

Raumplanung und räumliche Ungerechtigkeit (3. 12. 2021, Berlin)

Benjamin Davy

"**Abstract:** Dem Soziologen und Sozialpolitiker T.H. Marshall verdanken wir die Einsicht, daß Raumplanung die Architektin sozialer Ungleichheit sei. Vorausgesetzt, allen stünde zumindest die angemessene Teilhabe an privaten und gemeinschaftlichen Raumgütern zur Verfügung, wäre Ungleichheit kein drängendes Problem. In einem zweiten Schritt kann gezeigt werden, daß Raumplanung notwendigerweise ungerecht ist ("essential injustice"). Je nachdem, ob räumliche Planung libertäre, utilitaristische oder soziale Gerechtigkeit als Standard wählt, werden manche/viele Menschen die nachfolgende Planung ungerecht finden. Räumliche Gerechtigkeit ist daher keine Hilfe für die Raumplanung, sondern ein Dilemma. Oder?"

Zur Zeit bin ich Online Gastprofessor der Universität von Johannesburg in Südafrika. Das grausame Apartheid-Regime hat in Südafrika eine fundamental ungerechte Verteilung der Bodennutzungsrechte hinterlassen. Ich würde zwar gerne mehr davon erzählen, werde mich aber im folgenden auf die vergleichsweise harmloseren räumlichen Ungerechtigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland beziehen.

Das Thema »Raumplanung und räumliche Ungerechtigkeit« scheint eine neutrale oder vielleicht sogar gerechte Raumplanung der räumlichen Ungerechtigkeit gegenüberzustellen. Eine solche Gegenüberstellung würde die Selbstwahrnehmung vieler Raumplaner:innen zutreffend abbilden.

»Wir, die Raumplaner:innen sind die Guten. Und da draußen herrscht räumliche Ungerechtigkeit. Kommt, laßt uns was dagegen planen!«

Ganz so einfach ist die Sache aber nicht.

Raumplanung und räumliche Ungerechtigkeit finden sich häufig in der **Alle-Falle**. Und in der Alle-Falle sind Raumplaner:innen nicht die Guten, sondern eher die Hilflösen.

Raumplanung dient der Verteilung räumlicher Nutzungschancen. Chancenverteilungen werfen zumeist Gerechtigkeitsfragen auf. Ist es gerecht, daß die eine etwas bekommt und der andere leer ausgeht? Das ist in der Raumplanung nicht anders. Die Verteilung von Baulandfestsetzungen, die Verteilung von Wohnungen, die Verteilung von Autobahnabfahrten, die Verteilung von öffentlichen Parkanlagen – stets stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit.

Meine Kernthese vorab: Raumplanung ist unvermeidlich ungerecht. Das liegt nicht an einer besonderen Neigung der Raumplaner:innen, ungerechte Planungen zu bevorzugen. Das liegt vielmehr an der Vielzahl an Gerechtigkeitsmaßstäben, die in beinahe jeder Gesellschaft verbreitet sind.

Gleichgültig, welchen dieser Gerechtigkeitsmaßstäbe eine Raumplanerin ihrer Planung zugrunde legt, werden Planbetroffene, die eine *andere* Gerechtigkeitsvorstellung haben, die Planung ungerecht finden.

Gelegentlich reagieren Raumplaner:innen auf dieses Dilemma, indem sie behaupten, ihre Planungen würden **allen** Planbetroffenen zugute kommen. Das ist die **Alle-Falle**.

Raumplanung und Gerechtigkeit wird in zahlreichen Büchern und Aufsätzen behandelt. Hier ein paar Beispiele aus meinem Bücherregal.

