

Silke Franke/Alois Glück/Holger Magel (Hrsg.)

# GERECHTIGKEIT FÜR ALLE REGIONEN IN BAYERN

Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land

# AMZ

# 78

Argumente und Materialien  
zum Zeitgeschehen

Silke Franke / Alois Glück / Holger Magel (Hrsg.)

# GERECHTIGKEIT FÜR ALLE REGIONEN IN BAYERN

Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land

## Impressum

ISBN	978-3-88795-398-0
Herausgeber	Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: <a href="mailto:info@hss.de">info@hss.de</a> , Online: <a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a>
Vorsitzender	Prof. Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

# INHALT

- 05 EINFÜHRUNG**  
Silke Franke
  
- 07 GERECHTIGKEIT FÜR ALLE TEILRÄUME –  
ILLUSIONÄR ODER REALISTISCH?**  
Holger Magel
  
- 09 GERECHTIGKEIT ALS DYNAMISCHE HERAUSFORDERUNG**  
Alois Glück
  
- 13 ETHIK IN DER RAUMPLANUNG**  
Zweckmäßiges und Gebotenes  
Martin Lendi
  
- 23 GESELLSCHAFTLICHE RAUMPRODUKTIONEN**  
Was ist gerecht?  
Martin Schneider
  
- 31 DIE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT DER BAYERISCHEN REGIONEN IM  
PROGNOS ZUKUNFTSATLAS**  
Holger Bornemann / Kathleen Freitag
  
- 39 STADT BRAUCHT LAND, MEHR DENN JE**  
Mark Michaeli
  
- 45 LANDESENTWICKLUNG HEIßT GERECHTE ENTWICKLUNG DES LANDES**  
Holger Magel



# EINFÜHRUNG

SILKE FRANKE ||

„Laptop und Lederhose“ – diese bayerische Idee verkörpert das Zusammenwirken von Weltoffenheit, Technologieorientierung und Innovation mit Heimatverbundenheit, Geselligkeit und Traditionsbewusstsein. Beides gehört zusammen und ergibt erst das auch anerkannt Besondere. So verhält es sich auf den ersten Blick auch mit Stadt und Land: Wer denkt etwa bei München nicht gleichzeitig an seine Funktionen als Landeshauptstadt und Sitz großer Unternehmen wie auch an die Berge, Flüsse und Seen ringsum? Pulsierende, dynamische Städte und erholsame, ursprüngliche Landschaften verstärken jeweils die spezifische Lebensqualität. Die Stärke Bayerns liegt in den Stärken seiner Regionen<sup>1</sup> und in dem Vorhandensein von Dynamik, die sich in einem stabilen Koordinatensystem entfaltet.<sup>2</sup> Doch was nach einem harmonischen Gleichgewicht aus komplementärer Arbeitsteilung, Synergieeffekten und Solidarität klingt, ist nicht frei von Konflikten, vor allem dann, wenn Räume nicht nur als Subjekte mit eigenem Wert, sondern als Objekte mit einer Zuschreibung an Werten und Handlungsoptionen wahrgenommen werden. Dies führt nur allzu leicht dazu, dass das Thema auf Gegenpole wie „Groß und Stark gegen Klein und Schwach“ oder „Zentrum gegen Peripherie“ zugespitzt wird.

Die dazu geführten Auseinandersetzungen zeigen, wie anspruchsvoll das Staatsziel der „gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ tatsächlich ist. Gerade Bayern ist durch eine ausgesprochene Vielfalt an Regionen und selbstbewussten Kommunen geprägt. Wie kann man hier für „gerechte“ Verhältnisse sorgen? Genau diese Problematik war Ausgangspunkt für das Sommerkolloquium der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum und der Hanns-Seidel-Stiftung am 20. Juli 2011 in München. Experten aus den Reihen der Landes- und Kommunalpolitik, Verwaltungen, Wirtschaft und Wissenschaft kamen zusammen, um einen Dialog über die

Begriffe der Gerechtigkeit und die ethischen Dimensionen der Raumplanung und Landesentwicklung zu führen. Ihre Impulse sind Grundlage für die vorliegende Schrift.

In ihren Einführungen reflektieren Alois Glück, stellvertretender Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung, und Holger Magel, Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, die aktuelle Debatte aus ihrer Sicht. Sie stellen ihre Zugänge zum Begriff der „Gerechtigkeit“ dar und gehen auf die Rolle von Gutachten und Leitbildern ein.

