

Keynote für die Stadt-Land-Plus Statuskonferenz 2023 (12. Juni)

Gerechtigkeit in Stadt-Land-Beziehungen

Universitätsprofessor Dr. iur. Benjamin Davy

vormals Inhaber des Lehrstuhls
Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen,
Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund

und

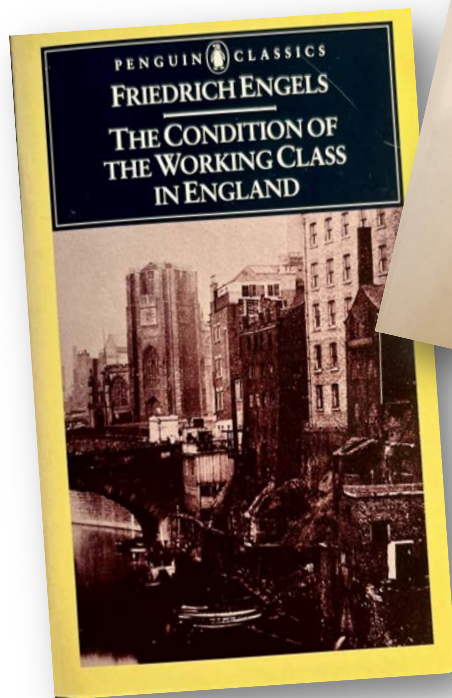
Gastprofessor an der Rechtsfakultät der Universität Johannesburg

Ungerechtigkeit als Leitbild von Stadt-Land-Beziehungen

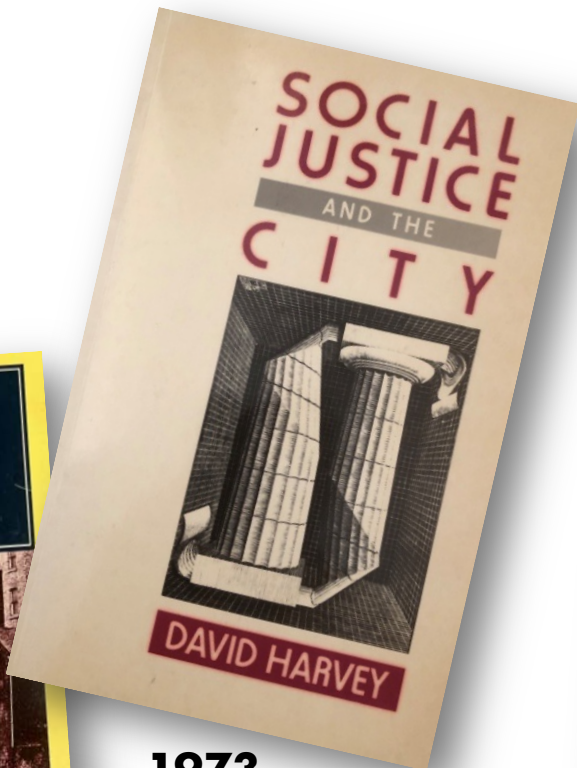
... vermeidet die **Alle-Falle** und antwortet auf »**essential injustice**«, auf unvermeidliche Ungerechtigkeit:

- Wer ein Gerechtigkeitsideal verfolgt, riskiert den Unwillen all jener, die ein anderes Ideal bevorzugen. Doch lohnt es sich, über Ideale zu streiten?
- Wie geht es besser? Alltägliche, konkrete Ungerechtigkeiten müssen erkannt und vermieden werden!
- Polyrationalität ernst nehmen und schätzen! Das bedeutet: Es sollen nicht immer dieselben gewinnen und dieselben verlieren.

