrie(ansiedlungs)politik verständlich zu machen, sei zunächst der untersuchte Fall in Kurzform vorgestellt. Er nahm seinen Ausgang zu Beginn der 1950er Jahre und reichte in seinen Auswirkungen bis weit in die 1990er Jahre hinein. Die beiden Hauptakteure sind die am Rande der Schwäbischen Alb gelegene, mittelgroße Stadt Geislingen auf der einen und die »Maschinenfabrik Geislingen AG«, kurz MAG, auf der anderen Seite. Die MAG, deren Anfänge bis in das Jahr 1850 zurückführen, ging Ende der 1920er Jahre in den Besitz der Heidelberger Schnellpressenfabrik AG über, für deren Druckmaschinenproduktion sie die Gußteile herstellte. Ab 1967 wurde die Muttergesellschaft unter dem neuen Firmennamen Heidelberger Druckmaschinen AG (HDM) geführt.

Im Zuge des Aufstiegs des Heidelberger Stammwerks nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem der weltweit größten Hersteller für Druckmaschinen dehnte sich die MAG von ihrem am Rande des (historischen) Kernstadtgebiets in der Oberen Stadt gelegenen Gründungsstandort in die überwiegend dem Wohnen dienende Umgebung sukzessive aus und machte so – zugespitzt gesagt – einen ganzen Stadtteil zu ihrer Betriebsfläche.¹ Die Stadt fügte sich den Expansionsbestrebungen des Werks, was ihr neben subventionsähnlichen Aufwendungen nicht unerhebliche städtebauliche Opfer und auch die Inkaufnahme spürbarer Umweltbelästigungen für die Bewohner der Oberen Stadt abverlangte. Sie sah sich dazu legitimiert, wenn nicht sogar verpflichtet, weil es sich bei der MAG neben der Württembergischen Metallwarenfabrik (WMF), der anderen in der Stadt beheimateten, ebenfalls in der 2. Hälfte des 19. Jh. gegründeten Weltfirma, um den zweitgrößten Gewerbesteuerzahler der Kommune handelte, der zudem einer der größten Arbeitgeber für die einheimischen Erwerbstätigen und ein ins Gewicht fallender Auftraggeber für das örtliche Gewerbe war.

1 S. hierzu auch die Abbildungen Nr. 1, 2, 10 und 12 in Anhang II mit den zugehörigen Erläuterungen. Abb. 1 zeigt die Lage des Betriebsgeländes der MAG innerhalb des Stadtgebiets nach Abschluß der Ausbauphase mit den Werksteilen I und II, welche für sich genommen nochmals in Abb. 10 und Abb. 12 zu sehen sind. Abb. 3 zeigt den vergleichsweise bescheidenen Umfang des Firmengeländes bei Kriegsende.

Als die Ausdehnungsmöglichkeiten der MAG nicht zuletzt durch die der besonderen Topographie der Stadt geschuldeten Begrenzungen erschöpft waren, gab die Heidelberger Zentrale Mitte der 1970er Jahre bekannt, daß sie das Zweigwerk in die benachbarte, aber einem anderen Landkreis als Geislingen zugehörige Gemeinde Amstetten, einen kleinen, ländlich geprägten Ort, verlegen werde.² Der von der Stadt nicht abzuwendende Wegzug der Fabrik hinterließ ihr das Problem der zukünftigen Nutzung des angestammten MAG-Areals. Um das Hinterlassen einer Industriebrache in unmittelbarer Nachbarschaft zur historischen Altstadt zu verhindern und auf die künftige Nutzung des Geländes Einfluß nehmen zu können, entschloß sich die Stadt, es selbst zu erwerben. Angesichts eines nominell niedrigen Kaufpreisangebots akzeptierte sie die von der Heidelberger Firmenleitung als nicht verhandelbar erklärte Vertragsbedingung, das Unternehmen von der Haftung für sämtliche Ansprüche, die aus der Beschaffenheit des Bodenuntergrunds erhoben werden könnten, freizustellen. Diese Freistellungsklausel hatte zur Folge, daß die Stadt für die Kosten der Sanierung des – wie sich herausstellen sollte – zu weiten Teilen verunreinigten Bodenuntergrunds aufkommen mußte. Diese beliefen sich am Ende eines fast 10 Jahre währenden Sanierungsprozesses auf rd. 25 Mio. DM, ein Betrag, der die Stadt ruiniert hätte, wenn es ihr nicht gelungen wäre, knapp vier Fünftel (rd. 20 Mio. DM) davon vom Land finanziert zu bekommen. Das Heidelberger Unternehmen hatte dagegen ein zweites Mal erfolgreich seine Interessen zu Lasten der Stadt durchgesetzt.

2. *Was am Fall im Hinblick auf Recht als Handlungsressource interessiert*

Fragen der Ansiedlung und Förderung von Industrie und Gewerbe, die den zentralen Gegenstand der vorliegenden Fallstudie ausmachen, stellen in einem föderal organisierten, auf Privateigentum und Marktwirtschaft gründenden Staatswesen wie dem der Bundesrepublik ein »klassisches« Feld kommunaler Politik dar. Das gemeindliche Interesse an ertragsstarken Betrieben gründet zum einen in der Erwartung steigender Gewerbesteuererinnahmen, die dem kommunalen Haushalt zugute kommen, und zum anderen in der Aussicht auf Erhalt oder sogar Erweiterung des örtlichen Arbeitsplatzangebots. Beide Faktoren, das Gewerbesteueraufkommen und die Verfügung über Einkommen schaffende Arbeitsplätze für die erwerbstätige Bevölkerung bestimmen maßgeblich das Leistungsvermögen einer Gemeinde und damit mittelbar die kollektive Wohlfahrt ihrer Bewohner. Auf

