

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 49/2 (2018), 86-98

DOI: 10.60684/msg.v49i2.2018207

Jörn Eiben

Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

**„Wilhelmshaven blickt seewärts“ - Beginn und Ende eines
wirtschaftspolitischen Pfades**

MSG Moderne Stadtgeschichte

ISSN: 2941-6159 online

<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Dieses Werk steht unter der [Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
Bei den Abbildungen sind eingeschränkte Lizenzformen möglich, Weiternutzungsrechte
sind gesondert abzuklären.

© Jörn Eiben 2018



„Wilhelmshaven blickt seewärts“ – Beginn und Ende eines wirtschaftspolitischen Pfades

Between 1970 and 1985, the Northwest German port city of Wilhelmshaven saw profound transformations. City hall and administration sought to attract capital-intensive, petro-chemical companies. These attempts were due to the city's major structural problem: both main employers were not taxable. Hence, the business tax revenue was rather meagre. City hall, administration, local media, and parts of the population had high hopes about the successful attraction of an alumina plant and a refinery. Further industrial complexes were projected, but only few were realised. The paper discusses these politics of industrialisation as the beginning and the end of a particular path. It analyses the emergence of the path in the early 1970s and how it prefigured the city's fate for more than a decade. Next to the path's impact on the city's budget and social structure, the paper will also investigate theoretical aspects of path-dependency: What are the concept's theoretical means to ascertain the beginning and the end of a path?

1. Einleitung

1962 erschien ein kleines Büchlein mit dem Titel „Wilhelmshaven blickt seewärts“¹, in welchem einige der Vorträge des damals seit zwei Jahren amtierenden Stadtdirektors Arthur Grunewald versammelt wurden. Wilhelmshaven ist eine Stadt im äußersten Nordwesten Deutschlands und liegt am sogenannten Jadebusen, einer Meeresbucht an der Nordseeküste. Schon deshalb überrascht das Motto. Zudem liegt die Stadt nicht nur am Meer, sondern war bereits seit ihrer Gründung grundsätzlich seewärts ausgerichtet. Wilhelmshaven wurde Mitte des 19. Jahrhunderts durch König Wilhelm IV. von Preußen als Marinehafen gegründet. Im Ersten und Zweiten Weltkrieg diente die Stadt als Kriegshafen und wurde nach beiden Kriegen jeweils demontiert.²

Auf letzteres ist vermutlich die Betonung des seewärtigen Blickes zurückzuführen, denn für einen kurzen Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg war Wilhelmshaven eine Stadt am Meer ohne Hafen. Erst mit zwei parallelen Entwicklungen Mitte der 1950er Jahre begann die Stadt ihren Blick wieder seewärts zur

¹ Arthur Grunewald, Wilhelmshaven blickt seewärts, Wilhelmshaven 1962.

² Siehe zur Geschichte Wilhelmshavens und seiner Transformationen Jens Graul, Die Stadt auf Befehl. Strukturwandel und Konversion in Wilhelmshaven, Diss. rer. pol. Oldenburg 1996.

richten. Zum einen kehrte die Marine im Zuge der so genannten „Wiederbewaffnung“ nach Wilhelmshaven zurück. Zum anderen entwickelte sich ein neuer wirtschaftspolitischer Pfad. Unter Pfad wird eine auf bestimmte Weise gerichtete Entwicklung verstanden, die auf spezifischen Stabilitätsmechanismen beruht und mögliche andere, potentiell bessere Optionen ausschließt.³ Im Folgenden steht der spezifische wirtschaftspolitische Pfad⁴ Wilhelmshavens im Mittelpunkt. Dieser entfaltete vor allem in den 1970er und 1980er Jahren spürbare Effekte, weshalb dieser Zeitraum im Mittelpunkt des Beitrages stehen wird. Um die städtischen Akteurinnenkonstellationen⁵ in einem möglichst breiten Spektrum zu untersuchen, werden vor allem Verwaltungsakten, Ratsprotokolle und Berichte aus den Lokalzeitungen untersucht. Der Fokus auf Akteurinnenkonstellationen entspricht dabei einer bestimmten Lesart des Pfadkonzeptes, wie sie Paul Pierson in einer sozialwissenschaftlichen Erweiterung vorgelegt hat.⁶ Damit sollen die oft schematischen und an eher technisch-infrastrukturellen Fragen interessierten Ansätze der Pfadabhängigkeit auch für (sozial-)historische Stadtanalysen fruchtbar gemacht werden.

Insgesamt werden in diesem Beitrag drei Schritte unternommen. Zunächst wird die Transformation der Wilhelmshavener Wirtschaftspolitik Mitte der 1950er und das Überlappen zweier Pfade erläutert. Anschließend steht die Zeit zwischen 1970 und 1974 im Mittelpunkt. Anfang der 1970er Jahre, so soll gezeigt werden, überschritt die Stadt eine *critical juncture*, das heißt einen Moment an dem sich konkrete Veränderungen ergaben, die nur unter großem Aufwand wieder rückgängig gemacht werden können. Mit Überschreiten dieser *critical juncture* stellte sich eine kurze Sequenz positiver Feedback-Effekte ein, in der die angestoßenen Entwicklungen ihre Bestätigung in historisch kontingenten, ihnen jedoch zeitgenössisch unmittelbar zugeordneten Ereignissen fanden. Diese Feedback-Effekte stabilisierten den Pfad durch die 1970er Jahre.⁷

³ Vgl. auch die Einleitung zu diesem Heft, in der das Konzept ausführlicher hergeleitet und bestimmt wird.