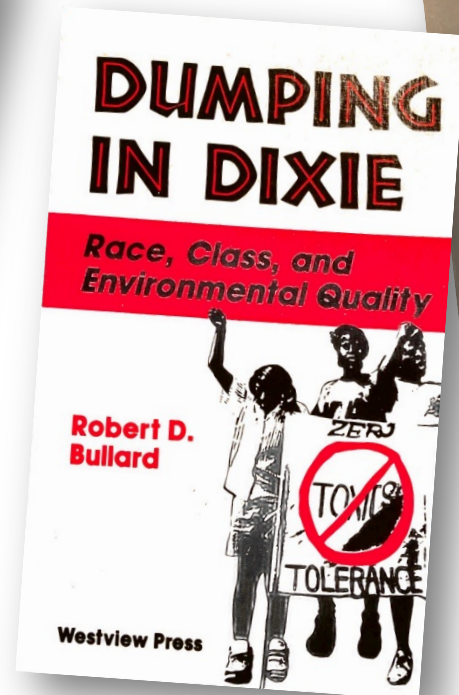
Räumliche Gerechtigkeit



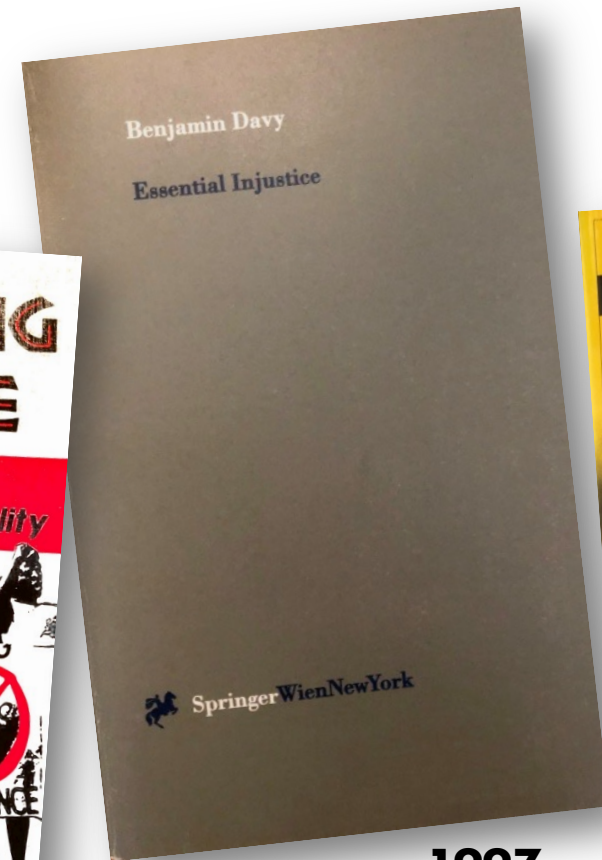
1845



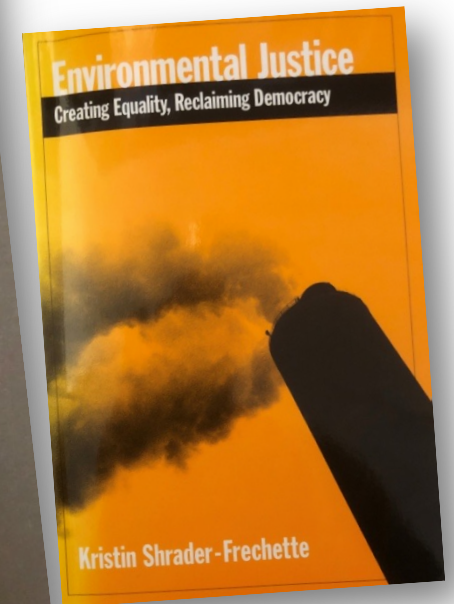
1973



1990



1997

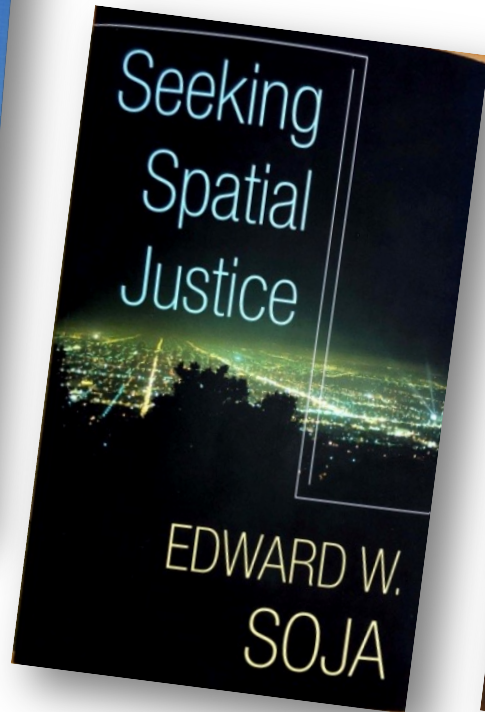


2002

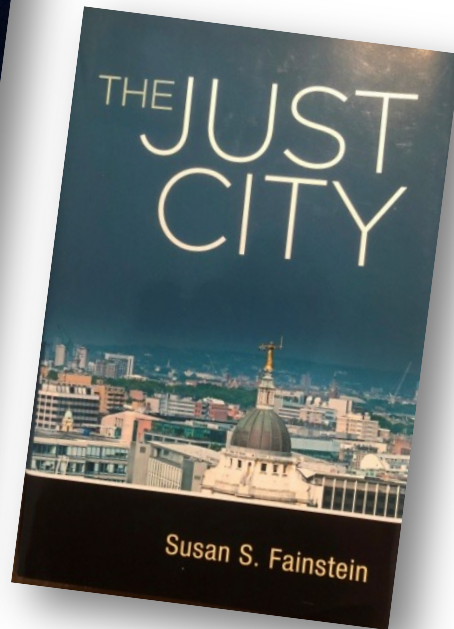
Räumliche Gerechtigkeit



2006



2010



2010



2017



2018

Räumliche Gerechtigkeit

Bericht der Enquete-Kommission
„Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“
Drucksache 17/19700