Martin Lendi, Schweizer Rechtsphilosoph und ausgewiesener Experte der Raumplanung, setzt sich mit dem für Politiker und Planer vorgegebenen Spannungsverhältnis zwischen dem Sachdienlichen (das aus der zweckrationalen Logik heraus Ungleichheit und Ungerechtigkeit in Kauf nehmen mag) und dem ethisch Gebotenen auseinander. Lendi bemängelt, dass sich die Raumplanung zu sehr hinter methodisch-technischen Fragen versteckt und einer sorgfältigen, gewissenhaften Auseinandersetzung mit ethischen Grundfragen ausweicht.

Martin Schneider, Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising, baut seine Überlegungen auf dem Gerechtigkeitsverständnis des Philosophen John Rawls auf und beschäftigt sich mit dem Wechselverhältnis von räumlichen und sozialen Ungleichheiten, die er gleichzeitig als Konstitution und Bedingung durch bzw. für das Handeln sieht. Schneider weist auch auf die beinahe schicksalhafte Bedeutung hin, die das Image einer Region hat und setzt sich schließlich mit dem Dilemma von Wachstum und Ausgleich auseinander.

Holger Bornemann, Regionalentwicklungsexperte bei der Prognos AG, zeigt anhand von Indikatoren und Statistiken aus dem „Zukunftsatlas“, wie die Risiken und Chancen einzelner Regionen in Bayern verteilt sind und ordnet die Ergebnisse in den gesamtdeutschen Kontext ein: Bayern ist demnach

das Bundesland mit den größten Disparitäten zwischen den einzelnen Regionen. In keinem anderen Land ist der Unterschied zwischen starken und schwachen Regionen so groß.

Mark Michaeli, Architekt und Professor für „nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land“, zeichnet nach, wie sich die vorherrschenden theoretischen konzeptionellen Überlegungen über den (urbanen) Raum mit dem Fortgang der oft anders verlaufenden tatsächlichen Entwicklungen ändern und sich Städte teilweise auch „neu erfinden“ mussten. Michaeli überträgt das auf eine mögliche „Renaissance“ ländlicher Räume. Planung muss sich seiner Meinung nach als Anstifter für Zukunftsentwürfe verstehen und sich mit einer Raumproduktivität im Sinne von regionalen Wertschöpfungsmöglichkeiten auseinandersetzen, was eine räumlich wie auch strategisch integrierte Sicht bedingt.

Ob die globalen Herausforderungen und Wettbewerbsbedingungen in Zukunft das Gleichgewicht nun mehr zugunsten der urbanen oder der ländlichen Regionen verschiebt, darüber liefern die Autoren unterschiedliche Deutungen. Doch Einigkeit herrscht darin, dass die Vielfalt und Eigenart der Regionen ein erhaltenswertes Qualitätsmerkmal ist, das jedoch nicht statisch ist, sondern zuweilen einer zukunfts-offenen Gestaltung bedarf, die auch neue Spielräume sucht.

## || SILKE FRANKE

Referentin für Umwelt, Klima, Ländlicher Raum,  
Ernährung und Verbraucherschutz,  
Akademie für Politik und Zeitgeschehen,  
Hanns-Seidel-Stiftung, München;  
Geschäftsführerin der Bayerischen Akademie  
Ländlicher Raum, München

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Brunner, Helmut, Bayerischer Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in seiner Rede „Ländlicher Raum – mit Energie in die Zukunft“ am 24.11.2011 anlässlich der Tagung „Stadt braucht Land braucht Stadt“ in Freising (Veranstalter: Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung, Arbeitsgemeinschaft der Akademien Ländlicher Raum in den deutschen Ländern, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten).
- <sup>2</sup> Vgl. Pater Pausch, Johannes, OSB, in seiner Festrede „Werte Vermittlung durch den ländlichen Raum“ anlässlich des Festaktes „20 Jahre Bayerische Akademie Ländlicher Raum“ am 16.6.2008 in der Münchner Residenz.

# GERECHTIGKEIT FÜR ALLE TEILRÄUME – ILLUSIONÄR ODER REALISTISCH?

**HOLGER MAGEL** || Aufgewühlt durch das Gutachten des Zukunftsrates bewegt das Thema „gleichwertige Lebensbedingungen“ landesweit die Menschen und Politiker. Doch was verbirgt sich hinter dieser anspruchsvollen Zielsetzung? Geht es wirklich um die Gleichheit von städtischen und ländlichen Regionen oder nicht vielmehr um Gerechtigkeit? Um Antworten auf diese Fragestellungen zu finden, ist eine Stärkung der ethischen und philosophischen Überlegungen in der Raumentwicklung notwendig.

