

Paul REUBER, Mainz

Macht und Raum – Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gebietsreformen

Summary

The article introduces a theoretical approach to local and regional political conflicts. It bases on methodological individualism. On the one hand it combines elements of modern rational and public choice theory. On the other hand it includes a concept of power derived from Giddens's theory of structuration. According to postmodern constructivist approaches the spatial structures and conditions of the conflict are seen as social constructions. According to their own interests different actors create specific „strategic geographical imaginations“ of the conflict region in order to reach their goals. In the second part of the article the concept is tested by deconstructing an empirical conflict. The example is based on conflicts on community boundaries. It shows:

- the „geographical“ interests of the actors involved in the conflict
- the power relations within the actor's networks
- the formal and – sometimes more important – the informal strategies of political action within the federal political system of Germany
- the strategic geographical constructions and imaginations of different actors.

1 Monopoly und die Macht im Räumlichen

„Geben Sie mir die Theaterstraße und den Opernplatz, dann gebe ich Ihnen dafür die Schlossallee. Dadurch könnten wir endlich beide anfangen, Häuser und Hotels zu bauen. – Ein zusätzlicher Tausch von Bahnhofstraße und Schillerstraße wäre auch möglich, er kommt für mich allerdings nur in Frage, wenn ich dort die ersten drei Mal mietfrei landen darf, egal wie viele Häuser und Hotels Sie dann bereits drauf gebaut haben.“ Bei einem solchen Dialog weiß fast jeder sofort, was gespielt wird. Es handelt sich um Monopoly, ein Spiel, das die meisten selbst schon gespielt haben. Und Monopoly

ist, wenn man es genau betrachtet, ein Spiel um Macht und Raum; es ist ein Spiel, das wir in unserer Gesellschaft offensichtlich für so wichtig halten, dass wir es bereits unseren Kindern frühzeitig beibringen.

Über ein räumliches Territorium zu herrschen – wie beim Monopoly – ist ein Reflex, der so alt zu sein scheint wie die Menschheit selbst. Auch in unserem Gesellschaftssystem ist politische Macht territorial gebunden. Die Bundesrepublik ist lückenlos aufgeteilt durch ein System politisch-administrativer Einheiten. Deren Grenzen sind Macht-Grenzen für die Politiker; ihr Verlauf bestimmt nicht nur die Verfügbarkeit über allokativen physisch-materielle Ressourcen, sondern auch über die wirtschaftlichen, sozialen und symbolischen Potentiale des Gebietes. Politische Territorien sind die räumliche Basis der Macht und ihre Grenzen sind „*Macht-Grenzen*“. Da „Herrschaft über den Raum ... eine der privilegiertesten Formen von Herrschaftsausübung“ bildet (BOURDIEU 1991, 30), müssen Grenzveränderungen fast zwangsläufig zu Interessenkonflikten führen, auch im demokratischen Staat. „Hart im Raume stoßen sich die Sachen“ – mit dieser Metapher wies bereits Schiller¹ auf die territoriale Verfasstheit der Gesellschaft hin, für die Raum nicht nur „ein Strukturierungsmoment sozialer Organisation“ (HAMM 1982, 23), sondern letztlich „Ressource und Constraint ... in der Konkurrenz der Einzelnen um einen spezifischen Ort“ (DANGSCHAT 1996, 105) ist.

Politische Konflikte um Territorien und Grenzen betonen damit wie kaum ein anderer Aspekt „the difference that space makes“ (GREGORY, URRY 1985), und sie zeigen, dass man das raumbezogene politische Handeln der Akteure nicht ohne die gesellschaftlichen Strukturen und ihre physisch-materiellen Bezüge verstehen kann. Das gilt jedoch auch umgekehrt: an Grenzkonflikten treten fast mustergültig die Prinzipien der Gestaltung räumlicher Strukturen durch die Gesellschaft und ihre Akteure zutage. Grenzen bilden nicht nur „den Bezugsrahmen für die Orientierung der Alltagspraxis“ (WERLEN 1997, 354), sondern gleichzeitig wichtige „symbols of power relations“ (PAASI 1996, 9).

Wenn sich deshalb ein politisch-geographisches Forschungsprojekt grundlegender mit der Frage beschäftigen will, wie Auseinandersetzungen um räumlich-gebundene Ressourcen ablaufen, dann ist es naheliegend, das am Beispiel von Grenzkonflikten zu tun. Wenn es um die territoriale Basis der Macht geht, kann man erwarten, dass sich alle Akteure mit raumbezogenen Interessen einmischen und mit allen verfügbaren Mitteln um die Durchsetzung ihrer Interessen kämpfen. Die herausragenden innenpolitischen Grenzkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, die lange genug zurück

¹ Friedrich SCHILLER: Wallensteins Tod, 2. Aufzug, 2. Auftritt.

liegen, dass man auch an nichtöffentliche und brisante Insider-Informationen herankommt, sind die kommunalen Gebietsreformen der sechziger und siebziger Jahre.

Damals verringerte man in weniger als zehn Jahren die Anzahl der Gemeinden um 64% (Abb. 1).

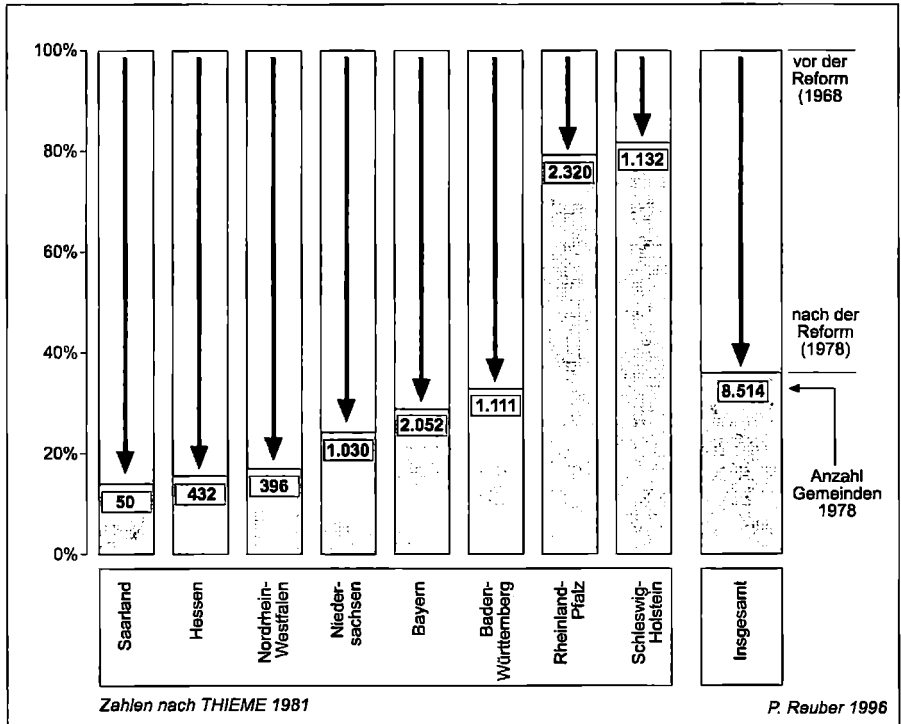


Abb. 1: Verringerung der Anzahl der Gemeinden durch die kommunale Gebietsreform

Von 23.500 Kommunen blieben nach der Neugliederung lediglich 8.500 übrig. Für die lokalen und regionalen Akteure ging es dabei oft um die Grundfesten ihrer Macht und politischen Existenz. Die Vehemenz der Auseinandersetzungen macht die Gebietsreform für die Politische Geographie zu einem der interessantesten raumwirksamen Entscheidungsprozesse der Nachkriegszeit. Sie bietet sich als Beispiel an, um ein zuvor entwickeltes handlungstheoretisches Konzept für die politisch-geographische Untersuchung von Konflikten praktisch zu testen. Aus diesem von der DFG geförderten Projekt (REUBER 1996, 1998, 1999) sollen im folgenden zwei Teilaspekte kurz dargestellt werden:

1. die Leitlinien der theoretischen Konzeption in Form eines stark gerafften Überblicks
2. empirische Teilergebnisse aus einem von vier untersuchten Gebietsreform-Konflikten als Beispiel für die praktische Umsetzbarkeit, für die Möglichkeiten und Grenzen des Konzepts.

