

Konsolidierung und Sanierung auf regionaler Ebene

von

Dr. Waltraud BRUCH-KRUMBEIN
Elke HOCHMUTH
Institut für Regionalforschung (IfR) An der Universität Göttingen
Goßlerstraße 10

37073 Göttingen

Tel.: 0551/48 53 63
Fax: 0551/48 75 12
e-mail: ifr-goe@t-online.de

und

Dr. Astrid ZIEGLER
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der HBS (WSI)
Bertha-von-Suttner-Platz 1

40227 Düsseldorf

Tel.: 0211/77 78 - 237
Fax: 0211/77 78 - 190
e-mail: Astrid-Ziegler@wsi.de

Düsseldorf und Göttingen im März 2001

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
VORBEMERKUNG	10
1 EINLEITUNG	11
1.1 Problem- und Zielstellung der Untersuchung	11
1.2 Das Untersuchungsdesign.....	15
1.3 Aufbau der Untersuchung.....	18
2 KOMMUNALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	19
2.1 Begriffliche Grundlagen	19
2.2 Kommunale Wirtschaftsförderungspolitik.....	20
2.2.1 Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung	21
2.2.2 Aufgabenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung	22
2.2.3 Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung.....	26
2.3 Rechtliche Grundlagen und Grenzen der kommunalen Wirtschaftsförderung.....	28
2.4 Kommunale/Regionale Sanierungs- und Konsolidierungspolitik.....	31
3 BESTANDSAUFNAHME DER KOMMUNALEN KONSOLIDIERUNGS- UND SANIERUNGSPOLITIK	36
3.1 Die Konsolidierungs- und Sanierungskonzepte in acht deutschen Städten/Regionen.....	36
3.1.1 Fallstudie Augsburg.....	37
3.1.1.1 Auslöser für kommunales Krisenmanagement	37
3.1.1.2 Das Kriseninstrumentarium und die Akteure	38
3.1.1.3 Landespolitik Bayern	44
3.1.1.4 Konsolidierungspolitik in Augsburg	46

3.1.2	Fallstudie Bielefeld.....	47
3.1.2.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	47
3.1.2.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	48
3.1.2.3	Landespolitik Nordrhein-Westfalen	55
3.1.2.4	Die „Initiative für Beschäftigung“	56
3.1.2.5	Die Konsolidierungspolitik in Bielefeld.....	58
3.1.3	Fallstudie Chemnitz	59
3.1.3.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	59
3.1.3.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	61
3.1.3.3	Landespolitik Sachsen	66
3.1.3.4	Die Konsolidierungspolitik in Chemnitz	67
3.1.4	Fallstudie Dessau	68
3.1.4.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	68
3.1.4.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	70
3.1.4.3	Landespolitik Sachsen-Anhalt.....	74
3.1.4.4	Die Konsolidierungspolitik in Dessau	74
3.1.5	Fallstudie Kaiserslautern.....	75
3.1.5.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	75
3.1.5.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	77
3.1.5.3	Landespolitik Rheinland-Pfalz.....	81
3.1.5.4	Die Konsolidierungspolitik in Kaiserslautern	82
3.1.6	Fallstudie Leipzig	83
3.1.6.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	83
3.1.6.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	84
3.1.6.3	Landespolitik Sachsen	91
3.1.6.4	Die Konsolidierungspolitik in Leipzig.....	92
3.1.7	Fallstudie Mannheim.....	92
3.1.7.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	92
3.1.7.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	94
3.1.7.3	Die Konsolidierungspolitik in Mannheim.....	97
3.1.8	Fallstudie Wilhelmshaven	97
3.1.8.1	Auslöser für kommunales Krisenmanagement.....	97
3.1.8.2	Das Kriseninstrumentarium und die Akteure.....	99
3.1.8.3	Landespolitik Niedersachsen	102
3.1.8.4	Die Konsolidierungspolitik in Wilhelmshaven	103
3.2	Ausgewählte praktische Beispiele aus den Fallstudien	103
3.3	Zusammenfassung: Krisenintervention auf kommunaler/regionaler Ebene.....	109