2 Zur Lage des neuen Standorts Amstetten (-Bahnhof) s. die Abb. 4 in Anhang II mit Erläuterungen.

der anderen Seite ist die Gemeinde in der Verantwortung, neben dem ökonomischen Nutzen auch die von Industrie- und Gewerbebetrieben ausgehenden nachteiligen, womöglich schädlichen Auswirkungen auf andere, ebenfalls im öffentlichen Interesse liegende Belange wie insbesondere Aspekte der städtebaulichen Gestaltung und die Sicherung einer ausreichenden Wohn- und Umweltqualität für die Einwohnerschaft in Rechnung zu stellen. Der private Unternehmer dagegen plant seine Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsinvestitionen in erster Linie nach der Logik betriebswirtschaftlicher Rationalität. Nach ihr sind unrentierliche Aufwendungen oder Einschränkungen, wie sie in aller Regel Rücksichtnahmen auf städtebauliche oder ökologische Anliegen als betriebsferne oder betriebsfremde Belange darstellen, möglichst zu vermeiden. Der in dem Auseinanderfallen von privatem und öffentlichem Interesse strukturell angelegte Konflikt zwischen Gemeinde und privatem Investor kennzeichnet auch den vorliegenden Fall. Insoweit haftet diesem nichts Ungewöhnliches an.

Das Besondere des Falles liegt vielmehr darin, daß sich hier das private Interesse des Heidelberger Unternehmens nahezu ungebrochen zu Lasten der städtischen Belange durchgesetzt hat. Das gilt nicht nur für die Werks-erweiterung, die sich am Ende einen ganzen Stadtteil gleichsam einverleibt hat. Auch der spätere Verkauf des durch den Wegzug der MAG frei gewordenen Betriebsareals an die Stadt ist mit der damit verbundenen Überwälzung der Altlastensanierung klar zum Vorteil des Unternehmens ausgegangen. Gerade in seiner höchst einseitigen Verteilung von Kosten und Nutzen kommunaler Industrie(ansiedlungs)politik bietet der Fall eine günstige Gelegenheit, die Bedingungen und Mechanismen auszumachen, die zu dem Ungleichgewicht geführt haben. Die Ergebnisse weisen insofern über den konkreten Fall hinaus, als sie – im Sinne empirisch informierter Hypothesen – speziell auch im Hinblick auf das Recht als potentielle Handlungsresource allgemeine Voraussetzungen aufzeigen, die asymmetrische Lösungen von Interessenkonflikten zwischen Gemeinde und privaten Investoren wahrscheinlich machen.

Um dem Leser eine Perspektive für die Lektüre zu geben, seien vorweg die wichtigsten Faktoren benannt, welche die Handlungsfähigkeit der Stadt beschränkten. Grundlegend ist – auf der »objektiven« Seite – die über die Gewerbesteuer vermittelte Abhängigkeit der Gemeinde von industriell-gewerblichen Investitionen in die örtliche Wirtschaft. Verstärkt wird diese Abhängigkeit bei vorherrschender interkommunaler Konkurrenz, die derartige Investitionen zum Vorteil des einzelnen Unternehmens zu einem knappen, umworbenen Gut machen. Hinzu kommt die ebenfalls strukturell bedingte Abhängigkeit der Gemeinde von der »wahrheitsgemäßen« Offenbarung des beim Investor monopolisierten Wissens über seinen Betrieb und dessen geplante Weiterentwicklung. Das aus diesen beiden Abhängigkeiten resultierende Machtgefälle – und dies betrifft die »subjektive« Seite der

Wahrnehmung – vergrößert sich in dem Maße, wie der Investor sein Informationsmonopol strategisch nutzt und in der Lage ist, mehr »Macht«, als er tatsächlich besitzt, glaubhaft vorzugeben. So gibt es beispielsweise eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, daß das Unternehmen in den 1950er Jahren über keine ernsthafte Alternative zur Werkserweiterung an seinem Heidelberger Stammsitz verfügte. Ein weiteres Beispiel für die »subjektive« Konstruktion von Machtasymmetrien liefern die späteren Verhandlungen über den Erwerb des MAG-Areals, auf die die Stadt die in der Phase der Werkserweiterung erfahrene Abhängigkeit von ihrem zweitgrößten Gewerbesteuerzahler in gewissem Umfang übertrug, obwohl die Bedingungen dafür infolge der Verlegung des Werks in den Nachbarort entfallen waren.

Demnach stellt die Untersuchung nicht allein auf die bloße Faktizität einer »Übermacht« ab, sondern bezieht vor allem auch wechselseitige »Machteinschätzungen« mit ein, die Ausgang und Verlauf von kommunalen Entscheidungsprozessen entscheidend bestimmen. In welchem Ausmaß sich diese »subjektive« Seite von Machtbeziehungen bemerkbar macht, läßt sich u.a. daran ablesen, daß bereits der erforderliche erste Schritt hin zu einer über Kooperation zu erzielenden Verständigung gerade bei fehlendem Vertrauen mit dem Risiko behaftet ist, von der jeweiligen Gegenseite als das Eingeständnis von »Schwäche« angesehen zu werden. Doch auch dann, wenn Verhandlungen aufgenommen worden sind, ist die angesprochene »subjektive« Seite insofern stets präsent, als die grundsätzliche Bereitschaft zu Konzessionen wie zu ihrer Höhe mit der Bereitschaft verknüpft ist, einen Verhandlungsabbruch glaubhaft androhen zu können, ohne ihn wirklich riskieren zu wollen.