⁴ Die Beschränkung auf einen wirtschaftspolitischen Pfad wurde aus Gründen der Kürze und analytischen Präzision bewusst gewählt. Eine umfassende pfadtheoretisch inspirierte Analyse hätte zudem Elemente wie räumlich-bauliche Aspekte, städtische (Selbst-) Repräsentationen oder städtische Kultur zu berücksichtigen. Dies kann aus den genannten Gründen in diesem Beitrag nicht geleistet werden.

⁵ Der sprachlichen Einfachheit halber wird im Folgenden ausschließlich das grammatikalische Femininum verwendet. Menschen sämtlicher Geschlechter sind dabei eingeschlossen.

⁶ Vgl. Jürgen Beyer, *Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel*, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 22. Siehe auch die Einleitung zu diesem Themenheft.

⁷ Siehe zu diesen konzeptionellen Eckpfeilern der Pfadtheorie auch die Einleitung dieses Heftes.

Die Kontinuität und Stabilität des Pfades wurde vor allem durch zwei Elemente gewährleistet: Komplementarität und Legitimität. Der pfadtheoretische Komplementaritätsbegriff bezieht sich darauf, dass sich durch Verknüpfung verschiedener Bereiche Vorteile für das Gesamte ergeben. Innerhalb des Pfadkonzeptes bildet Legitimität, also das was die Akteurinnen in einem bestimmten Kontext für „appropriate or morally correct“ halten, die Grundlage für Stabilität.⁸ Beide Kontinuität sichernden Logiken⁹ wurden durch bestimmte Entwicklungen seit Mitte der 1970er Jahre zunehmend instabil. Dieser Prozess steht im Zentrum des dritten Untersuchungsschrittes.

2. Am Anfang des Pfades: wirtschaftspolitischer Kurswechsel in den 1950er Jahren

Das Jahr 1956 markiert für Wilhelmshaven in zweierlei Hinsicht ein historisches Datum. Erstens kehrte die Marine im Zuge der sogenannten Wiederbewaffnung zum nunmehr dritten Mal nach Wilhelmshaven zurück. Zuvor zerstörte Hafenanlagen wurden instandgesetzt und erneut durch die Marine genutzt. Zweitens bewilligte der Bund in diesem Jahr die Finanzierung einer Löschbrücke für Öltanker und die Vertiefung des Fahrwassers. Dieses Projekt geht auf Bestrebungen der Nordwest-Ölleitung-GmbH, einer Gesellschaft verschiedener Unternehmen der Ölbranche mit Sitz in Wilhelmshaven, zurück. Ihr Ziel war es, in Wilhelmshaven Öltanker zu löschen und das Öl durch Pipelines zu den Raffinerien im Ruhrgebiet zu pumpen. Mitte der 1950er Jahre begann somit eine Erweiterung der Wilhelmshavener Hafenpolitik, die die bisher durch die Marine geprägte Ausrichtung um einen wirtschaftspolitischen Pfad erweiterte. Wilhelmshaven blieb eine Marinehafenstadt und wollte gleichzeitig zu einem Industriehafen werden. In diesem Prozess überlagerten sich zwei Pfade: ein älterer, der die bisherige Entwicklung der Stadt zu einem Marinehafen maßgeblich beeinflusste, und ein neuerer, der Hafen-, Wirtschafts- und Infrastruktur auf den überseeischen Transport von Massengütern ausrichtete.

Diese Veränderung unterstrich Grunewald in einem Beitrag vom März 1959. Die Eröffnung des Ölhafens könne nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn dadurch habe „sich Wilhelmshaven in die Kette der deutschen Handelshäfen eingereiht und eine Entwicklung eingeleitet, die von der bisherigen wesentlich abweicht. Denn länger als 100 Jahre ist Wilhelmshaven nur Marinehafen gewesen.“¹⁰ In einem Vortrag an der TU Berlin betonte er ein Jahr später, die Eröff-

⁸ Vgl. James Mahoney, Path Dependence in Historical Sociology, in: *Theory and Society* H. 4/2000, S. 507-548, hier S. 523.

⁹ Vgl. Beyer, S. 36.

¹⁰ Arthur Grunewald, Wird Wilhelmshaven *Europoort* Nr. 2?, Sonderausgabe Wirtschafts-Correspondent, 26.3.1959, abgedr. in: Grunewald, S. 57-64, hier S. 57.

nung des Ölhafens sei nur der Anfang. „Wilhelmshaven will [...] nicht nur Ölhafen bleiben. Es hat größere, in die Zukunft weisende Hafenpläne, und es denkt dabei insbesondere an die Errichtung eines Erzumschlaghafens für Superfrachter.“¹¹

Beide Zitate illustrieren nicht nur die Bedeutung der Einrichtung des Ölhafens, sondern verweisen zugleich auf die zentralen Aspekte der Wilhelmshavener Hafen- und Wirtschaftspolitik. Erstens sollte eine (erneute) einseitige Ausrichtung auf die Marine vermieden werden. Man suchte also gezielt nach Möglichkeiten, jenem Entwicklungspfad, der durch die Marine geprägt gewesen war, einen weiteren hinzuzufügen. Dies erschien allein schon deshalb essentiell, da die Stadt keine nennenswerten Steuereinnahmen erzielte, denn die Marine war (und ist) nicht gewerbesteuerpflichtig. Gleichwohl wollte man sich der Marine nicht vollends entledigen, da sie für den Arbeitsmarkt von eminenter Bedeutung war. Entsprechend suchte man nach einer ergänzenden, hafen- und wirtschaftspolitischen Neuausrichtung.