2 Theoretische Bausteine einer Geographischen Konfliktforschung

GIDDENS spricht vom Konflikt allgemein als „Kampf zwischen Akteuren oder Gemeinschaften“ (1988, 254). Das gilt auch für Auseinandersetzungen auf demokratischer Grundlage, die ebenfalls „ein Wettbewerb um die Befriedigung konkurrierender Bedürfnisse“ sind (KIRSCH, 1997, 269). Im

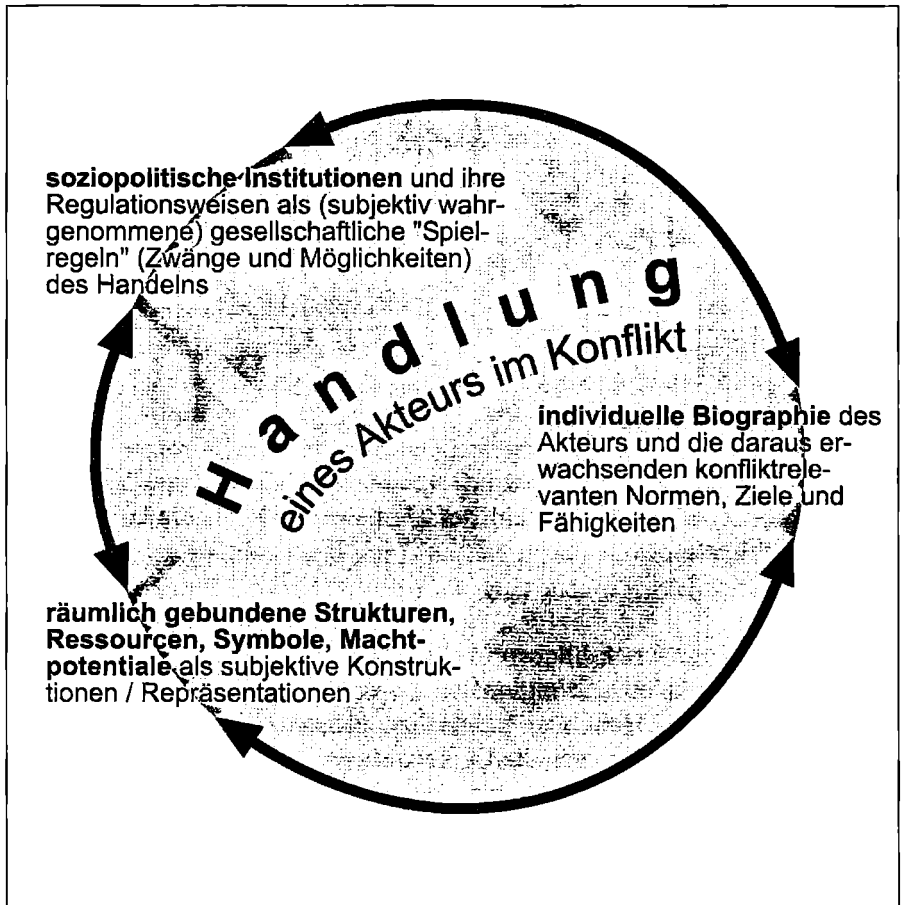


Abb. 2: Das Handeln von Akteuren im Konflikt im Spannungsfeld von Individuum, Gesellschaft und Raum

raumbezogenen Konflikt agieren entsprechend verschiedene Akteure, die, von unterschiedlichen Zielen geleitet, verschiedene Verwertungsinteressen an derselben Stelle verfolgen. Zum Konflikt kommt es jedoch nur dort, „wo auch tatsächlich Handlungsmöglichkeiten gegeben sind“ (BÜHL 1976, 54). Damit bilden die Handlungsstrategien eine weitere Facette raumbezogener Konflikte. Ihre Auswahl und Durchsetzungskraft hängen von der Verteilung der Machtpotentiale innerhalb des konfliktrelevanten Netzwerkes ab.

In diesem Sinne muss eine Theoriebasis für das politisch-raumwirksame Handeln drei wesentliche Elemente miteinander verknüpfen: die handelnden Akteure, die gesellschaftlichen und politischen „Spielregeln“ und – im Kontext des politisch-geographischen Ansatzes – die besondere Rolle der räumlichen Strukturen im Konflikt. Der Ansatz steht in der Tradition einer handlungsorientierten Politischen Geographie, fußt aber weniger auf den frühen Konzepten von HALL 1974 oder OßENBRÜGGE 1983, als vielmehr auf moderneren Handlungskonzeptionen im Sinne des methodologischen Individualismus, wie sie z.B. GIDDENS (1988) für seine Strukturationstheorie und WERLEN (1995, 1997) für die Sozialgeographie verwendet hat. Er stellt die Handlung der Akteure in den Mittelpunkt der Betrachtung und versteht sie als eine Kombination individueller, gesellschaftlicher und materieller Rahmenbedingungen (vgl. Abb. 2). In diesem Kontext muss man auch die Rolle räumlicher Strukturen im Konflikt *konstruktivistisch* begreifen, d.h. man muss sie als subjektiv wahrgenommene Elemente des Handelns von Akteuren in eine allgemeine Handlungstheorie einbetten. Vor diesem Hintergrund wird die Rekonstruktion von Raumnutzungskonflikten sowie der dabei verwendeten Regionalisierungen und raumbezogenen Diskurse der Akteure in Teilen zu einer Dekonstruktion im Sinne DERRIDAS²: „Die raumbezogenen Handlungen und Regionalisierungen der Akteure im Konflikt „werden durch ihre Interpretationen ... dazu gebracht, ihre verborgenen und verdeckten Gehalte und Intentionen preiszugeben“ (KIMMERLE 1997, 49).

Diesen Ansatz muss man für die geographische Konfliktforschung mit Hilfe weiterer Teiltheorien konkretisieren. Es sind Aussagen notwendig

- a) über Ziele und Handlungsstrategien der Akteure,
- b) über den Einfluß der soziopolitischen Spielregeln und Institutionen auf das Handeln der Akteure und
- c) über die Rolle „räumlicher“ Bezüge im Rahmen der Auseinandersetzungen.

² nicht verkennend, dass auch diese Dekonstruktion bereits wieder eine Konstruktion darstellt (oder, etwas salopp und zugespitzt ausgedrückt, eine geographisch gefärbte Märchen-erzählung über die Welt).

Dazu bietet sich prinzipiell eine Vielfalt verschiedener Ansätze an, und eine Entscheidung für die eine und gegen die andere Theoriekonzeption birgt notwendigerweise eine normative Komponente, die auch die interpretative Rekonstruktion des empirischen Materials beeinflusst.

Um das Handeln des *individuellen* Akteurs zu verstehen, bieten moderne Rational Choice-Ansätze Konzepte an, die derzeit von fast allen Humanwissenschaften in bemerkenswerter Konvergenz diskutiert werden (z.B. KIRSCH 1997, COLEMAN u. FARRARO 1992, ESSER 1991, NIDA-RÜMELIN 1994, LINDENBERG 1985 u.v.a.). Rational Choice-Theorie – so ein Kerngedanke – „contains one element that differentiates it from nearly all other theoretical approaches in sociology. This element can be summed up in a single word: *optimization*. The theory specifies that acting rationally, an actor is engaging in some kind of optimization. ... It compares actions according to their expected outcomes for the actor and postulates that the actor will choose the action with the best outcome“ (COLEMAN, FARRARO 1992, XI). Das bedeutet: „Menschen ‚wählen‘ die Alternative, deren subjektiv erwarteter Nutzen ... im Vergleich zu den anderen betrachteten Alternativen der höchste ist“ (ESSER 1991). Dieser Grundgedanke weicht entscheidend von den klassischen Theorien ökonomischer Zweckrationalität ab, wo man seinerzeit vom *Homo Oeconomicus* als Nutzenmaximierer ausging, der über eine objektive, vollkommene Transparenz aller Rahmenbedingungen seines Handelns verfügte. Moderne Rational Choice-Theorien arbeiten mit der Vorstellung eines „weicheeren“ Nutzenoptimierers, dessen Wahrnehmung (hier) der Konfliktsituation subjektiv und eingeschränkt ist, dessen Ziele nicht allein einer ökonomischen Rationalität unterliegen und – was wichtig ist – dessen Handlungsmöglichkeiten durch die gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen vielfältig mitbestimmt sind. In dieser reformulierten Form eignen sich Rational Choice-Theorien auch als Teilbaustein einer handlungsorientierten Geographischen Konfliktforschung, „weil nicht einzusehen ist, dass die Menschen ihre Nutzenvorstellungen und ihre Handlungsbewertungen abstreifen, wenn sie in den politischen Bereich wechseln“ (FRANKE 1996, 17).

Zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die dem Eigennutzendenken der Akteure Grenzen setzen, gehören die politischen Regeln des konkreten Nutzungskonfliktes sowie die allgemeinen sozialen Institutionen und Normen der Gesellschaft. Dazu zählen Handlungseinschränkungen und -möglichkeiten, die sich durch die politische Stellung eines Akteurs definieren. Wie es allgemeiner gesehen in einer Gesellschaft möglich wird, den individuellen Nutzen der einzelnen Akteure und die Anforderungen an ein vergleichsweise stabiles, gewaltfreies soziales Miteinander in Einklang zu bringen, läßt sich im Rückgriff auf den Public Choice-Ansatz der Neuen

Politischen Ökonomie thematisieren (z.B. KIRSCH 1997). Dieser führt plausible Argumente an gegen die Kritik, die Konzepte der nutzenorientierten Wahl seien individualistisch und zu wenig gesellschafts- und strukturbezogen. Er zeigt, warum es für die einzelnen Mitglieder einer Gesellschaft sinnvoll sein kann, ein Regulationssystem auszuarbeiten und zu tradieren, das ein kurzfristig eigennutzenorientiertes Handeln einschränkt, sich aber langfristig durch Kooperation, Vertrauen und Handlungssicherheit doch wieder zum eigenen Vorteil auswirkt, solange die anderen nach denselben Regeln handeln. Soziale Normen, Wertvorstellungen, Gesetze sowie die entsprechenden politischen, administrativen, exekutiven und legislativen Institutionen bilden auch im Raumnutzungskonflikt einen strukturellen Handlungsrahmen, der es dem einzelnen Akteur erschwert, die Regeln, die die anderen einhalten, dann doch zu seinem eigenen Vorteil zu brechen.

