

Paul REUBER, Köln

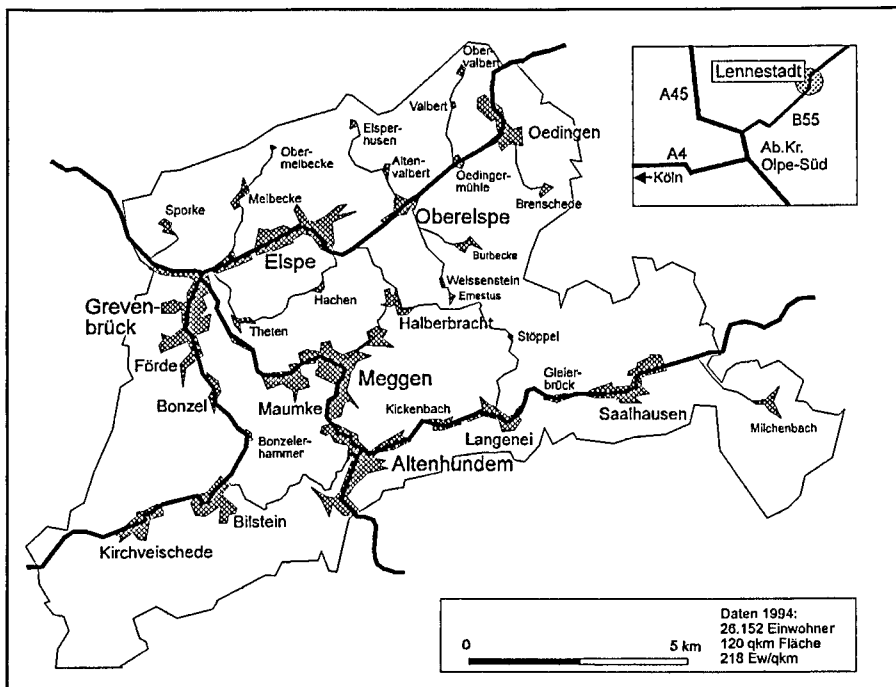
Gemeindegebietsreform und Zentralität: Lokale Entscheidungskonflikte und ihre räumlichen Folgen

Das Beispiel Lennestadt

1. „Ein dornenreicher Weg“

Seit der kommunalen Neugliederung ist das südliche Sauerland um eine Stadt reicher: mitten im dünn besiedelten Mittelgebirge fügten die Reformer seinerzeit fast 40 alte Dörfer und Weiler zu einer neuen Einheitsgemeinde zusammen (vgl. Abb. 1). Sie gaben ihr den Namen „Lennestadt“. Glimpflich ging dieser Vorgang nicht über die Bühne. Schon zu Beginn der Diskussion prophezeite der Landrat

Abb. 1: Lennestadt: Lage, Grenzen und Siedlungsstruktur



des Kreises Olpe „besondere Schwierigkeiten für eine kommunale Neugliederung im östlichen Kreisgebiet“, der zuständige Kreisrechtsrat sprach sogar von einem „dornenreichen Weg“ zur Lennestadt (GRÜNEWALD 1967, 29).

Den besonderen Zündstoff lieferte der Landesentwicklungsplan: Er wollte in diesem unterversorgten Gebiet eine der Gemeinden zum Mittelzentrum ausbauen. Doch das Planungsgeschenk zerstörte das lokale Gleichgewicht der vorhandenen Zentralorte unterer Stufe. Wachstumseuphorie auf der einen, Identitäts- und Verlustängste auf der anderen Seite polarisierten die Lager. Denn für die Zuweisung mittelzentraler Funktionen war die Bildung einer Einheitsgemeinde vom Typ B nach den Faustzahlen der Sachverständigen-Kommission notwendig. Zu diesem Zweck würden die meisten Gemeinden ihre Selbständigkeit aufgeben müssen, sogar die Standorte der alten Ämterverwaltungen standen zur Disposition.

Am Ende des Konfliktes hob man eine neue Gemeinde aus der Taufe, die gewachsenen räumlichen Zusammenhängen in einigen Punkten widersprach. Die alten Ämter wurden zerteilt, einschließlich ihrer seit mehr als einem Jahrhundert bestehenden Verflechtungsbereiche. Bis heute sind manche räumlich-funktionalen Bezüge nicht auf die neuen Gebietszuschnitte synchronisiert. Zum Beispiel treffen sich in Lennestadt immer noch drei verschiedene Ortsnetze der Telekom, so daß der Anruf vieler Bürger bei „ihrer“ Stadtverwaltung zum Ferngespräch wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welcher Form die Planungen für das Mittelzentrum den Neugliederungskonflikt beeinflußt haben und welche räumlichen Langzeitfolgen sich daraus ableiten.

2. Einbindung des Fallbeispiels in ein politisch-geographisches Forschungsprojekt

Das Thema bildet nur ein Segment eines größeren Forschungsprojektes.¹ Es untersucht mit finanzieller Unterstützung der DFG den Ablauf raumbezogener Entscheidungskonflikte und ihre Raumwirksamkeit. Dies geschieht am Beispiel von Gemeindegebietsreformen.² Der Ansatz stellt sich in die Tradition einer New Political Geography, wie sie etwa von HALL 1974 und OSSENBRÜGGE 1983 skizziert worden ist. Als Grundlage der Untersuchung dient ein „entscheidungstheoretischer Konfliktansatz“ im Sinne von BÜHL 1976. Er lenkt den Blick auf drei Aspekte:

1. auf die an einem Konflikt beteiligten Akteure (Parlamente und Verwaltungen der Altgemeinden, Entscheidungsgremien übergeordneter administrativer und politischer Maßstabebenen, Gerichte, Presse, formelle und informell wirksame Akteure auf kommunaler Ebene, zum Beispiel Initiativen, Vereine, Wirtschaftsverbände u.s.w.),
2. auf ihre Motive, Ziele und räumlichen Verwertungsinteressen, sowie schließlich
3. auf ihr raumwirksames Entscheidungshandeln im Konfliktverlauf.

Für den vorliegenden Kontext muß dieser Ansatz allerdings in zweierlei Hinsicht erweitert werden:

Zunächst sind, ganz im Sinne von BÜHL, Anleihen bei der Systemtheorie notwendig, um beispielsweise Wechselwirkungen zu erklären, die das räumliche Endergebnis beeinflussen.

Darüberhinaus muß eine geographische Konfliktforschung die Rolle des Raumes explizit thematisieren. Daß er „Determinans“, das heißt Anlaß und Objekt des Konfliktes ist, liegt bei einem raumbezogenen Untersuchungsdesign auf der Hand. Aber inwieweit ist er auch „Determinante“? In welcher Form beeinflußt er die Akteure und den Konfliktverlauf? Als theoretische Leitlinie müssen hier handlungs- und wahrnehmungsorientierte Raumkonzeptionen Pate stehen, wie zum Beispiel die von KLÜTER 1986 oder von WERLEN 1988 und 1995.

Methodisch liegt bei diesem Untersuchungsziel der Schwerpunkt auf einem hermeneutisch-interpretativen Ansatz. Durch eine Medienanalyse, die Auswertung schriftlicher Quellen aus den Archiven, sowie durch Leitfadeninterviews mit Schlüsselpersonen ist es möglich, die Konfliktbiographie zu rekonstruieren und räumliche Folgewirkungen transparent zu machen.

Im Rahmen dieses Ansatzes stellt das Thema „Zentralität und Gebietsreform“ natürlich nur eine Facette neben vielen anderen dar.³ Doch gerade für die Zentralitätsforschung ist ein solcher Blickwinkel als Ergänzung vorhandener Ansätze interessant: hier werden einmal die Entscheidungsprozesse beleuchtet, die einerseits vom Zentrale-Orte-Konzept mitbeeinflusst werden, andererseits jedoch auch selbst an seiner räumlichen Konkretisierung mitwirken. Im Falle der Lenne- stadt, wo der Neugliederungskonflikt und sein räumliches Endergebnis durch die geplante Einrichtung des Mittelzentrums geprägt wurden, müssen vier Aspekte thematisiert werden:

- Die räumliche Ausgangslage vor der Reform.
- Die räumlichen Widersprüche und Bruchstellen, die sich im Vorher-Nacher-Vergleich feststellen lassen.
- Die Suche nach ihren Ursachen im Konfliktverlauf. Konkreter: Welche Akteure, spezifischen Ziele und Handlungsstrategien sind für einzelne Details verantwortlich?
- und schließlich, aber mit aller Vorsicht: die geographischen Langzeitfolgen, die sich aus Verlauf und Ergebnis der Reform ableiten lassen.