Zunächst, wie an dem ersten Zitat Grunewalds deutlich wurde, versuchten Rat und Verwaltung, die Stadt zu einem Handelshafen umzugestalten. Doch stieß man hier relativ schnell an bestimmte infrastrukturelle Grenzen. Die Stadt war schlichtweg zu schlecht an das Hinterland angebunden, als dass Handelsgüter effizient hätten umgeschlagen werden können. An dieser schlechten Anbindung an das Hinterland wird die infrastrukturelle Prägekraft des bisherigen Pfades deutlich. Der Marinestützpunkt mit eigener Werft bedurfte einer gänzlich anderen Infrastruktur als ein Handelshafen.

Gangbarer erschien der Weg eines Hafens zum Umschlag von Massengütern, wie er mit der Eröffnung des Ölhafens bereits eingeschlagen worden war und durch die von Grunewald an der TU Berlin angesprochenen Pläne für den Erzumschlag fortgesetzt werden sollte. Allerdings scheiterte auch dieses Projekt aufgrund der schwachen infrastrukturellen Erschließung. Zwar hatte die Stadt mit verschiedenen Hüttenwerken aus dem Ruhrgebiet durchaus prominente Unterstützung gewonnen, doch war die zu schlechte Anbindung an das Binnenschiffahrtsnetz letztlich ein zu großes Hindernis.¹²

Gleichwohl markieren die Überlegungen zum Erzhafen das Verfolgen eines neuen wirtschaftspolitischen Pfades. Zwar scheiterte dieses Projekt, doch der Ausrichtung auf den Umschlag von Gütern, die auf den Im- oder Export auf Großschiffen angewiesen waren, blieb man in der Folge treu. Dies ist nicht zuletzt auf die besondere geographische Lage Wilhelmshavens zurückzuführen.

¹¹ Ders., Der wirtschaftliche Auf- und Ausbau Wilhelmshavens als ökonomische und technische Aufgabe. Vortrag am 25.2.1960 an der Technischen Universität Berlin, in: Ebd., S. 73-106, hier S. 83.

¹² Vgl. Graul, S. 149-153.

Der Jadebusen ist nicht nur ausgesprochen tief, sondern lässt sich – im Vergleich zu anderen Seehäfen – auch verhältnismäßig kostengünstig vertiefen.

Nach dem Scheitern des Erzhafenprojektes versuchte sich die Stadt in der Ansiedlung von Industrien aus dem petro-chemischen Sektor, die ebenfalls auf Großschiffe angewiesen waren. Den Anfang machte das Projekt einer „Produktionsstätte für Titandioxyd“ der Firma Kronos/Titan Mitte der 1960er Jahre. Die Kronos/Titan hatte Wilhelmshaven jedoch nicht nur wegen des seeschifftiefen Fahrwassers gewählt, sondern auch, weil sie sich erhoffte, ihre Abwässer in den Jadebusen einleiten zu können. Angesichts massiver Proteste der Bevölkerung, die sich unter anderem in einer Bürgerinitiative zum Umweltschutz bündelten, nahm das Unternehmen schließlich Abstand von dem Vorhaben und siedelte sich stattdessen in Blexen/Unterweser an.¹³ Obwohl auch dieses Projekt also letztlich scheiterte, blieb die Ausrichtung auf den petro-chemischen Sektor stabil – vor allem, weil es sich hierbei um ausgesprochen kapitalintensive Industrien mit entsprechend hohem Gewerbesteueranteil handelte.

3. Weichenstellung und Sequenz positiver Feedback-Effekte: 1970-1974

Die erfolgreiche Ansiedlung eines anderen chemischen Betriebes im Frühling 1970 markierte den „Beginn eines neuen Zeitalter“, wie es in einer Lokalzeitung hieß. „Die Industrialisierung hat die Jade erreicht.“¹⁴ Diese Deutung verweist vor allem darauf, dass die bereits Mitte der 1950er Jahre eingeschlagene wirtschaftspolitische Neujustierung erst mit einem konkreten Ansiedlungserfolg als vollendet betrachtet wurde. Nach langen Verhandlungen unterzeichneten Vertreterinnen von Stadt, Land, Bund und der Schweizer Alusuisse einen Optionsvertrag für eine Anlage zur Verarbeitung von Tonerde. Für die Standortentscheidung war unter anderem die Lage Wilhelmshavens am seeschifftiefen Fahrwasser maßgeblich gewesen, wie der Vize-Chef der Alusuisse der *Wilhelmshavener Zeitung* im September 1971 erklärte.¹⁵ Diese Ansiedlung bildete für den Wilhelmshavener Pfad zweifellos eine critical juncture, denn die nunmehr angestoßenen baulichen Maßnahmen waren nur noch unter extrem hohen Kosten umkehrbar. Der Pfad verstetigte sich – und zwar trotz teils heftiger Opposition.

Die bereits angesprochene Umweltbewegung opponierte nicht nur – wie im Falle der Kronos/Titan-Ansiedlung – gegen das Projekt, sondern formulierte auch ausdrücklich Alternativen zur Ansiedlung kapitalintensiver, petrochemischer Betriebe. Die Stadt solle sich auf die Förderung kleinerer und mittelstän-

¹³ Vgl. ebd., S. 176.

