

Thomas Weith

REGIONALE RÄUMLICHE GERECHTIGKEIT

Eine essayistische Skizze

1. Ausgangspunkt und Fragestellung

Von der Fachwelt mit einem gewissen Erstaunen zur Kenntnis genommen, hat seit dem letzten Jahr die öffentliche Auseinandersetzung über „Gleichwertigen Lebensverhältnissen“ wieder Fahrt aufgenommen. Und dies nicht nur als kurzes parteipolitisch und wahltaktisch motiviertes Manöver, sondern in einem durchaus umfassenden Sinn der Überprüfung und Weiterentwicklung bislang bestehender politischer wie fachlicher Überlegungen (BMI/BMEL/BMFSFJ 2019; ARL 2020 etc.). Damit rücken zugleich räumliche Verflechtungen und Entwicklungen zwischen „Stadt und Land“ in den Blick. Unterschiede in den Ausprägungen werden dabei politisch oftmals als räumliche Bevorzugungen (Stadt) und Benachteiligungen (Land) interpretiert und auch instrumentalisiert. Neben dem durchschaubaren Versuch, hier über Angstpolitik billig Wählerstimmen zu generieren, wird zugleich deutlich, dass die dahinterstehenden Denkmuster und Begründungszusammenhänge sowie weiterführende normativen „Tiefenbohrungen“ noch aus „alten Tagen“ stammen. Die zutiefst sozialdemokratischen Urgefühle einer Gleichwertigkeit als Ausdruck sozialer Gerechtigkeit im Raum (siehe z. B. Ernst 1977) scheinen aktuell wie eh und je. Neuere ethisch-normative Fundierungen scheinen nicht vorhanden sein. Warum dies? Muss das sein? Die folgenden Ausführungen greifen deshalb die Frage auf, welche veränderte normative Fundierung eine räumliche Gleichwertigkeitspolitik heute folgen könnte und welche Implikationen dies für eine Raumentwicklungspolitik enthält.

Dieser Essay verfolgt dabei zugleich das Ziel, die Diskussion um ethisch-normativer Grundlagen regionalen planerischen Handelns vor dem Hintergrund von Stadt-Land-Verflechtungen mit neuen Inhalten und Argumentationslinien weiter anzuregen. Dazu wird auf die Re-Interpretation der dem Gleichwertigkeitsdiskurs zentral zugrundeliegenden Kardinaltugend der Gerechtigkeit zurückgegriffen.

Gerechtigkeit kann als eine der weltweiten Geltung beanspruchenden Kardinaltugenden angesehen werden (Höffe 1989; 2015). Über ihren spezifischen Bedeutungsinhalt und Geltungsbereich bestehen beginnend mit ersten Ausführungen bei Aristoteles lange und unterschiedliche Diskussionslinien (ebenda). Im fachlichen Diskurs um die Grundlagen räumlicher Entwicklung lassen sich inzwischen auch wieder umfassendere Auseinandersetzungen über Normen und Werte erkennen, wie z. B. bei der AESOP-Konferenz 2017 zu Dignity / Menschenwürde oder nun zum diesjährigen ARL-Kongress, in dessen Kontext dieser Essay steht.

Speziell soll im Folgenden auf die Beantwortung der Frage „Was kann zu regionaler räumlicher Gerechtigkeit führen?“ näher eingegangen werden. Dies spezifiziert den oben genannten Kontext der räumlichen Verflechtungen und Stadt-Land - Beziehungen und adressiert zugleich aktuelle Fragen einer

nachhaltigkeitsorientierten regionalen Entwicklung. Dazu wird explizit auf Ausführungen zur Ideengeschichte zur „Politischen Gerechtigkeit“ von Höffe (1989/2015) zurückgegriffen.

Die Überlegungen basieren auf Analysen und Diskussionen im vom BMBF geförderten Projekt „ReGerecht“ (FKZ 033L205) und sind zugleich Teil der dort im transdisziplinären Diskurs entwickelten Lösungsansätze.