3. Zur räumlichen Ausgangslage vor der Reform

Die naturräumlichen Rahmenbedingungen des Mittelgebirges ließen in dem dünn besiedelten und strukturschwachen Untersuchungsgebiet ein linienhaftes Verkehrs- und Siedlungsnetz ohne herausragenden Schwerpunkt entstehen. Es orientierte sich am Lennetal und vier Seitentälern. Nur an drei größeren Talkonvergenzen konnten sich Dörfer zu kleineren Unter- oder Selbstversorgerzentren entwickeln: Grevenbrück, Altenhundem und Kirchhundem (vgl. Abb. 2). Mit den

Abb. 2: Die wichtigsten Täler und die Lage der Unterzentren im Ostteil des Kreises Olpe

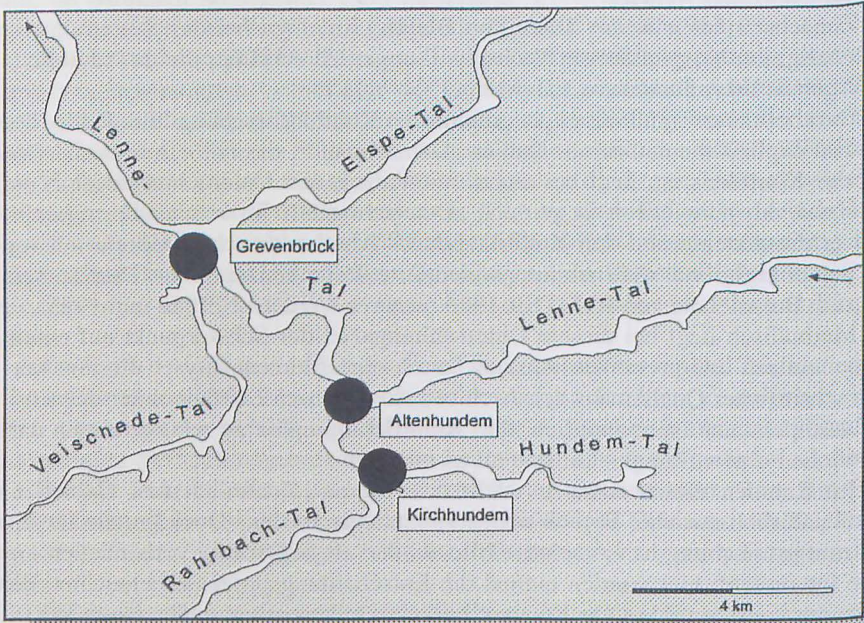
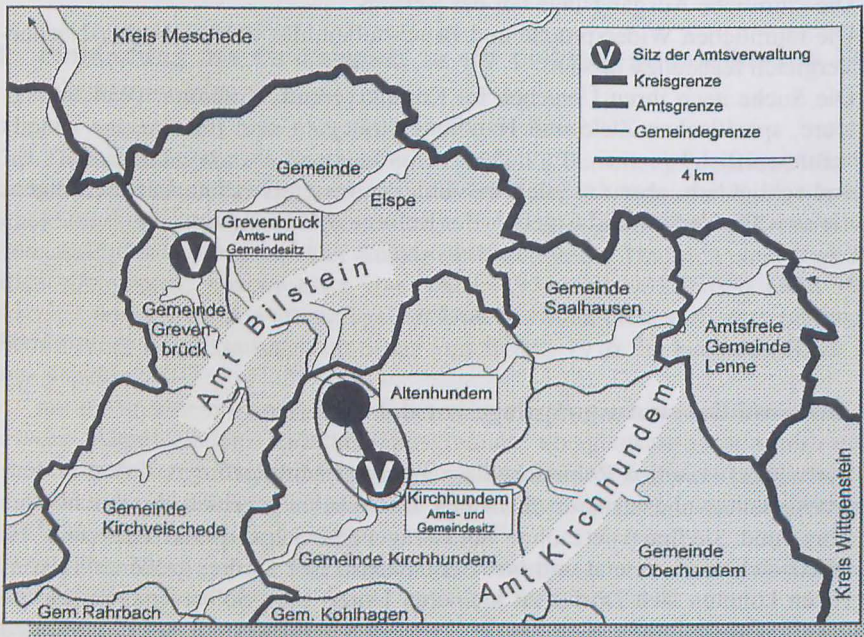


Abb. 3: Die administrative Gliederung vor der Gebietsreform von 1969



preußischen Gebietsrefomen von 1841—57 begann die Akzentuierung dieser Situation. Sie faßten die über 70 einzelnen Dörfer und Weiler im Ostteil des Olper Kreises zu neun Gemeinden zusammen und bildeten daraus zwei Ämter: im Westen das Amt Bilstein, dessen Verwaltung später nach Grevenbrück umzog, im Osten das Amt Kirchhundem mit Verwaltungssitz in Kirchhundem (vgl. Abb. 3). Altenhundem dagegen, seinerzeit noch ein kleines Bauerndorf (vgl. BECKER 1989), erhielt nicht einmal einen eigenen Gemeindegasthof, es wurde wegen der unmittelbaren räumlichen Nachbarschaft Kirchhundem zugeschlagen.

Doch die Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung förderte das Lennetal (v. a.: Bau der Ruhr-Sieg-Eisenbahnstrecke), so daß Altenhundem „aufgrund seiner günstigen Verkehrslage erheblich an Bedeutung gewinnen konnte“ (KLUCZKA 1971, 103). Dies führte zu einer engen funktionalen Kooperation zwischen den beiden Nachbardörfern: Kirchhundem blieb Verwaltungszentrum, Altenhundem wurde unterzentraler Versorgungs- und Dienstleistungsort. Die befragten Entscheidungsträger berichten, daß aus dieser Bedeutungsverschiebung in der Nachkriegszeit eine zunehmende Konkurrenz um die Führungsrolle zwischen den beiden Dörfern erwuchs.

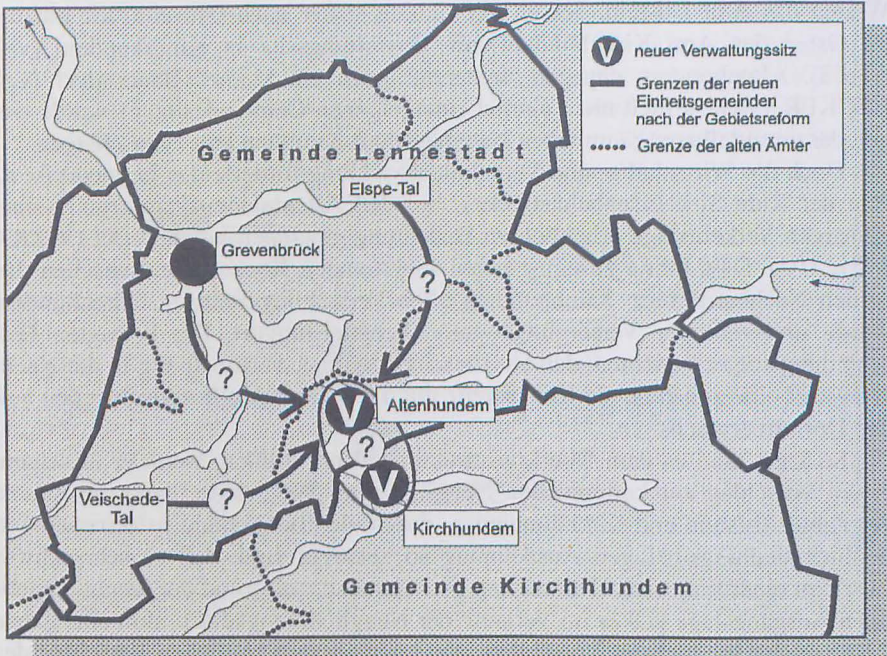
So kann man es dem Oberkreisdirektor gut nachfühlen, wenn er in seinem ersten Vorschlag zur kommunalen Neugliederung 1966 sagte, daß „die Räume der Ämter Bilstein und Kirchhundem . . . durch die Topographie so zerrissen und in ihrer siedlungsmäßigen Ausdehnung so zerstreut sind, daß es sehr schwer (war), zu einer tragbaren Neuordnung zu kommen“. Aufgrund der wenig eindeutigen Ausgangslage gab es im Verlaufe der Neugliederungsdiskussion eine ganze Reihe unterschiedlichster Vorschläge. Sie reichten vom amtlichen Vorschlag des Kreises bis hin zu taktisch motivierten Varianten einzelner Dörfer oder Akteursgruppen.

