



No 92 | März 2019



IRS AKTUELL

Magazin für Raumbezogene Sozialforschung

Der Spaltung begegnen

Polarisierung – neue Antworten gesucht

Zuwanderung – wie Städte reagieren

Gleichwertigkeit – ein Agendavorschlag

Gerechtigkeit – Stadt-Land-Ausgleich im Fokus



Gerechtigkeit als Wert und Praxis – neue Wege des Stadt-Land-Ausgleichs im Projekt „ReGerecht“

In Juli Zehs Gesellschaftsroman „Unterleuten“ spaltet ein Windkraftprojekt eine Brandenburger Dorfgemeinschaft: in Profiteure und Ausgeschlossene, in Zugezogene und in Alteingesessene, in Pragmatiker und Ideologen alt wie neu. Immer präsent sind dabei die überbordenden und eigentlich miteinander unvereinbaren Ansprüche der Stadt an das Land, vom unberührten Erholungs-Idyll bis zur Bioenergieproduktion. Was in der literarischen Zuspitzung schon kaum erreichbar scheint – ein gerechter Ausgleich – ist in den Gemengelagen der Wirklichkeit nicht einfacher. Mit dem Projekt „ReGerecht“ beteiligt sich das IRS seit kurzem an der Suche nach praktisch gangbaren Wegen des Ausgleichs und der Gerechtigkeit zwischen Stadt und Land.

Am 1. Oktober 2018 begann die Förderung des Projekts „ReGerecht – Integrative Entwicklung eines gerechten Interessensausgleichs zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, drei plus potenziell zwei weitere Jahre). Das Projekt hat zum Ziel, die Verflechtungsbeziehungen und mögliche Konflikte zwischen Stadt und Land bei Landnutzungen wie beispielsweise Erholung, Siedlungsflächen, Landwirtschaft, Energie und Infrastruktur besser zu verstehen. Ganz besonders geht

es aber darum, gemeinsam mit Praktiker/-innen aus Kommunen und regionaler Planung Ansätze für einen funktionierenden, gerechten Ausgleich für Nutzungskonflikte zu finden. Das nötige Wissen soll zunächst in einem transdisziplinären „Co-Design-Prozess“ mit Praxisakteuren in der Planungsregion Westmecklenburg (Mecklenburg-Vorpommern) erarbeitet werden, zum Beispiel in moderierten Workshops. In weiteren Schritten sollen die Erkenntnisse in andere Regionen übertragen und wissenschaftlich analysiert werden.

Die Projektkoordination liegt bei apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith vom Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) in Müncheberg, einem IRS-Alumnus. Neben dem IRS sind als wissenschaftliche Einrichtungen das Umweltforschungszentrum (UFZ) in Leipzig und das Medienzentrum der Technischen Universität Dresden (mit Aktivitäten von T-Systems Multimedia Solutions) an dem Verbund beteiligt. Als Praxisakteure der Raumentwicklung beteiligen sich an ReGerecht die Landeshauptstadt Schwerin, das Amt

für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg und die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (unterstützt durch den Bundesverband der Landgesellschaften). Im IRS ist das Projekt in der Abteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“ angesiedelt. Die Leitung hat hier Dr. Ludger Gailing. Darüber hinaus sind Andreas Röhring und Eva Eichenauer in dem Projekt beschäftigt. Im Interview sprechen Thomas Weith und Ludger Gailing über ihre gemeinsame Arbeit im ReGerecht-Projekt.

Herr Weith, Herr Gailing, wie kam es zu dieser Projektidee und diesem Konsortium?

Weith: Wir haben am ZALF einen langen wissenschaftlichen wie praxisbezogenen Erfahrungshintergrund bei der Forschung zu den Themen nachhaltiges Landmanagement und Stadt-Land-Verflechtungen.