4	HANDLUNGSHILFEN UND -EMPFEHLUNGEN FÜR SANIERUNGS- UND KONSOLIDIERUNGSPOLITIK KOMMUNALER/REGIONALER EBENE	EINE AUF 120
5	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	127
	ANHANG	131
	LITERATURVERZEICHNIS	133
	GESPRÄCHSPARTNERINNEN UND -PARTNER	141

Abkürzungsverzeichnis

ABL.	Ablage
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AgS	Agentur für Struktur- und Personalentwicklung (Hamburg)
AktG	Aktiengesetz
Akz.	Aktenzeichen
Art.	Artikel
ASP	Arbeitsplatzsicherungsprogramm (NRW)
ASTRA	Arbeitsstab Strukturwandel und Arbeit (NRW)
AUSTER	Agentur für Unternehmensentwicklung und -strukturveränderung in Krisensituationen (Wilhelmshaven)
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BfW	Berufsbildungswerk
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BQG	Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft
bspw.	beispielsweise
BTG	Beschäftigungs- und Transfergesellschaft
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BWA	Betriebswirtschaftliche Auswertung
bzw.	beziehungsweise
CWE	Chemnitzer Wirtschaftsförderungs und Entwicklungsgesellschaft mbH
d.h.	das heißt
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DM	Deutsche Mark
DS	Drucksache
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
DWA	Deutsche Waggonbau AG
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
ff.	folgende
FuE	Forschung und Entwicklung
G.I.B.	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH
GBK	Gemeinnützige Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft mbH Kaiserslautern
GenG	Genossenschaftsgesetz
GfW	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GO	Gemeindeordnung
„GO“	Gründungsoffensive
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
HWZ	Humboldt Wedag ZAB GmbH (Dessau)
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinne von
IAS	Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen
IG Bau	Industriegewerkschaft Bau
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMG	Rheinland-Pfälzische Immobilienmanagement-Gesellschaft
IMO GmbH	Industriemontagen Leipzig GmbH
ISB	Investitions- und Strukturbank
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KGG	Kreditgarantiegemeinschaften
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KWFO	gbb-Konsolidierungs- und Wachstumsfonds Ost
LB	Landesbank
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
max.	maximal

mind.	mindestens
Mio.	Millionen
MW	Ministerium für Wirtschaft
MWM	Motorenwerke Mannheim
NGG	Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannte
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
p.a.	per anno
PGA	PFAFF-Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH
ProFI	Pro Fortführungs Initiative
PROFIS	Programm für Industrieregionen im Strukturwandel (NRW)
PTG	Projekt- und Trainingsgesellschaft
PWC	Price Waterhouse Cooper
RDErl.	Runderlaß
REGE	Regionale Personalentwicklungsgesellschaft mbH
S.	Seite
s.	siehe
s.u.	siehe unten
SES	Senior Experten Service
SGB	Sozialgesetzbuch
SKL	SKL, Motoren und Systemtechnik GmbH, Magdeburg
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SZ	Süddeutsche Zeitung
TDM	Tausend Deutsche Mark
TGS	Trägergesellschaft Schiffbau
u.ä.	und ähnliche
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UNION	UNION Werkzeugmaschinenbau GmbH (Chemnitz)
usw.	und so weiter
v.	vom
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VOB	Verdingungsverordnung für das Baugewerbe

VOL	Verdingungsverordnung für Leistungen
WEGE	Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft mbH
WFG GmbH	Wirtschaftsförderung in Wilhelmshaven GmbH
WFK	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kaiserslautern
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.Zt.	zur Zeit
zzgl.	zuzüglich

Vorbemerkung

Im Frühjahr 2000 beauftragte die Hans-Böckler-Stiftung und die Otto-Brenner-Stiftung das Institut für Regionalforschung e.V. An der Universität Göttingen (IfR) eine Untersuchung zur „**Konsolidierung und Sanierung auf regionaler Ebene**“ durchzuführen. Dieser Auftrag wurde in enger Kooperation mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) bearbeitet. Die vorliegende Studie gibt die Projektergebnisse wieder.