2. Regionaler Handlungskontext

Die hier angestrebte Fokussierung auf eine regionale Perspektive steht vor der Herausforderung, ihre räumliche Abgrenzung adäquat zu definieren. Neben einer eher einfachen Definition als *erste überörtliche Einheit über dem Lokalen* lassen sich hierzu die analytischen Zugänge zu urban-ruralen Verflechtungen nutzen. Bereits vor Jahrzehnten wurde, basierend auf früheren Überlegungen aus den 1970er Jahren, von Stead (2002) ein Modell der Stadt-Land-Verflechtungen erstellt. Es rückt funktionale Verflechtungsbeziehungen in den Mittelpunkt, die durch unterschiedliche materielle wie immaterielle „flows“ zwischen Stadt und Land gekennzeichnet sind und dadurch die räumliche Abgrenzung definieren. In den letzten Jahren wurden diese Ansätze, die z.B. auch noch in anderen Kontexten weiterentwickelt wurden (Repp/Zscheischler/Weith et al. 2012; Wolff/Mederake 2019), durch Modelle des Telecouplings ergänzt und weiterentwickelt (Friis 2019; Doernberg/Weith im Erscheinen). Hierbei wird stärker auf die gegenseitigen direkten wie indirekten Einflussnahmen der räumlichen Entwicklung fokussiert und die Vielzahl der Verflechtungsbeziehungen stärker thematisiert. Insofern beziehen sich die folgenden Ausführungen auf physisch-reale wie konstruierte Räume, die von überörtlichen Verflechtungsbeziehungen geprägt sind, wengleich sich damit die Spannungen zwischen regionaler funktionaler und territorialer Betrachtung nicht einfach auflösen lassen.

3. Planerischer Status-quo und Gerechtigkeit

3.1 Planerischer Status quo...

Regionale planerische Zusammenarbeit (nach heutigem Verständnis) in verflochtenen Räumen lässt sich seit über einem Jahrhundert als Reaktion auf die negativen Urbanisierungsfolgen der Industrialisierung beobachten (vgl. z. B. Hall/Tewdwr-Jones 2011). Die Bedeutung einer regionalen Zusammenarbeit über die kommunalen Grenzen hinweg und insbesondere von städtischen und ländlichen Regionen wird hierbei auch heute besonders betont. So weisen die Sustainable Development Goals sowie darauf basierende Folgedokumente (z. B. Habitat III) explizit auf die Notwendigkeit regionalen kooperativen Handelns hin. Die praktischen Umsetzungen hierzu sind weltweit vielfältig und beinhalten angefangen von formalen Formen regionalen planerischen Handelns über informelle Stadt-Umland-Konzepte und ökonomisch-regionalpolitische Ansätzen bis hin zu wettbewerblichen Verfahren eine Vielzahl von Ansätzen. Dabei stehen kooperative Win-Win-Lösungen oftmals im Vordergrund. Komplexere Lösungsansätze, wie sie z. B. auch in der Debatte um Telecoupling-Governance (Eakin/Rueda/Mahanti 2019) gefordert werden (z. B. die Verknüpfung regionalen und überregionalen Ausgleichs), finden derzeit noch keine Umsetzung.

3.2... und Gerechtigkeit

Bei der Auseinandersetzung mit Fragen und Antworten zur räumlichen Gerechtigkeit sind – wie bereits kurz angerissen – wissenschaftliche und politische Diskurse zu differenzieren. Neben einer grundlegenden Auseinandersetzung, beginnend mit Aristoteles über Immanuel Kant bis hin zu Amato Sen und Michael Sandel (vgl. Höffe 2015), werden für den raumplanerischen Kontext – ohne Anspruch auf Vollständigkeit –

die Arbeiten von David Harvey (1973), Henri Lefebvre (1968), Susan Fainstein (2009; 2010) und Edward Soja (2010) häufig genannt.