Doch keiner von ihnen hat die Region so in Aufruhr versetzt wie der abschließende Neugliederungsvorschlag des Innenministers, der mit dem Olpe-Gesetz am 1. Juli 1969 fast unverändert in Kraft trat: Aus den neun Gemeinden und zwei Ämtern wurden zwei große, völlig neu geschnittene Flächengemeinden: die Lennestadt und Kirchhundem. Viele der lokalen Entscheidungsträger, vor allem natürlich die Gegner der Reform, kritisieren bis heute vier Punkte, die auch aus geographischer Sicht Kernprobleme der Neugliederung markieren (vgl. Abb. 4):

- Warum hat man, wenn zwei Einheitsgemeinden das Ziel der Neugliederung für diesen Raum waren, nicht die historisch verflochtenen Ämter als Schnittmuster gewählt, sondern entscheidende Abweichungen vorgenommen?
- Warum zerbrachen die Akteure dabei die funktionale Kooperation zwischen den räumlichen Nachbarn Altenhundem und Kirchhundem, die mehr als ein Jahrhundert bestanden hatte?
- Warum faßten sie stattdessen in der neuen „Lennestadt“ Talsysteme zusammen, die historisch kaum aufeinander bezogen waren?
- Warum verlor dabei der nordwestliche Teil des Neugliederungsgebietes sein Verwaltungszentrum, während nun im südöstlichen Teil zwei Verwaltungen unmittelbar nebeneinander lagen?

Diese Fragen lassen sich nur aus dem Konfliktverlauf und den Zielen und Handlungsstrategien der beteiligten Akteure beantworten.

Abb. 4: Räumliche „Konfliktpunkte“ der Gebietsreform im Ostteil des Kreises Olpe



4. Die Konfliktbiographie

Wie schon gesagt: der Konflikt fußte im zentralörtlichen Defizit der Region und in der entsprechenden Ausweisung eines neuen Mittelzentrums durch Landesentwicklungsprogramm und -plan. Grundsätzlich begrüßte man auch vor Ort diese Maßnahme, denn die strukturschwache Region konnte den Ausbau und die Fördermittel gut gebrauchen.

Der Streit entzündete sich jedoch an der Standortwahl. Das LEPro setzte das potentielle Mittelzentrum nicht an einen der bestehenden Verwaltungsorte, sondern in den Großraum Altenhundem. Es folgte damit in der konsequent-Christaller'schen Tradition dieser Planungsepoche dem räumlichen Mittelpunktendenken. Zudem trug diese Wahl der Verlagerung von Wirtschaft und Verkehr ins Lennetal Rechnung. Doch die Entscheidung wurde vor Ort sehr unterschiedlich aufgenommen, je nach den Zielen und Interessen der verschiedenen Dörfer und ihrer Akteure:

- Die Interviews zeigen, wie sehr die Altenhundemer den Entschluß begrüßten, denn sie würden die Gewinner dieser Lösung sein. Als künftiges Mittelzentrum hofften sie, im Rahmen der Gemeindegebietsreform endlich auch Verwaltungsstandort zu werden. Die Befragten deuten an, daß neben den

dorfbezogenen Motiven und dem Gewinn von politischer Macht und Selbstbestimmung auch gruppenspezifische und individuelle Vorteile in Reichweite rückten: Die zentralörtliche Aufwertung ließ beispielsweise Zuwächse im lokalen Einzelhandel ebenso erwarten wie Wertsteigerungen von Grundstücken und Immobilien in zentraler Lage.

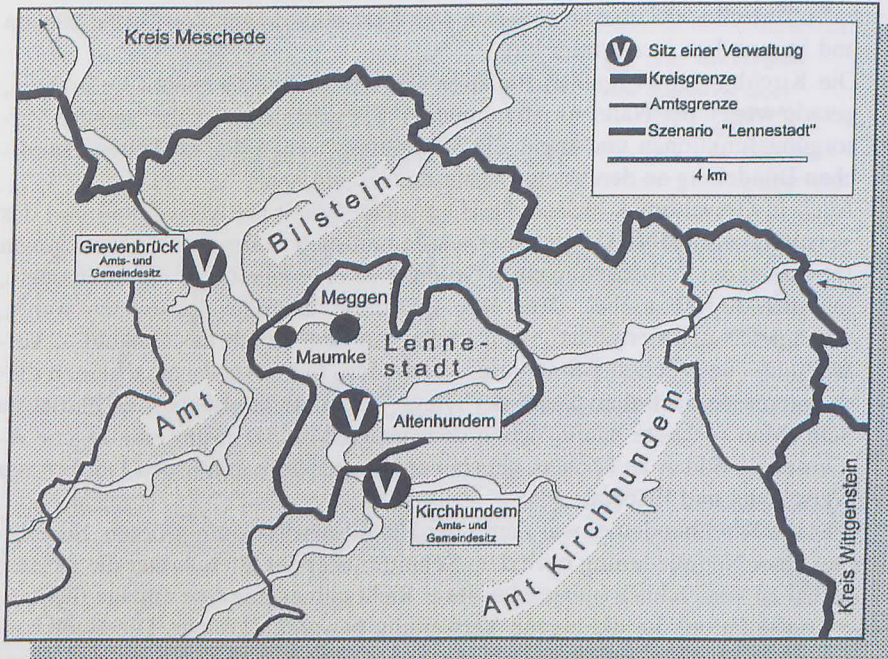
- Die Kirchhundemer mußten für ihren Ort das genaue Gegenteil befürchten, gerade wegen der Nähe zu Altenhundem. Sie sahen die Gefahr, weitere Versorgungsfunktionen und sogar die Verwaltung wegen der geplanten räumlichen Bündelung an den Nachbarn abtreten zu müssen.
- Auch in Grevenbrück hießen die Hauptziele: Erhalt der Verwaltung und des Versorgungsstandortes. Auch hier waren natürlich hinter den dorfbezogenen Interessen die Teilziele einzelner Gruppen zu erkennen (z. B. Geschäftsleute, Dienstleistungsbetriebe), denn ihre Einkünfte und/oder Existenzen waren, wenngleich in unterschiedlichem Maße, mit dem Erhalt des Einkaufs-, Verwaltungs- und Gerichts-Standortes verbunden. In Grevenbrück schienen diese Interessen nach dem Stand der Dinge jedoch nicht ernsthaft gefährdet zu sein. Man rechnete damit, neben dem neuen Mittelzentrum eine eigene A-Gemeinde bilden zu können, gegebenenfalls zusammen mit den Dörfern des Veischede- und Elspetals.

Für die Kirchhundemer war damit der Handlungsdruck am größten. Sie würden bei einer Neugliederung nach dem Schnittmuster der alten Ämter die meisten Einbußen zu verzeichnen haben. Aus ihrer Sicht gab es nur eine einzige theoretische Konstellation, die die eigene Verwaltung bewahren könnte: Die Gebietsreform mußte das Amt und die Gemeinde so zerschneiden, daß Altenhundem und Kirchhundem danach in zwei getrennten Gebietseinheiten lägen und jede eine eigene Verwaltung für das ihr zugeordnete Territorium besäße.

