
Valérie Lozac'h

Die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik vor neuen Herausforderungen*

1. Einleitung

In den westeuropäischen Ländern ist das immer größere Engagement der Städte im wirtschaftlichen Bereich ein allgemein zu beobachtendes Phänomen.¹ Dabei haben die Formulierung und die Implementierung einer kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik² eine zentrale Rolle gewonnen. Seit 1989 gilt dies ebenso für die ostdeutschen Kommunen. Dort stellt die Wirtschaftsförderung eine unumgängliche Herausforderung dar, da der Zusammenbruch des DDR-Regimes und die daraus folgende deutsche Einigung zu einer wirtschaftlichen Krise geführt haben, die vor allem durch den Abbau zahlreicher Unternehmen und durch die Entwicklung einer hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist.

Diese Situation ist vor allem in den sogenannten „sozialistischen Musterstädten“ wie Eisenhüttenstadt zu beobachten, weil sie von dem wirtschaftlichen Umbruch in Ostdeutschland sehr stark betroffen sind, was in erster Linie mit den Besonderheiten der lokalen wirtschaftlichen Struktur zusammenhängt.³ Da Eisenhüttenstadt zur DDR-Zeit als Experimentierfeld für das Organisationsmodell der Planwirtschaft konzipiert wurde, war der Schritt in die Marktwirtschaft um so schwieriger. Die industrielle Aktivität in der Kommune beruhte auf Bedingungen, die heute obsolet sind und sogar als negative Hinterlassenschaften wirken. Daher mußte die Stadt nach der „Wende“ die bittere Erfahrung machen, ihre zentrale wirtschaftliche Bedeutung gegen den Status einer industriellen Krisenstadt einzutauschen.

Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, werden nach einer Erörterung der lokalen Ausgangssituation die Aufgaben und Instrumente der

* Für die freundliche Unterstützung bei der Korrektur bedanke ich mich bei Daniela Philippi und Boris Petzold.

1 M. Mayer, Public-Private Partnership. Eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik?, in: Kommunalpolitik, hrsg. von R. Roth und H. Wollmann, Bonn 1993, S. 440; K.-H. Naßmacher, Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Staat und Stadt, hrsg. von B. Blanke (Sonderheft Politische Vierteljahresschrift [1991] 22), S. 440-460.

2 Die kommunale Wirtschaftsförderung umfaßt alle Maßnahmen, die zur Verbesserung der örtlichen Bedingungen und zur Vermehrung der Wirtschaftsunternehmen beitragen, mit dem Ziel, Produktion und Beschäftigung zu steigern.

3 Die Charakteristika werden wir hier nicht näher dargestellt, da sie schon in den vorangegangenen Beiträgen – vor allem in dem Artikel von Dorothee Kohler – erläutert wurden.

Wirtschaftsförderungspolitik und ihre konkreten Anwendungen beschrieben. Da diese bisher nur wenige konkrete Ergebnisse vorzuweisen haben, sollen anschließend in einer Art Bilanz die vielfältigen Schwierigkeiten, auf die die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik in Eisenhüttenstadt stößt, erläutert werden.

2. Die Ausgangssituation

Die Stadt Eisenhüttenstadt stand 1989 vor einer Vielzahl von wirtschaftlichen Hemmnissen. Diese hingen vor allem mit der industriellen Monostruktur zusammen. Das Kombinat EKO-Stahl war mit einer Personalstärke von ca. 12.000 Mitarbeitern der größte Arbeitgeber der Region. Die Dominanz des Kombinats hat der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung geschadet, weil sie die Entstehung eines aus kleinen und mittelständischen Betrieben bestehenden industriellen Gefüges verhinderte. Außerdem war das Kombinat durch eine vertikal integrierte und konzentrierte Organisation bestimmt, was dazu führte, daß es nicht zur Bildung eines Netzwerkes industrieller Beziehungen kam, auf dem eine regionale Wirtschaft aufgebaut werden konnte.⁴

Hinzu kamen noch strukturelle Schwächen, die nach der „Wende“ eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des EKO und damit zusammenhängend einen rapiden Rückgang der Produktion nach dem Eintritt in die Marktwirtschaft zur Folge hatte.⁵ Dies war nicht allein auf veraltete technische Anlagen des ehemaligen Kombinats zurückzuführen, sondern vor allem auf eine technologische Lücke: Im Jahre 1989 fehlte zu einem integrierten Hüttenwerk mit geschlossenem Produktionszyklus noch immer ein Warmwalzwerk, was erhöhte Transportkosten sowie eine starke Abhängigkeit von Importen zur Folge hatte. Zusätzlich wirkte der Konkurrenzdruck durch westdeutsche wie westeuropäische Stahlproduzenten um so stärker, da sich dieser wirtschaftliche Sektor in einer Krise befand. Die Entscheidung für die Erhaltung des Standortes Eisenhüttenstadt löste daher innerhalb der westdeutschen Stahlbranche scharfe Proteste aus, deren Vertreter einen Mangel an wirtschaftlicher Rationalität kritisierten.⁶

4 D. Kohler, Eisenhüttenstadt: Eine Stahlregion zwischen Plan- und Marktwirtschaft, in: Konzern und Region. Zwischen Rückzug und neuer Integration, hrsg. von H. Kilper und D. Rehfeld, Münster/Hamburg 1994, S. 67.

5 Im Unterschied zu den anderen osteuropäischen Ländern leidet Ostdeutschland seit der Vereinigung unter der Konkurrenz auf dem eigenen Markt.