Die Untersuchung wäre ohne die Unterstützung vieler Personen und Institutionen nicht möglich gewesen. Ihnen allen sei an dieser Stelle für ihre Kooperationsbereitschaft nochmals herzlich gedankt.

Düsseldorf und Göttingen, im März 2001

Waltraud Bruch-Krumbein
Elke Hochmuth
Astrid Ziegler

1 Einleitung

1.1 Problem- und Zielstellung der Untersuchung

Umfassende Beschäftigungseinbrüche kennzeichneten die Ökonomie im Deutschland der 1990er Jahre. Vor allem die traditionellen Industriebranchen Maschinenbau, Elektrotechnik sowie der Straßenverkehrsbau aber auch die Textil- und Bekleidungsindustrie waren von erheblichen Arbeitsplatzverlusten betroffen. In Ostdeutschland wurden über diese Branchen hinaus insbesondere im Stahl- und Leichtmetallbau Arbeitsplätze vernichtet. Obwohl - wenngleich häufig auf Teilzeitbasis - im Dienstleistungsbereich zumindest in Westdeutschland neue Erwerbsarbeitsplätze entstanden, konnte der massive Beschäftigungsabbau in der Industrie nicht aufgefangen werden. Vor allem in der Rezession 1993/94 hatte Deutschland mit einem massiven Arbeitsplatzabbau zu kämpfen. Danach verlangsamte sich das Abbautempo zwar, die Entwicklung selbst konnte aber bis Ende der 1990er Jahre nicht gestoppt werden. So fiel in den industriellen Bereichen die Beschäftigung in Gesamtdeutschland von mehr als 9,8 Mio. (1992) auf nur 7,9 Mio. (1999). Im Dienstleistungsbereich entstanden zwischen 1993 und 1999 dagegen lediglich ca. 950.000 Arbeitsplätze (vgl. Bartsch/Lichtblau/ Ziegler 1999). In der Konsequenz stieg die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren rapide an. Es waren vor allem Gebiete mit Monostrukturen sowie altindustriell geprägte Regionen betroffen.

Der hohe Beschäftigtenabbau in den traditionsreichen Wirtschaftszweigen korrespondiert eng mit der negativen Insolvenzentwicklung: Jahr für Jahr entstehen der deutschen Volkswirtschaft durch z.T. vermeidbare Unternehmenszusammenbrüche Schäden in Milliardenhöhe. In den Jahren 1991 bis 2000 hat sich die Anzahl der Unternehmensinsolvenzen in Deutschland von 8.800 auf 27.500 verdreifacht. Auch der leichte Rückgang von 1998 auf 1999 war offenbar eine vorübergehende Entwicklung, denn im Laufe des Jahres 2000 stieg die Anzahl der Unternehmensinsolvenzen wieder an. Im Zuge dieser Insolvenzen, die im wesentlichen die Industrie und die industrienahen Dienstleistungen betrafen, verloren allein im Jahr 2000 fast 500.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz (vgl. Creditreform 2000: 2). Die aus den "Pleiten" resultierenden Forderungsausfälle, die die Geschäftspartner zahlungsunfähiger Firmen verkraften müssen, führen nicht selten zu Folgeinsolvenzen. Im ungünstigsten Fall können diese Abhängigkeiten eine Abwärtsspirale mit beträchtlichen negativen Auswirkungen auf Standorte, Regionen und die gesamte Volkswirtschaft auslösen.

Die horrenden volkswirtschaftlichen Schäden dieser Entwicklungen in den 1990er Jahren schlagen unterschiedlich zu Buche: Einerseits bedeuten sie einen Verlust an Kaufkraft all jener, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Andererseits bringen sie für den Staat eine Reihe von Einnahmeausfällen (Einkom-

menssteuer, Gewerbesteuer etc.) und Ausgabenerhöhungen mit sich (Stilllegungskosten, Sozialtransferausgaben etc.). Insbesondere die steigende Arbeitslosigkeit mit ihren vielfältigen direkten und indirekten Folgekosten (Krankheitskosten, Kriminalität etc.) sind hierbei aufzuführen.

