

Gerechtigkeit in Stadt-Land-Beziehungen

Benjamin Davy

Sehr geehrte Damen und Herrn!

KLICK

Ich beginne mit meiner letzten Folie, damit Sie nicht gespannt darauf warten müssen, worauf das alles hinausläuft.

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 ginge 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.

Und jetzt sind Sie hoffentlich neugierig, wie ich zu diesem Ergebnis gelangte!

KLICK

Gerechtigkeit in Stadt-Land-Beziehungen ist dem Oberthema räumliche Gerechtigkeit unterstellt. Das Interesse an räumlicher Gerechtigkeit geht auf Friedrich Engels Untersuchung der Wohnbedingungen der Arbeiterklasse aus 1845 zurück.

David Harvey's „Social Justice and the City“ aus 1973 untersuchte Stadtgeographie, urbane Ökonomie und soziale 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.

KLICK

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 den Begriff „Umweltgerechtigkeit“ oder „umweltbezogene Gerechtigkeit“ geprägt haben.

KLICK

Am 30. Januar 2018 übergab die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ ihren Abschlussbericht.

Der Bericht untersucht Stadt-Land-Beziehungen unter dem Blickwinkel räumlicher Gerechtigkeit und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Räumliche Gerechtigkeit wird in die Kategorien

- Verteilungsgerechtigkeit,
- Verfahrensgerechtigkeit,
- Chancengerechtigkeit und
- Generationengerechtigkeit

aufgeteilt.

Die Universitätsprofessoren Magel und Miosga haben die Enquete-Kommission sachverständig unterstützt – ein eindrucksvolles Beispiel für erfolgreiche Politikberatung.

KLICK

Ausdrücklich möchte ich auch das seit Mai 2022 im Internet verfügbare Working Paper „Regionale Gerechtigkeit“ nennen, dessen Autor:innen sehr umfassend Gerechtigkeitsfragen in Stadt-Land-Beziehungen untersuchen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich Ihnen meine Sicht auf STADT LAND GERECHT präsentieren.

KLICK

In raumwissenschaftlichen Analysen werden Stadt-Land-Beziehungen durch die Bodenrente geprägt. Die Bodenrente wird von Grundstückseigentümer:innen ohne eigene Arbeits- oder Kapitalaufwendungen

verdient. Ungleiche Bodenrenten machen die Stadt wertvoll und das Land wertlos.

Die Wirkungen der Bodenrente auf Stadt-Land-Beziehungen finden manche marktkonform, andere halten sie für ungerecht.

KLICK

Ein populäres Leitbild für den Umgang mit Stadt-Land-Beziehungen, das auf der Bodenrententheorie beruht, ist die Gartenstadt von Ebenezer Howard. Eigentlich ist die Gartenstadt ein bodenpolitisches Konzept. Howard, der die Ausbeutung der Londoner Wohnbevölkerung durch Hauseigentümer verabscheute, machte mit seiner Gartenstadt-Idee einen Vorschlag für die Vergemeinschaftung der Bodenrente.

Gerade diese Idee erlangte keine nennenswerte Popularität. Wohl aber fühlten sich Architekt:innen und Städtebauer:innen von der Idee angezogen, die Vorteile des Stadtlebens mit den Vorteilen des Landlebens zu vermählen.

KLICK

Die Illustration der drei Magneten legt nahe, die Bevölkerung würde sich sogleich für Gartenstädte (die Verbindung von Stadt und Land) entscheiden.

Der Gedanke, der hinter dieser Interpretation der Gartenstadt-Idee steht, ist einfach: der gerechteste Umgang mit Stadt-Land-Beziehungen besteht darin, die Unterschiede zwischen Stadt und Land einfach aufzuheben. In der Gartenstadt haben alle Menschen denselben Zugang zu beruflichen Chancen und frischer Luft, zu funktionierendem Internet und zu Blumenbeeten, zu Hochschulkursen und zu freistehenden Einfamilienhäusern.

Diese Gerechtigkeitsvorstellung müßte man wohl als lebensfremd und unsinnig abtun. Läge sie nicht der deutschen Raumordnung zugrunde, dem wichtigsten staatlichen Instrument zur gerechten Gestaltung und Entwicklung von Stadt-Land-Beziehungen.