Bayerischer
Landtag

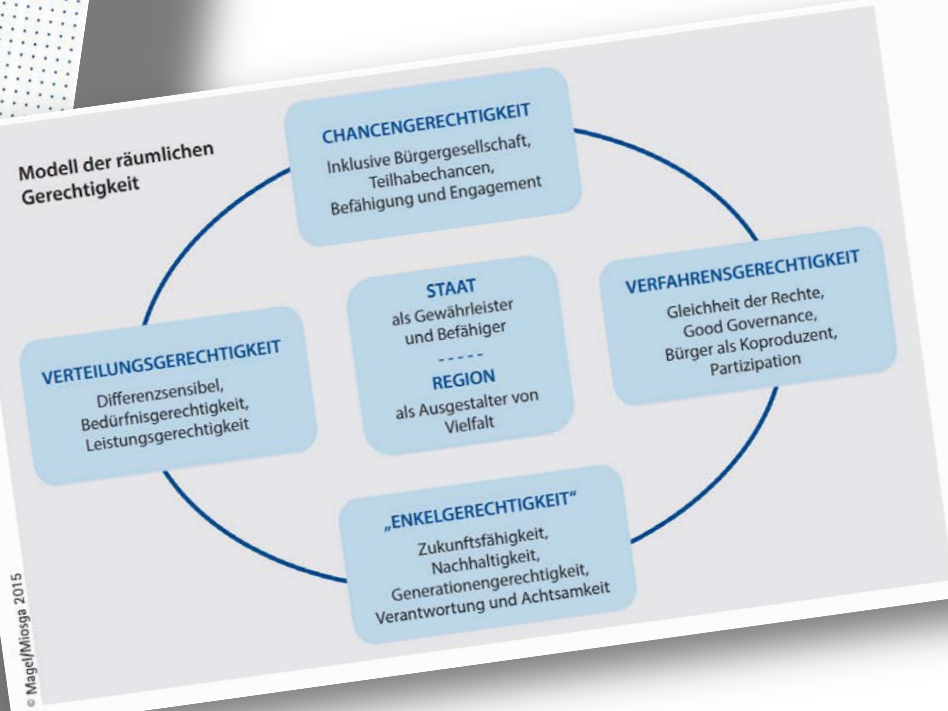


Abb. 2:
Modell der räumlichen Gerechtigkeit
von Magel/Miosga

aus: Holger Magel (2016) Räumliche Gerechtigkeit –
Ein Thema für Landentwickler und sonstige Geodäten?!
Zeitschrift für Vermessungswesen 141 (6) 380

Räumliche Gerechtigkeit



Regionale Gerechtigkeit

Grundlagen und Lösungsansätze für den Stadt-Land-Kontext

von

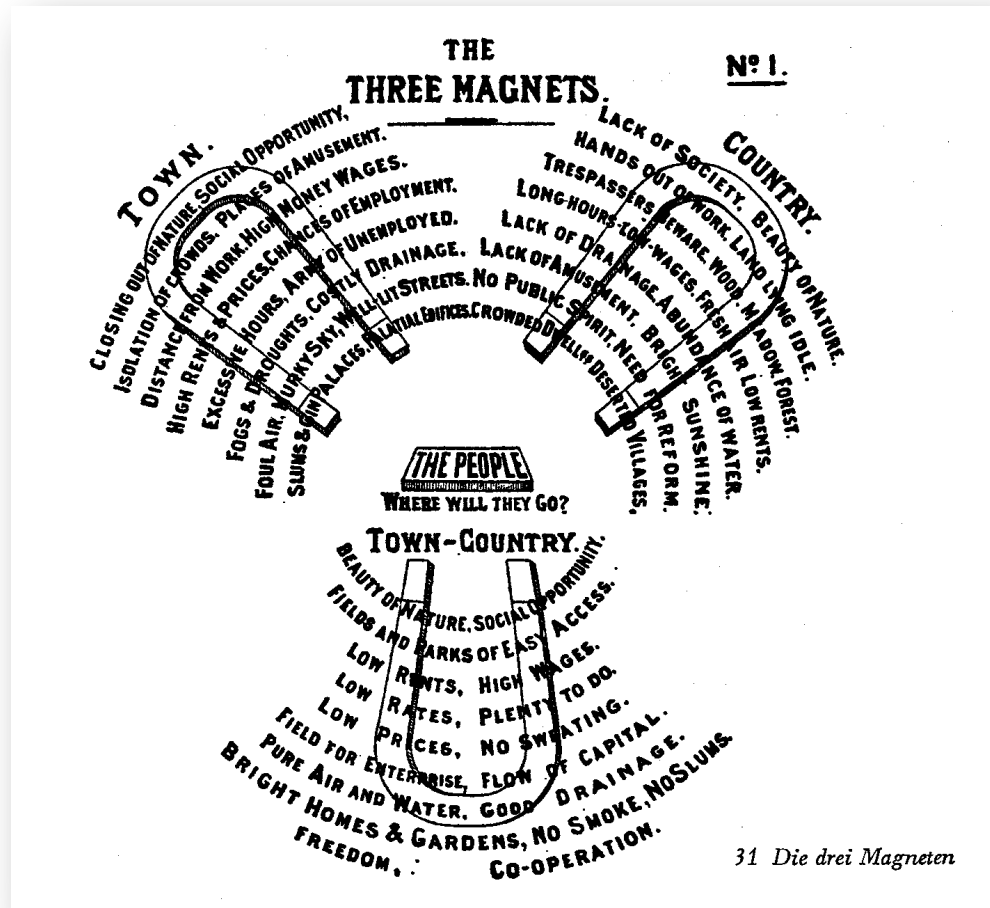
Thomas Weith, Sabine Barthold, Alexandra Doernberg, Eva Eichenauer,
Ludger Gailing, Wolfgang Köck, Thomas Köhler