¹⁴ „Epochenmachender Vertrag“, in: *Wilhelmshavener Rundschau*, 11.4.1970.

¹⁵ Vgl. Interview mit Walter Bernharth, Alusuisse, in: *Wilhelmshavener Zeitung*, 10.9.1971.

discher Betriebe sowie den Tourismus konzentrieren.¹⁶ Opposition und Handlungsalternativen bilden im Pfadkonzept eine notwendige Bedingung, um überhaupt von Pfadabhängigkeiten sprechen zu können, wie André Sorensen betont.¹⁷

Sinnbildlich für eine critical juncture und die Verstetigung des Pfades titelte eine Lokalzeitung im September 1970 anlässlich der Unterzeichnung des Ansiedlungsvertrages, dass nunmehr die „Weichen für Wilhelmshavens Zukunft gestellt“¹⁸ seien. Critical junctures zeichnen sich unter anderem auch dadurch aus, dass sie einen „emergenten Selbstverstärkungsprozess“ initialisieren.¹⁹ Dieser Prozess stellte sich im Wilhelmshavener Fall als eine Sequenz positiver Feedbacks dar, die im Folgenden erläutert wird.

Im Mai 1971 erklärte Oberbürgermeister Johann Janßen, „daß im Sog von Alusuisse weitere große Industriebetriebe nach Wilhelmshaven kommen werden.“ Man spreche über „Raffinerien, Hüttenwerke, Erzumschlag und andere Industriezweige. Sicher sei bereits die Errichtung eines Kraftwerkes.“²⁰ Das erste konkrete positive Feedback stellte sich dann im Sommer 1972 ein. Bereits im Vorjahr hatten die beiden Ölunternehmen Amoco²¹ und Mobil Oil²² Möglichkeiten zum Bau einer Raffinerie sondiert. Im Juni 1972 unterzeichneten Mobil Oil und die Stadt dann einen Vertrag über die Ansiedlung eines Raffinerie-Komplexes. Während die Vertragsunterzeichnung mit der Alusuisse die Wegscheide des Wilhelmshavener Pfades gebildet hatte, beglaubigte dieser Ansiedlungserfolg nunmehr den eingeschlagenen Kurs. Dies wird zum einen für die landespolitische Ebene deutlich. So sprach der niedersächsische Wirtschaftsminister Helmuth Greulich nach der Vergabe des Bauauftrages im Januar 1973 davon,

¹⁶ Diese Position findet sich unter anderem auf dem Flugblatt der „Aktion: Rettet die Küste“ vom 28.8.1971. Das Flugblatt ist abgelegt in: Stadtarchiv Wilhelmshaven (StAWHV 3410 Parteien, Kasten 4).

¹⁷ Vgl. Andre Sorensen, Taking Path Dependence seriously. An Historical Institutional Research Agenda in Planning History, in: disP - Planning Perspectives, H. 1/2015, S. 17-38, hier S. 22.

¹⁸ „Der Alusuisse-Vertrag ist unterzeichnet! In Hannover wurden gestern die Weichen für Wilhelmshavens Zukunft gestellt“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 30.9.1970.

¹⁹ Georg Schreyögg/Jörg Sydow/Jochen Koch, Organisatorische Pfade – Von der Pfadabhängigkeit zur Pfadkreation?, in: Managementforschung H. 13/2003, S. 257-294, hier S. 270.

²⁰ „Alusuisse investiert fünf Milliarden Mark. Weltbekannte Unternehmungen verhandeln“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 11.5.1971.

²¹ „Baut Amoco für 600 Millionen eine Jade-Raffinerie?“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 5.3.1971.

²² „Auch Mobil Oil am Standort Wilhelmshaven stark interessiert“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 9.3.1971.

dass die „Weichen für Wilhelmshaven endgültig gestellt“²³ seien. Zwar sollte man den interpretatorischen Bogen nicht überspannen, aber die Wiederkehr der Metapher der gestellten Weichen ist in jedem Fall bemerkenswert und unterstreicht zumindest sinnbildlich die weitere Verstetigung des Pfades durch die Ansiedlung. Bereits im Frühjahr 1972, als sich die Anzeichen für die Niederlassung der Raffinerie verdichteten, zeigte sich auch auf lokaljournalistischer Ebene eine deutlich positive Einschätzung. So schwärmte eine Zeitung, die Stadt erhalte „die größte Erdöl-Raffinerie Europas“.²⁴ Wenige Tage später schrieb man, dass „800 neue Arbeitsplätze“²⁵ entstehen würden. Diese Behauptung bezog sich zwar auf die endgültige Ausbaustufe, die die Raffinerie im Übrigen nie erreichen würde, tröstete aber in jedem Falle über die eher mageren arbeitsmarktlichen Effekte der Alusuisse-Ansiedlung hinweg, bei der lediglich 80 neue Arbeitsplätze geschaffen worden waren.²⁶ Ähnlich wie bei der Alusuisse-Ansiedlung standen jedoch auch hier vor allem die hohen Investitionssummen im Zentrum der Berichterstattung. Schon im April 1972 hatte es geheißen, die Mobil Oil werde „zunächst eine Milliarde DM in Wilhelmshaven investieren“.²⁷ Der Pfad kapitalintensiver und mithin gewerbesteuerträchtiger Unternehmen wurde somit konsequent weiter beschritten.