Und genau diesen Weg, gegen die gewachsenen verwaltungs- und funktionsräumlichen Strukturen, schlugen die Kreisplaner in ersten Planspielen der Jahre 1964/65 ein. Sie schufen ein Szenario, bei dem von Altenhundem aus lenneabwärts eine neue Gemeinde entstehen sollte. Manche Weichenstellungen für diese zunächst unerwartete Konzeption fanden im informellen Raum statt und können daher sicher nicht letztgültig rekonstruiert werden. Archivauswertung und Interviews zeigen jedoch, daß mindestens vier Handlungsstrategien verschiedener Entscheidungsträger ineinandergriffen und sich in Form eines Synergie-Effektes gegenseitig verstärkten:

- Auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms entwickelte — zunächst unter Ausschluß der Öffentlichkeit — die Kreisplanungsstelle 1964/65 erste Vorschläge für den neuen Zentralort mit dem Arbeitsnamen „Lennestadt“. Es sollte aus den Dörfern Altenhundem, Meggen und Maumke bestehen (vgl. Abb. 5).
- Einige der interviewten Schlüsselpersonen geben Hinweise darauf, daß die sozialen Netzwerke zwischen lokalen Entscheidungsträgern und übergeordneten Politik- und Planungsebenen seinerzeit im Raum Kirchhundem deutlich besser ausgebildet waren als im Raum Grevenbrück. Dies verbesserte sicher die Möglichkeit, einen solchen Vorschlag gerade im Vorfeld informell zu unterstützen, ganz im Sinne einer klassischen „Non-Decision“ (nach BACHRACH u. BARATZ 1977).

Abb. 5: Erstes Planungskonzept „Lennestadt“ der Kreisplanungsstelle Olpe (1965)

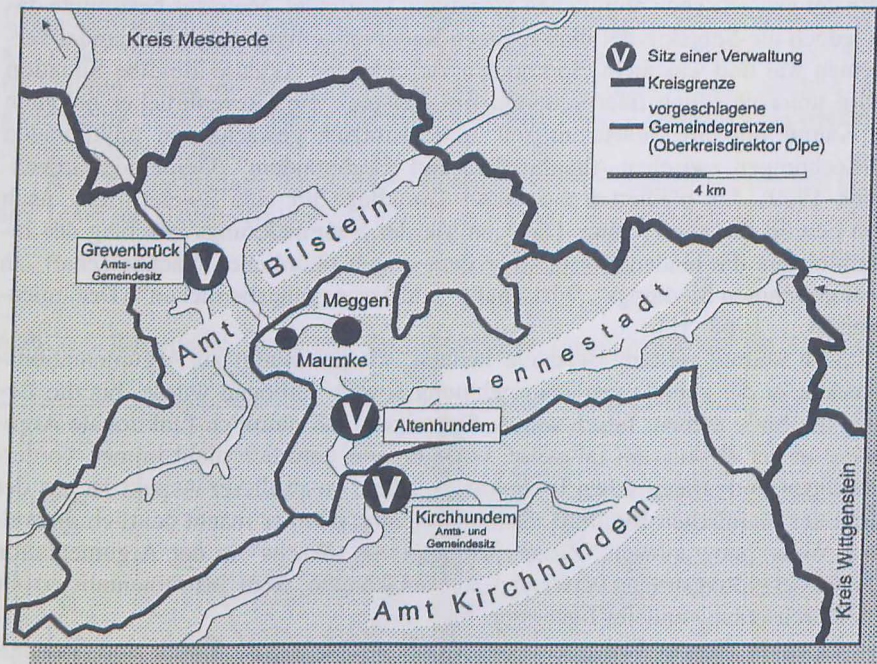


- Auch bei den potentiellen Partner-Dörfern Meggen und Maumke fielen die Lennestadt-Pläne auf sehr fruchtbaren Boden. Beide waren mit der Randlage in ihren jeweiligen Altgemeinden nicht uneingeschränkt glücklich, denn sie waren räumliche „Anhängsel“ von Kommunen im Nachbartal. Außerdem hofften sie sich beim Beitritt zur neuen, prosperierenden Stadt weitere Vorteile, zum Beispiel eine stärkere Ausweisung von Neubaugebieten, die Gunst der räumlichen Nähe zum künftigen Stadtzentrum, vielleicht sogar die Partizipation an den zu erwartenden Investitionszuschüssen des Landes.
- Nicht zuletzt hatte man parallel zu Plänen und Absprachen schon erste Fakten geschaffen: Man begann den Bau eines Hallenbades am für das neue Stadtzentrum vorgesehenen Standort, zwischen Meggen und Altenhundem, auf der grünen Wiese.

Bevor die Diskussion um die Gebietsreform 1966 in eine breitere Öffentlichkeit getragen wurde, hatten damit einflussreiche Schlüsselpersonen bereits die Weichen für Standort und Kernraum der Lennestadt gestellt. Die Befürworter der neuen Stadt verwendeten die geschaffenen Fakten immer wieder als argumentativen Hebel gegen abweichende Reformvorstellungen anderer Gemeinden. Sie betonten, „daß die Vorarbeiten für die Gründung der Lennestadt ... so weit gediehen sind, daß hier kein Zurück mehr möglich ist“ (Niederschrift ... 1968, 3). Damit war die Grundlage für die verwaltungsräumliche Trennung von Altenhundem und Kirchhundem geschaffen.

Auf der Basis dieser eingeengten Spielräume einigte man sich auf lokaler Ebene auf das einzige noch mögliche „all winners game“ und schlug dem Innenminister eine „Dreierlösung“ vor (Der Oberkreisdirektor 1966). Sie trug vor allem den Interessen der drei größeren Gemeinden Rechnung. Als Zentralgemeinde entstünde dabei die Lennestadt mit Kernraum Altenhundem, sogar zusätzlich erweitert um Dörfer aus dem oberen Lennetal. Als weitere Verwaltungseinheiten würden aber die Reste der alten Ämter bestehen bleiben, so daß Kirchhundem und Grevenbrück beide ihre Verwaltungen behielten, und das war beiden ja wichtig (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Die „Dreierlösung“: Neugliederungsvorschlag des Oberkreisdirektors 1966



Aber damit konnte der Innenminister nicht einverstanden sein, denn dieses Konzept konterkarierte die erklärten Ziele der Verwaltungsreform, indem es mehr statt weniger Verwaltungen schuf. Sein alternativer Neugliederungsvorschlag, im Juli 1968 veröffentlicht, sah stattdessen (als Weiterentwicklung der Dreierlösung) eine sehr konfliktive „Zweierlösung“ vor: Das Amt Kirchhundem sollte als eigenständige A-Gemeinde erhalten bleiben, mußte jedoch Altenhundem und das obere Lennetal abtreten. Der Rest des östlichen Kreisgebietes, also der Bereich des Lenne-, Elspe- und Veisedetals, wurde der Lennestadt zuge-

schlagen und machte sie mit zirka 25 000 Einwohnern und 120 qkm Fläche wesentlich größer, als man sie vor Ort geplant hatte. Formal entsprach diese Größenordnung zwar fast idealtypisch den Vorgaben des Sachverständigen-Gutachtens für B-Gemeinden nach Maßgabe der Wagener'schen Faustzahlen (WAGENER 1969). Aber vor Ort kamen dadurch Talsysteme zum Zentrum Altenhundem, die bislang auf völlig andere Verwaltungs- und Einkaufsorte bezogen waren (vgl. noch einmal Abb. 4).