Bodenrenten formen Stadt und Land



Ebenezer Howard's Gartenstadt

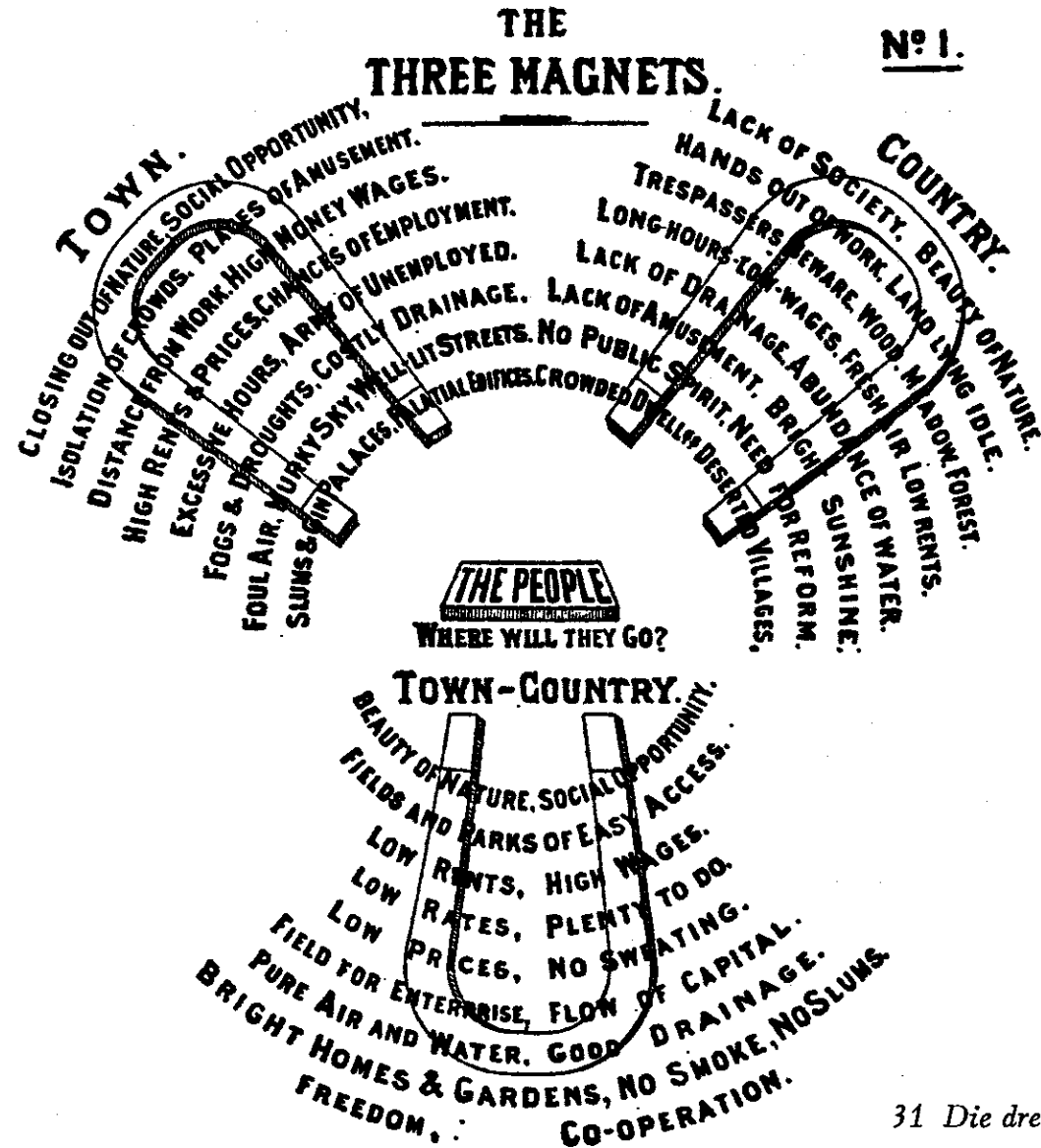


One essential feature of the [Garden City] plan is that all ground rents, which are based upon the annual value of land, shall be paid to the trustees, who, after providing for interest and sinking fund, will hand the balance to the Central Council of the new municipality, to be employed by such Council in the creation and maintenance of all necessary public works – roads, schools, parks, etc.



Ebenezer Howard
1898
To-morrow: A
Peaceful Path to
Real Reform
(reprinted 1902 as
Garden Cities of
To-morrow)

Town and country must be married, and out of this joyous union will spring a new hope, a new life, a new civilization.



31 Die drei Magneten



Ebenezer Howard
 1898
 To-morrow: A
 Peaceful Path to
 Real Reform
 (reprinted 1902 as
 Garden Cities of
 To-morrow

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Raumordnungsgesetz (1965)

§ 1 Aufgaben und Ziele der Raumordnung

(4) Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

ROG-Novelle (1989)

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) Die Struktur des Gesamttraumes der Bundesrepublik Deutschland ist ... so zu entwickeln, daß sie:

...

4. **gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen** in allen Teilräumen bietet oder dazu führt.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

ROG-Novelle (1989) Begründung

„Die räumliche Struktur des Bundesgebietes ist so zu entwickeln, daß sie **gleichwertige – nicht gleichartige – Lebensbedingungen der Menschen** in allen Teilräumen des Bundesgebietes erhält oder schafft. Dieses zentrale Anliegen der Raumordnungspolitik (...), das sich letztlich als **Ausfluß des Sozialstaatsgebotes** des Grundgesetzes darstellt, soll ausdrücklich im Raumordnungsgesetz genannt werden. (...) Leitvorstellung ist es (...), den **Menschen** in allen Teilräumen die **Chance zur Teilhabe** an der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung zu eröffnen.“

BT-Drs. XI/3916: 8 und 10

Gleichwertige Lebensverhältnisse

ROG-Novelle (1989) Begründung

„Die räumliche Struktur des Bundesgebietes ist so zu entwickeln, daß sie **gleichwertige – nicht gleichartige – Lebensbedingungen der Menschen** in allen Teilräumen des Bundesgebietes. **Soziale Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit** – das sich letztlich als **Ausfluß des Sozialstaatsgebotes** des Grundgesetzes darstellen, soll ausdrücklich im Raumordnungsgesetz genannt werden. (...) Leitvorstellung ist, **den Menschen in den Teilräumen die Chance zur Teilhabe** an der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung zu eröffnen.“

BT-Drs. XI/3916: 8 und 10

Gleichwertige Lebensverhältnisse

BauROG-Novelle (1998)

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

...