6 Die Erhaltung von EKO war eine politische Entscheidung, bei der die sozialen Aspekte in den Vordergrund gestellt wurden. Die Schließung des Betriebs hätte zu hohe soziale Kosten mit sich gebracht und die Zukunft der Stadt stark gefährdet. Die Reaktionen der Bevölkerung zeigen, daß die Erhaltung des Stahlwerkes für den sozialen Frieden notwendig war. Im Jahre 1993 hat sich dafür die ganze Stadt unter dem Motto „Eisenhüttenstadt muß leben: darum Stahl!“ Monate lang mobilisiert, wobei Mahnwachen, Petitionen und Demonstrationen organisiert wurden.

Ein weiteres Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung stellte die geographische Lage der Stadt dar. Das Ansiedlungsgebiet wurde zu DDR-Zeiten vor allem nach politischen Kriterien ausgesucht. Die Standortwahl verwies zum Teil auf den ideologischen Ansatz, der nach der Parole „Industriearbeiter aufs Land“ die Verankerung der Arbeiterklasse im ländlichen Raum zum Ziel hatte.⁷ Zwar bot die Nähe zu den osteuropäischen Ländern auch wirtschaftliche Argumente, da das Eisenerz aus der Sowjetunion und der Koks aus Polen kamen. Der Standort brachte durch die Nähe zur Grenze und die Wasserstraße (Oder-Spree-Kanal) auch gewisse Transportvorteile.⁸ Mit der Ankündigung der Wirtschafts- und Währungsunion waren aber die wirtschaftlichen Beziehungen mit den östlichen Nachbarn – d.h. das alte Zuliefersystem sowie in Gegenrichtung der östliche Absatzmarkt – praktisch verschwunden. Die Stadt stand nun vor der neuen Situation, eine Lage am östlichen Rand Deutschlands und in der Peripherie der EU einzunehmen.⁹ Erschwerend kam noch hinzu, daß Ostbrandenburg eine strukturschwache Region ist, die nicht mehr zum „Speckgürtel“ Berlins gehört und von den dort durchgeführten Investitionen profitieren kann. Ferner verfügte die Stadt wegen der Grenzsituation nur über ein halbes Umland. Die polnische Nachbarregion stellte zu diesem Zeitpunkt wegen der ungleich schwächeren Wirtschaftsstruktur keinen adäquaten Absatzmarkt dar.

Auch wenn die Verkehrsverbindungen – z.B. in Richtung Berlin – eher günstig erschienen, waren sie kurz nach der „Wende“ – wie generell in der ehemaligen DDR – in einem schlechten Zustand.¹⁰ Auch die kommunale Infrastruktur war für die Entwicklung einer wirtschaftlich lebensfähigen Struktur ungenügend. Durch den künstlichen Charakter der Stadt und den mit der Zeit angewachsenen Mangel an finanziellen Mitteln wurde ein Nachholbedarf immer zwingender notwendig, insbesondere im Dienstleistungsbereich.

3. Ziele und Instrumente der Wirtschaftsförderungspolitik

Seit der „Wende“ steht Eisenhüttenstadt vor zwei großen Herausforderungen, die zwar aufeinander aufbauen, jedoch schwierig in der gemeinsamen Umsetzung erscheinen. Das Hauptziel liegt darin, die industrielle Monstruktur mit den Mitteln einer Diversifizierungspolitik aufzubrechen. Die

7 J. Niebur, Zwischen Stillelegung und Privatisierung. Die Sanierung eines Stahlstandortes, in: Krisen, Kader, Kombinate. Kontinuität und Wandel in ostdeutschen Betrieben, hrsg. von M. Heidenreich, Berlin 1992, S. 97.

8 Ebenda, S. 96.

9 S. Krätke, Ostbrandenburg im Strukturbruch. Probleme und Potentiale der deutsch-polnischen Grenzregion, in: BISS public, 6 (1996) 18, S. 55.

10 A. Gastou, Le développement économique à Eisenhüttenstadt, in: Allemagne d'Aujourd'hui, S. 23.

Grundbedingung für den Erfolg einer Diversifizierungspolitik ist allerdings der Erhalt des EKO. Zum einen basiert eine Vielzahl von Betriebsgründungen auf Ausgründungen von Betriebsteilen des ehemaligen Kombinats, zum anderen können neue Unternehmensgründungen überwiegend nur im Umfeld der Stahlindustrie entstehen. Ungefähr 5000 Menschen arbeiten gegenwärtig in den direkt vom EKO abhängigen Unternehmen. Auf längere Sicht wird aber auch ein Gesamtkonzept erarbeitet, das unterschiedliche Projekte zum Zweck einer globalen Entwicklung der wirtschaftlichen Region miteinander verknüpft.

Die Umstrukturierung des ehemaligen Kombinats

Die Erhaltung des ehemaligen Kombinats setzte zunächst seine Privatisierung voraus. Dafür war die Treuhandanstalt als vorübergehende Eigentümerin zuständig. Nach langem Hin und Her wurde EKO 1995 vom belgischen Unternehmen Cockerill-Sambre übernommen.¹¹ Parallel dazu wurden Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen unternommen. Einerseits wurden politische wie soziale und kulturelle Aufgaben, die das sozialistische Kombinat im Gegensatz zu kapitalistischen Unternehmen erfüllte, aufgegeben.¹² Andererseits konnte dank der Inbetriebnahme eines Warmwalzwerkes im Juli 1997 die technologische Lücke geschlossen werden. Diese Maßnahmen gingen allerdings mit einem starken Personalabbau einher: Gegenwärtig verfügt die EKO-Stahl AG nur noch über rund 2900 Arbeitskräfte. Dies hat in der Kommune zu einer Arbeitslosenquote von ca. 19 Prozent beigetragen. Zählt man noch die Beschäftigten auf dem zweiten Arbeitsmarkt (ABM) hinzu, besitzen ungefähr 30 Prozent keinen dauerhaften Arbeitsplatz.