David Harvey's „Social Justice and the City“ aus 1973 ist eine frühe Untersuchung von Stadtgeographie, urbaner Ökonomie und sozialer Gerechtigkeit. Robert D. Bullard begründete 1990 mit „Dumping in Dixie“ das Genre „Environmental Justice“, das gegen ökologischen Rassismus ankämpft. Ich selbst habe 1997 mit „Essential Injustice“ das Gerechtigkeitsdilemma der Raumplanung am Beispiel der Standortplanung für Abfallbehandlungsanlagen untersucht. Kristin Shrader-Frechette legte 2002 mit „Environmental Justice“ eine aktivistisch ausgerichtete Studie zu Umweltgerechtigkeit vor. Das Jahr 2010 brachte zwei viel beachtete Bücher: Ed Soja's „Seeking Spatial Justice“ und Susan Fainstein's „The Just City“. Aus der deutschsprachigen Literatur sind vor allem Michael Kloepfer und Heike Köckler zu nennen, die auch die Begriffe „Umweltgerechtigkeit“ oder „umweltbezogene Gerechtigkeit“ geprägt haben. Mit dieser Begriffsbildung entfernt sich die deutschsprachige Literatur von der ursprünglichen Schwerpunktsetzung der *Environmental Justice* Literatur, die ja vor allem gegen die überproportionale Belastung von *African Americans* und *Hispanics* durch Umweltverschmutzung gerichtet war.

Raumplanung und Gerechtigkeit sind **in**. So widmete beispielsweise die Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft ihren Vorjahres-Kongress dem Thema »Räumliche Gerechtigkeit – Gemeinwohl und Gerechtigkeit in räumlicher Planung und Entwicklung«. Die Vorträge wurden pandemiebedingt nur schriftlich veröffentlicht. Beachtlich sind die Beiträge zum Photowettbewerb »JUST SPACES?« Den ersten Platz erlangte Paul Karrenstein mit dem bedrückenden Schwarz-Weiß-Photo »Schikane« (<https://www.arl-net.de/de/justspaces>).

Die Schiefe in der Beziehung zwischen Raumplanung und räumlicher (Un)gerechtigkeit wird oft nicht beachtet. Martin Lendi bildet eine seltene Ausnahme. In einer Gastvorlesung am 3. Mai 2013 an der Technischen Universität Wien, meinte Martin Lendi zu Raumplanung und Gerechtigkeit:

»Als Planungs-Vertraute wissen wir, dass die Rechtsgleichheit – und damit auch die Gerechtigkeit – im Aufgabenfeld der Raumplanung zurückstehen muss. Diese kann, beispielsweise, nicht alle Grundeigentümer gleich behandeln, weder absolut noch relativ.«

Wenn Gerechtigkeit in der Raumplanung »zurückstehen muss«, wie Martin Lendi meint, bedeutet dies, daß Raumplanung ungerecht ist ... oder sogar: sein muß? Hat Martin Lendi recht?

Wer in den Vereinigten Staaten in der Schule oder bei öffentlichen Veranstaltungen teilnimmt, kennt die Schlußworte der *Pledge of Allegiance*, des Loya-

litäts-Schwures, der die Vereinigten Staaten als Gewährleistung charakterisiert für: JUSTICE FOR ALL! Gerechtigkeit für alle!

Und damit habe ich auch die Fragen umrissen, denen ich heute nachgehen möchte. Muß in der Raumplanung die Gerechtigkeit zurückstehen, weil eben nicht alle gleich behandelt werden können (wie Martin Lendi meinte)? Oder verpflichtet die Verbindung von Raumplanung und Gerechtigkeit dazu, alle gleich zu behandeln – soll heißen: gleich zu begünstigen oder gleich zu benachteiligen. „Justice for all“ eben.

Gerechtigkeit für alle kann es nicht oder nur in einer sehr engen Bedeutung geben. Wer in der Raumplanung „Gerechtigkeit für alle“ verspricht, so lautet meine These, meint häufig gar nicht wirklich alle, möchte aber auch nicht offen aussprechen, wer eigentlich durch räumliche Planung begünstigt werden soll. „Gerechtigkeit für alle!“ klingt heldenhaft. Was genau ist diese Alle-Falle und weshalb bildet sie für die Raumplanung ein Problem?

Um darauf antworten zu können, muß ich etwas ausholen. In einer Welt, in der alles im Überfluß vorhanden ist – Wohnungen, saubere Luft, Lebensfreude – hat Gerechtigkeit keine Bedeutung. Gerechtigkeit ist die Antwort auf Knappheit an Wohnungen, sauberer Luft, Lebensfreude und was auch immer erstrebenswert ist.

Gerechtigkeit ist ein Maßstab für die Verteilung knapper Güter, Ressourcen und Chancen. Wer darf unter Knappheitsbedingungen die Vorteile genießen und wer muß die Nachteile ertragen? Weil es eben gerade so gerecht wäre.