Um strukturelle Aspekte des Handelns differenzierter erfassen und beschreiben zu können, bieten sich Kategorien aus der Strukturationstheorie an. Letztere versteht, sehr stark vereinfacht, die Gesellschaft als ein System aus „Regeln“ und „Ressourcen“, in das man auch räumliche Aspekte angemessen integrieren kann, was GIDDENS (1988) selbst an mehreren Stellen zeigt. Mit diesem Ansatz kann man auch die für Raumnutzungskonflikte entscheidende Frage der „Macht“ von Akteuren sinnvoll thematisieren: Sie beruht zum einen auf autoritativen Ressourcen (z.B. politische Position im Entscheidungssystem, persönliche Kontakte zu wichtigen Entscheidungsträgern, Kenntnis der „Spielregeln“ des raumbezogenen Konfliktes). Zum anderen beruht sie auf „allokativen Ressourcen“ (z.B. Verfügbarkeit über Grund und Boden, über materielle und finanzielle Güter, im konkreten Fall z.B. Größe und Wirtschaftskraft der Gemeinde, die ein Akteur vertritt). GIDDENS stark strukturalistische Konzeption blendet aber individuelle Komponenten von Macht weitgehend aus, um die eine plausible Machtkonzeption erweitert werden muss (persönliches Charisma, Durchsetzungskraft, Führungsqualitäten etc., vgl. z.B. DAHRENDORF 1961 und – im Rückgriff darauf – OßENBRÜGGE 1983). Das Ergebnis dieser Überlegungen bildet – verkürzt formuliert – ein Dreisäulen-Konzept der Macht, das strukturelle und individuelle Merkmale gleichermaßen berücksichtigt (Abb. 3).

Räumlich lokalisierte Strukturen werden in diesem handlungstheoretischen Ansatz als Ressourcen begriffen, auf die sich die Verwertungsinteressen unterschiedlicher Akteure richten. Grundlage ist damit – wie oben bereits angedeutet – ein konstruktivistisches Verständnis, wie es in der angloamerikanischen Geographie bereits seit Ende der 80er Jahre vertreten wird (z.B. GREGORY 1994, MASSEY 1999) und von den „Critical Geopolitics“ auch für die Politische Geographie nutzbar gemacht wird (Ó TUATHAIL 1996, DALBY u. Ó TUATHAIL 1996, DODDS u. SIDAWAY 1994 u.v.a.).

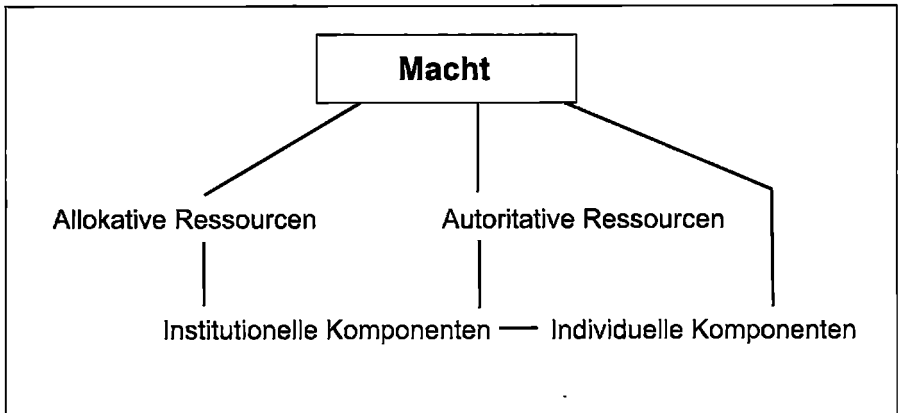


Abb. 3: Individuelle und institutionelle Komponenten von Macht

Dabei richtet sich das Interesse auf den „gelebten Raum“, der ... eine sinnhafte Bedeutung hat, subjektiv bewertet und erst durch die untrennbare Einheit mit den dort handelnden Menschen sozial wirksam wird“ (DANG-SCHAT 1996, 105). Auch im Nutzungskonflikt können entsprechend räumliche lokalisierte Strukturen nur durch die subjektive Brille der Akteure handlungsrelevant werden, das jedoch gleich in dreifacher Hinsicht:

- Bereits die Wahrnehmung der räumlichen Ausgangssituation ist subjektiv. Was zum Beispiel die Politiker damals als erhaltenswerte oder einzugliedernde Gemeinden ansahen, war stark von ihrer eigenen Position in der Region abhängig.
- Auch die raumbezogenen Zielvorstellungen, die sie dann im Konflikt entwickelten, mussten zwangsläufig subjektiv sein. Was jeder einzelne Entscheidungsträger bei der Reform zu erreichen versuchte, bezog sich auf *seine* Interessen oder die Interessen *seiner* Gruppe, *seines* Dorfes etc.
- Schließlich – und diese Betrachtung wird für die Konfliktrekonstruktion eine große Bedeutung erhalten – entwarfen die Akteure im Verlauf des Konfliktes eine dritte Form subjektiver geographischer Konstruktionen, und zwar dieses Mal ganz bewußt. Bei den Konflikten um die Gebietsreform beispielsweise mussten sie immer wieder nach außen darstellen, dass ihre eigenen Reformabsichten aufgrund der vorhandenen geographischen Zusammenhänge die besten waren, diejenigen ihrer Gegner jedoch nicht. Zu diesem Zweck mussten sie die Strukturen und Verflechtungen so interpretieren, dass sie zu ihren eigenen Zielvorstellungen passten. Es ging ihnen also um die bewußte, einseitige soziale Produktion zweckdienlicher „Geographical Imaginations“ (GREGORY 1994), hier auf lokaler und regionaler Ebene. Dementsprechend verändert sich auch die Forschungsperspektive gegenüber der traditionellen Politischen Geogra-

phie in einem wichtigen Punkt: „critical geopolitics involves deconstructing the ways in which political elites have depicted and represented places in their exercise of power“ (JOHNSTON 1997 mit Bezug auf DODDS u. SIDAWAY 1994).

Man kann also von einer dreifachen Subjektivierung räumlicher Strukturen im Konflikt ausgehen:

1. von der subjektiv-eingeschränkten Wahrnehmung der Ausgangssituation,
2. von darauf aufbauenden subjektiven räumlichen Zielvorstellungen und Verwertungsinteressen der Akteure und
3. von einer bewußten subjektiven Verzerrung räumlicher Strukturen und Zusammenhänge zum Zweck der Durchsetzung der eigenen Ziele.

Diese dritte Subjektivierung soll aufgrund ihrer Funktion im Konflikt als „Strategische Raumbilder“ bezeichnet werden (REUBER 1999).

3 Gemeindegebietsreform Meerbusch – ein Fallbeispiel zur Umsetzung des Theoriekonzeptes

Im folgenden soll die Betrachtung ausgewählter Teile der Gebietsreform-Konflikte um die nordrhein-westfälische Gemeinde Meerbusch zeigen, welche Möglichkeiten das handlungsorientierte Konzept der „Geographischen Konfliktforschung“ für die empirische Rekonstruktion raumbezogener Auseinandersetzungen bietet und wo die Grauzonen und Grenzen eines solchen Fallverstehens liegen.

Der Fall Meerbusch war so komplex und widersprüchlich wie nur wenige andere kommunale Neugliederungen seinerzeit. Er sprach vielen aus der Seele, denn der Reformkonflikt entwickelte sich zu einer fast zehnjährigen politisch-geographischen Achterbahnfahrt einschließlich einer Auseinandersetzung vor dem Landesverfassungsgericht.

Die Gemeinde Meerbusch existierte vor der Reform nicht. Sie entstand erst während des ersten Neugliederungsprogramms aus einem Konglomerat von Dörfern und Weilern. Kaum jemand hätte vermutet, dass der nordrhein-westfälische Innenminister hier, im Zentrum des Städtedreiecks Düsseldorf, Krefeld und Neuss, eine eigene, locker besiedelte Flächen-gemeinde schaffen und sogar als Mittelzentrum ausweisen würde, wo er nur 50 km südlich, im Raum Köln, sogar Mittelstädte in die benachbarten Oberzentren eingemeinden wollte. Doch damit nicht genug. Nachdem die neue Gemeinde vier Jahre bestand, löste der Landtag sie in einer zweiten Phase der Gebietsreform wieder auf. Man teilte Meerbusch und schlug es den benachbarten Städten Düsseldorf und Krefeld zu. Die Gemeinde kämpfte jedoch mit einer Verfassungsbeschwerde weiter um ihre Selbständigkeit.

Der Zickzack-Kurs dieses Neugliederungsverfahrens läßt schon vermuten, dass die lokal vorgegebenen geographischen Zusammenhänge (wie Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur, Wirtschafts- und Pendlerverflechtungen) kaum allein im Mittelpunkt der Neugliederungsdiskussion gestanden haben dürften. Hierin liegt ein weiterer Vorteil des Fallbeispiels für den politisch-geographischen Ansatz: Es zeigt die Spannbreite und ganze Eigennützigkeit der Ziele, die die Akteure bei raumbezogenen Konflikten leiten können. Es zeigt auch die Fülle der offenen und verdeckten Handlungsstrategien, mit denen sie ihre Vorstellungen durchzusetzen versuchten, und schließlich zeigt es die subjektiv-strategische Instrumentalisierung regionaler Strukturen und Zusammenhänge im Dienste der eigenen Interessen. Aus der verwickelten Konfliktbiographie sollen drei Fragen herausgegriffen werden:

1. Wie ist es zur Bildung Meerbuschs gekommen?
2. Warum wollte man die Gemeinde dann wieder auflösen und wie setzte man dieses Ziel durch?
3. Wie verliefen die anschließenden Bemühungen der Meerbuscher, sich vor dem Landesverfassungsgericht ihre Selbständigkeit wiederzubeschaffen?