KLICK

Das Raumordnungsgesetz von 1965 strebte in seiner ursprünglichen Fassung noch keine Vermählung von Stadt und Land an.

Das Gesetz begnügte sich mit der Hierarchisierung Westdeutschlands: Einzelräume wurden einem Gesamtraum unterstellt und mußten sich in die Ordnung des Gesamtraums einfügen. Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume waren bei der Ordnung des Gesamtraums zu berücksichtigen.

KLICK

Erst die ROG-Novelle von 1989 führte den raumordnerischen Gerechtigkeitsmaßstab der gleichwertigen Lebensverhältnisse ein, die 1989 noch „gleichwertige Lebensbedingungen“ genannt wurden.

§ 1 benannte als „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“:

„(1) Die Struktur des Gesamtraumes der Bundesrepublik Deutschland ist ... so zu entwickeln, daß sie: ... 4. **gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen** in allen Teilräumen bietet oder dazu führt.“

Das ROG blieb bei der Gegenüberstellung von Gesamtraum und Einzelräumen, die seit 1989 „Teilräume“ genannt werden. Anstelle einer bloßen Berücksichtigungspflicht tritt aber der Auftrag, den Gesamtraum so zu entwickeln, daß die Menschen in allen Teilräumen (sogleich oder etwas später) gleichwertige Lebensbedingungen vorfinden.

KLICK

Die Begründung der ROG-Novelle ist durchaus lesenswert, weil sie das Dilemma aller Stadt-Land-Beziehungen auf den Punkt brachte:

„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.“

KLICK

Das Dilemma besteht im Spannungsverhältnis zwischen sozialer Gerechtigkeit (in der Ausprägung eines gerechten Ergebnisses) und Chancengerechtigkeit (in der Ausprägung eines gerechten Verfahrens, dessen Ausgang von der Anstrengung der Teilräume abhängt).

Immerhin stellte die ROG-Novelle 1989 „den Menschen“ in den Mittelpunkt der raumordnerischen Gerechtigkeitsvorstellung.

KLICK

Eine sprachliche Änderung in der BauROG-Novelle von 1998 korrigierte die Aufmerksamkeit für den Menschen und richtete die Aufmerksamkeit auf die Teilräume:

Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6b ROG i.d.F. von 1998 ist die „Leitvorstellung“ der Raumordnung eine „nachhaltige Raumentwicklung ... Dabei sind ... (6) gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen ...“.

Die BauROG-Novelle verbindet die ursprüngliche Hierarchisierung des Gesamtraums von 1965 mit der daseinsvorsorgenden Leistungspflicht.

KLICK

Unklar ist die Stellung des Menschen im Verhältnis zum Raum, der geordnet und entwickelt wird. Das ist, wie ich hier nur anmerken möchte, ein grundsätzliches Problem der Raumplanung. Leider spielt die Menschenwürde weder in der Raumordnung noch in der Bauleitplanung eine große Rolle als Leitbild.

KLICK

Die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ begründen unter bestimmten in Artikel 72 Absatz 2 GG genannten Umständen eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

Der Bundesraumordnungsgesetzgeber entdeckte, wie soeben dargestellt, in dieser Zuständigkeit das raumordnerische Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse als Gerechtigkeitsmaßstab für Stadt-Land-Beziehungen.

Einige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts machten aber deutlich, daß dieser Maßstab eher eine Leerformel bildet. So urteilte das Bundesverfassungsgericht:

„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.“

KLICK

Jens Kersten erblickt in diesen Entscheidungen eine Einschränkung der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf ein „Minimum an sozialem Zusammenhalt“.

Wer dem zustimmt, kann in der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse keinen brauchbaren Gerechtigkeitsmaßstab für Stadt-Land-Beziehungen erblicken.

KLICK

Der Bundesgesetzgeber hat sich von Kerstens Kritik nicht beeindrucken lassen.

Die ROG-Novelle von 2008 formuliert als „Leitvorstellung“ der Raumordnung „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.“

KLICK

Die Bundesrepublik Deutschland ist auch nach 30 Jahren mit dem Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse keine Gartenstadt.