## DEM ZUKUNFTSRAT IST ZU DANKEN

Wer weiß, ob das Thema ländlicher Raum sowie die Rolle von und das Verhältnis zwischen Metropolen und städtischen Leistungszentren einerseits und dem „Rest des Landes“ andererseits politisch, medienmäßig und in Fachkreisen so hochgekocht worden wäre, hätte es nicht das Gutachten des Zukunftsrates, besser gesagt den einen bewussten Teil des Gutachtens zum angesprochenen Verhältnis gegeben. Ohne Vorwarnung und auch ohne groß herumzufragen hat eine kleine Gruppe von hochnoblen Personen einen kleinen Tsunami verursacht, der nur mit Mühe zu glätten war. Man durfte sich mehrfach wundern:

- über das falsche Verständnis, das Politik, Medien und Öffentlichkeit über Gutachten haben (wer sonst sollte Unbequemes sagen und gegen den Strich bürsten, wenn nicht Gutachten und Gutachter?!);
- über gewisse unbedarfte Aussagen der Gutachter, die es den Kritikern (geradezu) leicht gemacht haben. Trotz auf die „große globale Welt“ zu verweisen, die die Kritiker halt nicht verstünden, hilft nicht wirklich weiter;
- über den mangelnden Tiefgang wochenlanger, höchst einseitiger Diskussionen.

Dennoch hat der Zukunftsrat eines erreicht: Man redet darüber, ob es verlässlich und gerecht zugeht bei der Entwicklung und Förderung des Landes. Dem Zukunftsrat sei Dank!

Nun weiß wirklich fast jeder, um was es geht: Es geht um die Ausführung des immer gefährdeteren Gebots der Herstellung bzw. Sicherung gleichwertiger

Lebensbedingungen in allen Regionen des Landes, auch unseres Freistaates Bayern.

Sieht man sich auf der Welt etwas um, bemerkt man schnell, dass sich Deutschland – und nachfolgend auch Europa – hiermit etwas sehr Anspruchsvolles vorgenommen haben. Nun kämpfen wir unter verschiedenen Bezeichnungen und Formationen um die Aufrechterhaltung dieses vor allem politisch gewollten Anspruchs.

Manche Kreise (und nicht nur die Gutachter des Zukunftsrates) wollen ihm entweder ausweichen oder sie sehen ihn dadurch erfüllt, indem sie schlicht und einfach darauf verweisen, dass es genüge oder dass nichts anderes gelinge, als große Zentren und Verdichtungsräume prioritär zu entwickeln. Auf diese Weise solle dann schließlich auch – zwar nicht im gleichen Maße, aber letztlich auf einem gewissen Level – der „Rest des Landes“ profitieren. Im weiteren Sinne, so wäre m. E. wohl die in diesem Zusammenhang neu entdeckte Gerechtigkeitstheorie von John Rawls<sup>1</sup> auszulegen, wäre so eine Ungleichheit, und das bleibt eine Ungleichheit bei dieser Betrachtungs- und Vorgangsweise, im Sinne des allgemeinen Wohls oder der Erhaltung des ganzen Systems angesichts knapper und deshalb effizient einzusetzender Mittel zu rechtfertigen. Anders ausgedrückt: Ausgehend sogar von Platon und Aristoteles wäre dies eine sogenannte proportionale Gleichheit aller Räume, eine Verhältnisgleichheit, nach der der Größere mehr bekommt und der Kleinere weniger – ähnlich wie dies erst kürzlich zu lesen war hinsichtlich der positiven Auswirkungen einer andiskutierten Steuerreform.



## GLEICHHEIT ODER GERECHTIGKEIT?

Ist das nach unserem heutigen Empfinden gerecht? Kann man diese Gerechtigkeits- und Gleichheitstheorien des Altertums und nachfolgender Zeitaläufe, die übrigens Hans-Ernst Schiller in einem bemerkenswerten neuen Buch „Ethik in der Welt des Kapitals. Zu den Grundbegriffen der Moral“<sup>2</sup> souverän abhandelt, auch in der Raum- und Landesentwicklung anwenden? Oder muss man nicht doch ergänzend und zwar ganz explizit Menschenwürde und Menschenrechte heranziehen, von denen ausgehend die Philosophen der Jesuitenhochschule München in dem Buch „Global, aber gerecht“<sup>3</sup> die drei Gerechtigkeiten „Chancengerechtigkeit, Zugangsgerechtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit“ abgeleitet haben. Diese Spur führt weg von der proportionalen Gleichheit und führt hin zu dem, was alle peripheren ländlichen und strukturschwachen Räume fühlen: Auch uns steht eine gerechte Zukunft zu – möglichst eigengestaltet, aber dabei von entsprechenden Rahmenbedingungen, für die der Staat sorgen muss, unterstützt oder gar erleichtert. Dies muss dann nicht unbedingt zur Gleichheit führen, sondern zu je eigenen und eigengestalteten Lebensbedingungen. Dieses Empfinden teilt auch unsere Akademie Ländlicher Raum, weshalb sie sich auch engagiert bei der Neufassung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms beteiligt.