In neueren, eigenen Untersuchungen konnte festgestellt werden, dass sich insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre Bund, Länder und andere Institutionen auf den unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen dem Problem der Unternehmenskrisen verstärkt angenommen haben und mehr oder weniger offensiv nach Lösungen und Unterstützungsmöglichkeiten für gefährdete Unternehmen suchten. Startschuss für eine Sanierungs- und Konsolidierungspolitik in den ostdeutschen Bundesländern gab der Bund Ende 1994 mit der Auflage des mit 500 Mio. DM dotierten Konsolidierungsfonds. Unter Zuhilfenahme dieses Fonds entwickelten die Landesregierungen daraus z.T. äußerst unterschiedliche Programme und Politiken. Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben z.B. in den Wirtschaftsministerien ganze Referate bzw. Abteilungen eingerichtet, die den Krisenunternehmen als erste Ansprechpartner dienen sollten. Dabei setzen die neuen Bundesländer nicht allein auf finanzielle Unterstützungen. Vielmehr gingen sie in der Vergangenheit mehr und mehr dazu über, den Betrieben Beratungen nahezu legen, um damit der zentralen Ursache der Schwierigkeiten – und zwar den Managementdefiziten – zu begegnen. Mittlerweile ist mit der dritten Auflage des Konsolidierungsfonds – dem gbb- Konsolidierungs- und Wachstumsfonds Ost - auch von Bundesseite festgelegt worden, dass Unternehmen nur dann Finanzmittel aus diesem Fonds erhalten, wenn sie eine Managementberatung in Anspruch nehmen. Aber auch Westdeutschland stellt den wirtschaftlich in Bedrängnis geratenen Unternehmen finanzielle Hilfsmaßnahmen zur Verfügung. Dies geschieht überwiegend über das klassische Bürgerschaftsinstrumentarium. Der weiche Faktor der Managementhilfen wird in den alten Bundesländern allerdings niedriger eingestuft. Die westdeutschen sehen im Gegensatz zu den ostdeutschen Bundesländern die Verbesserung des Unternehmensmanagements offenbar nicht als staatliche Aufgabe an. Insgesamt konnte in den Studien festgestellt werden, dass auf Bundes- und Landesebene vielfältige Unterstützungsleistungen für Krisenunternehmen angeboten werden, die an den zentralen betrieblichen Entwicklungshemmnissen – Managementdefizite und Eigenkapitalmangel - ansetzen. Die Europäische Union beeinflusst mit einer seit Mitte der 1990er Jahre immer restriktiver werdenden Beihilfenpolitik diese Unterstützungsleistungen maßgeblich (vgl. z.B. für Westdeutschland Bruch-Krumbein/Hochmuth/Ziegler 1999a und aktuell für Ostdeutschland Hochmuth/Ziegler 1999c).

Die bisherigen Untersuchungen konzentrierten sich also auf Hilfsmaßnahmen, die auf Bundes- und Landesebene angeboten wurden. Die lokale und regionale Ebene war ausgeklammert. In vielfältigen Gesprächen und Diskussionszusam-

menhängen mit ExpertInnen¹ und PraktikerInnen stellte sich aber vermehrt die Frage, welche Rolle die regionale und lokale Ebene bei Unternehmenszusammenbrüchen spielen könnte und inwieweit auf dieser Ebene, Potenziale zur Verfügung stehen, die zur erfolgreichen Krisenbewältigung genutzt werden können. Die kommunale/regionale Ebene ist aus zweierlei Gründen für Konsolidierungs- und Sanierungsbemühungen von Bedeutung: Zum einen ist sie aufgrund der räumlichen Nähe und der häufig bestehenden engeren Kontakte zu wirtschaftsrelevanten regionalen Akteuren u.U. die angemessenere Ebene, frühzeitig Probleme zu erkennen und anzugehen. Zum anderen sind hier die Auswirkungen einer Insolvenz unmittelbar spürbar. Im letzten Jahrzehnt haben sich u.a. durch die Insolvenzwelle sowie durch die aufgezeigten Beschäftigungseinbrüche in den traditionellen Branchen auf der einen und den damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite die Einnahmen aus Gewerbesteuern und Einkommenssteuern reziprok zu den Ausgaben für Sozialhilfeleistungen entwickelt. Der Handlungsspielraum der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist damit deutlich beschnitten worden. Sowohl die Wirtschaftskraft als auch die (Standort-) Attraktivität der Region werden u.U. nachhaltig geschwächt. Um diesen Teufelskreis aufzuhalten, haben einige Kommunen/Regionen begonnen, zunehmend eigene - nicht immer finanzkräftige – Konzepte im Hinblick auf die Sanierung und Konsolidierung ansässiger Betriebe zu entwickeln.