(2) Leitvorstellung ... ist eine nachhaltige Raumentwicklung ...
Dabei sind

...

6. **gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen**
herzustellen ...

Gleichwertige Lebensverhältnisse

BauROG-Novelle (1998)

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

...
Spannung zwischen Mensch

(2) Leitvorstellung ... ist eine nachhaltige Entwicklung ...

Dabei sind
räumlicher Gerechtigkeit?

...

6. gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen
herzustellen ...

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Bundesverfassungsgericht zu Art. 72 II GG

„Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist (...) erst dann bedroht (...), wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“

BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflegeheim, 2002;
111, 226 (253) – Juniorprofessur, 2004



Gleichwertige Lebensverhältnisse

ROG-Novelle 2008 und aktuelle Fassung

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung ...

(2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den **Raum** mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung **mit gleichwertigen Lebensverhältnissen** in den **Teilräumen** führt.



Gleichwertige Lebensverhältnisse

als Leitbild für räumliche Gerechtigkeit anerkannt:

- Raumordnungsbericht 2011
- Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (ARL) 2018
- Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ von 2018
- Bundestagskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ von 2019: „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“
- ARL-Tagungsbeiträge (ZUR 2020): Leitbild gilt auch für Fachplanungen und Bauleitplanung

Gerechtigkeiten sind dynamisch

Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Raumordnungsrecht veranschaulicht den Wandel, dem Gerechtigkeitsvorstellungen unterworfen sein können.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

1989: Bezugspunkt „Mensch in allen Teilräumen“ → Leitbild dient **sozialer Gerechtigkeit**
Vorbilder: Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx, Franz Oppenheimer, Oswald von Nell-Breuning, John Rawls

Gleichwertige Lebensverhältnisse



1998 und 2008: Hierarchisierung
des Gesamtraums durch Bildung
von Teilräumen → Leitbild dient
räumlicher Ordnung
Vorbilder: Thomas Hobbes,
von Justi, Utilitarismus (Jeremy
Bentham, John St. Mill)

1989: Bezugspunkt „Mensch in
allen Teilräumen“ → Leitbild dient
sozialer Gerechtigkeit
Vorbilder: Jean-Jacques
Rousseau, Karl Marx, Franz
Oppenheimer, Oswald von Nell-
Breuning, John Rawls

Gleichwertige Lebensverhältnisse

BVerfG 2002 und 2004
zu Art. 77 II GG → stellt Relevanz
des Leitbilds in Frage: **Leerformel**
Keine Region oder Teilraum könnte
behaupten, die Ungleichwertigkeit
der Lebensverhältnisse würde das
„Sozialgefüge“ beeinträchtigen

1998 und 2008: Hierarchisierung
des Gesamtraums durch Bildung
von Teilräumen → Leitbild dient
räumlicher Ordnung
Vorbilder: Thomas Hobbes,
von Justi, Utilitarismus (Jeremy
Bentham, John St. Mill)

1989: Bezugspunkt „Mensch in
allen Teilräumen“ → Leitbild dient
sozialer Gerechtigkeit
Vorbilder: Jean-Jacques
Rousseau, Karl Marx, Franz
Oppenheimer, Oswald von Nell-
Breuning, John Rawls