Inzwischen lassen sich unterschiedliche Diskussionslinien unterscheiden, die von Fragen der Umweltgerechtigkeit (z.B. Köck/Fischer 2016, Köckler 2017), Infrastrukturgerechtigkeit (z.B. Jenkins/McCauley/Heffron et al. 2016) bis hin zu spezifisch landnutzungsbezogene Gerechtigkeitsfragen (z.B. Perrin/Nougaredes 2015) und im deutschen Kontext v. a. direkt zu Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse führen (Koppers/Misoga/Sträter et al. 2018). Dabei wird in der Regel Gleichwertigkeit – siehe oben – als räumlicher Ausdruck sozialer Gerechtigkeit angesehen (ebd.).

Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch im planerischen Diskurs dominieren Auseinandersetzungen um die Verteilungsgerechtigkeit. Dies umfasst die direkte Verteilung von Ressourcen als auch den Zugang hierzu sowie die Verteilung von Nutzen und Lasten (vgl. z.B. Soja 2010; Koppers/Misoga/Sträter et al. 2018). So wird in der Regionalpolitik und regionalen Wirtschaftspolitik über die Verteilung von Geld, bei Umweltgerechtigkeit über die Verteilung von Belastungen und bei Infrastrukturen über deren Verortung und Zugänglichkeit gestritten.

Dadurch wird jedoch nur ein Teil der den Gerechtigkeitsbegriff innewohnenden Dimensionen reflektiert. Denn dem Gerechtigkeitsbegriff wohnen - zusätzlich zu den Aspekten der allgemeinen Gerechtigkeit - neben der Teildimension der *Verteilungsgerechtigkeit* auch die *Institutionelle Gerechtigkeit* und die *Tauschgerechtigkeit* inne (Höffe 1989). Während die Institutionelle Gerechtigkeit v.a. auf die im raumplanerischen Kontext ebenso bedeutsame Rechtssicherheit und rechtliche Überprüfbarkeit (Normenkontrolle und Abwägung) abzielt, hebt die Tauschgerechtigkeit auf die grundsätzlich gleichen Rechte von Verhandlungspartnern (z. B. von Kommunen) ab und betont die jeweilig gleichen Entwicklungs- und Veränderungsrechte. Die jeweiligen Einschätzungen zu den Tauschwerten könne sich bei den Tauschpartnern subjektiv unterscheiden. Darauf soll im Folgenden mit Blick auf die räumliche Entwicklung näher eingegangen werden.

4. Konsequenzen bestehender Gerechtigkeits“ansätze“ in Stadt-Land-Kontext und Weiterentwicklungsoptionen

Im raumplanerischen Kontext dominieren derzeit mit Blick auf die hier speziell betrachteten Stadt-Land-Verflechtungen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Dabei werden wesentliche Entscheidungen wie die der Erstverteilung z.B. zur Siedlungsentwicklung und zur Infrastrukturverteilung (z.B. Schulstandorte, Internetzugang), durch das Zentrale Orte-Prinzip vorab determiniert. Bis vor kurzem galt dies auch im gleichen stadtfokussiertem Sinne für belastende Einrichtungen (Deponien). Der formalen wie informellen räumlichen Planung gelang bislang nur partiell, diese Schieflagen auszugleichen.

Wie lassen sich hier neue Impulse setzen? Hier ermöglicht eine vertiefte Auseinandersetzung mit der *Tauschgerechtigkeit* als bekannte Dimension in der politischen Ideengeschichte (Höffe 1989) gerade für regionale Kooperationsprozesse neue Perspektiven. Dabei werden im Stadt-Land-Kontext die unterschiedlichen regionalen Akteure, v.a. innerhalb ihrer jeweiligen Gruppe (z.B. Kommune), als gleichberechtigte Partner auf Augenhöhe angesehen. Sie bringen unterschiedliche subjektive Sichtweisen in regionale Aushandlungsprozesse ein. Bedeutsam ist „die Gleichwertigkeit im Nehmen und Geben“ (Höffe 2015:68).