In diesem Prozeß spielte die Kommune eine sehr begrenzte Rolle. Ihre Vertreter wurden zwar in die verschiedenen Etappen der Privatisierung einbezogen, verfügten jedoch über keine Kompetenzen. Die einzige Möglichkeit der Einflußnahme seitens der lokalen Politik bestand darin, die Entscheidungsträger auf Bundes- und Europaebene auf ihre Sorgen und Interessen aufmerksam zu machen. Dabei instrumentalisierte die Kommu-

11 Die Treuhandanstalt hatte bei der Suche nach einem Investoren viele Schwierigkeiten. Sie mußte mehrmals ihre Strategie neu definieren, da sich ihre anfänglichen Vorstellungen als unrealistisch erwiesen hatten. Vor allem aber mußte sie enorme Fördermittel zur Verfügung stellen, was zum dem von Christian von Hirschhausen beobachteten Paradox führte, daß die Kapitalisation von EKO hauptsächlich durch öffentliche Investitionen vollzogen wurde. Siehe C. v. Hirschhausen, *Du combinat socialiste à l'entreprise capitaliste. Une analyse des réformes industrielles en Europe de l'Est*, Paris 1996, S. 178-184.

12 Genauere Angaben über die interne Umstrukturierung des ehemaligen Kombinats bietet die Untersuchung von F. Bafou/A. Gastou/O. Giraud, *Monographie de l'entreprise E.S.: restructuration d'une aciérie dans le Brandebourg*, in: *Les Cahiers de l'Observatoire de Berlin* (1992) 14, S. 25-124.

ne die von allen Parteien unterstützte Mobilisierung der Bürger. Diese wurde als Druckmittel für die Artikulation von Forderungen an die höheren Ebenen genutzt. Diese Strategie verfolgte vor allem der zweite Bürgermeister (SPD).¹³ Als Vertreter der Stadt nach außen hat er sich vor den politischen Gremien für den Erhalt des EKO mit sehr viel Engagement eingesetzt. Ebenfalls nutzte ein Mitglied der FDP-Fraktion in der ersten Stadtverordnetenversammlung seine persönlichen Verbindungen als Bundestagsabgeordneter.

Die Diversifizierungspolitik

Kurzfristig konzentriert die kommunale Wirtschaftsförderung ihre Aktivitäten auf eine aktive Ansiedlungspolitik. In Anlehnung an das westdeutsche Modell liegt der Schwerpunkt bei der Mittelstandsförderung. Diese Strategie wird allgemein in Ostdeutschland zur Ankurbelung eines Wirtschaftsaufschwungs verfolgt: Die schwerfälligen großen Produktionsstrukturen sollen zugunsten kleiner dezentralisierter Unternehmen ersetzt werden.¹⁴ Da es zur DDR-Zeit kaum Privatunternehmen gab, ist es allerdings schwierig, an eine mittelständische Tradition anzuknüpfen. In Eisenhüttenstadt wird es dadurch erschwert, daß in der sozialistischen Musterstadt „kein Raum, nicht einmal Nischen, für kapitalistische Betriebe geschaffen wurden“.¹⁵

Konkret umfaßt die Ansiedlungspolitik mehrere Maßnahmen. Sie enthält zunächst die Entwicklung von neuen Gewerbegebieten, ein Vorgehen, das in den meisten ostdeutschen Kommunen zu beobachten ist.¹⁶ Dort wird bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen, neben den üblichen Maßnahmen im Rahmen der Liegenschaftspolitik, Vermessung und Erschließung, zusätzlich noch die Regelung der Eigentumsfragen verlangt. In Eisenhüttenstadt beschränkte sich dies nicht nur auf die Erschließung neuer Gewerbegebiete am Rande der Stadt, sondern erstreckte sich auch auf die Vermarktung nicht betriebsnotwendiger Flächen von EKO (ca. 500 ha.). „Im Zusammenhang mit der Flächenbereitstellung steht die Konzeptionierung und Entwicklung unternehmensorientierter Infrastruktur.“¹⁷ Dabei kon-

13 Im Februar 1993 löste er vorübergehend den abgewählten ersten Bürgermeister (CDU) ab; er wurde im folgenden Dezember durch die Bevölkerung direkt in sein Amt gewählt.

14 A. Sorge, Kleinbetriebe: Entstehung, Bestandsbedingungen und Entwicklungspotentiale, in: Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, hrsg. von B. Lutz, H.-M. Nickel, R. Schmidt und A. Sorge, Opladen 1996, S. 351f.

15 J. Niebur, Zwischen Stilllegung und Privatisierung (Anm. 7), S. 100.

16 B. Möller/R. Reißig, Interaktionsbeziehungen lokaler Akteure auf dem Politikfeld Wirtschaftsförderung, in: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, hrsg. von A. Eisen und H. Wollmann, Opladen 1996, S. 227-250.