Im Rahmenprogramm FONA (Forschung für nachhaltige Entwicklung) des BMBF sind dies z.B. zwei große Begleitforschungsvorhaben. Konzepte wie „Stadt-Land-Verflechtung“, „Landnutzungskonflikte“ und „Landmanagement“ sind hier ständig präsent. In solchen Ansätzen stecken implizit viele Überlegungen zu Ausgleich und Gleichwertigkeit. Aber niemand hat bisher explizit das Thema „regionale Gerechtigkeit“ auf die Agenda gesetzt, auch wenn es als offene Frage schon eine Weile im Raum steht. Als die Ausschreibung zur Fördermaßnahme „Stadt-Land-Plus“ erschien, aus der ReGerecht finanziert wird, war das für uns eine Gelegenheit, das Thema anzugehen. Dann war es eine Frage von erwiesener Kompetenz und Kooperationserfahrung, wen wir als Kooperationspartner ansprechen.

Gailing: Thomas Weith sprach mich an, und wir am IRS waren sehr interessiert. Mit ihrer Forschung zu Energieinfrastrukturen und Energiegerechtigkeit passt die Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“ gut in

das Projektkonsortium, und wir werden in ReGerecht auch dieses Teilthema bearbeiten. Gerade bei Energieinfrastrukturen ist die Frage nach der Gerechtigkeit sehr wichtig. Vereinfachend gesagt wird regenerative Energie meist auf dem Land erzeugt und in der Stadt verbraucht. Das ist ein bedeutender Unterschied zu, beispielsweise, Wasserinfrastrukturen.

text ein Interessensausgleich herbeigeführt werden kann, den die Beteiligten als gerecht empfinden. Wir haben dabei keine fertige Definition von Gerechtigkeit. Für unsere Praxispartner ist das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse natürlich ein sehr wichtiger Bezugspunkt. Wir als Wissenschaftler sind etwas breiter aufgestellt. Wir schauen uns



Wenn irgendwo eine neue Kläranlage errichtet wird, sind die Anwohner auch Nutzer. Sie werden mit angeschlossen und versorgt. Hochspannungsmasten und Windräder werden dagegen in das Sichtfeld von Leuten gebaut, die oftmals nichts davon haben. Das erzeugt Konflikte und wirft die Gerechtigkeitsfrage auf. Dass wir in ReGerecht so explizit das Thema Gerechtigkeit adressieren, ist eine Chance, solche Konflikte besser zu verstehen. Das ist ein Alleinstellungsmerkmal, und es hat dem Erfolg unseres Antrags augenscheinlich nicht geschadet.

Was ist denn Gerechtigkeit? Haben Sie eine Definition, mit der Sie arbeiten?

Weith: Zunächst einmal geht es nicht um Gerechtigkeit in einem allumfassenden Sinn, sondern konkret um die Frage, wie bei Landnutzungskonflikten in einem Stadt-Land-Kon-

eine große Bandbreite von Diskurslinien an, aus den Politik- und Sozialwissenschaften, aber auch aus der Philosophie. Besonders wichtig für uns ist der Gleichwertigkeitsdiskurs in der Planungsforschung, aber auch der aus den USA kommende Umweltgerechtigkeitsdiskurs und der europäische Diskurs um Energiegerechtigkeit. Solche abstrakten Konzepte muss man natürlich für die Praxis herunterbrechen. Im ReGerecht-Projekt wollen wir gemeinsam mit den Praxispartnern eine Idee von Gerechtigkeit entwickeln, die für sie funktioniert.

Gailing: Eine nützliche Unterscheidung ist noch die zwischen Verfahrensgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit, die auch im Diskurs um Energiegerechtigkeit eine wichtige Rolle spielt. Bei dem ersten geht es um faire Beteiligung an Entscheidungsprozessen, bei dem zweiten um ein faires Ergebnis. Spannend wird es,

wenn man beide in ihrem Zusammenwirken anschaut. Bei den Regionalversammlungen, auf denen neue Windkraft-Eignungsgebiete beschlossen werden, sind zum Beispiel ganz kleine Kommunen oft nicht vertreten. Und in diesen kleinen Kommunen liegen dann manchmal die ausgewiesenen Eignungsgebiete. Ungerechtigkeit im Verfahren kann also durchaus mit

auch politische Entscheidungsträger diskutieren. Politische Entscheidungsträger zählen keine Punkte; die fragen „ist das ein gerechter Ausgleich?“