Regionalentwicklung bedeutet dann in diesem Zusammenhang, einen gerechten Tausch insbesondere regionaler Entwicklungsoptionen zu gewährleisten. Wird einem Akteur ein Entwicklungsrecht verweigert, bedarf es eines von diesem Akteur als gerecht angesehenen Ausgleichs. Dieser kann dann unterschiedlich planerisch, monetär oder auch symbolisch sein. Bedeutsam werden komplexere Aushandlungslösungen (mehrdimensionale Verhandlungslösungen, Koppelgeschäfte), jenseits einfacher kooperativer win-win-Lösungen, welche in der Praxis oftmals zulasten Dritter ausgehandelt werden (z. B. bei interkommunalen Gewerbegebieten im eigentlich geschützten Freiraum). Eine solche Lösung kommt dabei jedoch erst dann voll zur Geltung, wenn auf Vorab-Erstverteilungen wie dem des Zentrale-Orte-Prinzips verzichtet wird, da ansonsten die wesentliche Verhandlungsmasse für den Tausch nicht mehr zur Verfügung steht. Dabei geht es nicht um die Maximierung von (kommunalen) Einzelinteressen (Bürgermeisterwettbewerb), sondern um mehrdimensionale Verhandlungslösungen, ohne die gesamtäumliche Entwicklung im Kontext einer Mehrebenenpolitik aus dem Auge zu verlieren.

In der Konsequenz eröffnet sich die Chance, mit Blick auf die unterschiedlichen Handlungsfelder der Stadt-Land-Verflechtung (siehe oben) jeweils das Zugestehen und den Verzicht von Entwicklungen (Siedlung, Infrastrukturausstattung etc.) im gegenseitigen Wechselverhältnis auszuhandeln. Dies bedeutet insbesondere, für regionale Entwicklungsprozesse zu fragen, welche Eigenentwicklungsoptionen die jeweiligen Akteure sehen, welche Notwendigkeiten aber auch Verzichtsoptionen sie jeweils feststellen und wie komplexe sektorübergreifende Ausgleichsmechanismen aussehen können.

Dabei stellen eine besondere Herausforderung dar,

- regionale funktionale Verflechtungen zwischen Stadt und Land zu adressieren, ohne auch überregionale Verbindungen auszublenden,
- zentrale regional relevante Akteure adäquat zu adressieren,
- die vielfach territoriale und auf mehreren Ebenen gestaltete Organisation von Governance einzubeziehen,
- die Verfügbarkeit und den Zugang zu Ressourcen sowie bestehende Institutionen, Werte und Normen aufzugreifen, und
- eine intertemporale Perspektive zu integrieren.

Dies bedeutet nicht, die bisherigen Vorstellungen von räumlicher Gerechtigkeit zu negieren, sondern sie weiterzuentwickeln und insgesamt einen integrativen (konfliktminimierenden) Ausgleich zwischen distributiver, institutioneller und Tausch-Gerechtigkeit als neue Grundlage für eine Politik der Gleichwertigkeit zu nutzen.

Praktische Umsetzungsmöglichkeiten werden aktuell im BMBF-Projekt ReGerecht, das einen gerechten Ausgleich zwischen Stadt und Land derzeit am Fallbeispiel der Region Schwerin bearbeitet, vorgeschlagen. Sie dienen zugleich der Weiterentwicklung regionaler Governanceansätze.