Vor allem in Grevenbrück wirkte diese Nachricht wie ein Donnerschlag, denn sie brachte den unerwarteten Verlust von Selbständigkeit und Verwaltung. Die lokalen Entscheidungsträger liefen Sturm gegen diesen Vorschlag. Der Ablauf dieser Phase soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Doch zumindestens ein Aspekt sei hier exemplarisch diskutiert, der aus geographischer Perspektive besonders bemerkenswert ist: Die Instrumentalisierung räumlicher Zusammenhänge zur Durchsetzung dahinter verborgener Interessen und Ziele. Immer wieder haben Entscheidungsträger ihre Neugliederungsvorschläge mit Hilfe der gewachsenen räumlichen Strukturen begründet. Meistens bestimmte dabei jedoch die Subjektivität ihrer eigenen Raumvorstellung, was miteinander verflochten war und was nicht. So konnten verschiedene Akteure dieselbe Situation völlig unterschiedlich interpretieren. Ein Beispiel: die Grevenbrücker betonten im Kampf um ihre Selbständigkeit „die historisch gewachsenen funktionalen Verflechtungen zwischen Altenhundem und Kirchhundem“ (Gemeinde Grevenbrück 1969). Sie plädierten auf dieser Grundlage für eine Zweierlösung nach dem Schnitt der alten Ämter. Dagegen sah der Neugliederungsvorschlag des Innenministers die beiden Dörfer trotz ihrer engen räumlichen Nachbarschaft „in zwei getrennten Siedlungs-, Wirtschafts- und Versorgungsbereichen“ (Der Innenminister... 1968, 51).

Man könnte weitere Beispiele nennen, wo der Raum zu Argumentationszwecken in der subjektiven Wahrnehmung soweit verbogen wurde, bis die Bezüge am Ende meßbar falsch waren. Sie zeigen, daß räumlich-funktionale Argumente in der Diskussion fallweise, wohlgemerkt natürlich nicht immer, vordergründigen und strategischen Charakter besaßen. Auch dieser Aspekt ist aus der Sicht der räumlichen Konfliktforschung wichtig, denn er macht deutlich, in welcher Weise geographische Zusammenhänge als „Wachs“ in der Argumentation der Entscheidungsträger verwendet werden können. Man instrumentalisiert sie zur Durchsetzung anderer Interessen.

Doch in diesem Fall nützte den Grevenbrückern alle Taktik und Strategie nichts mehr, denn die Würfel waren schon lange vorher gefallen. Das Olpe-Gesetz bildete nur zwei Gemeinden im Ostteil des Kreises: Lennestadt als B-Gemeinde und Kirchhundem als A-Gemeinde. Während Kirchhundem seine politische Selbständigkeit und Verwaltung behalten konnte, sahen sich Grevenbrück und seine Nachbargemeinden im Elspe- und Veisedetal als Verlierer der Reform. Bei diesem Zuschnitt barg die Neugliederung den Verteilungskonflikt innerhalb der neuen Einheitsgemeinde schon in sich. Grevenbrück und Altenhundem fochten einen ständigen Kampf um die Führungsrolle aus. Eines der ehemaligen Ratsmitglieder beschrieb im Interview die Schärfe der Auseinandersetzungen: „Es war am Anfang eine absolute Feindschaft zwischen Grevenbrück und Altenhundem. ... Wir sind da übereinander hergefallen, daß man manchmal

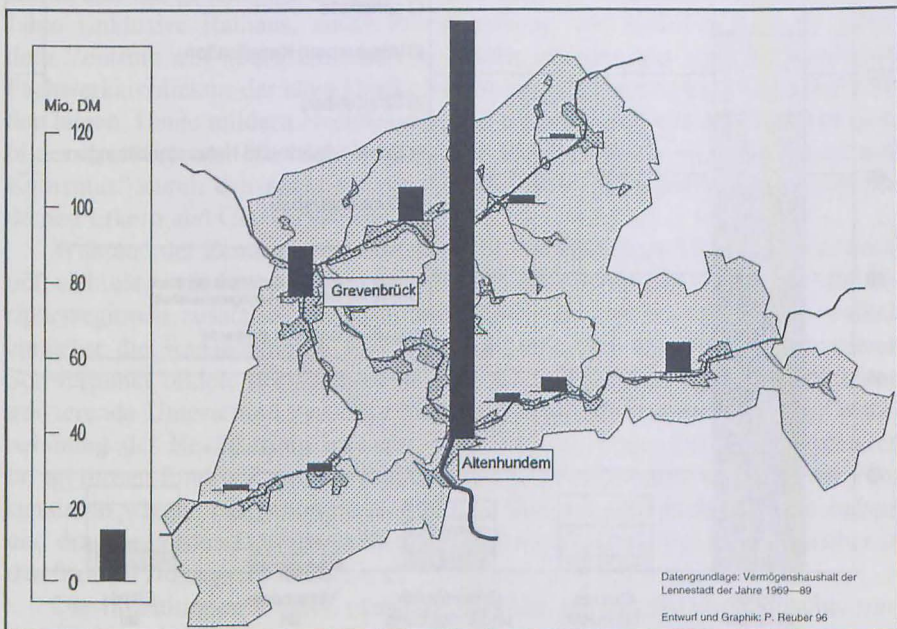
gesagt hat: Das darf doch nicht wahr sein, daß erwachsene Menschen sich sowas an den Kopf werfen“.

5. Räumliche Auswirkungen

All diese Entwicklungen blieben für die räumliche Struktur der Region nicht folgenlos. Die Zuweisung des Mittelzentrums, der geographische Zuschnitt der Reform und der Verteilungskonflikt hatten erhebliche Konsequenzen. Wenn nun einige davon exemplarisch beleuchtet werden sollen, muß man jedoch vorwegschicken, daß es in der ex-Post-Betrachtung nicht möglich ist, reformbezogene und zeitgeschichtlich bedingte Veränderungen genauer voneinander zu trennen. Die Reformfolgen überlappen und vermischen sich vielmehr untrennbar mit anderen typischen strukturellen und ökonomischen Entwicklungsprozessen im ländlichen Raum der 70er und 80er Jahre. Das räumliche Verteilungsmuster der Veränderungen jedoch läßt sich recht gut auf den Reformprozeß zurückführen, denn er definierte nicht nur den Gebietszuschnitt, sondern war gleichzeitig auch die Ursache für die Entstehung neuer Zentren und Peripherien auf der lokalen Ebene.

Als Datengrundlage für die Dokumentation der Veränderungen dienten in erster Linie die Haushaltspläne der Stadt Lennestadt aus den ersten 20 Jahren nach

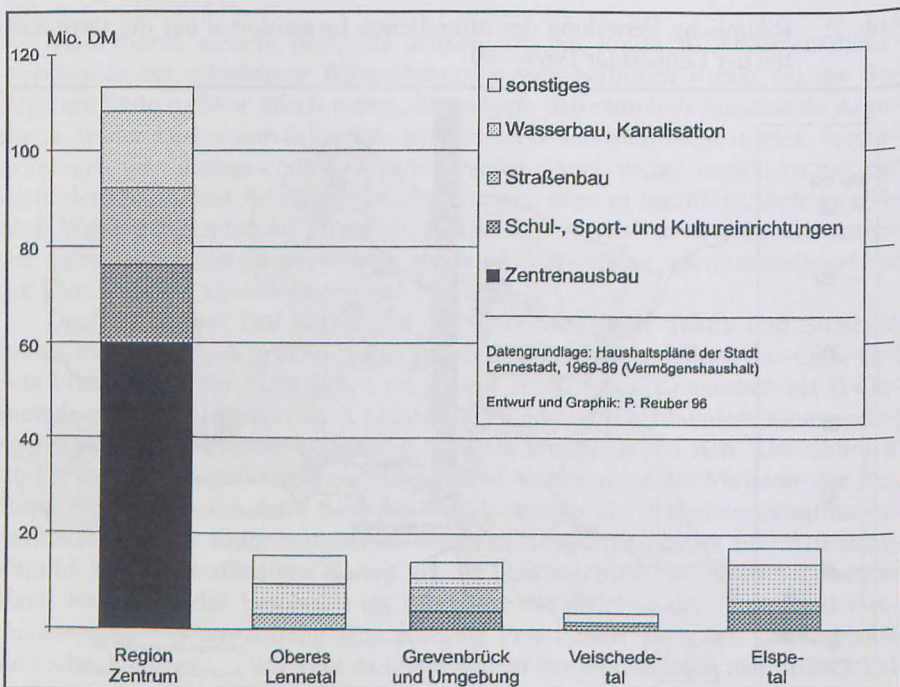
Abb. 7: Räumliche Verteilung der öffentlichen Investitionen auf die Ortschaften der Lennestadt 1969—89



der Reform (1969—89). Vor allem durch die Analyse des Vermögenshaushaltes ließen sich sowohl die Größenordnungen als auch die räumliche Verteilung der öffentlichen Investitionen genau nachvollziehen. Ergänzendes Material lieferte ein Vergleich der Versorgungs- und Dienstleistungsinfrastruktur im Gebiet der Lennestadt. Die Auswertung von Adressbüchern lieferte den Stand vor der Reform, eine Realnutzungskartierung aus dem Jahr 1994 den Status-quo.