Gleichwertige Lebensverhältnisse

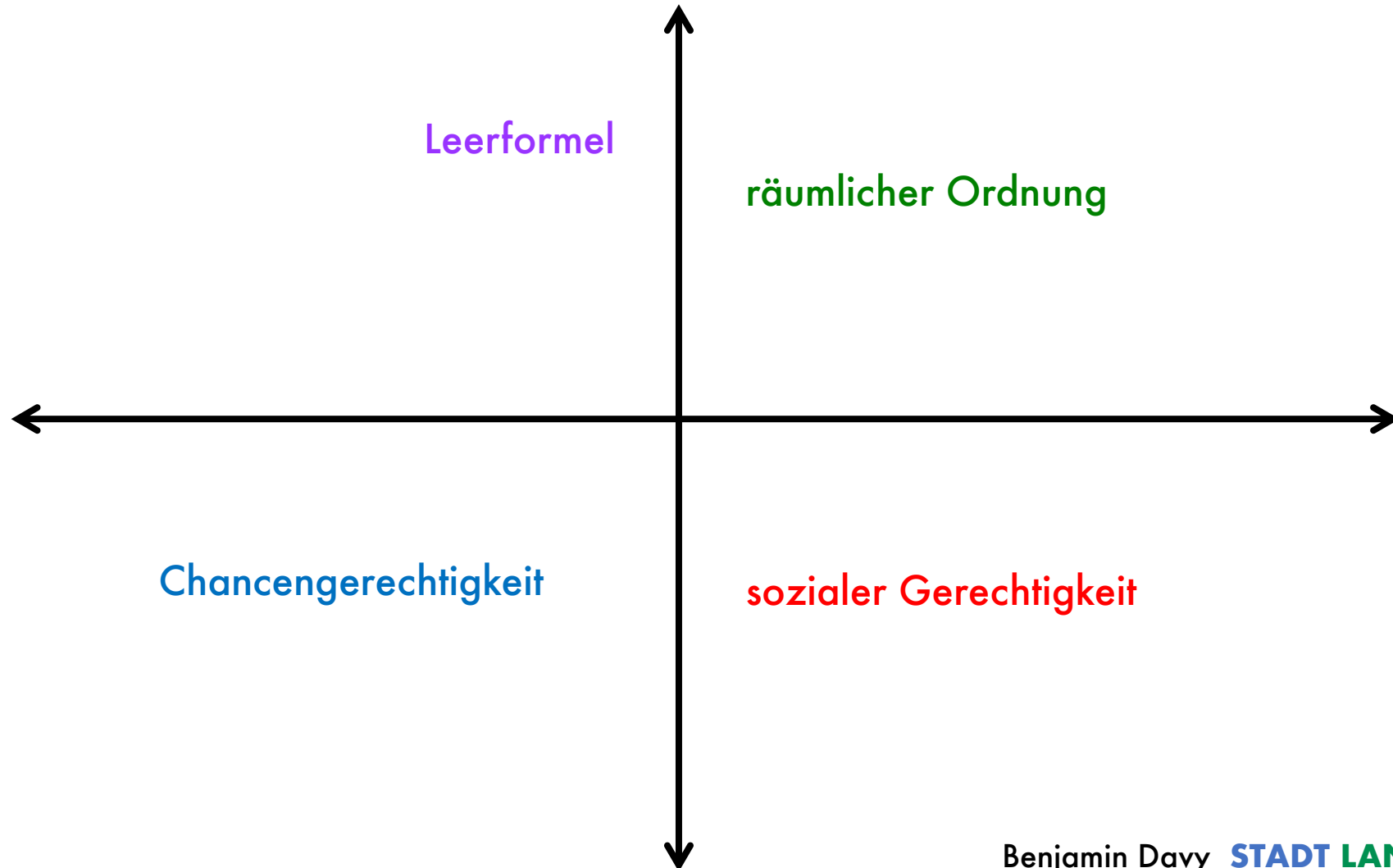
BVerfG 2002 und 2004
zu Art. 77 II GG → stellt Relevanz
des Leitbilds in Frage: **Leerformel**
Keine Region oder Teilraum könnte
behaupten, die Ungleichwertigkeit
der Lebensverhältnisse würde das
„Sozialgefüge“ beeinträchtigen

1998 und 2008: Hierarchisierung
des Gesamtraums durch Bildung
von Teilräumen → Leitbild dient
räumlicher Ordnung
Vorbilder: Thomas Hobbes,
von Justi, Utilitarismus (Jeremy
Bentham, John St. Mill)

seit 10 Jahren: Enttäuschung über
Wiedervereinigung → Leitbild
Chancengerechtigkeit soll
zum Wettbewerb befähigen
Vorbilder: John Locke, Adam Smith,
Friedrich August von Hayek

1989: Bezugspunkt „Mensch in
allen Teilräumen“ → Leitbild dient
sozialer Gerechtigkeit
Vorbilder: Jean-Jacques
Rousseau, Karl Marx, Franz
Oppenheimer, Oswald von Nell-
Breuning, John Rawls

Gleichwertige Lebensverhältnisse



Monorationale Gerechtigkeitsvorstellungen

Fatalistische Gerechtigkeit verneint die Existenz eines Gerechtigkeitsmaßstabs

GERECHTIGKEIT IST EINE LEERFORMEL

Vorbilder: Friedrich Nietzsche,
Hans Kelsen

Utilitaristische Gerechtigkeit begünstigt die größte Zahl an Planbetroffenen:

GERECHT IST, WAS DEN MEISTEN NÜTZT!

Vorbilder: Thomas Hobbes, von Justi,
Utilitarismus (Jeremy Bentham, John St. Mill)

Elitäre (libertäre) Gerechtigkeit begünstigt freie und erfolgreiche Planbetroffene:

GERECHT IST, WAS DEN STARKEN NÜTZT!

Vorbilder: John Locke, Adam Smith,
Friedrich August von Hayek

Soziale Gerechtigkeit begünstigt alle, die im Leben am erfolglosesten sind:

GERECHT IST, WAS DEN SCHWÄCHSTEN NÜTZT!

Vorbilder: Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx,
Franz Oppenheimer, von Nell-Breuning, John Rawls