Viele Unterschiede und Gegensätze zwischen großen und kleinen Städten, zwischen erfolgreichen und erfolglosen ländlichen Räumen und – vor allem – zwischen Stadt und Land sind in den drei Jahrzehnten größer geworden. Die Entwicklung hat viele Ursachen: der Beitritt der neuen Länder, der Vorrang für großindustrielle Kapitalverwertung, die Mißachtung der Rechte der Natur, die Feindseligkeit gegenüber Wissenschaft und Bildung, die Vereinsamung des Individuums.

KLICK

Ungeachtet seiner möglichen Schwächen ist das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse als Maßstab für räumliche Gerechtigkeit – und damit auch für Stadt-Land-Beziehungen – anerkannt.

Einige Beispiele aus jüngerer Zeit:

- der Raumordnungsbericht 2011 vertiefte Aussagen zum Leitbild „gleichwertige Lebensverhältnisse“

- das Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung der ARL von 2018 enthielt erstmals einen eigenen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen → über 30 andere Beiträge verweisen auf Rosenfeld
- Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ von 2018
- Bundestagskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ → die Bundesminister:innen Herr Seehofer, Frau Klöckner und Frau Giffey präsentieren 2019: „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“
- ARL-Tagungsbeiträge (ZUR 2020): Leitbild gilt auch für Fachplanungen und Bauleitplanung

KLICK

Ich scheue vor einem Urteil zurück, welche Sicht räumlicher Gerechtigkeit die „richtige“ Gerechtigkeit ist.

An der Entwicklung und der Diskussion des Leitbilds gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigt sich die Wandelbarkeit von Gerechtigkeitsvorstellungen.

Ich beobachte – durchaus fasziniert – die Dynamik der Gerechtigkeiten.

Das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse begann als räumliche Konkretisierung sozialer Gerechtigkeit.

KLICK

1989 war der „Mensch in allen Teilräumen“ der Maßstab für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.

Nicht zuletzt der Hinweis der Gesetzesbegründung auf das Sozialstaatsprinzip verband das neue Leitbild mit der Idee sozialer Gerechtigkeit.

Zu den Ideengebern sozialer Gerechtigkeit zählen Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx, Franz Oppenheimer, Oswald von Nell-Breuning und die Gesellschaftsvertragstheorie von John Rawls.

KLICK

Die Novellen 1998 und 2008 folgten einer anderen Rationalität, nämlich der Hierarchisierung des Gesamtraums durch die Bildung von Teilräumen.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dient der räumlichen Ordnung.

Beispiele für Gerechtigkeit als hierarchisierende Ordnung bilden Thomas Hobbes, die deutsche Policey-Lehre (etwa Johann Gottlob Heinrich von Justi) oder der Utilitarismus von Jeremy Bentham und John Stuart Mill.

KLICK

Das Bundesverfassungsgericht übergibt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Entscheidungen zu Altenpflegeheimen oder zur Juniorprofessur einer Art Raumordnungs-Fatalismus.

Keine Region oder kein Teilraum könnte behaupten, die Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse würde das „Sozialgefüge“ beeinträchtigen.

KLICK

Seit etwa 10 Jahren betonen Politik und die Literatur zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, daß es sich um ein Leitbild der Chancengerechtigkeit handle. Die Raumordnung könne für Stadt oder Land wichtige Türen öffnen, durchschreiten müßten die städtischen und ländlichen Räume die Pforten schon selber und aus eigener Kraft.

Zu den Ideengebern für Gerechtigkeit als fairer Wettbewerb gehören John Locke, Adam Smith, Friedrich August von Hayek.

KLICK

In der Dynamik der Sicht auf gleichwertige Lebensverhältnisse lassen sich – mit etwas Phantasie – weitverbreitete monorationale Gerechtigkeitsvorstellungen erkennen.

KLICK

Soziale Gerechtigkeit begünstigt Städte und ländliche Räume, die am erfolglosesten sind: GERECHT IST, WAS DEN SCHWÄCHSTEN NÜTZT!

Utilitaristische Gerechtigkeit begünstigt die größte Zahl städtischer und ländlicher Räume: GERECHT IST, WAS DEN MEISTEN NÜTZT!