5. Ausblick

Die fundierte Auseinandersetzung mit ethisch-normativen Prinzipien, hier mit dem Gerechtigkeitsbegriff, ermöglicht nicht nur, Begründungszusammenhänge für wohlbekanntes raumplanerische Paradigmen (Gleichwertigkeit) herzustellen, sondern erlaubt eine grundlegende Reflexion räumlich-planerischer Handlungsgrundlagen. Die bislang eher begrenzte Diskussionskultur – eine der wenigen Ausnahmen ist Lendi/Hübler (2004) – kann bei einer Fortsetzung und Aufweitung neue Perspektiven für theoretische wie praxisorientierte Fragestellungen, insbesondere für die Entwicklung von Leitbildern und institutionellen

Settings, liefern, jenseits eines einmaligen Kongressereignisses wie dem ARL-Kongress 2020. Eine Fortsetzung der Auseinandersetzung wäre wünschenswert.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020): Raumordnung: Anwalt für Gleichwertige Lebensverhältnisse und Regionale Entwicklung. Hannover. = Positionspapier 115.
- BMI – Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat; BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.
- Doernberg, A.; Weith, T.: Urban-rural interrelations – a challenge for sustainable land management. In: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Rogga, S.; Strauß, Ch.; Zscheischler, J. (Eds.): Sustainable Land Management in a European Context – a Co-Design Approach. New York. Im Erscheinen.
- Eakin, H.; Rueda, X.; Mahanti, A. (2017): Transforming governance in telecoupled food systems. In: Ecology & Society 22 (4), 32.
- Ernst, W. (1977): Gleichwertige Lebensbedingungen – Aufgabe der Raumordnung? In: Ernst, W.; Stepper, G.; Marx, D.; Hübler, K.-H.; Brösse, U.; Idenberg, G.: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen. Münster, 9-31.
- Fainstein, S. (2009): Spatial Justice and Planning. Paris. = Justice spatiale – spatial justice 1/2009. <https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2017/01/JSSJ1-5en1.pdf> (23.06.2020).
- Fainstein, S. (2010): The Just City. Ithaca.
- Friis, C. (2019): Telecoupling: A New Framework for Researching Land-Use Change in a Globalised World. In: Friis, C.; Nielsen, J. Ø. (Eds.): Telecoupling. Exploring Land-Use Change in a Globalised World. Cham, 49-67.
- Hall, P.; Tewdwr-Jones, M. (2011): Urban and Regional Planning. New York.
- Harvey, D. (1973): Social Justice and the City. Athens.
- Höffe, O. (1989). Politische Gerechtigkeit. Frankfurt am Main.
- Höffe, O. (2015): Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. München.
- Jenkins, K.; McCauley, D.; Heffron, R.; Stephan, H.; Rehner, R. (2016): Energy justice. A conceptual review. In: Energy Research & Social Science 11, 174-182.
- Köck, W.; Fischer, H. (2016): Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung und Umweltgerechtigkeit als Problem des Städtebau- und Bauplanungsrechts, In: DVBl 131, 1296-1306.
- Köckler, H. (2017): Umweltbezogene Gerechtigkeit. Frankfurt am Main.
- Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Hecht, V. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. O. O.
- Lefebvre, H. (1968): La Droit à la ville. Paris.
- Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte 221.
- Perrin, C.; Nougaredes, B. (2015): Justice issues in farmland protection policies. Conference Paper. Second International Conference on Agriculture in an Urbanizing Society. Rome.
- Repp, A.; Zscheischler, J.; Weith, T.; Strauß, C.; Gaasch, N.; Müller, K. (2012): Urban-rurale Verflechtungen: Analytische Zugänge und Governance-Diskurs. Münchenberg. = Diskussionspapier Nr. 4.
- Soja, E.W. (2010): Seeking spatial justice. Minneapolis/London.
- Stead, D. (2002): Urban-Rural Relationships in the West of England. In: Built Environment 28 (4), 299-310.
- Wolff, F.; Mederake, L. (2019): Rahmenbedingungen und Instrumente für die Gestaltung nachhaltiger Stadt-Land-Verknüpfungen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Freiburg/Darmstadt/Berlin. = Texte 86/2019. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_texte_86-2019_run-bericht_ap3-1_3-2.pdf

APL. PROF. DR.-ING. THOMAS WEITH

Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung Müncheberg e. V. (ZALF)

Arbeitsgruppe *Co-Design of Change and Innovation*

thomas.weith@zalf.de