Die teils objektiv begründete, teils ihr erfolgreich insinuierte Abhängigkeit vom Unternehmen leitete die Stadt auch in ihrem Umgang mit hoheitlichem Recht. Dies könnte es auf den ersten Blick nahelegen, von einem »Steuerungsversagen« des Rechts zu sprechen, zumal diese Thematik im wissenschaftlichen Schrifttum seit längerem erörtert wird. Die immer wieder neu belebte Diskussion hat indes nicht zu einem einheitlichen Verständnis dessen geführt, was »Steuerung« meint. Auch Spezifizierungen wie »imperative Steuerung« (Schmidt-Aßmann) und »influenzierende Steuerung« (Schmidt-Aßmann) oder »Kontextsteuerung« (Teubner/Wilke), »absichtsvolle(.) Beeinflussung sozialer Prozesse« (Mayntz) und »bestimmte(.) Art zielgerichteten Handelns von Subjekten« (Mayntz), auf die die einschlägige rechtswissenschaftliche bzw. sozialwissenschaftliche Literatur zurückgreift, führen eher zu einer Entsubstantialisierung des Steuerungsbegriffs als daß sie zu dessen Erhellung beitragen.³ Insbesondere fehlt

3 Die Zitate sind entnommen aus Schmidt-Aßmann 1994, jeweils S. 155, Teubner/Wilke 1984, S. 32, Mayntz 1996, S. 157 u. S. 165. Pitschas (2002, S. 259, S. 266) hält für das Recht eine Abkehr von einem finalen Steuerungsanspruch zugunsten einer Steuerung durch »intentionale Gesetzgebung« für notwendig.

es allein schon an theoretischen (geschweige denn operationalen) Kriterien, nach denen die Frage erfolgreicher bzw. gescheiterter Steuerung entschieden werden könnte.

Geht man von einem eng gefaßten, linear-kausalen Steuerungsbegriff aus, dann unterstellt man in der Regel die Möglichkeit, eine bezweckte Wirkung, etwa ein bestimmtes Verhalten des Steuerungsobjekts, unmittelbar erzielen zu können. Auf ihm fußt beispielhaft das Konzept regulativer Politik, gesellschaftliche Prozesse bzw. das Verhalten gesellschaftlicher Akteure mit Hilfe von gesetzlichen Geboten und Verboten im Sinne der jeweiligen politischen Zielvorgaben planvoll lenken zu können. Der Erfolg einer so verstandenen »regulativen Politik« blieb indessen weit hinter den Erwartungen zurück. Dies lag zum einen an den Widerständen, die dieser Form interventionistischer, hierarchischer Steuerung von seiten der von den Rechtsprogrammen primär betroffenen Normadressaten (etwa im Bereich des Umweltschutzrechts vor allem der Wirtschaft) entgegengebracht wurden. Zum anderen gründete das Erfolgsdefizit oft genug auch in einem Vollzugsdefizit der für die Durchsetzung des Normprogramms als sekundären Normadressaten zuständigen Administration.⁴ Die Verwaltungsbehörden vor Ort agierten eben nicht, wie im hierarchischen Steuerungsmodell unterstellt, als interesselose Agenturen der Durchführung von Gesetzen.⁵ Vielmehr stellten sie deren Vollzug in den Dienst eigener, auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittene Problemlösungsstrategien.⁶ Dazu gehörte insbesondere, den ökonomischen Belangen der für die Kommune wichtigen Industriebetriebe hinreichend Rechnung zu tragen, etwa durch Einräumen großzügiger Anpassungsfristen für emissionsmindernde Nachrüstungen und nicht zuletzt auch durch Duldung – zumindest für eine gewisse Zeit – eindeutig rechtswidriger Zustände. In anderen Konstellationen konnte ein strikter, ggf. auch zwangsweise durchzusetzender Gesetzesvollzug ein willkommenes Mittel sein, überalterte Betriebe zur Aufgabe ihrer Produktionsstätte zu bringen, um so Flächen für die Ansiedlung »sauberer« Industrie zu gewinnen.

Das Konzept hierarchischer staatlicher Steuerung geriet nicht nur wegen der registrierten »Steuerungsdefizite« dieser Politikform in die Kritik. Es

4 Zur Unterscheidung von primären und sekundären Normen s. Blankenburg 1987, S. 1.

5 Dies belegt die vor allem im Bereich des Umweltschutzrechts durchgeführte Implementationsforschung. Beispielhaft seien dazu Mayntz et al. 1978 und Böhne 1981 genannt.

6 Luhmann (1993, S. 424, S. 431) hält es aus systemtheoretischer Sicht für ein »Vorurteil«, daß Gesetze »durchgeführt« werden müßten. Für ihn sind staatliche Regierung und Verwaltung ohne Abstriche eine Organisation des politischen Systems, die Politik und nicht Recht verwirklicht. Ihre Entscheidungen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, jederzeit im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit in Frage gestellt und vor Gericht gebracht werden zu können.