Wir werden außerdem unterstützend eine Software namens „Maptionnaire“ nutzen, mit der man kartenbasierte Online-Erhebungen zu raumbezogenen Fragen durchführen kann. Sie wird uns

die Suche schon ein. In der Planungsregion Westmecklenburg gibt es die besondere Herausforderung, dass die Stadt Schwerin ihr Stadt-Umland-Konzept im Rahmen des regionalen Raumentwicklungsprogramms fertigstellen will. Es gibt die Erwartung, dass wir hier unterstützen. Wismar, das fast in Blickweite von Schwerin liegt, hat bereits ein solches Konzept.



ungerechten Ergebnissen zusammenhängen. An diesem Beispiel sieht man auch sehr gut, dass das Thema Gerechtigkeit eine räumliche Dimension hat.

Ist Gerechtigkeit nicht auch ein emotionales Thema, gerade in Verbindung mit dem Stadt-Land-Gegensatz?

Weith: Das Projekt macht gerade den Versuch es zu entemotionalisieren. Bisher werden zum Thema Gerechtigkeit zwei Fragen gestellt: „Wer hat Vorteile, wer hat Nachteile?“ und „Wer hat Schuld?“ So zu fragen ist nicht besonders lösungsorientiert. Wir wollen die Suche nach einem gerechten Ausgleich auf solidere Füße stellen, und zwar nicht im Sinn von abstrakten, punktebasierten Berechnungs- und Bewertungssystemen, die für die Praktiker eine Blackbox darstellen. Wir wollen auf der Ebene arbeiten, auf der

helfen zu verstehen, wo überhaupt die Nutzungskonflikte liegen. Wir berühren hier eine grundsätzlichere Frage, an der wir auch in ReGerecht arbeiten: Was ist eigentlich ein Raumnutzungskonflikt? Wie kann man ihn erfassen, aufbereiten und visualisieren? Nur weil zwei unterschiedliche Landnutzungen entlang einer Grundstücksgrenze aufeinandertreffen, und man das in einer Karte darstellen kann, ist es noch kein Nutzungskonflikt.

Sie arbeiten zunächst in der Planungsregion Westmecklenburg. Warum?

Weith: Eine Vorgabe der Ausschreibung war es, im ersten Schritt eine wachsende Region mit über 40.000 Einwohnern zu untersuchen. Sie sollte mindestens eine Kernstadt, Stadt-Umland-Räume und ländlichen Raum enthalten und entsprechende Problemlagen aufweisen. Das grenzt

Gailing: Dass Schwerin und seine Umlandgemeinden um ein gemeinsames Konzept ringen, bedeutet ja: Hier liegen genau die Fragen auf dem Tisch, die wir untersuchen wollen. Die Region ist außerdem ein Hotspot der Energiewende, es gibt hier viele Windkraftprojekte. Zugleich hat Mecklenburg-Vorpommern 2016 das erste Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz beschlossen. Es regelt, dass Anwohner wirtschaftlich an Windkraftanlagen beteiligt werden müssen. Wir wissen aber noch nicht wie gut dieses Gesetz in der Praxis funktioniert. Es gibt hier also viele praktische Herausforderungen, die für uns eine Gelegenheit bieten, etwas Neues zu entwickeln.

Im ReGerecht-Projekt soll „transdisziplinär“ gearbeitet werden. Was heißt das?

Weith: Transdisziplinarität ist eine Ansatz, der insbesondere in der „sozial-ökologischen Forschung“ des BMBF zum Tragen kommt. Das bedeutet, dass man realweltliche Probleme zum Ausgangspunkt der Forschung nimmt und gemeinsam mit Praxispartnern an Lösungen arbeitet. Es gibt dabei keinen vorab festgelegten, engen Fokus mit vorab wissenschaftlich definierten Fragestellungen, sondern einen Themenfokus, der Schritt für Schritt bearbeitet wird. Das heißt auch, dass die wissenschaftliche Seite nicht mit fertigen Lösungen kommt, nach dem Motto „Ich habe eine Lösung und suche ein Problem“.