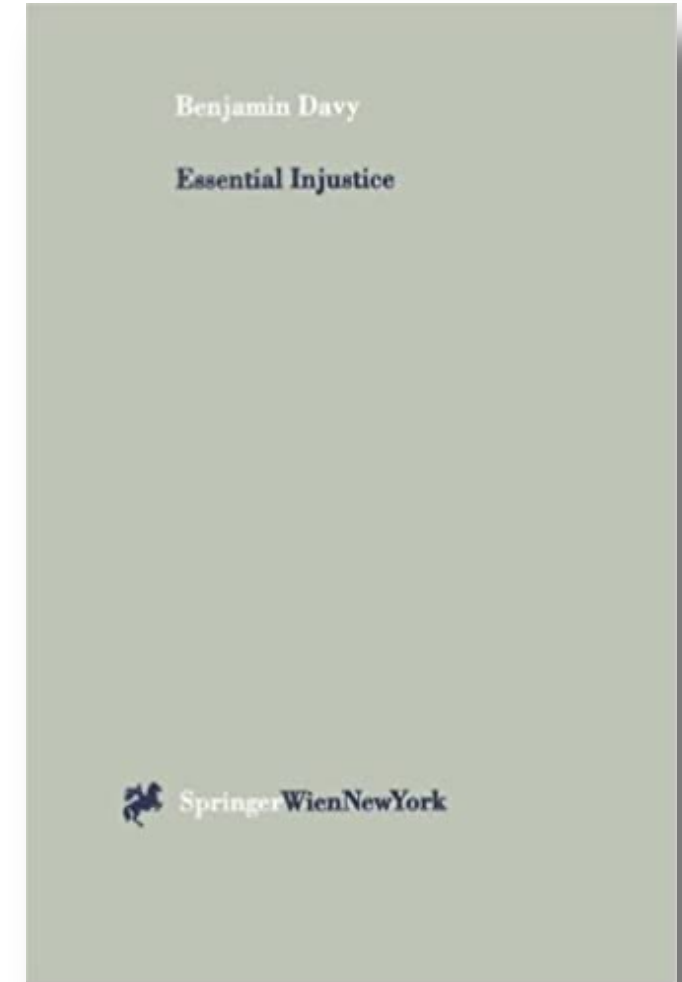
Benjamin Davy **STADT LAND GERECHT**

Gerechtigkeit und Stadt-Land-Beziehungen

Wer an gerechten Stadt-Land-Beziehungen interessiert ist, muß einen Gerechtigkeitsmaßstab wählen.

Wer soll begünstigt werden? Sind es

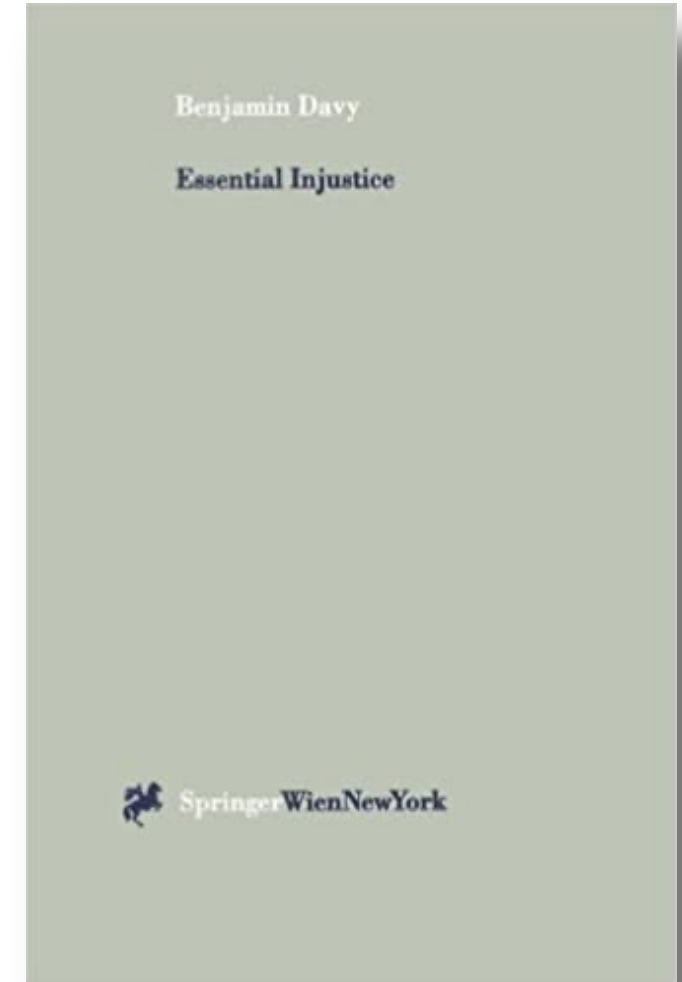
- die **Starken?**
- die **meisten?**
- die **Schwächsten?**
- oder **niemand?**



Gerechtigkeit und Stadt-Land-Beziehungen

Mit der Wahl eines Gerechtigkeitsmaßstabes für Stadt-Land-Beziehungen ist verbunden, daß alle, die einen anderen Maßstab bevorzugen, diese Wahl ungerecht finden.

Wie reagieren Menschen, die für **Stadt-Land-Beziehungen** verantwortlich sind, auf **»essential injustice«**, auf unvermeidliche Ungerechtigkeit?



Neue Leipzig Charta (2020)



Neue Leipzig Charta (2020)

»Die gerechte Stadt

Die transformative Kraft der Städte gewährleistet Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle, unabhängig von Geschlecht, sozioökonomischem 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 Alle-Falle



Die Alle-Falle



Benjamin Davy

Raumplanung und die Alle-Falle

Raumplanung ist unvermeidlich ungerecht

14

SRL
SCHWERPUNKT · PLANERIN 5_22

Raumplanung produziert und verteilt räumliche Nutzungschancen. Ob bei der Verteilung von Baulandwidmungen, Autobahnabfahrten oder öffentlichen Parkanlagen – stets stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit. Ist es gerecht, dass die eine etwas bekommt und der andere leer aus geht? Meine Kernthese: Raumplanung ist unvermeidlich ungerecht. Das liegt nicht an einer Neigung der Raumplaner:innen, ungerechte Planungen zu bevorzugen, sondern an der Vielzahl populärer, allerdings gegensätzlicher Gerechtigkeitsmaßstäbe. Gleichgültig, welchen Gerechtigkeitsmaßstab eine Raumplanerin ihrer Planung zugrunde legt, werden Planbetroffene, die eine andere Gerechtigkeitsvorstellung haben, diese Planung ungerecht finden (Davy 1997). Häufig reagieren Raumplaner:innen auf die Ungerechtigkeiten, indem sie behaupten, ihre Planungen würden allen zugutekommen. Das ist die Alle-Falle.