Ein weiteres positives Feedback ergab sich durch die sogenannte erste Ölkrise. Das ist zunächst einmal verwunderlich, denn es scheint zumindest naheliegend, dass sie in einer Stadt, die sich mit Pipeline und Raffinerie in zumindest zweierlei Hinsicht auf den Ölumschlag stützte, eine gewisse Nervosität auslöste. Das Gegenteil war jedoch der Fall. Bestätigten die Ansiedlungserfolge, dass es möglich war, kapitalintensive Industrien nach Wilhelmshaven zu locken, so beglaubigte die Ölkrise vor allem den generellen Kurs, auf Industrien aus dem Bereich der Energieversorgung zu setzen. Bereits Ende November 1973, anlässlich der Unterzeichnung eines Optionsvertrages für eine Anlage zur Erzeugung von Flüssiggas, bemerkte eine Lokalzeitung, dass das Terminal „auch ohne Krise notwendig“ gewesen wäre, „die Krise mach[e] ihn nur noch dringlicher.“ Nicht nur die Anlandung von Flüssiggas, sondern auch andere Massengüter rückten im Kontext der Ölkrise in den Fokus. Anfang 1974 wandte sich Heinz Roscher, Geschäftsführer eines Transportunternehmens, an den nunmehr am-

²³ „Minister Greulich: Die Weichen für Wilhelmshaven endgültig gestellt!“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 17.1.1973.

²⁴ „Wilhelmshaven erhält die größte Erdöl-Raffinerie Europas“, in: Nordwest-Zeitung, Wilhelmshavener Nachrichten, 20.5.1972.

²⁵ „Mobil-Oil-Vertrag vom Land gebilligt. Baubeginn 1973 – 800 neue Arbeitsplätze“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 31.5.1972.

²⁶ „Alusuisse investiert pro Arbeitsplatz in der Elektrolyseanlage eine Million Mark“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 17.4.1971.

²⁷ „Baubeginn der Raffinerie am 1. Januar 1973“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 7.4.1972.

tierenden Oberbürgermeister Grunewald und legte ihm die „Vorstellungen der privaten Hafenwirtschaft“ zur Belebung des Umschlags an der Niedersachsenbrücke dar. Ausgangspunkt war die bis dato mangelhafte Auslastung dieser Brücke. Sie war mit hohem Investitionsaufwand für die Alusuisse gebaut worden, lag allerdings weitestgehend brach. Roscher argumentierte, dass die Ölkrise deutlich gemacht habe, dass man zu sehr auf die Launen von Rohstoffförderländern angewiesen sei. Das „Verhalten der Ölförderländer“ könne „Nachahmer“ finden. Deshalb dürfte der „rechtzeitigen Absicherung gegen Versorgungsstörungen [...] besondere Bedeutung zukommen“, weshalb Wilhelmshaven sich als „Bevorratungszentrum für trockene Massengüter aller Art“ ins Gespräch bringen müsste.²⁸ Auch die ansässigen Unternehmen der Ölindustrie zeigten sich alles andere als besorgt. Anlässlich der Fertigstellung des Jadeausbaus 1974 erklärte Horst Apel, Direktor der NWO, dass seine Gesellschaft Recht behalten habe mit der Forderung, die „Bundesrepublik wenigstens teilweise von ausländischen Impporthäfen und Raffineriestandorten unabhängig“ zu machen. „Der Ölhafen Wilhelmshaven war nach den [bereits erfolgten] Ausbaumaßnahmen in der Lage, die durch die Blockierung Rotterdams eingetretenen Versorgungsschwierigkeiten einer Reihe von deutschen Raffinerien zu beheben.“²⁹ Die Ölkrise bildete, so wird an den Aussagen in der Lokalpresse und seitens der ansässigen und ansiedelnden Wirtschaftsunternehmen deutlich, Argumentationsrahmen und Beweis für die Richtigkeit der Hafenpolitik. Dies war auch die Position der Verwaltung. Bereits Anfang November 1973 hatte Oberstadtdirektor Gerhard Eickmeier erklärt, „in dieser Krisensituation [...] [werde] doch in aller Deutlichkeit bewußt, wie notwendig die Schaffung des deutschen Tiefwasserhafens war und ist.“³⁰ Am Wilhelmshavener Krisenmanagement fällt auf, dass es nicht in einer veränderten Ausrichtung der Hafenwirtschaftspolitik, sondern in deren Bestätigung bestand. Auch die Ölkrise erzeugte also ein positives Feedback.

Ein wesentliches Merkmal von positiven Feedbacks besteht darin, dass sie Kontinuität erzeugen. In der beschriebenen Sequenz positiver Feedback-Effekte der spezifischen Industrieansiedlungspolitik Wilhelmshavens erzeugten sie zwei Logiken der Kontinuitätssicherung. Zum einen sorgten die kurz aufeinanderfolgenden positiven Feedbacks für einen Komplementaritätseffekt. Die erfolgreiche Ansiedlung verschiedener Betriebe aus dem petro-chemischen Bereich, die vor allem für den Energiesektor wesentlich waren, machten Wil-

²⁸ StdaWHV 2010-5, Arthur Grunewald, Kasten 3, Roscher an Grunewald, Januar 1974.

²⁹ „Wilhelmshaven strahlt heute natürlich“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 17.4.1974.