Der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind die Strategien im näheren betrieblichen Umfeld, die ergriffen werden, um Unternehmen in Schwierigkeiten zu helfen. Ausgangspunkt war die These, dass der kommunalen/regionalen Wirtschaftsförderung dabei eine tragende Rolle zukommt. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass wissenschaftliche Ausführungen zur kommunalen/regionalen² Wirtschaftsförderung einerseits auf ihre Schlüsselposition an der Schnittstelle von Betrieb und Region aufmerksam machen. Andererseits weisen die Studien auf einen Aufgabenwandel in den letzten Jahren hin. So sei aufgrund der geringen Anzahl von Neuansiedlungen und erfolgreichen Neugründungen eine Tendenz zu beobachten, mehr und mehr bestandspflegerische Maßnahmen zu ergreifen.

Es ist zu vermuten, dass eine kommunale/regionale Wirtschaftsförderung, die sich der aktiven Bestandspflege verschrieben hat, die besten und vielfältigsten Kontakte zur ortsansässigen Wirtschaft hat und damit auch über die größte

¹ In unseren Veröffentlichungen verwenden wir das Binnen-"I", um Frauen und Männer in gleicher Weise anzusprechen.

² Eine regionale Wirtschaftsförderung konnte sich in der Praxis bisher kaum durchsetzen, wird aber nicht selten gefordert, weil sich wirtschaftliche Strukturen und Entwicklungen nicht an Verwaltungsgrenzen orientieren (vgl. stellvertretend Kistenmacher u.a. 1994: 32ff).

Informationsbasis verfügt. Damit wären gute Voraussetzungen für eine Konsolidierung und Sanierung notleidender Betriebe gegeben.

Daraus ergaben sich folgende forschungsleitende Fragestellungen:

- Ist die kommunale/regionale Wirtschaftsförderung der Hauptakteur für eine kommunale/regionale Sanierungs- und Konsolidierungspolitik? Welche Funktionen übernimmt sie in diesem Feld? Welche über die Hilfestellungen von Bund und Land hinausgehende Maßnahmen stellt sie Unternehmen in Schwierigkeiten zur Verfügung?
- Sind auch andere Akteure wie Gewerkschaften, Kammern/Sparkassen an einer kommunalen/regionalen Konsolidierungspolitik beteiligt? Und wenn ja, welche konkreten Instrumente und Unterstützungen bieten diese Akteure den Betrieben an?
- Sind die Maßnahmen der verschiedenen Akteure aufeinander abgestimmt? Oder laufen sie vielmehr parallel? Wird die Politik offensiv vertreten? Werden die Hilfsangebote für Krisenunternehmen auf informeller oder formeller Ebene bereitgestellt?

Ausgehend von diesen Fragen zielt das Projekt darauf ab, anhand von acht ausgewählten Fallbeispielen aufzuzeigen, welche Strategien für Krisenunternehmen verfolgt werden. Daraus sollen Handlungshilfen für eine Sanierungs- und Konsolidierungspolitik auf kommunaler bzw. regionaler Ebene abgeleitet werden. Damit ist die vorliegende Studie stark praxisorientiert angelegt und soll vor allem für andere Regionen und Städte Anstöße geben, eigenständige Konsolidierungspolitiken zu entwerfen und umzusetzen.