Ich spreche hier über materielle Gerechtigkeit, nicht über Verfahrensgerechtigkeit. Materielle Gerechtigkeit ist ein Maßstab für die gerechte Verteilung von Wert und Unwert, von Lust und Last. Die Alle-Falle ist die Unfähigkeit, angemessen über Verteilungen unter Knappheitsbedingungen zu urteilen.

Doch welche Maßstäbe für materielle Gerechtigkeit gibt es überhaupt?

Vereinfacht gesprochen, lassen sich aus der sehr umfangreichen Literatur über Gerechtigkeit drei Maßstäbe für materielle Gerechtigkeit ableiten. Auf die Raumplanung angewendet, wären dies:

- Elitäre (libertäre) Gerechtigkeit begünstigt jene Planbetroffenen, die sich im freien Wettbewerb durchsetzen:
GERECHT IST, WAS DEN STARKEN NÜTZT!
- Utilitaristische Gerechtigkeit begünstigt die größte Zahl an Planbetroffenen, die Mehrheit also:
GERECHT IST, WAS DEN MEISTEN NÜTZT!
- Soziale Gerechtigkeit begünstigt diejenigen Planbetroffenen, die im Leben am erfolglosesten sind:
GERECHT IST, WAS DEN SCHWÄCHSTEN NÜTZT!

Planende, die an einer gerechten Raumplanung interessiert sind, müssen sich für einen Gerechtigkeitsmaßstab entscheiden.

Diese Entscheidung wird nicht durch rationale Überlegungen, sondern durch moralische Überzeugung angeleitet.

Wen soll die Raumplanung begünstigen?

- die Starken?
- die meisten?
- die Schwächsten?

Mit der Wahl eines Gerechtigkeitsmaßstabes für die Raumplanung ist verbunden, daß alle Planbetroffenen, die einen anderen Maßstab bevorzugen, diese Raumplanung ungerecht finden.

Wählt eine Raumplanerin also beispielsweise utilitaristische Gerechtigkeit, dann werden ihre Planungen von allen jenen als ungerecht verurteilt werden, die elitäre oder soziale Gerechtigkeit bevorzugen.

Ich bezeichne dieses Phänomen als „essential injustice“, als unvermeidliche Ungerechtigkeit. Planende, die erkennen oder spüren, daß „essential injustice“ nicht beliebt macht, weichen gerne aus ... und tappen in die Allee-Falle.

Dazu ein aktuelles Beispiel. Am 30. November 2020 verabschiedete ein informelles Ministertreffen „Stadtentwicklung“ die Neue Leipzig Charta. Untertitel: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Die Neue Leipzig Charta formuliert das Leitbild der gerechten Stadt. Was ist darunter zu verstehen?

»Die transformative Kraft der Städte gewährleistet Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit **für alle**, unabhängig von Geschlecht, sozio-ökonomischem Status, Alter und Herkunft. **Die gerechte Stadt lässt niemanden außen vor**. Sie bietet **jeder und jedem** die Möglichkeit, sich in die Gesellschaft zu integrieren.«

Die Territoriale Agenda 2030 – Untertitel: Eine Zukunft für **alle** Orte – wurde am 1. Dezember 2020 bei einem informellen Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt verabschiedet. Darin heißt es:

»Der „Europäische Grüne Deal“ verknüpft die Ziele des Umweltschutzes und des **gerechten Übergangs** ... Klima- und Umweltprobleme sollen zu **Chancen für alle Orte** gemacht und der Übergang gerecht und **inklusiv für alle** gestaltet werden.«

Was ist der Grund für diese Gerechtigkeitspolitik?

»**Einige** gesellschaftliche Gruppen und Gemeinschaften sind der Auffassung, dass die europäischen und nationalen Ziele und Aussichten ihren Anliegen und Zukunftserwartungen **nicht gerecht** werden. Dies drückt sich in der Debatte zur ‚Geographie der Unzufriedenheit‘ aus.«
(¶ 24)

Der „gerechte Übergang“ soll sicherstellen, in der EU bis 2050 eine klimaneutrale Wirtschaft zu erreichen. Dazu bestimmen die Planungsminister:

»Ziel des ‚gerechten Übergangs‘ ist es, dass der Weg hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft fair verläuft, keine Person und keinen Ort zurücklässt und eine hohe Lebensqualität **für alle** schafft. « (§ 39)

Da meinen also »einige«, »dass die europäischen und nationalen Ziele und Aussichten ihren Anliegen und Zukunftserwartungen **nicht gerecht** werden.« Und die Reaktion: Wir planen **für alle**. Da werden die Unzufriedenen und Sich-Zurückgelassen-Fühlenden sicherlich dankbar aufatmen. Oder?