stieß auch auf grundsätzliche Bedenken, die an die Systemtheorie Luhmannscher Prägung anknüpften. Ihr zufolge verfügt die moderne Gesellschaft auf Grund ihrer (horizontalen) Ausdifferenzierung in verschiedene Funktionssysteme über kein (übergeordnetes) Zentrum, von dem aus gesteuert werden könnte. Die operative Geschlossenheit der einzelnen Teilsysteme läßt ein Einwirken von außen (der gesellschaftlichen Umwelt) nicht zu. Die politische Theorie hat sich zwar mit der Abkehr vom hierarchischen Steuerungsmodell von der Vorstellung eines umfassenden staatlichen Steuerungsvermögens distanziert. An der Konzeption von »Steuerung« als der (»zumindest dem Anspruch nach«) besonderen Funktion des politisch-administrativen Systems hält sie jedoch fest, wobei der Steuerungsanspruch auf eine »absichtsvolle(.) Beeinflussung sozialer Prozesse« zurückgenommen ist.⁷ Sie reagiert damit auf die von der empirischen policy-Forschung in der politischen Praxis ausgemachten Weisen von staatlicher Aufgabenerledigung bzw. von »Governance«-Formen, die sich weder dem Modell des Marktes als Modus reiner (staatsfreier) gesellschaftlicher Selbststeuerung bzw. Selbstorganisation noch dem der Hierarchie als Modus zentralstaatlicher Anordnung (Steuerung) zuordnen lassen.⁸ Von diesen interessieren hier vor allem diejenigen Regulationsformen, die auf einem Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren beruhen.⁹ Der für sie verwandte Sammelbegriff des (Politik-) Netzwerks knüpft in erster Linie an das Strukturmerkmal der Verbindung von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre an.¹⁰ Daneben hat sich als übergreifende Kategorie der Begriff des Verhandlungssystems etabliert, der auf den spezifischen (marktanalogen)

7 Mayntz 1996, S. 157. »Steuerung« wird dabei nur noch als »eine(.) bestimmte(.) Art zielgerichteten Handelns von Subjekten« verstanden (a.a.O., S. 165).

8 Vgl. hierzu Mayntz (1996) mit einem knappen Abriß zur Entwicklung der Theorie politischer Steuerung in der Politikwissenschaft.

9 Weitere Hauptgruppen nicht-hierarchischer Regulationsformen sind das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in neo-korporatistischen Entscheidungsstrukturen und die gesellschaftliche Selbststeuerung in Form staatlich delegierter Selbstverwaltung ohne Beteiligung staatlicher Instanzen (private interest government), wie sie etwa im Bereich des Gesundheitswesens von den kassenärztlichen Vereinigungen und den Krankenkassen wahrgenommen wird.

10 Mayntz/Scharpf 1995b, S. 60. Der Objektbereich, auf den der Begriff des Politiknetzwerks Anwendung findet, wird im einzelnen unterschiedlich weit gefaßt. Die Bandbreite reicht von relativ festgefügtten, dauerhaften Verbindungen aus Interessenverband, Behörde und Parlamentariern bis hin zu kurzfristig gebildeten, auf spezifische Entscheidungsbedarfe (issue networks) gemünzten, auch eine größere Anzahl von Akteuren einschließende Allianzen. Mayntz/ Scharpf (1995a, S. 26) fassen unter den Begriff des Politiknetzwerks Konstellationen, in denen »sowohl auf Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt sind.«

Mechanismus der Handlungskoordination durch freiwillige Vereinbarungen Bezug nimmt. Die besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der (unterstellten) Möglichkeit, auf Entscheidungsprozesse, die als Verhandlungssysteme organisiert sind, »absichtsvoll« bzw. »zielgerichtet« einwirken zu können. Die Steuerungsabsicht zeitigt freilich nicht ohne weiteres ein entsprechendes Steuerungsergebnis, sie ist allenfalls eine notwendige, aber keinesfalls eine hinreichende Bedingung für den angestrebten Steuerungserfolg.¹¹ Im übrigen ist keineswegs von vornherein ausgemacht, daß es in erster Linie die staatlichen Akteure sind, die den Verhandlungsprozeß und seinen Ausgang »steuern«. Die Wahrscheinlichkeit dafür, daß es sich umgekehrt verhält und gesellschaftliche Akteure die Oberhand gewinnen, dürfte um so größer sein, je mehr die staatliche Seite auf das Wissen und die Handlungsressourcen angewiesen ist, über die die Gegenseite im jeweiligen Regelungsbereich exklusiv verfügt. Es spricht vieles dafür, daß es gerade die »starken« gesellschaftlichen Akteure sind, mit denen staatliche Instanzen in Verhandlungen treten (und den damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwand auf sich nehmen), weil sie antizipieren, mit autoritativen Maßnahmen nur mehr den hartnäckigen Widerstand der Betroffenen bis in die letzte Gerichtsinstanz herauszufordern.

Unter rein steuerungstheoretischen Gesichtspunkten befinden sich die in solche Verhandlungssysteme eingebundenen staatlichen Akteure gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren insofern in einer privilegierten Position, als die Verhandlungsergebnisse unter dem Vorbehalt ihrer rechtlichen Ratifizierung bzw. des hoheitlichen Letztentscheids im Falle der Nichteinigung stehen. Das beanspruchte Steuerungspotential der staatlichen Seite i. S. einer »absichtsvollen« Einflußnahme stützt sich weniger auf die tatsäch-