Die räumliche Verteilung der Investitionen aus dem Vermögenshaushalt der Stadt zeigt den erheblichen Konzentrationseffekt, den die Gemeindegebietsreform in diesem Raum bewirkt hat (vgl. Abb. 7). Die einzelnen Ortschaften der Lennestadt profitierten extrem unterschiedlich von Zuweisungen, die mit dem Ausbau zum Mittelzentrum in die neue Stadt flossen. Das Gros der Mittel kam dem neuen Stadtzentrum zugute, die Dörfer an der Peripherie erhielten verschwindend geringe Anteile, vor allem in den ersten 10 Jahren nach der Zusammenlegung. Altenhundem und Meggen, die als Siedlungsschwerpunkt I im Flächennutzungsplan der Stadt gemeinsam das neue Zentrum bildeten, erhielten bis zum Jahr 1989 111 Millionen DM aus dem Vermögenshaushalt der Stadt, das waren mit 71 Prozent fast drei Viertel der Gesamtinvestitionen. Die ungleiche Verteilung verdeutlicht auch der krasse Unterschied zum Dorf mit den zweitmeisten Investitionen: Auf Grevenbrück, das zum Siedlungsschwerpunkt II der Stadt zählt, entfielen mit 13 Mio. DM lediglich 8 Prozent der Investitionen aus dem ge-

Abb. 8: Investitionen in den Teilregionen der Lennestadt 1969—89, aufgeschlüsselt nach Kostenarten



samtstädtischen Vermögenshaushalt. Unter „ferner liefen“ rangierten die anderen Ortschaften, von denen zwischen 1969 und 1989 keine mehr als 5 Prozent der Gesamtinvestitionen aus dem Vermögenshaushalt der Lennestadt erhielt. Insgesamt bewirkte damit die Gebietsreform auf der lokalen Ebene eine erhebliche Konzentration der Fördermittel und entsprechend steile Gradienten zwischen Zentrum und Peripherie. Statistisch wäre es natürlich günstiger, die dorfbezogenen Investitionen auf entsprechende Einwohnerzahlen umrechnen zu können, weil dadurch den unterschiedlichen Siedlungsschwerpunkten und Verdichtungsgraden innerhalb der Lennestadt angemessener Rechnung getragen werden könnten. Die amtliche Statistik ist für diesen Zugriff jedoch nicht differenziert genug.

Differenzieren lassen sich jedoch die Investitionen aus dem Vermögenshaushalt nach Kostenarten (vgl. Abb. 8). So kann man die Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherien der Lennestadt auch qualitativ interpretieren: Über 100 Mio. DM der Investitionsmittel haben in den Ortschaften Altenhudem und Meggen dazu gedient, das neue Mittelzentrum fast „aus dem Nichts heraus“ aufzubauen:

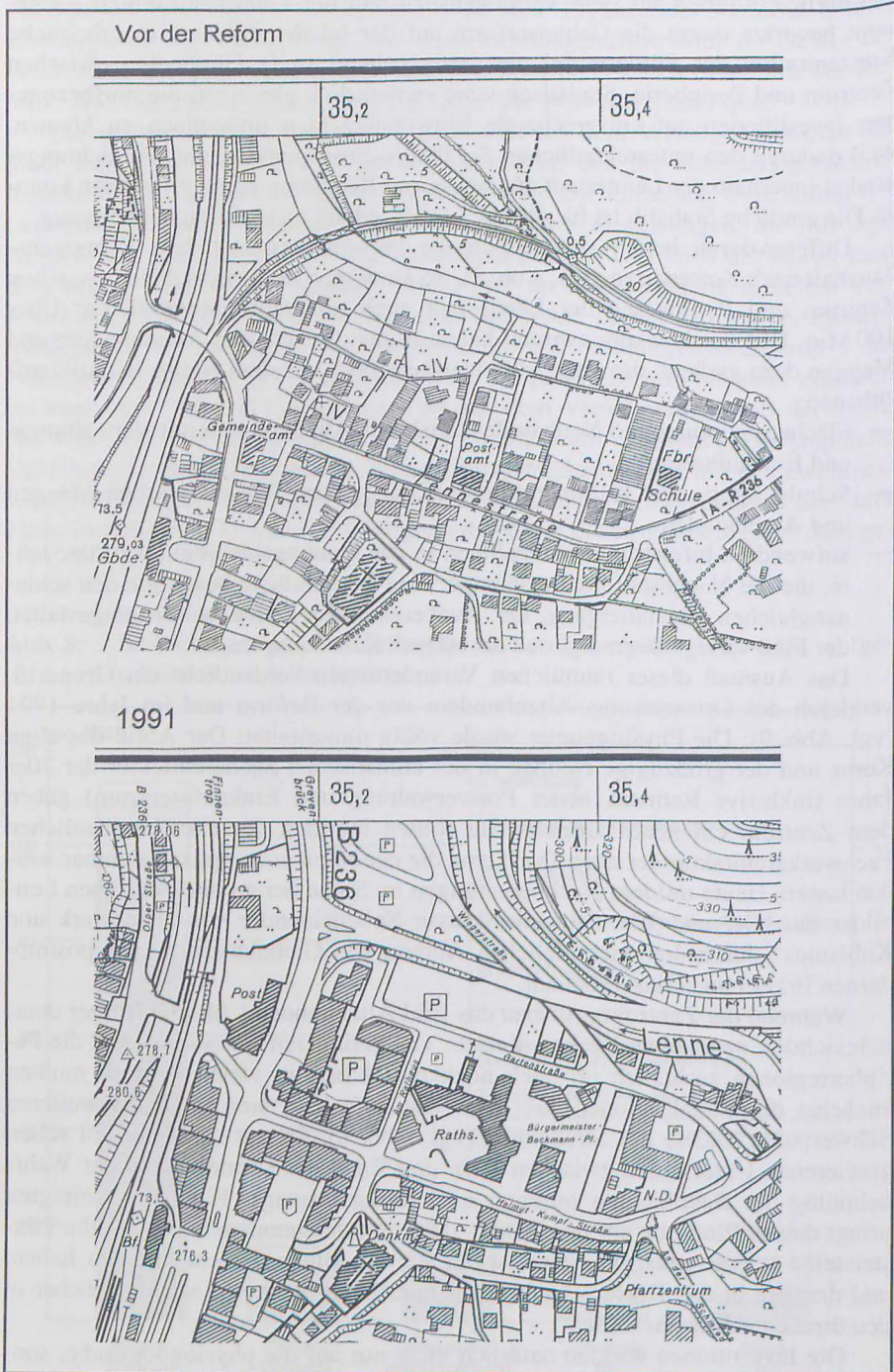
- Flächensanierung und Neubau des Ortskerns Altenhudem mit Verwaltungs- und Einkaufszentrum,
- Schul-, Sport- und Kulturzentrum auf der grünen Wiese zwischen Meggen und Altenhudem,
- aufwendige Infrastrukturmaßnahmen in der Planungsideologie der 70er Jahre, die die Neugestaltung begleiteten: eine Betonbrücke beseitigte den schie-nengleichen Bahnübergang, der Auebereich der Lenne wurde umgestaltet, der Fluß verlegt, begradigt und als offener Kanal ausgelegt.