3.1 Gemeindegebietsreform als Verhinderungsstrategie: Die Bildung der Gemeinde Meerbusch

Noch Mitte der sechziger Jahre zeigte die Gemeindestruktur zwischen den Großstädten Düsseldorf, Krefeld und Neuss ein heterogenes Bild. Es gab lediglich ein paar Kleingemeinden mit ausgedehnten, meist landwirtschaftlich genutzten Freiflächen. Zwei davon, die Gemeinden Büderich und Osterath, hatten sich zu lokalen Unterzentren entwickeln können, daneben bildeten eine Reihe erheblich kleinerer, formell selbständiger Dörfer gemeinsam das Amt Lank (Abb. 4).

Aufgrund dieser administrativ-territorialen Ausgangslage musste den Gemeindepolitikern vor Ort schnell klar sein, dass sie – angesichts der normativen, auf Maßstabsvergrößerung drängenden Zielkonzepte der Landesregierung – bei der anstehenden Gebietsreform ihre Eigenständigkeit kaum würden erhalten können. Zu nah lagen die großen Nachbarstädte, zu klein und verstreut wirkten die Dörfer zwischen den regionalen Entwicklungspolen. Ohnehin wollten zwei der benachbarten Großstädte aus eigennützigen Gründen die zwischen ihnen liegenden Landkommunen eingemeinden. Die Krefelder hätten auf den rheinnahen Freiflächen der Lanker Amtsgemeinden ihren Hafen erweitern können, die Düsseldorfer interessierten sich für Büderich, weil über dessen Gemeindegebiet die Einflugschneise ihres Großflughafens verlief. Bei einer Eingemeindung hätten sich

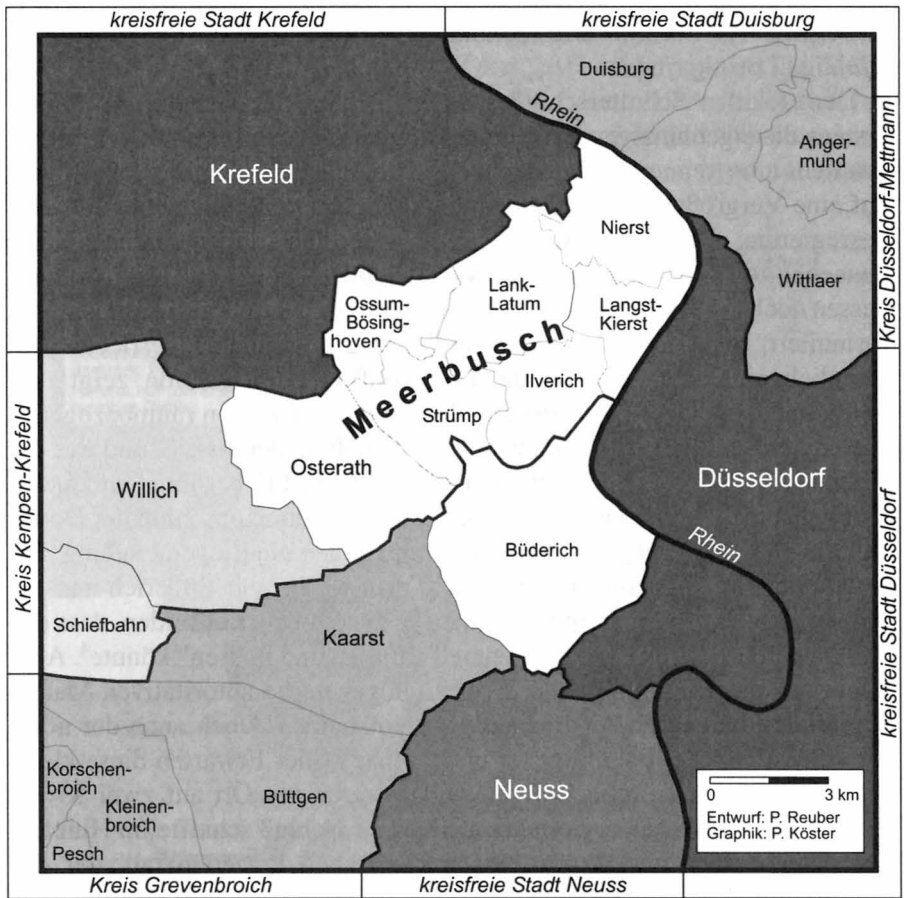


Abb. 4: Die Kreis- und Gemeindegrenzen zwischen Krefeld, Düsseldorf und Neuss vor der kommunalen Neugliederung

die Büdericher nicht länger gegen Flächennutzungseinschränkungen im Bereich der Einflugschneise wehren können. Ein Düsseldorfer Stadtrat sagte damals: „Was uns interessiert sind nicht die Menschen, sondern das Land“³.

Vor diesem Hintergrund sahen die lokalen Akteure eigentlich nur zwei realistische Alternativen: entweder würden sie in die nächstliegende Großstadt eingemeindet, oder sie versuchten, gemeinsam mit ihren kleinen Nachbargemeinden eine eigenständige mittelzentrale Gemeinde zwischen

³ Stadtarchiv Meerbusch, 1734: Protokoll der öffentlichen Sitzung des Meerbuscher Gemeinderates vom 31.1.1974.

Krefeld, Düsseldorf und Neuss zu bilden. Das Ziel „Machterhaltung über das eigene Territorium“ ließ die lokalen Politiker intensiv um eine *eigenständige* Lösung ringen.

Dem lokalen Schulterschuß standen mehrere Hindernisse im Wege: erstens die eigennützigen Ziele der Akteure aus den einzelnen Gemeinden, zweitens eine trennende Kreisgrenze und vor allem drittens die normativen, auf eine Vergrößerung der Gemeinden drängenden Zielkonzepte der Landesregierung. Bei dieser Ausgangslage wäre eine Eingemeindung in die benachbarten Großstädte höchst wahrscheinlich gewesen. Dass es stattdessen doch zur Bildung der Gemeinde Meerbusch kam, hatte, sehr verkürzt formuliert, nicht in erster Linie siedlungsstrukturell und verflechtungs-räumlich einleuchtende Gründe. Die Konfliktrekonstruktion zeigt drei völlig anders gelagerte Argumente, die mit den offiziellen raumbezogenen Zielen der Neugliederung eher wenig zu tun hatten: der erste Grund war das eigennützige Interesse der Lokalpolitiker, die Macht über ihre Gemeinden möglichst in eigenen Händen zu behalten. Der Zusammenschluß der Dörfer war eine Verhinderungsstrategie im Kampf gegen die Eingemeindung. Ein Osterather Gemeinderat sagte wörtlich, man wolle „mit Büderich und mit dem ganzen Bauernland um Lank einen so dicken Brocken bilden, dass den der Düsseldorfer Löwe nicht so schnell anfallen und fressen“ könnte⁴. Aber allein aus diesem Grund wäre Meerbusch gegen die autoritativen Machtpotentiale übergeordneter Ebenen nicht entstanden. Doch auch der nordrhein-westfälische Innenminister unterstützte wider Erwarten diese kleinräumige Lösung, denn die Altgemeinden waren vor Ort auf zwei Kreise verteilt und ein kreisübergreifender Zusammenschluß schaffte im Hinblick auf die ebenfalls anstehende Kreisreform einen Präzedenzfall, der den konservativen, auf territoriale Persistenz ausgerichteten Oberkreisdirektoren zeigte, dass auch die Bezugsareale ihrer strukturellen Macht zur Disposition standen. Der dritte Grund für die Entstehung von Meerbusch ist ebenfalls kein verflechtungs-räumlicher, sondern eine formal verfahrenstechnische Regionalisierung: zwischen den Kleingemeinden hindurch verlief die virtuelle Grenze zweier Neugliederungsräume, die in zwei zeitlich getrennten Phasen nacheinander reformiert werden sollten. Die Gebietsreform am Niederrhein fiel in das erste Neugliederungsprogramm Nordrhein-Westfalen (1966–1969), der Raum Düsseldorf in das zweite Neugliederungsprogramm (1971–75). In der Rekonstruktion spricht einiges dafür, dass gerade dieses Nacheinander die Bildung von Meerbusch mit ermöglicht hat, denn die Zweiphasigkeit verhinderte eine einheitliche Gesamtplanung im suburbanen Spannungsfeld der Großstädte Düsseldorf und Krefeld. Hätte

⁴ Westdeutsche Zeitung vom 23.3.1967.

man das gesamte Gebiet in einer Phase neugegliedert, hätte man Meerbusch nach Maßgabe der Verfahrensweise in benachbarten Verdichtungsräumen (z.B. Ruhrgebiet, Köln) wohl gar nicht erst geschaffen, sondern die Kleinkommunen eher eingemeindet. So aber entstand, kaum 10 Autominuten von drei oberzentralen Einkaufscities in Düsseldorf, Krefeld und Neuss entfernt, die Flächengemeinde Meerbusch, der der Innenminister sogar den Status eines Mittelzentrums verlieh (Abb. 5).