- 11 Das Definitionsmerkmal der »absichtsvollen Beeinflussung« ist einem dem handlungstheoretischen Ansatz einverleibten Steuerungsbegriff immanent, wie auch ein amorpher Machtbegriff wie derjenige Webers nur in intentionalen Zusammenhängen verständlich ist: Steuerung und Macht werden begreifbar (gemacht), indem unterstellt wird, *als ob* mit ihnen eine Absicht tatsächlich wirke. Überhaupt ist jedes soziale Handeln per se in intentionale Zusammenhänge eingebettet, worauf z.B. Luhmann (1972, S. 40ff. (43), S. 94ff.; 1993, S. 124ff. (131), S. 554f.) abstellt, wenn er die gesamtgesellschaftliche Funktion des Rechtssystems in der Sicherung von kontrafaktisch stabilisierten (= normativen) Verhaltenserwartungen sieht. Danach stützt Recht nur die Erwartung auf normgemäßes Verhalten, nicht aber das normgemäße Verhalten selbst. Die Enttäuschung des eigenen normgemäßen Erwartens durch normwidriges Verhalten anderer ist demnach nicht ausgeschlossen. In diesem Fall aber – und darin liegt der Sicherungsmechanismus von Recht – kann sich der Enttäuschte darauf berufen, seine Erwartung zu Recht gehegt zu haben, und sich dies ggf. auch auf dem Rechtsweg, also vor Gericht, bestätigen lassen (wobei er freilich das Risiko eingeht, daß ihm unrechtmäßiges Erwarten bescheinigt wird). Recht stellt also der Gesellschaft nur einen Fundus von Verhaltenserwartungen zur Verfügung, die gegenüber anderen möglichen Erwartungen in besonderer Weise geschützt sind, so daß sie auch im Enttäuschungsfall weiter aufrechterhalten werden können.

liche Ausübung der Option zugunsten einseitig-hoheitlicher Eingriffe.¹² Vielmehr gründet es in der Antizipation der möglichen Intervention, die gewissermaßen richtungsweisend auf den Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß selbst ausstrahlt. Ob in der jeweils konkret gegebenen Konstellation der beteiligten Akteure der »Schatten« des Rechts bzw. der Hierarchie ausreicht, um zu verhindern, daß sich mächtige gesellschaftliche Partialinteressen mittels dezentraler, gegenüber der Öffentlichkeit abgeschirmter Verhandlungssysteme zu Lasten Dritter bzw. der Allgemeinheit durchsetzen, bleibt prinzipiell eine offene – und nicht zuletzt auch demokratietheoretisch relevante – Frage, zumal in solchen Verhandlungssystemen oft genug Vertreter widerstreitender (antagonistischer) Interessen aufeinandertreffen, denen es zumindest auch und ggf. sogar ausschließlich um die größtmögliche Wahrung des eigenen Nutzens geht.

Das Konzept eines sich im »Schatten des Rechts« konstituierenden Verhandlungssystems – was sich nicht zuletzt als Reaktion auf die »regulatorische Überforderung des Staates«¹³ verstehen läßt – setzt nicht notwendig voraus, daß man von einer tatsächlichen Wirkmächtigkeit angedrohter einseitig-hoheitlicher Intervention auf Verhandlungsverlauf und -ergebnis ausgeht. Vielmehr gibt es ebenso Raum, jenes Wirkungspotential in Frage zu stellen. Insofern bot es sich an, dieses Konzept als Analyserahmen der vorliegenden Untersuchung zugrunde zu legen. Es ermöglicht, von einer Einbettung des Rechts in ein – wie aufgezeigt – 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. gar verzichtet werden muß.

Diese Fragen lassen sich an Hand des erhobenen Fallmaterials im einzelnen beantworten. Oft genug machte die Stadt von dem ihr nicht nur von der Theorie zugesprochenen, sondern auch praktisch verfügbaren Privileg des hoheitlichen Letztentscheids keinen Gebrauch. Dies geschah nicht unbedingt freiwillig. Vielmehr hatte sie bei objektiv gegebenem und subjektiv wahrgenommenem Machtgefälle in konkreten Verhandlungssituationen (zumeist) keine Wahl, als auf die Inanspruchnahme der Handlungsressource Recht zu verzichten. Solche Verzichtseleistungen seien zur Veranschaulichung beispielhaft angedeutet. Statt die Handlungsressource Recht zu mobilisieren, um zumindest die nachteiligen Folgen der Werkserweiterung für die umliegenden Bewohner und die städtebauliche Infrastruktur in

12 Wenn die staatliche Seite regelmäßig auf hoheitliches Handeln zurückgreifen müßte, das sie wegen dessen prekären bzw. unzulänglichen Steuerungseffekten mit der Etablierung eines Verhandlungssystems gerade vermeiden wollte, könnte man dies schwerlich als »Steuerungserfolg« verbuchen.

13 Schuppert 2001, S. 246.

Grenzen zu halten, übte die Kommune sich weitgehend in Rechtsvermeidung bzw. Rechtsverzicht. Soweit Recht überhaupt zum Einsatz kam, diente es vornehmlich dazu, die betrieblichen Erweiterungsmaßnahmen mit der erforderlichen rechtlichen Legitimation – oft unter Berufung auf Ausnahmetatbestände – zu versehen. Mit ihrer Rechtsabstinenz bekräftigte die Stadt ihre Abhängigkeit vom Unternehmen. Auf der anderen Seite hätte sie bei einem rechtlichen Vorgehen gegen die Heidelberger Firma das Risiko eingehen müssen, daß das Werk zumindest auf mittlere Sicht an einen anderen Standort verlegt worden wäre, eine Konsequenz, die sie ja gerade zu verhindern bestrebt war (daß die Stadt am Ende doch das Werk verlieren sollte, gründete nicht in ihrem Verhalten gegenüber dem Unternehmen).¹⁴ Auch bei den Verhandlungen über den Erwerb des frei gewordenen MAG-Areals verzichtete die Stadt darauf, mit Hilfe hoheitlicher Maßnahmen den Zutritt zum Betriebsgelände für die Entnahme von Bodenproben zu erzwingen. Sie fürchtete, daß in diesem Fall die Firma ihr Verkaufsangebot zurückziehen würde.¹⁵

Der hier gewählte Analyseansatz des Verhandlungssystems bietet auch die Chance, eine sich auf rechtlichem Gebiet abzeichnende Entwicklung erfassen zu können, welche möglicherweise forciert werden könnte, sollte der von der Verwaltungsrechtswissenschaft derzeit propagierte konzeptionelle Zugriff auf die »Steuerungsressource« Recht tatsächlich umgesetzt werden.¹⁶ Schon jetzt läßt sich im Rahmen von Verhandlungssystemen beobachten, daß allgemeinverbindliches materielles Recht zugunsten von Regelungen zurücktritt, an denen die zu regulierenden gesellschaftlichen Akteure selbst mitwirken, ohne dazu wie der formelle, demokratische Ge-

14 Zur nahezu regelmäßigen Konsequenz, daß langfristig angelegte Sozialbeziehungen ihr Ende finden, wenn sich einer der Beteiligten auf Recht beruft, vgl. Blankenburg 1980.