Das Ausmaß dieser räumlichen Veränderungen verdeutlicht ein Grundrißvergleich des Ortszentrums Altenhudem vor der Reform und im Jahre 1991 (vgl. Abb. 9): Die Physiognomie wurde völlig umgestaltet: Der Abriß des alten Kerns und der großzügige Neubau in der kubistischen Sacharchitektur der 70er Jahre (inklusive Rathaus, neuer Postverwaltung und Einkaufszentrum) gaben dem Zentrum ein neues Gesicht. Sie sollten inmitten der eher beschaulichen Fachwerkarchitektur der alten Dorfkerns die neue Zeit auch optisch sichtbar werden lassen. Heute mildern Nachbesserungen im Sinne der architektonischen Leitbilder der 80er und 90er Jahre das krasse Nebeneinander von „Fachwerk und Kubismus“ durch den nachträglichen Aufbau von Giebeldächern oder postmodernen Erkern und Glasvorbauten.

Während der Zentrums-Ausbau das Bild Altenhudems für alle Bürger deutlich sichtbar veränderte, blieben die sehr viel geringeren Investitionen in die Peripherie zusätzlich oft auch noch unsichtbar: in vielen Dörfern mußten zunächst die Kanalisationen aus- oder erst aufgebaut werden, einen weiteren Schwerpunkt bildete der Straßenbau (vgl. Abb. 8). So trat der finanziell schon gravierende Unterschied zwischen Kern und Rand der Lennestadt in der Wahrnehmung der Bevölkerung mitunter noch krasser zutage. Einer der Befragten bringt diesen Eindruck auf den Punkt: „Hier in Altenhudem haben sie die Pflastersteine wieder rausgenommen, wenn sie den Bürgern nicht gefallen haben, und draußen in den Dörfern wußten wir manchmal nicht, wie wir die Löcher in den Straßen zukriegten sollten“.

Die Investitionen wirkten natürlich nicht nur auf die physiognomische, son-

Abb. 9: Das Stadtzentrum von Lennestadt (in Althenhudem) vor der Reform und heute (Ausschnitte aus DGK 1:5000; 1954, 1991)



dem auch auf die funktionale Struktur. Die stärksten Veränderungen finden sich auch hier im Zentrum. Hier sind gegenüber dem Stand vor der Reform im Jahr 1994 23 Geschäftslokale mehr aus dem Bereich des periodischen Bedarfs angesiedelt. Noch stärker ist, mit 38 Einrichtungen, im Zuge der Verwaltungskonzentration der Dienstleistungssektor gewachsen. Im Bereich des langfristigen Bedarfs kann Altenhundertem jedoch trotz des aufwendigen Ausbaus kaum Zuwachs verzeichnen. Dies mag symptomatisch dafür stehen, daß der Ort mit seinem dünn besiedelten Umland nie ein vollwertiges Mittelzentrum geworden ist. Heute rangiert die Lennestadt deshalb in den Kategorien der Landesplanung richtiger als Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums (vgl. Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft . . . 1994).

Dem Wachstum im Zentrum stehen Schrumpfungsprozesse an der Peripherie gegenüber.

In Grevenbrück sind nach dem Wegzug der Verwaltung insgesamt 19 Dienstleistungseinrichtungen weniger zu finden als noch vor der Reform.

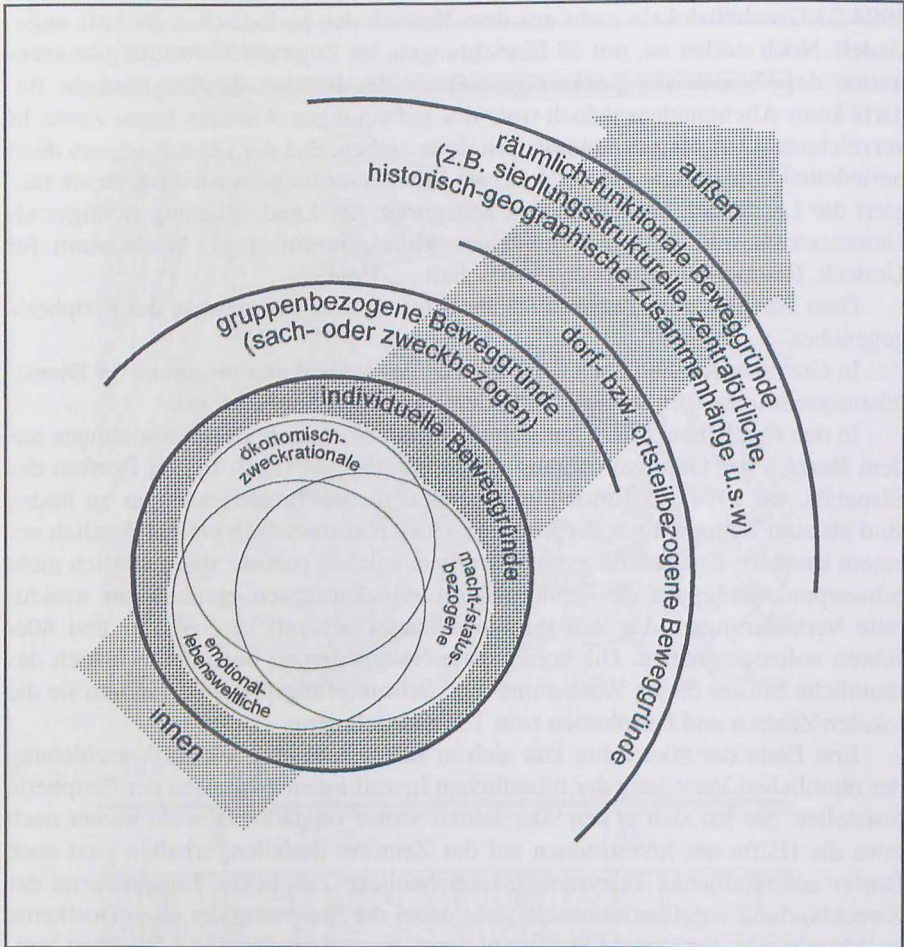
In den randlichen Tälern hat sich vor allem die Anzahl der Einrichtungen aus dem Bereich der Grundversorgung deutlich verringert (z. B. in den Dörfern des Elspetals, wo 1994 15 Einrichtungen des täglichen Bedarfs weniger zu finden sind als zum Zeitpunkt vor der Reform). Doch hier muß noch einmal deutlich vor einem kausalen Kurzschluß gewarnt werden: solche Prozesse sind natürlich nicht schwerpunktmäßig auf die Gebietsreform zurückzuführen, sondern auf strukturelle Veränderungen, die sich im Einzelhandel generell in den 70er und 80er Jahren vollzogen haben. Die kommunale Neugliederung beeinflusste jedoch das räumliche Muster dieses Wachstums- und Schrumpfungsprozesses, indem sie die lokalen Zentren und Peripherien zum Teil neu definierte.

Erst Ende der 80er Jahre läßt sich in Lennestadt eine leichte Verschiebung der räumlichen Verteilung der öffentlichen Investitionen zugunsten der Peripherie feststellen. Sie hat sich in den 90er Jahren weiter verstärkt. Obwohl immer noch etwa die Hälfte der Investitionen auf das Zentrum entfallen, erhalten jetzt auch Dörfer aus randlichen Talsystemen städtebauliche Zuschüsse. Entsprechend der Zweckbindung von Landesmitteln steht dabei die Sanierung der alten Dorfkerne im Mittelpunkt. Erhaltende Dorferneuerung, Ensembleschutz und Rückbau breiter Durchfahrtsstraßen bilden, dem städtebaulichen Zeitgeist folgend, die Grundlage der Veränderungen. Sie versuchen, in den alten Siedlungskernen (z. B. Kirchveischede, Bilstein) die baulich-symbolischen Mitten wieder zu akzentuieren, indem sie sie auf ihre historischen Vorbilder rückbeziehen.