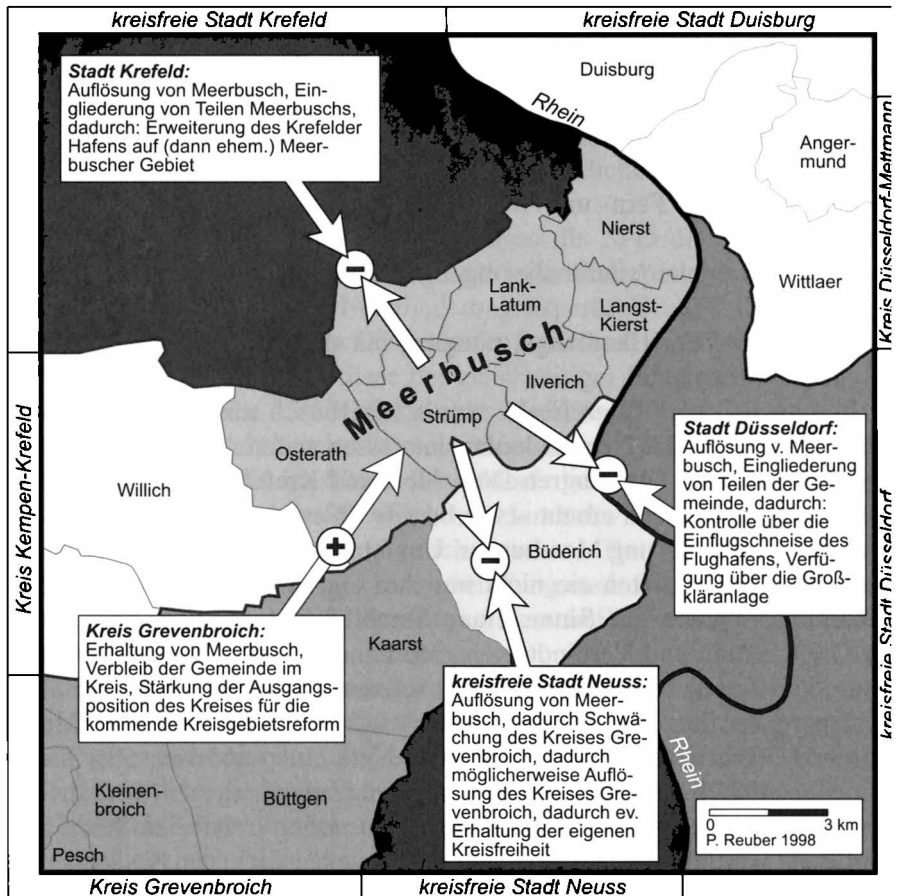


Abb. 5: Raumbezogene Zweckkoalitionen bei der Gebietsreform Meerbusch und ihre Gründe

3.2 Die Wiederauflösung der Gemeinde Meerbusch

Unter dem Druck der Großstädte merkte der Innenminister schnell, dass er mit Meerbusch eine Struktur geschaffen hatte, die die anschließende Neugliederung im Raum Düsseldorf belasten würde. Deshalb begann sich ab-

zuzeichnen, dass man den Fall Meerbusch in der nächsten Phase der Reform neu aufrollen würde. Jetzt betraten eine Reihe von mächtigen Akteuren mit je eigenen Neugliederungsinteressen zusätzlich die Bühne des Konfliktes. Das Schicksal Meerbuschs begann sich zunehmend weniger aufgrund lokaler Lage- und Strukturmerkmale zu entscheiden, sondern nach Maßgabe der Neugliederungsziele seiner großen Nachbarn, ja sogar der Proporz- und Ausgleichsinteressen von Entscheidungsträgern auf regionaler und auf Landesebene. Der Fall Meerbusch zeigt, dass die räumliche Neugliederung – ungeachtet ihrer in anderen Fällen sicher auch hohen Akzeptanz – fallweise stärker ein politischer Aushandlungsprozess als eine in erster Linie an raumplanerischen Leitlinien orientierte Neuordnung war. Aus der Sicht einer räumlichen Konfliktforschung traten dabei drei Aspekte hervor:

- die räumlichen Fern- und Wechselwirkungen mit anderen Neugliederungsfällen
- die „sachfremden“, dafür aber eigennutzenorientierten Ziele der Akteure und
- die Vielzahl der Handlungsstrategien, mit der man seine Ziele durchzusetzen versuchte.

Bereits auf der lokalen Ebene wurde Meerbusch nun zum Bauern auf dem Schachbrett der Neugliederungsinteressen anderer Akteure (Abb. 5). Die benachbarten Oberzentren Düsseldorf und Krefeld forderten mit den altbekannten Gründen erneut – wie bereits im ersten Neugliederungsprogramm – die Auflösung Meerbuschs. Um ihrer Meinung größeres Gewicht zu verschaffen, nutzten sie nicht nur ihre eigenen Machtpotentiale und Kontakte, sondern im Sinne einer Machtbündelung auch ihre Lobby-Organisation und Verbindungen zum Landtag. Die Akteure der südlichen, kreisfreien Nachbarstadt Neuss setzten sich ebenfalls für die Zerschlagung der jungen Gemeinde ein. Hier war man jedoch nicht am Meerbuscher Gebiet interessiert. Der Einsatz hatte einen anderen, aber handlungstheoretisch gesehen genauso eigennutzenorientierten Grund: die Neusser kämpften um den Erhalt ihres Status einer kreisfreien Stadt. Der nordrhein-westfälische Innenminister wollte sie jedoch in den benachbarten Kreis Grevenbroich einkreisen, in dem auch Meerbusch lag. Die Neusser unterstützten damit alles, was den Kreis Grevenbroich schwächen konnte. Sie plädierten für die Zerschlagung von Meerbusch und seine Eingemeindung nach Krefeld und Düsseldorf, weil diese Maßnahme möglicherweise den Kreis Grevenbroich so weit verkleinert hätte, dass der Innenminister ihn vielleicht aufgelöst hätte. Dann, und nur dann, hätten die Neusser ihre Kreisfreiheit behalten. Diesen drei mächtigen Gegnern standen als Verbündete auf der lokalen Ebene nur die Akteure des Kreises Grevenbroich ge-

genüber. Sie wollten ihren Kreis erhalten und ihre Erfolgsaussichten stiegen deutlich, wenn die Gemeinde Meerbusch selbständig und damit im Kreis bliebe.

Mindestens ebenso stark wie auf lokaler Ebene bestimmten eigennutzen-orientierte und „sachfremde“ Ziele das Handeln der Akteure auf Landesebene. Dies zeigt sich am Beispiel der beiden großen Parteien, der CDU und der SPD (vgl. auch die Rekonstruktion in WINKELMANN 1995). CDU-Politiker wollten Meerbusch auflösen. Zum einen stärkten sie damit ihren Neusser Parteifreunden den Rücken, die ja ihre Kreisfreiheit erhalten wollten. Viel wichtiger aber: sie hatten sich ausgerechnet, dass sie mit einer Eingliederung von Teilen des CDU-dominierten Meerbusch nach Düsseldorf die SPD-Mehrheit in der nordrhein-westfälischen *Landeshauptstadt* kippen könnten. Darüber berichtet eine eidesstattliche Erklärung der Meerbusch-Akteure.

Natürlich darf man nicht erwarten, dass die SPD diesen Aktivitäten untätig zusah, und so ging der regionale Gemeindepoker in die nächste Runde. Die federführenden Neugliederungsexperten der SPD suchten nach einer anderen Gemeinde am Düsseldorfer Stadtrand, die eine so deutliche SPD-Mehrheit besaß, dass diese bei gleichzeitiger Eingemeindung in die Landeshauptstadt die CDU-Stimmen aus Meerbusch neutralisieren könnte und so die SPD-Mehrheit im Düsseldorfer Stadtrat erhalten bliebe. Dabei fiel die Wahl auf die im Süden Düsseldorfs gelegene Arbeitergemeinde Monheim, deren absolute SPD-Mehrheit durch die benachbarten Chemiewerke der Fa. Bayer dauerhaft gesichert schien. Entsprechend versuchte man, die Monheimer zu einer Eingemeindung nach Düsseldorf zu überreden. Dieser Vorschlag stieß dort aber auf verständlich wenig Gegenliebe.

Die Diskussion um solche „sachfremden“, von den verflechtungs- und funktionsräumlichen Leitzielen der Neugliederung abweichenden Motive, zog sich bis vor das nordrhein-westfälische Landesverfassungsgericht. Natürlich versuchten die Landesakteure hier, die Vorwürfe der Meerbuscher herunterzuspielen, indem sie die Verschiebungen im Wahlproporz als „Nebeneffekt“ einer in erster Linie nach sachlichen Kriterien durchgeführten Neugliederung darstellten. So stand Aussage gegen Aussage. Die Richter hielten am Ende zwar fest, dass wahlarithmetische Motive bei der Neugliederung eine Rolle gespielt hätten, gründeten jedoch ihr Urteil nicht auf diesen Tatbestand (s.u.).

So klar die Akteure auf Landesebene und die großen Nachbarn auf eine Wiederauflösung Meerbuschs drängten, so brisant und schwierig war es, diese Interessen durchzusetzen. Der nachfolgende Blick auf die Handlungsstrategien der beteiligten Entscheidungsträger wird zeigen, dass sich die Möglichkeiten und autoritativen Machtpotentiale der Beteiligten nicht nur

aus ihrer formellen Stellung in den demokratisch legitimierten Gremien speisten, sondern ebenso auch aus ihrer Einbindung in vorentscheidende informelle Netzwerkstrukturen. Der Innenminister selbst konnte Meerbusch nicht bereits kurze Zeit später selbst offiziell zur Auflösung empfehlen, ohne an politischem Gesicht und planerischer Reputation zu verlieren. Auf dem „normalen“, d.h. formell-institutionalisierten Weg über einen entsprechend revidierten Neugliederungsvorschlag war Meerbusch also nicht „beizukommen“. Auch im Ausschuß für Verwaltungsreform wollte man das Thema offiziell zunächst nicht anpacken, genauso wie man eine frühzeitige öffentliche Diskussion darüber im Landtag vermeiden wollte.