³⁰ „Ölhafen Wilhelmshaven trägt Versorgungshoffnung“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 1.11.73.

helmshaven zur „Energiedrehscheibe“³¹ wie es zeitgenössisch hieß. Zum zweiten generierten die positiven Feedbacks Legitimität für die spezifische Industrieansiedlungspolitik Wilhelmshavens.

4. Stabilität und das Ende des Pfades: 1975-1983

In den folgenden Jahren wurde jedoch deutlich, dass die erhofften Effekte auf Arbeitsmarkt und Haushalt ausblieben. Allein zwischen 1976 und 1982 verlor die Stadt 16,2% der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe, was 10% über dem Bundes- und 16% über dem Landesdurchschnitt lag. Die Arbeitslosenquote lag mit durchschnittlich 7,7% im gleichen Zeitraum stets deutlich über Landes- (5,9%) und Bundesdurchschnitt (4,8%).³² Während dieser Zeit schrumpfte die Bevölkerung von ca. 103.000 auf etwa 99.000 Einwohnerinnen. Demgegenüber hatte sie seit Anfang der 1970er Jahre stabil bei etwa 104.000 Menschen gelegen.³³ Bezüglich der Eigenmittel konstatierte der Stadtkämmerer in seiner Rede zum Haushalt für das Jahr 1976, dass diese 1972 noch bei gut 17 Millionen DM gelegen hätten, mittlerweile mit Ausnahme einer kleinen Rücklage nunmehr aber komplett geschmolzen seien. Man stehe „mit dem Rücken an der Wand“.³⁴ Ungeachtet dessen hielten Rat und Verwaltung verbissen an ihrer Wirtschaftspolitik fest. Diese Stabilität des Pfades ist auf die bereits angesprochenen Faktoren Legitimität und Komplementarität zurückzuführen, die in diesem Zeitraum weiterhin wirksam blieben.

Die Komplementaritätseffekte zeigen sich überdeutlich am prononcierten Zukunftsoptimismus, der auf der Überzeugung beruhte, die Industrieansiedlungspolitik sei das richtige wirtschaftspolitische Instrument, da sie im Zusammenspiel mit den bestehenden Gegebenheiten positive Effekte zeitigen werde. So äußerte Kurt Prochnow (SPD) im Dezember 1974 zwar seine Besorgnis über die aktuellen Arbeitslosenzahlen, zeigte sich aber zugleich auch optimistisch gegenüber der Zukunft. Schließlich habe die „Industrieansiedlung ... dafür gesorgt und wird dafür sorgen, daß in Zusammenarbeit mit der ansässigen Wirtschaft mehr Arbeitsplätze angeboten werden und die Steuerkraft von Handel

³¹ „Mobil Oil hochkarätiger Industriebetrieb“, in: Jeversches Wochenblatt 14.9.1976.

³² Vgl. zu den Zahlen: Günter Ulrich, Beschäftigungskrise und Arbeitsmarktstrategie im Raum Wilhelmshaven/Friesland, Oldenburg 1985, S. 17-19.

³³ Die Zahlen entstammen den entsprechenden Jahrgängen der Statistischen Jahrbücher deutscher Gemeinden. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden.

³⁴ „Für eine verbesserte Haushaltsstruktur. Zum Haushalt 1976“, Rede von Stadtkämmerer Norbert Boese, Anlage zur Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Rates der Stadt am 3.12.1975, S. 10.

und Industrie ihr Volumen von 1974 ausweitet.“³⁵ Es war also das Zusammenspiel von Ansiedlung, Bestand, Steuerkraft und Binnennachfrage, die aus der Krise führen sollten. Im benachbarten Jever zeigte sich die Lokalzeitung ebenfalls überzeugt von der Industrieansiedlungspolitik. Im Rahmen eines Berichts über die Unterzeichnung des Ansiedlungsvertrags für das Flüssiggasterminal im Juli 1976 durch den niedersächsischen Wirtschaftsminister Walther Leisler-Kiep, titelte man, es bestünde eine „[l]ebhafte Nachfrage nach hiesigen Industriestandorten“³⁶, das heißt Wilhelmshaven und Emden. Nach wie vor richteten sich viele Hoffnungen auch auf die Mobil Oil Raffinerie. Anlässlich ihrer Eröffnung erklärte Leisler-Kiep wenige Monate später, er sei sich sicher, dass von ihr eine „Initialzündung für den gesamten Wilhelmshavener Raum“³⁷ ausgehen könne. Ähnliches erhoffte man sich im Februar 1977 von Überlegungen zum Bau eines sogenannten „Cracker“, einer Anlage zur Herstellung kurzkettiger Kohlewasserstoffe. Auch dieser sollte eine Initialzündung geben, die jedoch ebenfalls ausblieb.³⁸