Die Alle-Falle schadet der Raumplanung, weil ein Gerechtigkeitsmaßstab, der entweder normativ leer oder unerfüllbarer ist, unweigerlich zu Enttäuschungen führt. Unter Knappheitsbedingungen ist es unvermeidlich, manche Planbetroffenen von räumlichen Nutzungen, von Ressourcen, von Chancen auszuschließen.

In der Alle-Falle weichen die Planenden der Frage aus, für wen sie nicht oder nur ungern planen. Sie fühlen sich dabei gut, weil sie ja „für alle“ planen. Ihre Planungen sind aber wahrscheinlich nicht gut, weil nur wenige Menschen wirklich imstande sind, völlig vorurteilslos und ohne Rücksicht auf ihre Neigungen zu entscheiden. Meiner Erfahrung nach sind besonders jene Planenden der Alle-Falle ausgeliefert, die von sich selbst behaupten, sie würden völlig vorurteilslos und ohne Rücksicht auf ihre Neigungen entscheiden.

In der Alle-Falle können sich letztlich alle irgendwie ungerecht behandelt fühlen. Unter Knappheitsbedingungen entscheiden und wirken räumliche Planungen in der Alle-Falle nicht auf der Grundlage eines Gerechtigkeitsmaßstabes. Im Ergebnis entscheidet die Durchsetzungskraft, die Seilschaft, das Glück oder der Zufall.

Hat man erkannt, daß Raumplanung unvermeidbar ungerecht ist, stehen verschiedene Wege offen, mit unvermeidbarer Ungerechtigkeit umzugehen.

- Raumplanende können **Menschen** aus ihren Planungen **ausblenden** und nur für „den Verkehr“, „die Wirtschaft“ oder „die Umwelt“ planen. Das allgemeine Städtebaurecht gemäß BauGB verwendet fast ausschließlich Aggregatsbegriffe und begeht den Fehlschluß, wonach Aggregate wie Verkehr, Wirtschaft oder Umwelt irgend etwas mit dem öffentlichen Interesse zu haben, Menschen aber nicht.
- Die planungsrechtliche Kommentarliteratur in Deutschland kann räumlicher Ungerechtigkeit oder gerechter Stadtplanung wenig abgewinnen. § 1 Abs. 5 BauGB nennt zwar das Leitbild einer **sozialgerechten Bodennutzung**. In den Kommentaren zum BauGB ist dazu aber nur wenig Aussagekräftiges zu finden.
- Raumplanende können Gerechtigkeitsfragen der **Politik** überlassen. Immerhin fehlt Raumplanenden in kommunalen Planungämtern oder

Ingenieurbüros die demokratische Legitimation zu politischen Entscheidungen.

- Die **Leipzig Charta von 2007** erwähnte Gerechtigkeit mit keinem Wort. Man könnte Gerechtigkeit als Thema der Raumplanung einfach verschweigen.
- Raumplanende könnten aber auch statt eine „nachhaltige Mobilität für alle“ oder eine „gerechte Stadt für alle“ zu versprechen **Ungerechtigkeit** in den Blick nehmen.

1963, in seinem berühmten Brief aus dem Gefängnis in Birmingham, rief Martin Luther King Jr. dazu auf, Ungerechtigkeit zu erkennen und zu vermeiden.

„Ungerechtigkeit irgendwo bedroht die Gerechtigkeit überall. Wir sind unentrinnbar in einem Netzwerk wechselseitiger Abhängigkeit verstrickt, aneinander gebunden durch ein einziges Schicksal. Was auch immer jemanden unmittelbar betrifft, das betrifft alle mittelbar.“

Nicht die Suche nach einem idealen Gerechtigkeitsmaßstab, sondern nach alltäglicher Ungerechtigkeit sollte die Praxis der Raumplanung inspirieren. Dieser Blickwinkel hilft dabei, Schieflagen in der räumlichen Entwicklung zu erkennen und Härten bei der Verteilung knapper Chancen auf räumliche Nutzungen zu vermeiden.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.