Stattdessen bahnte man die Entscheidung ganz im Stillen, auf informellem Wege, an. Für solche Fälle trafen sich die Schlüsselpersonen der nordrhein-westfälischen Reform in einem speziellen, im institutionalisierten Verfahrensablauf nicht vorgesehenen Gesprächskreis, dem sogenannten „Zehnerclub“. Diese Privatabsprachen waren damals sehr umstritten. Ein Kritiker, der Präsident des Städte- und Gemeindetages, BERKENHOFF, sagte seinerzeit: „In der landeswichtigen Angelegenheit der kommunalen Neugliederung wird die Legislative ... gesteuert von einem elitären ... Führungsausschuß, dessen Vorentscheidungen das Plenum des Landtages bei der autonomen Entscheidung über Neugliederungsangelegenheiten behindern ...“⁵. Er sprach weiter von einer „imperativen Steuerung des Landtags durch den Zehnerclub“, die „möglicherweise tragenden Grundsätzen des Gesetzgebungsverfahrens und der Gewaltenteilung widerspricht“ (ebd.). Er meinte, dass gerade in den informellen Zusammenkünften die Akteure vielfach nicht „um das öffentliche Wohl ringen, sondern um ihr eigenes...: Donn' mich dat, dann jäw ich dich dat“ (ebd.).

Tatsächlich einigten sich die Neugliederungsexperten im Zehnerclub hinter verschlossenen Türen auf die Auflösung Meerbuschs. Nun stand jedoch, wie bei jeder unbequemen Entscheidung die Frage an, wer sie in den offiziellen Gremien auf das politische Tapet brachte, denn ihn würde die Öffentlichkeit dann auch dafür verantwortlich machen können. Die Handlungsstrategie der Mitglieder des Zehnerclubs bestand generell darin, die Einbringung heikler Fälle mit politischen Imageverlusten „gerecht“ aufzuteilen. Man sprach deshalb ab, dass die CDU den Antrag auf die Auflösung von Meerbusch stellen sollte, während ein SPD-Ausschußmitglied dafür den ebenfalls sehr unpopulären Antrag auf die Einkreisung der Stadt Neuss in den Kreis Grevenbroich einbringen werde. Bei der Abstimmung über die Neusser Kreisfreiheit konnten sich die CDU-Ausschuß-

⁵ BERKENHOFF, H. A.: „Zehnerclub“ – Offene Worte zur kommunalen Neugliederung; Stadtarchiv Porz, 15/3.

mitglieder dann enthalten und man konnte sich ausrechnen, dass trotzdem die Einkreisung der Stadt Neuss zustande kommen würde. Wie geplant verliefen die Sitzungen im Ausschuß und im Landtag. Die Meerbuscher wehrten sich zwar gegen die Auflösung ihrer Gemeinde, aber ihre autoritativen Machtpotentiale reichten nicht aus. In einer sehr knappen Schlußabstimmung im Landtag verloren sie ihre Selbständigkeit wieder, die sie wenige Jahre zuvor erst erhalten hatten.

Den Meerbuschern blieb danach, wie vielen anderen Gemeinden seinerzeit auch, als allerletzte formelle Handlungsstrategie nur noch der Gang vor das Landesverfassungsgericht. Dort legten sie gegen das Neugliederungsgesetz eine Verfassungsbeschwerde ein. Im Rahmen dieser gerichtlichen Auseinandersetzung traten aus dem Blickwinkel der geographischen Konfliktforschung zwei Aspekte besonders hervor:

- die aus der Sicht einer konstruktivistischen Handlungstheorie interessante Tatsache, wie hier die Konfliktgegner mit Hilfe subjektiver „Strategischer Raumbilder“ ihre je unterschiedlichen Neugliederungslösungen verteidigten
- die Begründung des Urteils, auf dessen Entscheidung die Gemeindegrenzen bis heute beruhen.

3.3 *Strategische Raumbilder: akteurspezifische Repräsentationen der geographischen Struktur im Konflikt*

Vor dem Verfassungsgericht versuchten alle Konfliktparteien deutlich zu machen, dass ihre eigenen Neugliederungsvorstellungen „die richtigen“ waren, und die der jeweiligen Gegner nicht. Dabei fertigten sie in Beschwerdeschriften, Stellungnahmen und Gutachten jeweils umfangreiche sachliche Begründungen an. Hierfür nahmen sie eine ihren Zwecken dienende Instrumentalisierung räumlicher Zusammenhänge vor, um ihre dahinter verborgenen Interessen und Ziele durchzusetzen. Den Akteuren ging es darum, ihre Neugliederungsvorschläge mit Hilfe der gewachsenen räumlichen Strukturen zu begründen. Bei diesen Konstruktionen bestimmte die Subjektivität ihrer eigenen Raumvorstellung, was sie als miteinander verflochten ansahen und was nicht.

Ein Beispiel bildet die unterschiedliche Sichtweise der zentralörtlichen Rolle Meerbuschs im räumlich-funktionalen Siedlungssystem. Die Meerbuscher Gemeindepolitiker betonten, dass sich „ein Mittelzentrum zwischen den beiden Oberzentren Krefeld und Düsseldorf ... mit den Erfordernissen der zentralörtlichen Bereichsgliederung decke. Nach den gebietsreformrelevanten Faustzahlen stehe Meerbusch ein mittelzentraler Rang zu“⁶. Auch

⁶ „Die Stadt Meerbusch hat mehr als 50.000 Einwohner. ... Sowohl die von der Landes-

von der Landesregierung war zunächst „der Zusammenschluß der Gemeinden Büberich, Osterath und des Amtes Lank mit der Notwendigkeit begründet worden, innerhalb der Ballungsrandzone zwischen den Ballungskernen Düsseldorf – Neuss und Krefeld ein eigenständiges Mittelzentrum zu bilden“⁷.

Dieselbe Ausgangssituation sahen die Meerbusch-Gegner Düsseldorf und Krefeld völlig anders. Sie betonten: „Die Neugliederung im Gebiet Meerbusch im Jahre 1969 widerspricht eindeutig dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip“⁸. Ihre Lobbyisten im Städtetag und im Landtag unterstützten diese Position und sagten, „mit der Gründung eines neuen Zentrums zwischen den beiden Großstädten Düsseldorf und Krefeld ... werde ... eine künstliche Raumstruktur erzeugt, die zu Fehlplanungen und Fehlinvestitionen führen müsse“⁹. Während des zweiten Neugliederungsprogramms änderte sich sogar das strategische Raumbild der offiziellen Gremien, wie z.B. des Neugliederungsausschusses oder der Neugliederungskommission des Innenministers. Hatten sie zwei Jahre zuvor noch ein eigenständiges Mittelzentrum Meerbusch als unverzichtbar dargestellt, so interpretierten sie die vorhandene Situation nun völlig anders und meinten, „dass mit dem Entschluß, die Stadt Meerbusch zwischen Krefeld und Düsseldorf *aufzuteilen*, dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip entsprochen werde“¹⁰ (Herv. d. Verf.). Das Beispiel ließe sich problemlos erweitern. So

regierung NRW eingeholten Gutachten als auch die Äußerungen des Innenministers ... gehen davon aus, dass bereits bei einer Einwohnerzahl von 30.000 eine Gemeinde in der Lage ist, alle die Aufgaben wahrzunehmen, die den Aufgabenbestand einer sog. B-Gemeinde ausmachen (, Gutachten A', 26f.)“; aus: Begründung der Verfassungsbeschwerde des Kreises Grevenbroich gegen das Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal wegen Verletzung des Art. 78 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 22f.; Stadtarchiv Meerbusch, 1109. Die Meerbusch-freundlichen Akteure des Kreises Grevenbroich stützten diese Sichtweise und sagten, „daß die Stadt schon jetzt die Tragfähigkeit für mittelzentrale Einrichtungen besitzt“ (ebd., 25f.).

⁷ Aus einem Brief des Meerbuscher Stadtdirektors Sonnenschein an Prof. Hoppe, den Vertreter Meerbuschs vor dem Landesverfassungsgericht v. 19.9.1974. Sonnenschein zitiert hier die Regierungsvorlage zum Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Kempen-Krefeld und der kreisfreien Stadt Viersen (Landtagsdrucksache VI/1341, 120. Punkte 5.3 und 5.6.; Stadtarchiv Meerbusch, 1173).

⁸ Aus: Stellungnahme der Städte Düsseldorf und Krefeld zur Verfassungsbeschwerde v. 25.4.1975; Stadtarchiv Meerbusch, 1112.

⁹ Aus: Plenarprotokoll 65. Sitzung, Bd. 4, 2.723, zit. n. Meerbusch – Raumordnerische und landesplanerische Aspekte zur Einarbeitung in die Begründung zum Verfassungsbeschwerdeverfahren, verfasst durch die Meerbuscher Anwälte Hoppe und Stürer, 15, 30.9.1974; Stadtarchiv Meerbusch, 1112.

¹⁰ Zit. n. d. Argumentation der Meerbuscher Anwälte mit Bezug auf: Plenarprotokoll 7/107,

interpretierten die Konfliktgegner ebenfalls die vorhandenen Zahlen zur Bevölkerungsstruktur, zur Siedlungsentwicklung oder den funktionalen Verflechtungen jeweils unterschiedlich, im Sinne und zum Nutzen der eigenen räumlichen Neugliederungsinteressen.