Am Beispiel des Crackers wird zudem erneut der Komplementaritätseffekt deutlich. Man versprach sich nämlich Wechselwirkungen mit dem geplanten PVC-Werk, das Ethylen benötigte, welches durch einen Raffinerie-Cracker gewonnen werden kann. An dieser Ansiedlung, die 1978 zwischen Stadt, Land, Bund und dem britischen Unternehmen ICI ausgehandelt worden war, wird auch der Faktor Legitimität besonders deutlich. Im Rahmen der Verhandlungen sagten Bund und Stadt große Investitionen zu – und dies offenbar wider besseren Wissens. Der PVC-Markt war zu diesem Zeitpunkt bereits schon länger in der Krise, was die ICI unter anderem kurz zuvor dazu veranlasst hatte, ein Werk in Offenbach zu schließen. Rückblickend auf die Industrieansiedlungen der 1970er Jahre und im Hinblick auf genau diese Ansiedlung argumentierte Günter Ullrich 1985 mit ausdrücklichem Bezug auf den Faktor Legitimität. Es sei nicht anzunehmen, dass „den mit der Ansiedlung befaßten Politikern und Beamten“ die Lage am PVC-Markt und die Werksschließung in Offenbach gänzlich unbekannt gewesen seien. Dass sie sich dennoch darauf eingelassen haben, führte er auf die „immanente Logik politischer und bürokratischer Entscheidungsprozesse“ zurück. „Öffentliche Einrichtungen sind stets gezwungen, ihr

³⁵ Haushaltserklärung der SPD durch Kurt Prochnow, Anlage zur Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Rates der Stadt am 4.12.1974, S. 3.

³⁶ „Lebhaft Nachfrage nach hiesigen Industriestandorten. Wirtschaftsminister Kiep: Acht ernsthafte Interessenten für Wilhelmshaven, sechs für Emden“, in: Jeversches Wochenblatt, 6.7.1976.

³⁷ „Mobil Oil hochkarätiger Industriebetrieb“, in: Jeversches Wochenblatt, 14.9.1976.

³⁸ „Von Mobil Oil wird Initialzündung für neue Industrieansiedlung erwartet“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 16.2.1977.

Wirken vor der Bevölkerung zu legitimieren. Wenn sich die sozioökonomischen Bedingungen in einer Region verschlechtern, droht den Institutionen Legitimationsverlust. Aus diesem Grunde griffen die maßgeblichen Politiker und Behörden sofort zu, als sich ihnen mit der Ansiedlung von ICI (scheinbar) die Möglichkeit bot, die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Region grundlegend zu verbessern. So setzten alle am Planungsprozeß beteiligten Personen auf das Prinzip Hoffnung.“³⁹

Diese Hoffnungen wurden allerdings im Laufe der 1970er Jahre immer häufiger enttäuscht. Besonders deutlich wird dies an der Silvesterbotschaft des Jahres 1976. War dies bisher stets Anlass für optimistische Aus- und versöhnliche Rückblicke gewesen, formulierten Eickmeier und der neue Oberbürgermeister Eberhard Krell eine ausgesprochen bedrückende Silvesterbotschaft. Mit Fug und Recht dürfe man zwar einen Rückblick auf Höhen und Tiefen erwarten. „Doch wenn wir ehrlich sind, helfen diese Worte keinem und können auch keine Probleme lösen. Gerade in diesen Tagen hat jeder von uns seine eigenen Probleme, mit denen er fertig werden muß. Wir glauben deshalb besser daran zu tun, auf pathetische Worte zu verzichten“ und stattdessen ein frohes neues Jahr zu wünschen.⁴⁰ Die Entwicklung der Raffinerie steht symptomatisch für diese Entwicklung. Bereits ein Jahr nach ihrer Eröffnung titelte eine Lokalzeitung, die „Hoffnungen waren ein Trugschluß!“⁴¹

Die Kommunalwahlen des Jahres 1982 brachten eine große Überraschung. Wilhelmshaven, seit Ende des Zweiten Weltkriegs ununterbrochen von der SPD regiert, erhielt einen Oberbürgermeister der CDU. Dieser hatte in seiner Zeit als Oppositionsführer der Industrieansiedlungspolitik zwar nie widersprochen, ging aber in der Folge auf Distanz zu weiteren Großprojekten, was sicherlich nicht zuletzt auf seinen Koalitionspartner zurückzuführen ist. Zweiter Mann in der Stadt wurde nämlich der Vertreter einer umweltpolitischen Wählergemeinschaft, die bereits seit Mitte der 1960er Jahre gegen die Industrieansiedlungspolitik opponierte. In einem Beitrag des Magazins Extra 3 erklärte er, „[w]ir haben gesagt, die Industrieansiedlung ist falsch. Sie ist kapitalintensiv, sie bringt wenig Arbeitsplätze, sie bringt ökologische Schäden. Ja, und genau das ist eingetreten. Wir haben größere Arbeitslosigkeit als vorher ..., es hat überhaupt nichts gebracht, und auf der anderen Seite sind große ökologische Schäden eingetreten.“⁴² Eineinhalb Jahr später gab es auch an der Spitze der

³⁹ Günter, S. 16

⁴⁰ „Jeder hat seine eigenen Probleme“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 31.12.1976.

⁴¹ „Mobil Oil: Hoffnungen waren ein Trugschluß! Raffinerie Wilhelmshaven wenig ausgelastet“, in: Wilhelmshavener Zeitung, 28.6.1977.

⁴² „Aus der Provinz – Wilhelmshaven“, in der Sendung Extra III vom 6.1.1982. Abgelegt in: Archiv des Norddeutschen Rundfunks (NDR), Hamburg.