17 B. Grabow/D. Henckel, Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Kommunalpolitik, hrsg. von R. Roth und H. Wollmann, Bonn 1993, S. 433.

zentriert sich Eisenhüttenstadt, abgesehen von der Sanierung kommunaler Straßen und Gebäude, auf die Schaffung günstiger Verkehrsanbindungen. Beispielsweise unterstützt die Kommune die Planung eines direkten Anschlusses an das Bundesautobahnnetz. Gleichzeitig soll sie an einem gemeinsamen Flugplatz mit Frankfurt/Oder beteiligt werden, um Geschäftsreisenden einen schnelleren Zugang zur Stadt zu ermöglichen.

Die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik schließt außerdem finanzielle Mittel der Kommune ein. Die Stadt verfügt über Kompetenzen und Spielräume bei der Festlegung von Hebesätzen wie der Grund- und Gewerbesteuer, um potentiellen Investoren günstige Rahmenbedingungen anzubieten.¹⁸ Sie kann beispielsweise eine Vergabe- und Beschaffungspolitik durch öffentliche Aufträge oder Finanzhilfen betreiben. Diese finanzielle Unterstützung ist um so wichtiger, als die mittelständischen Betriebe in den neuen Ländern wegen ihres Kapitalmangels häufig auf Fördermittel angewiesen sind.¹⁹ In Eisenhüttenstadt wurden z.B. 1994 insgesamt 700.000 DM für die Förderung des Mittelstandes aufgewendet, wobei größtenteils die Erschließungskosten innerhalb der Stadt (bis zu 90 Prozent) bezuschußt wurden.

Ferner bilden Stadtmarketing und Öffentlichkeitsarbeit Eckpfeiler einer „qualifizierten Werbung für den Wirtschaftsstandort“²⁰, was in den Kommunen heutzutage immer mehr an Bedeutung gewinnt²¹. In Eisenhüttenstadt erstreckt sich dies vor allem auf Teilnahmen an Messen, Erstellungen von Gutachten, Veröffentlichungen von Broschüren, Organisation von Workshops sowie Mitteilungen an die Presse. Diese Initiativen dienen vor allem dem Ziel, neue Investoren für die Stadt zu gewinnen.

Die Bestandspflege ist ein weiterer Teil der Wirtschaftsförderungspolitik. Dazu gehören Begleitung und Beratung ortsansässiger Unternehmen, beispielsweise über Förder- und Kooperationsmöglichkeiten, Existenzgründungshilfen, Patent- und Produktinformationen.

Das globale Entwicklungsprojekt

Mittel- und langfristig soll die Diversifizierung durch ein globales Entwicklungsprojekt erreicht werden, das zu einer grundlegenden Veränderung der regionalen Wirtschaftsstruktur beitragen soll.²² Einerseits wird

18 Ebenda, S. 431.

19 Aufbau des industriellen Mittelstandes in den neuen Bundesländern, DIW Wochenbericht, 20/94, S. 326.

20 A. Wolf, Die Perspektiven des Wirtschaftsstandortes Brandenburg unter dem Aspekt der Mittelstandsförderung, in: BISS public, 6 (1996) 18, S. 31.

21 Vgl. B. Grabow/D. Henckel, Kommunale Wirtschaftspolitik (Anm. 17), S. 433.

22 Ein ähnliches Vorhaben wird beispielsweise für den von einer industriellen Monstruktur geprägten Raum Hoyerswerda entwickelt. Siehe V. Lozac'h, Reconstruction et développement d'une commune est-allemande. Le cas de Hoyerswerda, in: I. Samson,

versucht, die Standortvorteile von Eisenhüttenstadt auszunutzen; z. B. verfügt Eisenhüttenstadt schon über einen industriellen Kern, liegt direkt an der Oder und besitzt als einzige Grenzstadt eine direkte Wasserstraßenanbindung nach Berlin. Andererseits werden Anstrengungen unternommen, die Nachteile, die sich aus der Grenzsituation ergeben, d.h. die Ungleichheit der wirtschaftlichen Strukturen zwischen Deutschland und Polen (z.B. die Preis- und Lohnunterschiede), als Vorteile zu nutzen.²³ In diesem Zusammenhang fördert Eisenhüttenstadt im Rahmen der Euroregion „Pro Europa Viadrina“ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Republik Polen. Das Ziel ist die Entwicklung der Grenzregion als Handelsdrehscheibe zwischen Ost und West.

Die verschiedenen Projekte werden im Rahmenkonzept „Eisenhüttenstadt 2000: ein Modell für Europa“ zusammengefaßt. Dabei handelt es sich zunächst um den Wiederaufbau einer Oderbrücke nördlich von Eisenhüttenstadt. Sie steht im Zusammenhang mit der Gründung eines „Industrieparks Oderbrücke“...als Leitprojekt der Region Eisenhüttenstadt/Frankfurt-Oder/Guben mit den polnischen Nachbarn, den Wojewodschaften Gorzow und Zielona Gora. Mit den bereits vorhandenen und den von der EKO Stahl AG noch zu schaffenden technischen Anlagen bietet sich dieser Industriepark als Entsorgungsstandort im Stahlbereich für den Großraum Berlin und Brandenburg an. Dabei soll ein integriertes Recycling-Zentrum als Agglomerat kleiner und mittelständischer Unternehmen angesiedelt werden.²⁴

Ein weiteres Vorhaben in direktem Zusammenhang mit dem integrierten Recycling-Zentrum ist die Revitalisierung des Binnenhafens. Die Benutzung der Wasserstraße wäre geeignet für den umweltfreundlichen Transport industrieller Stoffe zwischen Berlin und Polen, mit Umschlagskapazitäten in Eisenhüttenstadt.