Fatalistische Gerechtigkeit verneint die Existenz eines Gerechtigkeitsmaßstabs: GERECHTIGKEIT IST EINE LEERFORMEL

Elitäre (libertäre) Gerechtigkeit begünstigt freie und erfolgreiche Städte und Regionen: GERECHT IST, WAS DEN STARKEN NÜTZT!

KLICK

Für gerechte Stadt-Land-Beziehungen, so scheint es, müßte aus dem monorationalen Angebot an Gerechtigkeitsvorstellungen ein geeigneter Maßstab gewählt werden. Wer soll begünstigt werden? Sind es

- die Starken?
- die meisten?
- die Schwächsten?
- Oder niemand?

KLICK

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

Ich habe dieses Dilemma als »essential injustice«, als unvermeidliche Ungerechtigkeit bezeichnet.

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

KLICK

Dazu zwei Beispiele aus der jüngeren Europapolitik.

Am 30. November 2020 verabschiedete ein informelles Ministertreffen „Stadtentwicklung“ die Neue Leipzig Charta.

Untertitel: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl.

KLICK

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, 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 Neue Leipzig Charter weicht „essential injustice“ (unvermeidlicher Ungerechtigkeit) aus und landet in der Alle-Falle.

KLICK

Was genau ist diese Alle-Falle und weshalb bildet sie für Stadt-Land-Beziehungen ein Problem?

In einer Welt, in der alles im Überfluß vorhanden ist – Wohnungen, saubere Luft, Lebensfreude – ist Gerechtigkeit bedeutungslos. 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 genau so gerecht wäre.

KLICK

„Gerecht“ bezieht sich hier auf Ergebnissgerechtigkeit, nicht Verfahrensgerechtigkeit. Ergebnissgerechtigkeit 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.

KLICK

Und hier das zweite Beispiel.

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.

KLICK

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.«

KLICK

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)

KLICK

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

nister:
»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)

KLICK

„Gerechtigkeit für alle!“ klingt heldenhaft.

KLICK

Weshalb ist die Alle-Falle -- die Unfähigkeit, angemessen über Verteilungen unter Knappheitsbedingungen zu urteilen – ein Problem?

KLICK

Ein normativ leerer, unerfüllbarer Gerechtigkeitsmaßstab führt unweigerlich zu Enttäuschungen. Unter Knappheitsbedingungen ist es unvermeidlich, manche Städte und Regionen von manchen erstrebenswerten Entwicklungen auszuschließen.

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. Die in den letzten Jahren vielfach beschworene „Spaltung der Gesellschaft“ ist – so meine Meinung – eine direkte Folge der Alle-Falle. Querdenkende fallen nicht vom Himmel, sie werden durch mono-rationale Politik gemacht.

Unter Knappheitsbedingungen werden Ressourcen in der Alle-Falle nicht auf der Grundlage eines Gerechtigkeitsmaßstabes verteilt. Im Ergebnis entscheidet die rohe Kraft, die Seilschaft, das Glück oder der Zufall.

KLICK

Ungerechtigkeit als Leitbild von Stadt-Land-Beziehungen vermeidet die Alle-Falle und antwortet auf »essential injustice«, auf unvermeidliche Ungerechtigkeit:

- Gerechtigkeitsvorstellungen sind dynamisch und fortlaufenden Änderungen unterworfen. Zudem suchen die meisten Gerechtigkeitsvorstellungen nach idealen Lösungen für reale Probleme. Wer ein Gerechtigkeitsideal verfolgt, riskiert den Unwillen all jener, die ein anderes Ideal bevorzugen. Doch lohnt es sich, über Ideale zu streiten?
- Wie ginge es besser? Alltägliche, konkrete Ungerechtigkeiten müssen erkannt und vermieden werden! Kann Ungerechtigkeit ernstlich als Leitbild dienen? Meine Antwort lautet: Ja, in einem ersten Schritt als abschreckendes Leitbild.
- In einem zweiten Schritt ist die Pluralität der Gerechtigkeitsvorstellungen aber gar nicht so schrecklich. Polyrationalität ernst nehmen und schätzen kann sich angesichts vielfältiger Positionen als brauchbarer Weg erweisen! Das bedeutet praktisch: Es sollen in Stadt-Land-Beziehungen nicht immer dieselben gewinnen und dieselben verlieren.

KLICK

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!