15 Die am vorliegenden Fall aufgezeigten Mechanismen ungleicher Machtverteilung und deren Folgen für das Handlungsvermögen der öffentlichen Hand sind keineswegs singulär. Fälle mit analogen Strukturen lassen sich unschwer finden. Ein Beispiel aus jüngster Zeit dürfte die Kooperation des Bundesverkehrsministeriums mit dem Betreiberkonsortium Toll Collect GmbH zur Installation eines satellitengestützten Mautsystems abgeben.

16 Auf der anderen Seite ist man angesichts der nicht zu leugnenden Steuerungsdefizite bestrebt, die Erwartungen an die Leistungsfähigkeit hoheitlichen Rechtsvollzugs abzusenken. Dies geschieht einmal auf der begrifflichen Ebene, indem man darauf verweist, gar keinen »umfassenden und stringenten« Steuerungsanspruch zu erheben, und der Kritik an der Steuerungsfähigkeit des Rechts einen »überzogenen, mechanistischen« Steuerungs-begriff vorhält (Schmidt-Aßmann 1994, S. 152). Zum anderen geschieht es auf der inhaltlichen Ebene, indem das Steuerungsinstrumentarium von seiner weitgehenden Ausrichtung auf das Vollzugsrecht gelöst und auf sämtliche Arten des Rechts, insbesondere auch das Verfahrens-, Organisations- und Finanzrecht, mit erstreckt wird (Schmidt-Aßmann 1998, S. 20, S. 22).

setzgeber legitimiert zu sein.¹⁷ Auf diese Weise vollzieht sich unterhalb der Ebene zentralstaatlicher Rechtssetzung ein Prozeß, der sich als gesellschaftliche Pluralisierung des öffentlichen Rechts bezeichnen läßt.¹⁸ So steht der einzelfallbezogene Verwaltungsvertrag beispielhaft für die (Rechts-) Form, mit und in der gesellschaftlich-plurales Recht (Teubner) geschaffen wird.¹⁹ Zwingend ist die vertragliche Ratifizierung der mit gesellschaftlichen Normadressaten getroffenen Absprachen und Regelungen nicht. Die Verwaltung kann es auch, wenn es ihr opportun erscheint, bei einer nicht-rechtsförmlichen Einigung belassen.²⁰ So gesehen sieht eine normativ am Steuerungsanspruch des Rechts festhaltende Verwaltungsrechtswissenschaft nicht zuletzt ihre Aufgabe darin, die verschiedenen Formen kooperativen, vereinbarten Rechts, das Verwaltungshandeln inzwischen hervorgebracht hat, in rechtliche Strukturen einzufassen.²¹ Die sich im Kontaktfeld von staatlichen Regelungsbefugnissen und gesellschaftlichen Interessen vollziehende Teilprivatisierung von Rechtsetzung soll auf diese Weise in den Kontrollbereich des Rechts (wieder) zurückgeholt werden.²² Doch in dem Maße, wie die Lösung in einer Regulierung der Selbstregulierung gesucht wird, d. h. durch Strukturierung des Selbstregulierungsprozesses vornehmlich mit organisations- und verfahrensrechtlichen Mitteln,

- 17 Das Legitimationsdefizit betrifft speziell die hier vorrangig interessierenden gemischt staatlich-gesellschaftlichen Verhandlungssysteme. Anderes gilt bei staatlich delegierter Selbstverwaltung.
- 18 Eine generelle Tendenz zur Ausbildung eines pluralen Rechts bzw. zu einer pluralen Rechtsbildung (zumindest) im Bereich der privaten Wirtschaft sieht Teubner (1991) gegeben.
- 19 Zum Verwaltungsvertrag als Rechtsform konsensualen Verwaltungshandelns mit dem Bürger bzw. mit gesellschaftlichen Akteuren s. Schmidt-Aßmann (1998, S. 264ff.). Verwaltungsverträge können öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sein. In beiden Fällen handelt die Verwaltung auf der Grundlage »rechtsgebundener Kompetenz« (S. 265) und nicht – wie ihr Vertragsgegenüber – auf der Grundlage privater Vertragsfreiheit.
- 20 Die Verwaltung bleibt auch bei nicht-rechtsförmlichem (sog. schlichtem) Handeln rechtsstaatlichen Grundsätzen wie der Gesetzesbindung oder den Geboten der Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung und Neutralität verpflichtet. Die Informalität setzt diese Handlungsform freilich leicht dem Verdacht aus, die Gesetzesbindung der Verwaltung auszuhöhlen und den Schutz Dritter wie auch des Gemeinwohls zu gefährden. S. dazu Schmidt-Aßmann 1998, S. 269ff.
- 21 Schmidt-Aßmann 1998, S. 26ff.; s. auch ders. 1994, S. 153ff. Wieweit kooperatives Verwaltungshandeln tatsächlich nur eine Ergänzung (S. 155) des Vollzugsmodells darstellt und nicht an dessen Stelle tritt, muß hier nicht entschieden werden.
- 22 S. dazu ausführlich Schuppert 2001, dessen Ausführungen unter der programmatischen Überschrift »Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft« stehen.