Die Einrichtung einer technischen Fachhochschule ist das letzte große Projekt zur Aufwertung des Standortes. Sie könnte aufgrund ihrer Lage als Europäische Fachhochschule mit deutsch-polnischem Kern aufgebaut werden. Eine technisch orientierte Fachhochschule soll als Impulsgeber für die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur der Region Ostbrandenburg gelten. Dabei geht es auch darum, die Abwanderung von Jugendlichen und von Fachkräften aus der Region zu verhindern.

Ouverture, transition et développement en Allemagne de l'Est, Commissariat Général au Plan, Juillet 1995, Bd. II, S. 264.

23 S. Krätke, Ostbrandenburg im Strukturbruch (Anm. 9), S. 61.

24 Es handelt sich dabei um ein Projekt, das häufig zu Stahlstädten in Krisenzeiten entwickelt wird. Ähnliche Beispiele sind bereits in den alten Bundesländern beobachtet worden.

4. Akteure, Handlungs- und Kooperationsformen bei der Wirtschaftsförderungspolitik

Die Kommune: ein zentraler Akteur mit begrenzten Kompetenzen

Die Stadt erscheint als Hauptträger der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik, die zu den zentralen Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung gehört. In den neuen Bundesländern ist dies allerdings ein Novum, da die DDR-Kommunen im Planwirtschaftssystem für diesen Bereich vergleichsweise geringe Befugnisse besaßen.

Vor 1990 wurden viele Aufgaben von den Betrieben übernommen, in Eisenhüttenstadt von dem Kombinat.²⁵

Daher verlangte die Einführung einer kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik zunächst die Errichtung einer adäquaten Verwaltungsstruktur. In Eisenhüttenstadt werden diese Aufgaben hauptsächlich vom neugegründeten „Amt für Wirtschaftsförderung“ übernommen. Durch Aufgabenüberschneidungen sind auch andere Ämter, vor allem das Stadtplanungsamt, das Liegenschaftsamt und das Bauamt involviert, da sie über Kompetenzen verfügen – wie beim Verkauf von kommunalem Eigentum oder bei der Sanierung der Infrastruktur –, die für die wirtschaftliche Aktivität wichtig sind. Auf der politischen Ebene ist der Wirtschaftsförderungsausschuß, der sich aus Vertretern aller Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung zusammensetzt, für diese Belange zuständig. Dort werden die Projekte bearbeitet und die von den Verwaltungsmitarbeitern ausgearbeiteten Maßnahmen überprüft.

Organisatorisch ist allmählich eine Teilung der Aufgaben und Kompetenzen etabliert worden. Innerhalb des Amtes für Wirtschaftsförderung gibt es heute klare Arbeitsrichtlinien: Der Amtsleiter ist für die deutsch-polnische Verbindung und für das Projekt der technischen Fachhochschule zuständig; ein Sachgebietsleiter kümmert sich um den Binnenhafen, ein anderer um die Bestandspflege. Die Teilung der Aufgaben wurde auch in den anderen Ämtern entwickelt. Obwohl sich hin und wieder noch Unklarheiten ergeben, wurde das ursprüngliche Kompetenzgerangel weitgehend überwunden.

Vor allem aber mußten die Akteure in einem langwierigen Lernprozeß sowohl neue Regeln als auch Verhaltens- und Kooperationsmuster verinnerlichen und in der Praxis anwenden. Dies geschah auf der einen Seite mit Hilfe von Schulungen zum Thema Wirtschaftsförderung, auf der anderen Seite aber auch durch alltägliches „learning by doing“. Allmählich sind dadurch Verbesserungen in der Aufgabenerfüllung zu erkennen. Dies zeigt sich insbesondere in einem Übergang von der sogenannten Improvisation

25 S. Neckel, Das lokale Staatsorgan im Staatssozialismus der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie, 21 (1992) 4, S. 252-268.

der Anfangszeit zu einer systematischen, auf Verfahrensregeln basierenden Herangehensweise.

Wenn auch die kommunalen Akteure mit der Zeit eine gewisse Erfahrung im Bereich Wirtschaftsförderung gesammelt haben, stößt doch ihre Handlungsfähigkeit in der Praxis noch auf mehrere Hindernisse. Einerseits sind die finanziellen Möglichkeiten der Kommune stark begrenzt. Sie leidet unter einem hohen Haushaltsdefizit (ca. 20 Millionen DM) und wird daher nicht mehr als kreditwürdig angesehen. Andererseits sind die Kompetenzen der kommunalen Akteure auf ihr eigenes Territorium beschränkt. Eine globale Wirtschaftsförderungspolitik verlangt jedoch einen Spielraum über die kommunalen Grenzen hinaus.

Die Herausbildung lokaler und regionaler Kooperationen

Um die oben genannten Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit zu beseitigen, wird immer mehr Wert auf die Etablierung von Kooperationen auf lokaler und regionaler Ebene gelegt.²⁶ Diese sind zum einen sowohl vertikal als auch horizontal orientiert, zum anderen öffentlicher wie privater Natur. Dies ist nach Aussage von lokalen Verwaltungsmitarbeitern und Politikern eine immer mehr bevorzugte Strategie der Kommune. Dabei wird die Bildung von Netzwerken vorangetrieben, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten im wirtschaftlichen Bereich zu verbessern. Seit 1995 treffen sich monatlich Mitarbeiter der Kommunalverwaltung, Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung und lokale Unternehmer im Rahmen eines Unternehmerstammtisches. Dort werden Informationen und Ratschläge über die wirtschaftliche Situation ausgetauscht. Es werden aber auch informelle Vereinbarungen getroffen. Beispielsweise hat sich die Stadt für die Berücksichtigung ansässiger Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingesetzt. Regelmäßige Kontakte existieren ebenfalls mit der regionalen Industrie- und Handelskammer sowie mit dem 1991 gebildeten lokalen Handwerker- und Unternehmerverband.