Was genau ist diese Alle-Falle und weshalb bildet sie für die Raumplanung ein Problem? In einer Welt, in der alles im Überfluss vorhanden ist – Wohnungen, saubere Luft, Lebensfreude – ist Gerechtigkeit bedeutungslos, 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 genau so gerecht wäre. „Gerecht“ bezieht sich hier auf Ergebnisgerechtigkeit, nicht Verfahrensgerechtigkeit. Ergebnisgerechtigkeit 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 Ergebnisgerechtigkeit gibt es überhaupt? Vereinfacht gesprochen, lassen sich aus der umfangreichen Gerechtigkeitsliteratur drei Maßstäbe für Ergebnisgerechtigkeit ableiten. Auf die Raumplanung angewendet wären dies (Davy 1997, 255–277; Hartmann 2018, 572–575):

- **Elitäre (libertäre) Gerechtigkeit** begünstigt jene Planbetroffenen, die sich im freien Wettbewerb durchsetzen. Gerecht ist, was den Stärksten 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 erfolgreichsten sind: Gerecht ist, was den Schwächsten nützt!

Was soll die Raumplanung also begünstigen? Die Stärksten? Die Meisten? Die Schwächsten? 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. 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 einen utilitaristischen Gerechtigkeitsmaßstab, dann werden ihre Planungen von allen jenen als ungerecht verurteilt werden, die elitäre oder soziale Gerechtigkeit bevorzugen. Ich bezeichne diese Ungerechtigkeitsphänomene als „essential injustice“, als unvermeidliche Ungerechtigkeitsphänomene (Davy 1997, 282–286).

Gelegentlich wird die Alle-Falle in der Raumplanung aus den falschen Gründen vermieden. So meinte der Planungsethiker Martin Lendi: „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“ (Lendi 2013, 8).

Muss in der Raumplanung die Gerechtigkeit zurückstehen, weil eben nicht alle gleich behandelt werden können? Obzwar Lendi die Alle-Falle vermeidet, ist seine Lösung unbefriedigend. Er denkt nur an Grundstückseigentümer (als bediene die Raumplanung bloß die Eigentümerschaft). Außerdem unterstellt er, Gerechtigkeit bedeute für alle dieselben räumlichen Vorteile bereitzustellen. Bloß weil Raumplanung dies nicht „kann“, müsse die Gerechtigkeit zurückstehen. Dem widerspreche ich. Gerechtigkeit für alle gibt es nicht und das liegt – wie ich anhand der Fallstudie „ZUKUR und die Alle-Falle“ erläutere – an „essential injustice“.

ZUKUR und die Alle-Falle

Raumplanung und utilitaristische Gerechtigkeit – ein schwieriges Verhältnis: Das letzte Forschungsprojekt, an dem ich in meiner Aktivzeit beteiligt war, war die Verbundfor-schung „Zukunft-Stadt-Region-Ruhr“ kurz: ZUKUR. Verbundpartner:innen waren die Fakultät Raumplanung (TU Dortmund), der Regionalverband Ruhr, die Stadt Bottrop und die Stadt Dortmund mit ihrem Stadtteil Marten. Das Vorhaben wurde durch das BMBF gefördert. ZUKUR suchte auf den Ebenen Region, Kommune und Stadtteil nach Strategien gegen den Klimawandel. Darlei Strategien sind mit Zuschreibungen verbunden, die das Ungerechtigkeitsempfinden wecken können (Abb. 1).

Im Dezember 2017 fand an der Fakultät Raumplanung ein Workshop statt, um ein gemeinsames Grundverständnis zu ZUKUR-Schlüsselbegriffen zu erarbeiten (u. a. Umweltgerechtigkeit, sozial-ökologische Gerechtigkeit). Der Workshop wurde mit der Methode individualisierter Befragung nach vorangehender Simulation ausgerollt.

Die Alle-Falle ist die Unfähigkeit, angemessen über die Verteilung knapper räumlicher Ressourcen zu entscheiden.

Territoriale Agenda 2030 (2020)



Territoriale Agenda 2030 (2020)

»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.«
(¶ 12)



Territoriale Agenda 2030 (2020)

»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)



Territoriale Agenda 2030 (2020)

»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)





**GERECHTIGKEIT
FÜR ALLE!**



**GERECHTIGKEIT FÜR ALLE?
DAS IST DOCH EINE FALLE!**

Warum ist die Alle-Falle schädlich?

- die Alle-Falle schadet, weil ein normativ leerer, unerfüllbarer Gerechtigkeitsmaßstab unweigerlich zu Enttäuschungen führt
- in der Alle-Falle weichen wir der Frage aus, ob wir die großen oder die kleinen Städte oder das Umland oder das leere Land bevorzugen (und fühlen uns dabei gut)
- in der Alle-Falle können sich letztlich alle irgendwie ungerecht behandelt fühlen

Ungerechtigkeit als Leitbild von Stadt-Land-Beziehungen

... vermeidet die **Alle-Falle** und antwortet auf **»essential injustice«**,
auf unvermeidliche Ungerechtigkeit:

- Wer ein Gerechtigkeitsideal verfolgt, riskiert den Unwillen all jener, die ein anderes Ideal bevorzugen. Doch lohnt es sich, über Ideale zu streiten?
- Wie geht es besser? Alltägliche, konkrete Ungerechtigkeiten müssen erkannt und vermieden werden!
- Polyrationalität ernst nehmen und schätzen! Das bedeutet: Es sollen nicht immer dieselben gewinnen und dieselben verlieren.



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

benjamin.davy@udo.edu

Gartenstadt Bielefeld