Verwaltung einen Wechsel. Gerhard Eickmeier, Oberstadtdirektor seit 1969 trat zurück – und zwar nicht etwa wegen der von ihm maßgeblich vorangetriebenen und zunehmend kriselnden Industrieansiedlungen, sondern aufgrund eines komplexen politischen Skandals, in dem es unter anderem um angebliche Schmiergelder ging. Auf ihn folgte Arno Schreiber, der sich ebenfalls ausdrücklich und energisch gegen die Industrieansiedlungspolitik wandte. Er überließ die angesiedelten Betriebe sich selbst und fokussierte vor allem die Freizeitindustrie sowie die Förderung kleinerer und mittelständischer Betriebe. Zum Zeitpunkt dieses Wechsels steckte Wilhelmshaven, so formulierte es Schreiber in der Einleitung zum mittelfristigen Stadtentwicklungskonzept von 1985, „vielleicht in der schwierigsten Lage seit Ende des 2. Weltkriegs“. Die Stadt stünde „fundamentalen wirtschaftlichen Problemen“ gegenüber und lasse auch in „einigen anderen Sachbereichen, wie z.B. dem Umweltschutz oder der sozialen Infrastruktur“ deutliche Probleme erkennen.⁴³ Diese sind zum einen auf die Industrieansiedlungspolitik zurückzuführen. Die Stadt hatte hohe Kredite aufgenommen, um Investitionsanreize zu schaffen und an Konjunkturprogrammen der Bundesregierung zu partizipieren. Ferner steckte der größte Arbeitgeber der Region, der Büromaschinenhersteller Olympia, in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Zwar lag das Werk außerhalb der Stadtgrenze, was den Betrieb für die Steuereinnahmen irrelevant machte, doch ein Großteil seiner Beschäftigten lebte in Wilhelmshaven. Mit den umfangreichen Freisetzungen (allein 1982 wurden 700 Mitarbeiterinnen entlassen) stiegen die Arbeitslosenquote und die finanziellen Belastungen der Stadt.

Auf Grundlage der skizzierten Entwicklungen lassen sich aus pfadtheoretischer Perspektive folgende Bedingungen für das Ende des Wilhelmshavener Pfades formulieren. Die personellen Veränderungen im Rathaus und an der Verwaltungsspitze bildeten Momente, in denen die hergebrachte wirtschaftspolitische Strategie grundlegend in Frage gestellt wurde, was Beyer als Destabilisierungsoption für solche Pfade diskutiert, deren Kontinuitätssicherung auf Legitimität beruht. Indem wechselseitige Verknüpfungen, wie sie etwa für den Cracker und das PVC-Werk erhofft wurden, ausblieben und verschiedene Unternehmen ihre Produktionsstätten in Wilhelmshaven schlossen, ergab sich zudem eine Destabilisierung des Komplementaritätseffektes.⁴⁴

⁴³ Arno Schreiber, Vorwort, in: Stadt Wilhelmshaven (Hrsg.): Wilhelmshaven. Das mittelfristige Stadtentwicklungskonzept, o.J. [1985], abgelegt in; StAWHV 3061 Stadtplanung, Wiederaufbau nach 1945, Kasten 3.

⁴⁴ Vgl. zu diesen Destabilisierungsoptionen Beyer, S. 36.

5. Am Ende des Pfades

Was in Wilhelmshaven Mitte der 1950er Jahre mit einem erneut seewärts gerichteten Blick begann, fand Anfang der 1970er Jahre eine kurzzeitige, aber ausgesprochen intensive Beschleunigung: die Ansiedlung kapitalintensiver, petro-chemischer Industrien. Maßgeblich war die Ansiedlung der Alusuisse, mit der die Stadt eine critical juncture überschritt, die den Übergang zu einer relativ kurzen Phase positiver Feedback-Effekte markierte. Diese Feedbacks stabilisierten den spezifischen Pfad, der Wilhelmshavens Wirtschaftspolitik der 1970er und frühen 1980er Jahre nachhaltig prägte. Die Effekte bestanden sowohl in der erfolgreichen Akquise weiterer Industrieunternehmen als auch in Deutungen der Ölkrise als Bestätigung der Wirtschaftspolitik. Stabilität bezog der Pfad vor allem aus zwei Prinzipien: der Legitimität und der Komplementarität. Beide Prinzipien stabilisierten den Pfad auch während jener Phase der späten 1970er Jahre, in der die Stadt zusehends in arbeitsmarktliche und budgetäre Probleme geriet. Erst durch die beschriebenen Entwicklungen, die die kontinuiertssichernden Prinzipien Legitimität und Komplementarität destabilisierten, so ein wesentlicher Befund dieses Beitrags, konnte der wirtschaftspolitische Pfad verlassen werden. Die zum Teil auch heutzutage noch betriebenen Anlagen der ICI und der Alusuisse sowie die mittlerweile zum Tanklager umfunktionierte Raffinerie direkt am Wilhelmshavener Deich zeugen von den in diesem Beitrag vernachlässigten baulichen Effekten dieses Pfades.

In konzeptioneller Hinsicht hat der Beitrag zweierlei herausgearbeitet. Erstens zeigt sich die Fruchtbarkeit pfadtheoretischer Ansätze für die Untersuchung von Boom- und Krisenphasen einzelner Städte. Mit Blick auf Wilhelmshaven konnten so euphorische Meldungen über die erfolgreiche Ansiedlung von Unternehmen mit institutionellen Handlungslogiken verschränkt werden, die auch den Zeitgenossinnen eigentlich als offenkundig problematisch hätten erscheinen müssen. Zweitens wurden Destabilisierungsoptionen in historischer Perspektive diskutiert. Auf diese Weise lassen sich grundlegende Personalveränderungen wie auch die zeitgenössischen Krisenwahrnehmungen als wesentliche Elemente für das Ende von Pfaden begreifen.