Die Stadt Eisenhüttenstadt pflegt außerdem die Einbindung in überregionale Zusammenarbeitsstrukturen: Seit 1992 gehört sie dem von der Landesregierung finanziell unterstützten Wirtschaftsförderungsverein „Regionalförderung Oder-Neiße-Spree“ an.

26 Derartige Kooperationsformen werden in der angelsächsischen politikwissenschaftlichen Forschung als *policy networks* definiert. Dieses Konzept findet in den Studien über die *public policy* auf nationaler, aber auch auf kommunaler Ebene immer mehr Anwendung. Es betont die Vielfältigkeit der Akteure wie der Interessen, die bei der Formulierung und bei der Implementierung der *public policies* einbezogen werden. Siehe A. Cole/P. John, *Les réseaux de politique publique en France et en Grande-Bretagne*, in: *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, hrsg. von P. Le Galès und M. Thatcher, Paris 1995, S. 211-227.

Schließlich wurden auch Kooperationen in Form von Public-Private-Partnerships entwickelt, um die Durchführung einer regionalen Strukturpolitik im wirtschaftlichen Bereich zu unterstützen.²⁷ Beispiel dafür ist die im Jahre 1992 gegründete Oder-Spree-Gesellschaft für Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung (OSW)²⁸, die „als Vermittlungsinstanz zwischen Verwaltung und Firmen fungieren sollte und sowohl mit der Konzipierung als auch der Vermarktung des Projektes ‚Industriepark Oderbrücke‘ beauftragt wurde“.²⁹ Zu ihren Gesellschaftern zählten die Stadtverwaltung (mit 52 Prozent), die Kreisverwaltung, EKO und ein österreichisches Unternehmen.

Die Suche nach Fördermitteln

Die vertikalen Beziehungen dienen aber hauptsächlich dem Zugang zu Fördertöpfen, die überwiegend von Bund und EU zur Verfügung gestellt werden. So wurde der Industriestandort Eisenhüttenstadt 1992 in das Programm „Regionale Wirtschaftsförderung“ im Rahmen des „Gemeinschaftswerk[es] Aufschwung Ost“ integriert, welches gemeinsam vom Bund und dem Land Brandenburg finanziert wurde. In der Praxis handelt es sich in erster Linie um Investitions- bzw. Existenzgründerzuschüsse sowie um zinsgünstige Kredite, mit denen Ansiedlung und Wachstum von mittelständischen Unternehmen unterstützt werden.³⁰ Auf der EU-Ebene spielen Strukturprogramme eine herausragende Rolle, die die Förderung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zum Ziel haben.

Eisenhüttenstadt praktiziert besonders seit der Amtsübernahme des zweiten Bürgermeisters eine systematische Suche nach Fördermitteln, indem die Stadt immer wieder versucht, die EU-Behörden in Brüssel auf ihre besonderen Probleme aufmerksam zu machen. So haben sich die kommunalen Akteure die Funktionsweisen der Finanzierung in der Bundesrepublik und auf EU-Ebene angeeignet und als Weg verstanden, Finanzmittel

27 Public-Private Partnership gehört zu Kooperationsformen, die seitens der Kommunen immer bevorzugter werden, da sie die Handlungsfähigkeit sowie den Wirkungskreis im Bereich Wirtschaftsförderung vergrößern. Wie Margit Mayer betont, „werden mehr und mehr Bereiche kommunaler Politik den Imperativen der Wirtschaftsförderung subordiniert, wobei eine bislang nicht gekannte Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure bei der Planung und Durchführung von Projekten charakteristisch ist. Inspiriert von anglo-amerikanischen Vorbildern betrachten sich auch hierzulande stadtpolitisch Verantwortliche als ‚Unternehmer‘ bzw. die Stadt als ‚Unternehmen‘“. M. Mayer, Public-Private Partnership (Anm. 1), S. 440.

28 Eine ähnliche Gesellschaft wurde schon 1991 in der Stadt Hoyerswerda gegründet, die ebenfalls als Instrument für den Kampf gegen die wirtschaftliche Monostruktur galt. V. Lozac’h, Reconstruction et développement (Anm. 22), S. 277.

29 D. Kohler, Eisenhüttenstadt (Anm. 4), S. 108.

30 A. Wolf, Die Perspektiven des Wirtschaftsstandortes Brandenburg (Anm. 20), S. 33.

für ihre Stadt zu akquirieren. Diese institutionalisierte Abhängigkeit von Fördermitteln wurde 1994 von einem ehemaligen Mitglied der FDP-Fraktion im Stadtparlament, der auch als Bundestagsabgeordneter tätig war, als „Förderfetischismus“ kritisiert.³¹ Die Priorität der Erschließung von Förderquellen verhindere eine zielgerichtete Wirtschaftsförderungspolitik auf lokaler Ebene.