Die Beispiele zeigen, dass räumlich-funktionale Argumente im Konflikt-diskurs häufig strategischen Charakter besitzen. Dieser Aspekt ist aus der Sicht der geographischen Konfliktforschung beachtenswert, denn er macht deutlich, in welcher subjektiv-flexiblen Weise vorhandene geographische Zusammenhänge von unterschiedlichen Akteuren in der Argumentation instrumentalisiert werden können. Man konstruierte räumliche Repräsentationen oder Strategische Raumbilder im Sinne der eigenen Interessen und verwendete sie zu deren Durchsetzung. Dies zeigt erneut, dass es in den Köpfen der Akteure nicht nur diejenigen selektiven Raumkonstrukte gibt, die unbewußt aufgrund der eingeschränkten Wahrnehmungsfähigkeit des Individuums entstehen. Mit den subjektiven räumlichen Zielvorstellungen und den darauf aufbauenden Strategischen Raumbildern lassen sich zwei weitere Arten akteursspezifischer raumbezogener Konstruktionen erkennen, die im Konflikt handlungswirksam werden.

Vor allem letztere zeigen, wie räumliche Strukturen als „Handlungsstrategie“ im Rahmen des Konfliktes instrumentalisiert werden können. Ihre Produktion und öffentliche Verbreitung gehörte für alle Akteure zum (diskursiven) Alltagsgeschäft ihres Konflikthandelns. Auch während der konfliktentscheidenden Gerichtsverhandlungen im Rahmen der Meerbuscher Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht argumentierten alle Konfliktparteien nach außen hin „sachlich“, d.h. mit Gründen der räumlichen Struktur und Verflechtung. Aber nicht die geographischen Sachargumente sollten dann über den zukünftigen Verlauf der Gemeindegrenzen nach der Gebietsreform entscheiden. Das bis heute raumprägende Urteil der Verfassungsrichter stützte sich auf *keinen* der raumbezogenen Begründungsansätze, sondern allein auf einen formalen Fehler im Ablauf des Neugliederungsverfahrens, auf eine Verletzung des Anhörungsrechts!

So wurde Meerbusch wieder selbständig. Daran konnte dann auch ein erneutes, drittes Neugliederungsverfahren nichts mehr ändern, mit dem die Landesregierung nochmals die Auflösung und Eingemeindung Meerbuschs durchzusetzen versuchte. Die Stadt besteht bis heute (auch) aufgrund eines juristischen Formfehlers und bildet im Dreieck der Städte Krefeld, Düsseldorf und Neuss, eine kleine, eigenständige Gemeinde.

4391; aus: Begründung einer Verfassungsbeschwerde der Stadt Meerbusch v. 25.4.75 durch die Anwälte Prof. Hoppe, Stüer, 65.; Stadtarchiv Meerbusch; 1112.

4 Zusammenfassung und Schlußbemerkung

Der Fall „Meerbusch“ ist ein Konflikt um „Raum und Macht“, an dem sich eine Reihe konzeptionell-theoretischer Überlegungen der handlungsorientierten Geographischen Konfliktforschung auf ihre empirische Plausibilität überprüfen lassen. Dabei treten nicht nur die raumbezogenen Ziele und Handlungsstrategien sehr differenziert zutage, sondern auch die geographischen Konstruktionen und Strategischen Raumbilder der Akteure.

Die Ziele der Entscheidungsträger lassen sich mit Hilfe eines „weichen“, konstruktivistisch angelegten Nutzenoptimierer-Konzeptes rekonstruieren, wie es im Rahmen moderner Rational Choice-Theorien heute interdisziplinär diskutiert wird (bounded rationality). Die Plausibilität des Konzeptes darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass auch diesem Theorieansatz – wie es generell im Rahmen eines interpretativen Vorgehens gelten muss – letztlich normativer Charakter zukommt (REUBER 1999, 37ff.). Auf der Grundlage der Eigennutzenoptimierung lassen sich die Ziele der Akteure genauer differenzieren. Als Ordnungsstruktur hat sich dabei ein hierarchisches Schichtenmodell als hilfreich erweisen, das zeigt, wie sich hinter den von allen Akteuren vordergründig gern genannten Zielen im Sinne des Gemeinwohls teilraumbezogene, gruppenbezogene und/oder individuelle Ziele des Handelns verbargen. Bei den einzelnen Akteuren überwogen – oft in enger Vernetzung miteinander – macht/statusbezogene und ökonomisch-finanzielle Ziele. Dazu zählten seinerzeit beispielsweise steuerlich-finanzielle oder wahltaktische Ziele, das Ziel der Kontrolle über Raum im Sinne des Zugriffs auf die Flächennutzungsplanung, bis hin zu Zielen im Zusammenhang mit der persönlichen Karriere, der persönlichen Verlustminimierung etc. Weniger stark bestimmten identifikatorisch-lebensweltliche Ziele und Argumentationen den Diskurs im untersuchten Konflikt, eine Beobachtung, die sich im Spiegel anderer Neugliederungskonflikte aber auch anders darstellen konnte.

Mit welchen Handlungsstrategien die Akteure ihre Ziele im Raumnutzungskonflikt durchzusetzen versuchten, hing entscheidend von ihrem jeweiligen Machtpotential ab. Das Dreisäulen-Konzept der Macht bildete eine Basis, die die unterschiedliche Durchsetzungskraft der Entscheidungsträger verstehbar machte und anhand empirischer Befunde präzisiert werden konnte:

- Als persönliche Komponenten von raumwirksamer Macht zeigte sich z.B. die Fähigkeit zum vorausschauenden Denken (politischer Weitblick), sowie Überzeugungskraft, Kommunikationsgeschick und Entscheidungsfreudigkeit der jeweiligen Akteure.
- Als autoritative Machtressourcen war einerseits die formelle Stellung im Entscheidungssystem wichtig, andererseits aber auch die informellen

persönlichen Kontakte zu Akteuren mit größerer formeller Macht, als man sie selbst besaß.

- Als allokativen Ressourcen von Entscheidungsträgern kamen bei der Reform zum Beispiel die Einwohnerzahl ihrer Kommune, sowie deren Finanz- und Wirtschaftskraft, und ihre (relative) Stellung im Siedlungssystem und in der zentralörtlichen Hierarchie zum Tragen.

Die empirische Konfliktrekonstruktion hat gezeigt, wie sehr man alle drei Komponenten von Macht wechselseitig ins Kalkül ziehen muss, um die Durchsetzungspotentiale der (einzelnen) Handlungen der beteiligten Akteure zu verstehen. Ganz konkret reichten sie im Fall Meerbusch vom frühzeitigen „Faktenschaffen“ der Altgemeinden und der Formulierung zunächst überzogener, geographisch-konstruierter Verhandlungspositionen (Strategische Raumbilder) über Manipulationen im Zeitablauf des Verfahrens, die Nutzung formeller und informeller Kontakte und viele weitere Vorgehensweisen bis zum formaljuristischen Einspruch gegen die Gesetzesentscheidung in Form der Verfassungsbeschwerde (Abb. 6). Im Vergleich mit anderen untersuchten Fällen der Neugliederung zeigte sich, dass die Konflikte neben allgemein-strukturellen Konvergenzen der Spielregeln in jedem Falle auch ihre regionale Spezifik hatten. Einmal mehr gilt auch hier TAYLOR's geflügeltes Wort: „Place does matter in politics“ (1993, 286).

Bezogen auf die Rolle physisch-materieller Strukturen und Zusammenhänge haben die Beispiele immer wieder gezeigt, dass man sie in eine handlungsorientierte geographische Konfliktforschung nicht als quasi „objektive Kategorie“ einbetten kann, sondern aus konstruktivistischer Perspektive als subjektive Raumvorstellungen, als „Geographical Imaginations“ im Sinne von GREGORY oder als „Regionalisierungen“ im Sinne von WERLEN. Dabei ließen sich drei konfliktrelevante subjektive Raumkonzepte der Akteure unterscheiden, die eng miteinander verknüpft waren:

- die (eher theoretisch zu postulierende) subjektiv-selektive Wahrnehmung und Repräsentation der Ausgangssituation
- die konfliktspezifischen subjektiven räumlichen Zielvorstellungen der verschiedenen Akteure
- die strategischen Raumbilder, mit denen sie im Konflikt ihre Ziele durchzusetzen versuchen.

„Das war die Lage der Dinge und so sah es aus mit den Männern, die die Leitung des Staates in ihrer Hand hatten, und mit Gesetz und Herkommen. Je eingehender ich also dies alles mit prüfendem Blicke betrachtete und je mehr ich an Jahren heranreifte, desto mehr Bedenken stiegen in mir auf ...“. Ein solcher Satz aus PLATON's Politeia¹¹ mag manchem auch für die ge-

¹¹ PLATON 1989, VII.