in dem Maße verlieren materiell-rechtliche Regelungen weiter an Bedeutung.²³

3. Untersuchungsmaterial für die Fallrekonstruktion

Die Fallrekonstruktion stützt sich zu wesentlichen Teilen auf die Protokolle der öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats (GR) und seiner hier relevanten Ausschüsse – Verwaltungsausschuß (VA) und Bauausschuß (BA) – einschließlich der zugehörigen Verwaltungsvorlagen sowie auf einschlägige Artikel der beiden Lokalzeitungen »Geislinger Zeitung« (GZ) und »Neue Württembergische Zeitung« (NWZ).²⁴ Die genannten Quellen wurden für die Jahre 1945-1965, den für die Expansionsphase der MAG maßgeblichen Zeitraum, und für die Jahre 1975-1998, in denen sich die Verlegung der MAG in den Nachbarort, der Erwerb des angestammten Kernareals des Werks durch die Stadt und die langwierige Sanierung des Geländes und dessen Wiederbebauung zur weiteren Nutzung vollzog, systematisch ausgewertet.²⁵ Ergänzend dazu wurden zu einzelnen Vorgängen weitere behördliche Aktenmaterialien wie etwa zu Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren und gerichtlichen Auseinandersetzungen, ferner Denk- und Festschriften sowie ausgewählte Daten zur örtlichen und regionalen Sozialstruktur herangezogen. Außerdem wurden mit den beiden ehemaligen, zwischen 1962 und 1998 amtierenden Oberbürgermei-

23 Schmidt-Aßmann 1998, S. 25, mit einer impliziten Warnung davor, auf »die klassische rechtliche Steuerung durch materielle Gesetzesprogramme« (gänzlich) zu verzichten. Demgegenüber hat Pitschas (2002, S. 224) den »grundgesetzlichen Verfahrensstaat« im Blick, der »in der sozialen Demokratie auf ›Kooperation‹ als maßgebliche Form einer *prozedural gesteuerten Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft in Sachfragen* ›nach innen‹ wie ›nach außen‹, also auf rationale Kommunikation, Interaktion, Abstimmung und – wo kompetenziell nach der Zuständigkeitsordnung erforderlich bzw. geboten – auf gemeinsames binnenadministratives Handeln von Organen und Behörden einerseits und im Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft bzw. Bürgern durch Rücknahme des Staatssektors sowie *Pluralisierung des verbleibenden Staatshandelns* andererseits (setzt).« (Hervorheb. von uns). Ausführlich zum Stand der Diskussion über den »prozedurale(n) Steuerungsmodus« vgl. Sandforth 2002.

24 Zur Geeignetheit der Berichterstattung in Tageszeitungen, speziell Lokalzeitungen, als ergänzender und relativ unabhängiger (Sekundär-) Quelle zu den im Primärmaterial (hier den Gemeinderatsprotokollen und anderen behördlichen Dokumenten) dargestellten Vorgängen vgl. statt vieler Derlien 1982, S. 128f.

25 Zum 1.1.1975 haben sich die beiden Zeitungen zur »Geislinger Zeitung-NWZ« vereinigt. Die GZ war nach dem Krieg erstmals am 1.10.1949, die »Neue Württembergische Zeitung« (NWZ) bereits ab August 1949 mit einer Geislinger Ausgabe mit Lokalteil erschienen. Zur Entwicklung der GZ s. Scheibner 1952 und Goes 1973, S. 366, zur NWZ Goes 1973, S. 377f.

stern der Stadt Intensivinterviews zu den die MAG betreffenden Entscheidungsprozessen durchgeführt.²⁶

Die Auswahl des Untersuchungsmaterials reflektiert den auf das kommunale Verwaltungshandeln ausgerichteten Untersuchungsansatz.²⁷ Für die in den Gemeinderatsprotokollen und den sonstigen herangezogenen Verwaltungsunterlagen dokumentierten Entscheidungsprozesse gilt freilich, daß sie jeweils nur einen selektiven Zugang zur Realität eröffnen. Sie sind mehr oder weniger bewußt der Perspektive und im Einzelfall auch den gezielten Darstellungsbedürfnissen derjenigen verhaftet, die sie erstellt haben oder die an ihrer Erstellung mittelbar beteiligt waren.²⁸ Speziell die Sitzungsprotokolle des Gemeinderats stellen keine wortwörtliche und insoweit keine vollständige Aufzeichnung des jeweiligen Debattenverlaufs dar – wie dies etwa bei den Plenarprotokollen des Deutschen Bundestags der Fall ist. Vielmehr handelt es sich bei ihnen um eine gestraffte Wiedergabe der zentralen Diskussionsbeiträge, wie sie der zur Verwaltung gehörende Protokollant (Ratsschreiber) jeweils wahrgenommen hat.²⁹ Im übrigen versteht sich von selbst, daß die hier verwendeten Quellen über informelle Vorgänge nur begrenzt Auskunft zu geben vermochten.

4. Gang der Darstellung

Der vorgestellte, handlungsorientierte Analyseansatz setzt eine weitreichende Rekonstruktion der Prozesse voraus, die den Untersuchungsgegenstand als »Fall« konstituieren. Dies schließt – nicht zuletzt zum besseren

26 Der zuvor, ab 1952 – und damit in den für die MAG-Erweiterung entscheidenden Jahren – amtierende Oberbürgermeister war während seiner zweiten Wahlperiode im Frühjahr 1962 gestorben.