5. Eine enttäuschende Bilanz

Die Bilanz der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik ist für die ersten sieben Jahren eher negativ. Bis 1995 hatten sich 62 Unternehmen auf dem Gebiet von EKO angesiedelt (mit ca. 2200 Angestellten). In der Mehrzahl entwickelten sich kleine Familienbetriebe in den Bereichen Bauwirtschaft, Handwerk und Handel³². Nach wie vor besteht das Hauptproblem darin, ein produzierendes Unternehmen in Eisenhüttenstadt anzusiedeln.

Das globale Entwicklungskonzept erfuhr bis heute kaum eine Konkretisierung. Das Projekt der technischen Fachhochschule wurde praktisch aufgegeben, da die zuständige Landeskommission die Kandidatur von Eisenhüttenstadt nicht unterstützt hat.³³ Ebenfalls hat die Stadt das Projekt „Oderbrücke“ vorerst auf Eis gelegt: Der Bau könnte frühestens im Jahre 2003 realisiert werden, wobei die Finanzierung immer noch unklar ist. Einzig das integrierte Recycling-Zentrum ist bereits durch die Ansiedlung einiger Firmen (SERO, Alba-Recycling...) in Teilen vorhanden.

Diese enttäuschenden Ergebnisse erklären sich sowohl durch äußere Zwänge als auch durch interne Hemmnisse, die an der mangelnden Erfahrung der lokalen Akteure und den noch ungenügenden Kooperationsstrukturen liegen.

Externe Zwänge

Man muß hierbei einmal mehr auf den Druck der westlichen Stahlunternehmen gegen die Modernisierung des Stahlstandortes EKO hinweisen und sich fragen: Warum sollte man EKO modernisieren, wenn doch schon die gegenwärtige Produktionskapazität in den alten Bundesländern ausreichte, um die gesamte Nachfrage zu decken? Aus dieser Problematik resultierte eine Verzögerung bei der Privatisierung des EKO, was auch die Ansiedlung kleiner und mittelständischer Firmen gebremst hat: Viele Investoren haben ihre Entscheidung von der Zukunft des EKO abhängig gemacht und ihre Pläne während der Umbauphase teilweise zurückgezogen.

31 Märkische Oderzeitung, 22.07.1994.

32 Dies wurde ebenfalls für das ganze Land Brandenburg festgestellt. Siehe A. Wolf, Die Perspektiven des Wirtschaftsstandortes Brandenburg (Anm. 20), S. 33.

33 Von der Landeskommission wurde die Kandidatur Neuruppins favorisiert.

Die Finanzierungsprobleme erscheinen ebenfalls als zentrale Hemmnisse: Der kommunale Handlungsspielraum ist aufgrund der immer noch anhaltenden defizitären Haushaltslage der Kommunen erheblich eingeschränkt.³⁴ Die Realisierung der Projekte in Eisenhüttenstadt ist daher zum größten Teil auf die Bereitstellung von Fördermitteln angewiesen und daran orientiert. Das Volumen dieser Fördermittel ist allerdings unzureichend – so ist das Scheitern des Projektes „Oderbrücke“ zu einem erheblichen Teil auf diesen Umstand zurückzuführen.

Strategische Fehler

Zunächst müssen wir uns die eigenen strategischen Fehler der lokalen Akteure vor Augen führen. Das Scheitern der OSW im Jahre 1994 resultierte zu einem erheblichen Teil aus dieser Problematik.³⁵ Dem Leitkonzept „Industriepark Oderbrücke“ wurde immer wieder seine unrealistische Planung und seine übertriebene Budgetierung vorgeworfen. Außerdem wurden die Möglichkeiten einer nachhaltigen Ausnutzung der makrowirtschaftlichen Unterschiede zwischen der deutschen und der polnischen Seite überschätzt. Insbesondere haben die lokalen Akteure übersehen, daß das Grenzgebiet auf polnischer Seite eine strukturschwache und eher periphere Region im polnischen Staatsgebilde darstellt; eine strukturelle Entwicklung dieser Region ist kein Primärziel für die polnische Regierung.³⁶ Dieses Ungleichgewicht hat zu einem gewissen Mißtrauen im polnischen Wirtschaftsmilieu geführt: Die Zusammenarbeit wird eher als ein Mittel für deutsche Unternehmen angesehen, vom Lohn- und Kostengefälle auf der polnischen Seite zu profitieren.³⁷

Ferner hatte sich die Kommune lange Zeit fast ausschließlich auf die Erhaltung von EKO konzentriert. Eine notwendige Entwicklung der Förderung des Mittelstandes wurde verschlafen. Die Kommune ging immer von einer zentralen Rolle des Stahlwerkes aus, was sich durch die enge Verbundenheit mit dem Kombinat zu DDR-Zeiten erklärt. Der Druck der Bürger angesichts der drohenden Schließung machte diese Prioritätensetzung politisch notwendig.³⁸

34 Finanzknappheit betrifft nahezu jede Kommune in Deutschland. In den neuen Bundesländern ist die Finanzlage noch kritischer, da ein wichtiger Teil kommunaler Steuernahmen, nämlich die Gewerbesteuer, nur im geringen Umfang vorhanden ist.

35 Versagen wurde vor allem dem Geschäftsführer und Projektleiter – einem Westdeutschen – vorgeworfen.

36 S. Krätke, Ostbrandenburg im Strukturumbuch (Anm. 9), S. 56.

37 Ebenda, S. 61.

38 Folgendes Beispiel verdeutlicht dieses Spannungsverhältnis: Ein FDP-Abgeordneter sprach sich öffentlich für die Förderung des Mittelstandes und gegen eine einseitige Bevorzugung des Stahlstandortes aus. In der Folgezeit wurden ihm die Reifen seines Wagens zerstochen, und er bekam wiederholt Morddrohungen.