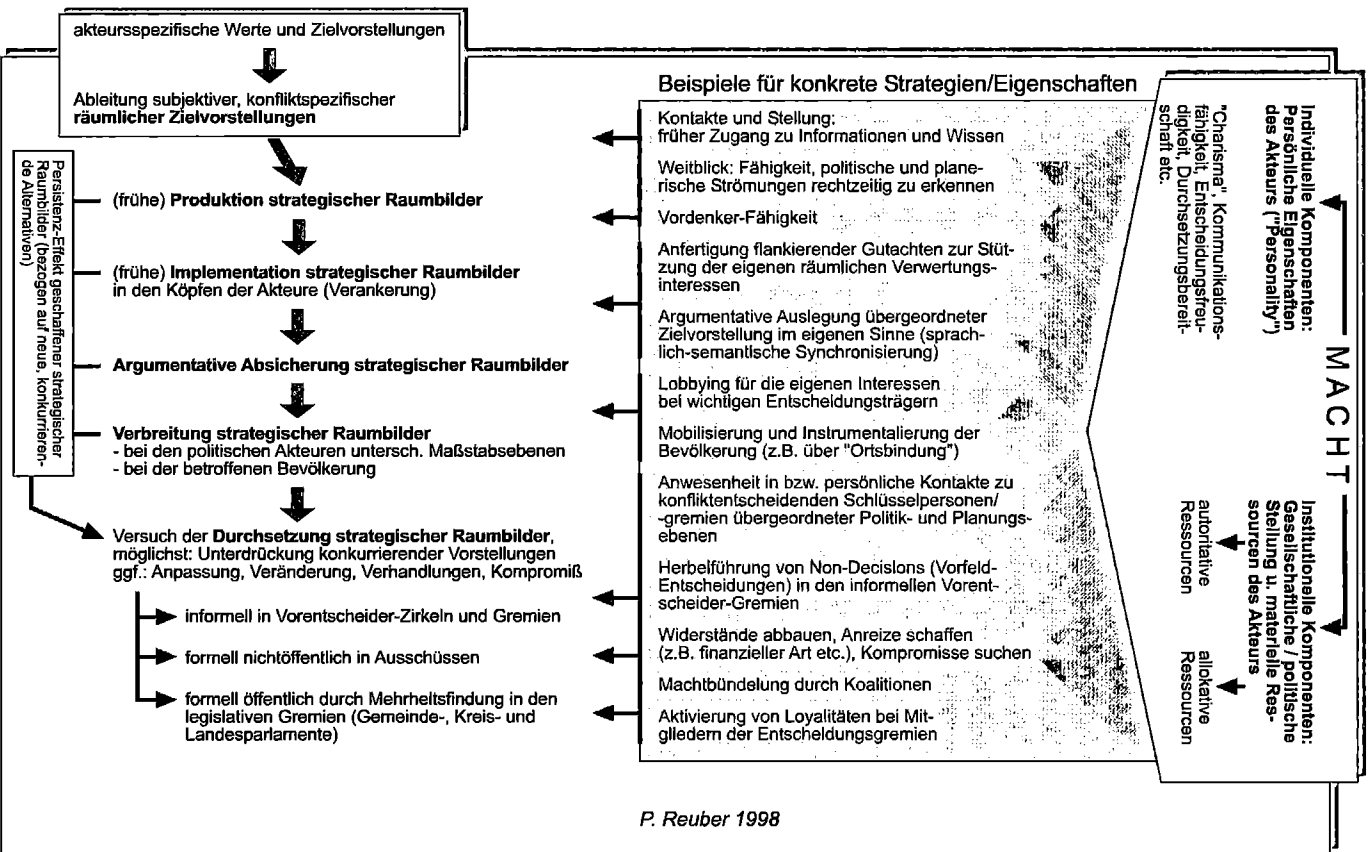


Abb. 6: Akteursspezifische Machtpotentiale, Handlungsstrategien und subjektive strategische Raumbilder

schilderten Auseinandersetzungen um „Macht und Raum“ gültig erscheinen, zeigen sie doch, wie weit die politische Realität raumbezogener Konflikte vom demokratischen Ideal gerechter Verteilungsregeln entfernt sein kann, wie sehr die Akteure bis heute in der Lage sind, die gesellschaftlich-politischen Verfahrensabläufe auch im Sinne eigener Zielvorstellungen zu nutzen.

Wer diese Befunde jedoch vorschnell als Beleg für rein egoistische Machtspiele von Akteuren deutet, greift zu kurz. Selbst ein so strittiger Fall wie Meerbusch zeigt an vielen Stellen, wie sehr die Institutionen und Strukturen der politisch-administrativen Demokratie ein Korrektiv gegen Eigennutzendenken und Akteurswillkür darstellen (z.B. die Möglichkeit der Verfassungsklage für die „kleine“ Gemeinde Meerbusch). Auch der politisch-geographische Konfliktalltag liegt – wie das Beispiel Meerbusch zeigen konnte – eher auf einer gleitenden Grauwertskala zwischen den schwarzweiß gemalten Polen. Er liegt, wie moderne Rational- und Public Choice-Theorien plausibel darzulegen vermögen, zwischen dem eigennutzenorientierten Handeln der Akteure und der demokratischen Regulation und Kontrolle durch die persistenten sozial-räumlichen Institutionen und ihre Spielregeln.

Wenn also die geschilderte Auseinandersetzung um Raum und Macht manche Parallelen zum eingangs erwähnten Monopoly aufweist, so unterscheidet sie sich gleichzeitig in einem wichtigen Punkt von diesem Spiel, und dieser Unterschied steht symbolisch für die Funktion des politischen Regelsystems, auf dessen Grundlage die parlamentarische Demokratie auch ihre raumbezogenen Konflikte aushandelt: bei der Neugliederung von Meerbusch haben am Ende nicht die Leute von der Schloßallee, sondern die von der Badstraße das Spiel gewonnen!

Literaturhinweise

- BOURDIEU, P. 1991: Die feinen Unterschiede. Frankfurt a. M.
- BÜHL, W. 1976: Theorien sozialer Konflikte. Darmstadt, 18–167 (= Erträge der Forschung, 53).
- COLEMAN, J. S., T.J. FARRARO 1992: Rational Choice Theory. Advocacy and Critique. Newbury Park, London, New Delhi (= Key Issues in Sociological Theory, 7).
- DAHRENDORF, R. 1961: Elemente einer Theorie des sozialen Konfliktes. München.
- DALBY, S. u. G. Ó TUATHAIL 1996: Editorial introduction: The critical geopolitics constellation: Problematizing fusions of geographical knowledge and power. In: Political Geography 15, S. 451–456.
- DANGSCHAT, J. 1996: Raum als Dimension sozialer Ungleichheit und Ort als Bühne der Lebensstilisierung? – Zum Raumbezug sozialer Ungleichheiten und von Lebensstilen. In: SCHWENK, O. G. (Hrsg.) 1996: Lebensstil zwischen Sozialstrukturanalyse und Kulturwissenschaft. Opladen, S. 99–135 (= Sozialstrukturanalyse, 7).

- DODDS, K.-J. u. J. D. SIDAWAY 1994: Locating critical geography. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 12, S. 515–524.
- ESSER, H. 1991: *Alltagshandeln und Verstehen*. Tübingen.
- FRANKE, S. F. 1996: (Ir)rationale Politik? Grundzüge und politische Anwendungen der „Ökonomischen Theorie der Politik“. Marburg.
- GIDDENS, A. 1988: *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.
- GREGORY, D., J. URRY 1985: Introduction. In: GREGORY, D., J. URRY 1985 (Hrsg.): *Social relations and spatial structures*. London, S. 1–8.
- GREGORY, D. 1994: *Geographical Imaginations*. Oxford.
- HALL, P. 1974: The New Political Geography. In: *Transactions of the Institute of British Geographers* 63, S. 48–52.
- HAMM, B. 1982: *Einführung in die Siedlungssoziologie*. München.
- JOHNSTON, R. J. 1997: *Geography and Geographers. Anglo-American Human Geography since 1945*. Fünfte Auflage. London, New York, Sydney, Auckland.
- KIMMERLE, H. 1997: *Derrida zur Einführung*. Hamburg.
- KIRSCH, G. 1997: *Neue Politische Ökonomie*. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Düsseldorf.
- LINDENBERG, S. 1985: An assesment of the new political economy: Its potential for the social sciences and for sociology in particular. In: *Sociological Theory* 3, S. 99–114.
- MASSEY, D. 1999: Imaging globalisation: Power-geometries of time-space. In: GEBHARDT, H. u. P. MEUSBURGER (Hrsg.): *Power-geometries and the politics of space-time*. Heidelberg (= Hettner-Lecture, 2).
- NIDA-RÜMELIN, J. 1994: Das rational choice – Paradigma: Extensionen und Revisionen. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Praktische Rationalität*. Berlin, S. 3–29.
- Ó TUATHAIL, G. 1996: Critical geopolitics: the politics of writing global space. Minneapolis (= *Borderlines*, 6).
- ÖBENBRÜGGE, J. 1983: Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. Hamburg (= *Hamburger Geographische Studien*, 40).
- PAASI, A. 1996: Inclusion, Exclusion and territorial identities – The meaning of boundaries in the globalizing geopolitical landscape. In: *Nordisk Smhällsgeografisk Tidskrift* 23, S. 3–18.
- PLATON 1989: *Der Staat: über das Gerechte*. Hamburg.
- REUBER, P. 1996: Gemeindegebietsreform und Zentralität: Lokale Entscheidungskonflikte und ihre räumliche Folgen. Das Beispiel Lennestadt. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Bd. 2/96.
- REUBER, P. 1998: Villingen-Schwenningen – eine Vernunftfehe? Gedanken zur kommunalen Gebietsreform. In: *Stadtgeschichte Villingen-Schwenningen*. Villingen-Schwenningen.
- REUBER, P. 1999: Raumbezogene politische Konflikte: geographische Konfliktforschung am Beispiel der Gemeindegebietsreformen. Stuttgart (= *Erdkundliches Wissen*, 131).
- TAYLOR, P. 1993: *Political Geography. World Economy, Nation-State and Locality*. Essex.
- WERLEN, B. 1995: *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*. Bd. 1: *Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum*. Stuttgart (= *Erdkundliches Wissen*, 116).
- WERLEN, B. 1997: *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*. Bd. 2: *Globalisierung, Region und Regionalisierung*. Stuttgart (= *Erdkundliches Wissen*, 119).
- WINKELMANN, P. 1995: *Die Entstehung und Entwicklung des Kreises Neuss 1970 bis 1990: Eine Studie zur kommunalen Neugliederung im Lande Nordrhein-Westfalen*. Essen (= *Schriftenreihe des Stadtarchivs Neuss*, 15).