27 Insofern konnte es hingenommen werden, daß einschlägige interne Unterlagen des Unternehmens zu den damaligen Vorgängen nicht zugänglich waren, so daß die dort abgelaufenen Entscheidungsprozesse nur bedingt rekonstruiert werden konnten.

28 Zur Selektivität von (Verwaltungs-) Akten vgl. Blankenburg 1975, S. 195, Seibert 1981, S. 33f. sowie Hellstern, G.-M., 1984, insbes. S. 201-206.

29 Dabei kam es der vorliegenden Untersuchung entgegen, daß die Ratsschreiberei – jedenfalls nach eigener Darstellung – um eine möglichst ausführliche Wiedergabe der einzelnen Debattenbeiträge bemüht war, statt sich wie andere Gemeinden darauf zu beschränken, lediglich die gefaßten Beschlüsse zu protokollieren. Tatsächlich verzeichnen die erhobenen Protokolle in erheblichem Umfang namentlich ausgewiesene Wortbeiträge. Gleichwohl garantiert dies natürlich nicht Vollständigkeit im Sinne eines stenographischen Berichts. Im übrigen ist im Hinblick auf die Aussagekraft der Ratsprotokolle zu bedenken, daß sie vom Oberbürgermeister (OB) und von zwei weiteren Ratsmitgliedern abzuzeichnen waren und im übrigen von jedem anderen Ratsmitglied im Hinblick auf ihre Richtigkeit in Form einer Protokollrüge in Frage gestellt werden konnten. Insoweit unterlagen die Niederschriften einer Art institutionalisierter Kontrolle.

Verständnis – auch einen Blick auf die kommunalen Rahmenbedingungen ein, unter denen sich der Fall ereignet hat. Deshalb zeichnet das nachfolgende Kap. II zunächst einige ausgewählte Aspekte der historischen Entwicklung der Stadt und ihrer sozioökonomischen Infrastruktur, darunter auch die Entwicklungsstadien der MAG, in knapper Form nach.

Kap. III enthält den ersten Teil der Fallstudie, die Ausdehnungsphase der MAG in den Jahren 1950-1965. In ihm wird nach einem Überblick über die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen, insbesondere die personelle Zusammensetzung der (Selbst-) Verwaltung (Ziff. 1), der Ablauf des MAG-Erweiterungsprozesses im einzelnen nachgezeichnet (Ziff. 2) und im Hinblick auf die Rolle des Rechts als Handlungsressource für die beiden Hauptakteure, das Heidelberger Unternehmen und die Stadt, analysiert (Ziff. 3.). Daran schließt sich ein Exkurs an (Ziff. 4), der Verlauf und Ergebnis der in den Jahren 1972 bis 1975 in Baden-Württemberg vollzogenen Gemeinde- und Verwaltungsreform unter dem Gesichtspunkt der kommunalpolitischen Interessen der Stadt untersucht.

Kap. IV enthält den zweiten, den Zeitraum zwischen 1975 und dem Ende der 1990er Jahre umfassenden Teil der Fallstudie, den Wegzug der MAG in den Nachbarort und dessen Folgen für die Stadt. Nach einem einleitenden Überblick (Ziff. 1) werden Vorbereitung und Durchführung der Werksverlegung (Ziff. 2), Erwerb des altstadtnahen MAG-Kernareals durch die Stadt (Ziff. 3) und die für die städtebauliche Neuordnung des Geländes notwendig gewordene Altlastensanierung (Ziff. 4 und 5) in ihren Entscheidungsabläufen dargestellt. Abschließend wird wiederum untersucht, welche Rolle das Recht bei der Umsetzung der vom Unternehmen beschlossenen Werksverlegung nach Amstetten (Ziff. 6) sowie bei der Entscheidung der Stadt zugunsten des Erwerbs des MAG-Kernareals und der Bewältigung der damit verbundenen Folgeprobleme spielte (Ziff. 7).

Die ausgebreitete Materialfülle läßt es angezeigt erscheinen, dem Leser einige Hinweise für eine eingrenzende, selektive Lektüre zu geben. So könnte man für den ersten Teil der Fallstudie mit dem Überblick über den MAG-Erweiterungsprozeß (Kap. III, Ziff. 2.1) beginnen und von dort sogleich zum Analysekapitel (Ziff. 3) übergehen. Soweit die Lektüre Bedarf oder Interesse an näheren Informationen zur Kommunalgeschichte, den kommunalpolitischen Rahmenbedingungen oder zum Verlauf der Werkserweiterung entstehen läßt, können die betreffenden Kapitel bzw. Abschnitte an Hand der in den Anmerkungen zu findenden Verweisungen oder auch über das Inhaltsverzeichnis aufgesucht werden. Vergleichbares gilt für den zweiten Teil der Fallstudie. Auch hier könnte man mit dem Überblick, nunmehr über den Wegzug der MAG, den Erwerb des frei gewordenen Betriebsareals durch die Stadt und die auf diese überwälzte Altlastensanierung (Kap. IV, Ziff.) beginnen, um sich anschließend gleich den Analyse teilen (Ziff. 6 und Ziff. 7) zuzuwenden. Die Möglichkeit, auf die dazwi-

schen liegenden deskriptiv-rekonstruktiven Abschnitte zurückzugehen, bleibt unbenommen.³⁰

30 Die hier gewählte Trennung von Deskription und Analyse bringt es mit sich, daß ein gewisses Maß an Redundanz nicht zu vermeiden ist.