Letztere verdeutlicht aber auch, daß die lokalen Akteure durch das alte industrielle Modell geprägt waren und die zentrale Rolle des Mittelstandes in der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands noch nicht verinnerlicht hatten.

Mangelhafte Kooperation

Die Mitglieder der FDP-Fraktion – aber auch einzelne Vertreter der SPD und der CDU kritisieren in diesem Zusammenhang das Vorgehen der Verwaltung, die zuviel Wert auf globale Projekte gelegt habe, während die Bestandspflege der ortsansässigen kleinen und mittelständischen Unternehmen vernachlässigt worden sei. Es handelt sich dabei um Politiker, die selbst im wirtschaftlichen Bereich beruflich tätig sind und somit auch eigene Interessen verfolgen. Die überwiegende Mehrheit lokaler Unternehmer schließen sich dieser Einschätzung an. Vor allem führen sie die Klage an, bei kommunalen Aufträgen gegenüber ortsfremden Firmen nicht ausreichend bevorzugt zu werden.³⁹ Dagegen moniert die Kommune mangelndes Interesse auf Seiten der Unternehmer in bezug auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung. Die Mitarbeiter der Verwaltung bedauern auch, daß nur wenige lokale Unternehmer die Angebote der Kommune – z.B. in bezug auf Informationen hinsichtlich der Aufnahme von Krediten und Subventionen zur Verhinderung von Konkursen – in Anspruch nehmen würden. Diese Aussagen zeigen sehr deutlich einen Mangel an Kooperation zur Etablierung einer Wirtschaftsförderungspolitik, was sich im Fehlen etablierter örtlicher Netzwerke und unternehmerischer Zusammenarbeit äußert.

Koordinierungs- und Kooperationsdefizite erscheinen als ein generelles Problem. Fehlender Konsens und der Mangel an Vermittlungsstrukturen zwischen lokalen und regionalen Akteuren haben eine Zunahme an Entscheidungsträgern mit deckungsgleichen Aufgabenbereichen zur Folge. Die Auseinandersetzung zwischen den überregionalen, regionalen und lokalen Entscheidungsträgern hinsichtlich der Nutzung der nicht-betriebsnotwendigen Grundstücke von EKO ist hierfür ein Beispiel: Ein Vertrag zwischen der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft und der OSW sah vor, der letzteren die Entwicklung und Kommerzialisierung der Industriebrachflächen zu übertragen. Nach dem zwischenzeitlichen Scheitern der Privatisierung des EKO hatte die Treuhand ihr Vertragsangebot zurückgezogen und eine EKO-Tochtergesellschaft mit der Vermarktung, Verpachtung und dem Verkauf der Liegenschaften betraut. Daher konnte die Kommune praktisch nicht an den Verhandlungsgesprächen mit poten-

39 Ähnliche Kritik wurde auch schon 1992 in der von Armelle Gastou durchgeführten Untersuchung geübt. A. Gastou, *Le développement économique* (Anm. 10), S. 34.

tiellen Investoren teilnehmen.⁴⁰ Diese Ausgrenzung bei der Neustrukturierung des Industriekomplexes in Eisenhüttenstadt hat auf seiten der kommunalen Akteure zu erheblichen Ressentiments gegenüber der Treuhandanstalt beigetragen.

6. Schlußbetrachtung

Vielleicht ist es in der gegenwärtigen Situation noch zu früh, Schlußfolgerungen zu ziehen. Erst 1995 wurde mit der Privatisierung von EKO eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Ansiedlung von neuen Investoren in Eisenhüttenstadt und Umgebung geschaffen. Die beschriebenen Entwicklungskonzepte benötigen Zeit. Ferner müssen die polnischen Partner eine gewisse wirtschaftliche Entwicklungsstufe erreichen. Hierzu könnte der zukünftige Beitritt Polens in die EU beitragen: Der Kooperationswillen könnte möglicherweise gestärkt werden und die Projektfinanzierung durch die EU eine neue Qualität erreichen.

Eine nachhaltige Wirtschaftsförderungspolitik muß sich insofern auf eine langfristige Perspektive konzentrieren. Das Hauptproblem stellt aber in der Gegenwart die massive Arbeitslosigkeit dar. Daher liegt in Anbetracht der Erhaltung des sozialen Friedens das Hauptaugenmerk auf der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen. Bei dieser kurzfristigen Perspektive handelt es sich weniger darum, die Wirtschaft anzukurbeln, als die Arbeitslosigkeit zu dämpfen. Aus diesem Grund werden vermehrt lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsmaßnahmen mit der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik kombiniert. Umschulungen, Weiterqualifikationen und auch Subventionen gehören zu den von den Akteuren favorisierten Mitteln.⁴¹ Diesen Herausforderungen müssen sich auch Kommunen in den alten Bundesländern stellen, sie stehen allerdings in den ostdeutschen Kommunen in noch höherem Maße auf der Tagesordnung.

40 D. Kohler, Eisenhüttenstadt (Anm. 4), S. 106f.

41 Wie Hubert Heinelt betont: „Diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können einen fließenden Übergang zur regionalen Strukturpolitik und Wirtschaftsförderungen aufweisen.“, in: Staat und Stadt, hrsg. von B. Blanke (Sonderheft Politische Vierteljahresschrift [1991] 22), S. 120.