Gailing: „Transdisziplinär“ heißt, dass wir nicht nur Disziplinengrenzen überschreiten, sondern im Forschungsprozess wissenschaftliche und praxisorientierte Perspektiven gleichrangig

einbezogen werden. Dabei können wir natürlich trotzdem unsere wissenschaftliche Expertise in den Prozess einbringen und an relevanten wissenschaftlichen Fragen arbeiten. Aber wir müssen sie stärker übersetzen, denn die Praxisakteure werden nicht unsere referierten Artikel lesen. Andererseits: Wer über Gerechtigkeit spricht und forscht, ist damit schon sehr nah an den Menschen.

Gibt es trotzdem ein Forschungsinteresse im engeren Sinn?

Weith: Ja, natürlich. Das hängt aber von den Wissenschaftsdisziplinen der beteiligten Wissenschaftler/-innen ab. Für mich als studiertem Planer und Landschaftsforscher ist interessant, dass raumwissenschaftlich bisher wenig über Normen wie Gerechtigkeit geforscht wird, obwohl in der Planungspraxis viel über Normen gesprochen wird.

Gailing: Für uns ist Energiegerechtigkeit und infrastrukturelle Gerechtigkeit der entscheidende Forschungsdiskurs. Er wird zum Beispiel in der Humangeographie geführt. Bei Energiegerechtigkeit geht es häufig um Fragen wie: Was passiert, wenn sich das Energiesystem transformiert und Energie dadurch teurer wird? Können ärmere Haushalte ihre Stromrechnung nicht mehr bezahlen? Das ist die soziale Dimension. Wir wollen dagegen vor allem die räumliche Dimension von Energiegerechtigkeit vertiefen.

Der Anspruch von ReGerecht wirkt sehr groß und umfassend. Was kann denn realistisch in den bis zu fünf Jahren Förderung passieren? Und was ist die Rolle der Transferregionen?

Weith: Wir haben das Thema sehr weit abgesteckt, aber in der konkreten Arbeit wird es natürlich spezifischer werden. Man muss sich bei so einem problemgetriebenen Projekt fragen: Was lässt sich vorbestimmen und wo braucht man Offenheit? Die Prozesselemente kann man vorab festlegen. Beim Inhalt brauchen wir Offenheit. Was den Transfer angeht: Dafür sind die zwei zusätzlichen Jahre Förderung in dem drei-plus-zwei-Modell vorgesehen. Wir haben bisher grob einige Regionen mit ähnlichen Raumstrukturen und Problemlagen identifiziert, die sich für den Wissenstransfer eignen könnten. Wir werden 2019 in Gespräche einsteigen.

Gailing: Wir werden sehen, auf welche Themen sich die Arbeit konzentrieren wird. Es kann sein, dass die Erstellung des Stadt-Umland-Konzepts für Schwerin viel Raum in der Projektarbeit einnehmen wird, und auch die Umsetzung des Bürger- und Gemeindeneteiligungsgesetzes, oder – im Sinne des transdisziplinären Forschungsprozesses – etwas ganz anderes.

Vielen Dank für das Gespräch. ■



Das ReGerecht-Team beim Projektauftritt am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) am 27. September 2018

KONTAKT:



Dr. Ludger Gailing
Tel. 03362 793 252
ludger.gailing@leibniz-irs.de

Ludger Gailing ist kommissarischer Abteilungsleiter und Leiter des Leitprojekts der Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“. Seine Forschungen beschäftigen sich mit den Geographien der Energiewende, mit der Analyse von Sozio-Materialitäten und Governance-Formen in Bezug auf Gemeinschaftsgüter und Infrastrukturen sowie mit dem institutionellen Wandel regionaler Steuerung und Planung.



apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith
Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF)
Tel. 033432 82 124
thomas.weith@zalf.de

Thomas Weith ist Sprecher der Arbeitsgruppe „Co-Design von Wandel und Innovation“ im Programmbereich „Landnutzung und Governance“ des Leibniz-Zentrums für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) in Müncheberg und außerplanmäßiger Professor für Raumplanung und Umweltentwicklung an der Universität Potsdam. Er forscht zu Landmanagement, Flächenpolitik und Einflussfaktoren auf den Wandel von Landschaften.