6. Zusammenfassung

Im ländlichen Mittelgebirgsraum des südlichen Sauerlandes führte die Gemeindegebietsreform seinerzeit 40 ehemalige Dörfer und Weiler zur „Lennestadt“ zusammen. Gleichzeitig sollte die Neugliederung in dieser „unterversorgten“ Region die Grundlagen für den Ausbau zum Mittelzentrum schaffen. „Ge-

Abb. 10: Motive raumwirksamen Handelns



meindegebietsreform und Zentralität“ — inwieweit haben sich diese beiden Aspekte seinerzeit gegenseitig beeinflusst? Mit dieser Fragestellung trägt der Fall Lennestadt zu einem Forschungsprojekt bei, das mit Hilfe eines konfliktorientierten Ansatzes raumbezogene Entscheidungsprozesse und ihre Auswirkungen auf lokaler Ebene untersucht. Einige fall- und theoriebezogene Teilergebnisse sollen abschließend kurz zusammengefaßt werden.

- Im Falle der Lennestadt hat die Ausweisung als Mittelzentrum durch den Landesentwicklungsplan den Reformkonflikt ebenso nachhaltig beeinflusst wie das räumliche Endergebnis der Neugliederung.
- Sie löste einen Interessenskonflikt zwischen den lokalen Akteuren aus, der in seiner Form schon latent durch die räumlichen Gegebenheiten vorprogrammiert war, jetzt aber zum Ausbruch kam.

- Im Endeffekt führte dieser zu einem Gebietszuschnitt, der zwar einen Teil der alten strukturellen Mängel ausräumen konnte, gleichzeitig aber auch einige neue schuf.
- Aus regionaler Perspektive kann diese planungspolitische Maßnahme dennoch durchaus als Teilerfolg gewertet werden, weil der Zentrumsausbau die regionalen Defizite im Versorgungs- und Dienstleistungssektor etwas abmildern konnte, wenngleich nicht im erwarteten Umfang.
- Auf der lokalen Ebene jedoch wird die Reform sehr ambivalent bewertet, denn im Zuge des Ausgleichs regionaler Disparitäten sind erhebliche lokal-kleinräumige Ungleichgewichte entstanden. Der Zuschnitt der Reform legte neue Zentren und Peripherien fest, die sich durch die einseitig-zentralistische Verteilung der Investitionsmittel zum Teil gravierend auseinanderentwickelten.

Die Konfliktbiographie konnte zeigen, daß sich an den Entscheidungsprozessen im Rahmen der Neugliederung eine Reihe von Akteuren unterschiedlicher Maßstabsebenen intensiv beteiligt haben. Sie alle nahmen die vorhandenen räumlichen Zusammenhänge subjektiv wahr. Vor allem interpretierten und instrumentalisierten sie sie vor dem Hintergrund ihrer Ziele und Interessen sehr gegensätzlich. Hinter den räumlichen Argumenten lassen sich als Motive oft dorfbazillierte und — noch tieferliegend — gruppenbezogene oder individuelle Interessen finden (vgl. Abb. 10).

Auf der Handlungsebene haben sich im Konfliktverlauf vier Strategien als besonders durchsetzungskräftig und damit raumwirksam erwiesen:

- „Geschaffene Fakten“, zum Beispiel in Form persistenter Planungsentwürfe, die von vorausdenkenden Entscheidungsträgern zum Teil lange vor der öffentlichen Diskussionsphase projektiert und in Auftrag gegeben worden sind;
- non-decisions und Vorentscheidungen in informellen Zirkeln;
- funktionierende informelle Netzwerke lokaler Akteure zu übergeordneten Planungs- und Entscheidungsebenen;
- und letztlich (natürlich) die legislative Kompetenz übergeordneter Entscheidungsebenen (hier: Landesregierung und -parlament).

Natürlich haben diese Aussagen in der derzeitigen Phase des Forschungsprojektes noch vorläufigen Charakter. Sie sind aus hermeneutischer Perspektive zunächst ein Erkenntnisfortschritt, der mit Hilfe der nachfolgenden Fallbeispiele geprüft, relativiert und sicher auch erweitert werden muß.

Anmerkungen

- 1 Die vorgestellten Aspekte aus dem laufenden Forschungsprojekt haben derzeit noch Werkstattcharakter und müssen zunächst als Zwischenergebnisse betrachtet werden.
- 2 Für einen konfliktorientierten Ansatz, der genauer nach raumwirksamen Motiven, Zielen, formellen und informellen Handlungsstrategien von Entscheidungsträgern fragen will, bieten sich Fallbeispiele an, die aus heutiger Sicht politisch „kalt“ sind, zu denen also auch die Beteiligten selbst mittlerweile eine kritische Distanz entwickelt haben. Gleichzeitig sollten sie jedoch seinerzeit so bedeutend gewesen sein, daß sich alle kommunal raumwirksamen Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt haben. Beide Bedingungen erfüllen die Gemeindegebietsreformen der 60er und 70er Jahre in fast idealer Weise.
- 3 Andere Entscheidungsphasen des Reformprozesses mit mindestens ebenso tiefgreifenden räumlichen Folgewirkungen werden im Rahmen dieses thematisch auf den Zentralitätsaspekt ausgerichteten Aufsatzes nicht beleuchtet, zum Beispiel die Änderungen in der Flächennutzung, die die Altgemeinden zur Sicherung ihrer Interessen noch kurz vor der Reform verabschiedet haben oder die enge Verbindung der Gemeindegebietsreform mit der Kreisgebietsreform, die auf die räumliche Gestalt der Lennestadt ebenfalls einen prägenden Einfluß haben sollte, die oft vehementen Verteilungskonflikte in den neugegliederten Großgemeinden nach der Reform u. s. w.

Literatur

- BACHRACH, P. u. M. S. BARATZ 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. — Frankfurt a. M.
- BECKER, G. 1989: Altenhudem — vom Bauerndorf zum Zentrum von Lenne-
stadt. — In: Spieker 33, S. 137—144. Münster.
- BÜHL, W. L. 1976: Theorien sozialer Konflikte. — Erträge der Forschung, Bd.
53. Darmstadt. S. 18—167.
- Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen 1968: Vorschlag zur Neu-
gliederung der Gemeinden des Landkreises Olpe. o. O.
- Der Oberkreisdirektor 1966: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden des
Kreises Olpe. Olpe.
- Gemeinde Grevenbrück 1969: Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsver-
fahrens. Stadtarchiv Lennestadt, AZ A—3.
- GRÜNEWALD, J. 1967: Strukturelle Wandlungen und Planungen im Kreis Olpe.
— In: Heimatstimmen des Kreises Olpe 1967, S. 24—43.
- HALL, P. 1974: The new political geography. — In: Transactions 63, S. 48—52.
- KLUCZKA, G. 1971: Südliches Westfalen in seiner Gliederung nach zentralen
Orten und zentralörtlichen Bereichen. Hellwegbörden — Sauerland —
Siegerland — Wittgenstein. Landeskundliche Darstellung einer empirischen
Bestandsaufnahme des Institut für Landeskunde. — Forschungen zur Deut-
schen Landeskunde, Bd. 182. Bonn-Bad Godesberg.
- KLÜTER, H. 1986: Raum als Element sozialer Kommunikation. — Gießener
Geographische Schriften, Heft 60. Giessen.
- Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nord-
rhein-Westfalen 1994: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Ent-
wurf Februar 1994. Düsseldorf.
- Niederschrift über die Besprechung der Haupt- und Finanzausschüsse der Ge-
meinden Elspe, Grevenbrück und Kirchhudem über die kommunale Neu-
gliederung im östlichen Kreisgebiet am 22. 1. 68 im Gasthof Kramer,
Bonzel. Stadtarchiv Lennestadt, AZ A—3.
- OSSENBRÜGE, J. 1983: Politische Geographie als räumliche Konfliktfor-
schung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des
Raumes auf der Grundlage angloamerikanischer Forschungsansätze. —
Hamburger Geographische Studien, Bd. 40. Hamburg.
- WAGENER, F. 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aus-
gaben und ihre Träger nach Effektivität und Integrationswert. — In: Schrif-
tenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41.
- WERLEN, B. 1988: Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungs-
theoretischer Sozialgeographie. — Erdkundliches Wissen, Heft 89. Stuttgart.
- WERLEN, B. 1995: Geographie alltäglicher Regionalisierungen, Bd. 1: Zur On-
tologie von Gesellschaft und Raum. — Erdkundliches Wissen, Heft 116.
Stuttgart.