Natürlich führen alle Diskussionen letztlich doch zu dem Punkt der gleichwertigen Lebensbedingungen, womit sich z. B. gegenwärtig auch der nationale Beirat für Raumentwicklung abmüht: Gleichheits- und Gerechtigkeitsdiskussionen hin oder her – wie sieht die Zukunft bezüglich Lebensqualität, Mindestdaseinsvorsorge und notwendiger Mobilität etc. vor Ort in den peripheren und strukturschwachen ländlichen Räumen aus? Was sind wir in der Lage zu verändern oder wird manches gar schlechter? Sind wir da schon ehrlich genug oder warten wir wieder mal die Entwicklungen und Fakten ab, bis es zu spät ist?

Dies und mehr ist der geistig-politische sowie fachliche Hintergrund dieses gemeinsam von der Akademie für Politik und Zeitgeschehen und der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum fast schon traditionell durchgeführten Sommerkolloquiums. Es setzt im Grunde das Sommerkolloquium 2010 sowie ein bemerkenswertes philosophisches Wochenendseminar „Vom Homo oeconomicus zum Homo ökologischer“ der HSS im Frühjahr 2011 in Kreuth fort, denn es geht wieder um Werte und Ethik, die Basis sind für Gerechtigkeit (empfinden) und das daraus abgeleitete landespolitische und raumordnerische Handeln.

Meines Erachtens werden diese geistigen Grundlagen und Hintergründe in der aktuellen Landes-, aber auch Fachpolitik viel zu wenig reflektiert und bewusst oder unbewusst auf akademischen Boden und auf Akademieebenen verschoben. Es ist schöner und wohl auch einfacher, in Gesetzes- als in Philosophensprache zu reden und zu argumentieren. Dies ist meiner Meinung nach aber falsch, denn dadurch entstehen Parallelwelten, die dann einander nicht mehr verstehen, zuhören und nicht miteinander, sondern allenfalls nur noch über einander reden. Wir brauchen die Philosophie und die Philosophen. Gerade sie können uns dann, wie es Julian Nida-Rümelin<sup>4</sup> immer wieder tut, darauf hinweisen, dass sich ohne Gerechtigkeit kein Gemeinwesen auf Dauer stabil und gedeihlich entwickeln kann. Im Moment haben wir eher den Eindruck, es gehe nur noch um Standorteffizienz und günstige Bedingungen für Investoren. Wo bleibt da, so Rümelin, die Gerechtigkeit? Das gilt auch in der Raumentwicklung: investieren nur noch da, wo es höchsten Gewinn verspricht? Nein, es gelten noch andere Aspekte und Meinungen. In diesem Kolloquium haben wir wieder den Brückenschlag gewagt; dazu konnte ein äußerst hochkarätiges Referententeam gewonnen werden, das allerhöchsten Ansprüchen gerecht und allen Lesern und Zuhörern wichtige ethische, philosophische sowie die unerlässlichen fachlichen, aber alltagspragmatischen Dimensionen vermittelt hat.

Ich bin sicher, dass die Lektüre dieses Heftes viel Gewinn bringen wird.

---

### || O. UNIV.-PROF. DR.-ING. HOLGER MAGEL

Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement,  
Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung,  
Technische Universität München, Präsident der  
Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, München

---

### ANMERKUNGEN

- 1 Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1979.
- 2 Schiller, Hans-Ernst: Ethik in der Welt des Kapitals. Zu den Grundbegriffen der Moral, Bad Mündler 2011.
- 3 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung / Institut für Gesellschaftspolitik München (Hrsg.): Global aber gerecht – Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen, im Auftrag des Bischöflichen Hilfswerkes Misereore und der Münchner Rück Stiftung, München 2010.
- 4 Nida-Rümelin, Julian: Wir sollten uns nicht nur als Akademiker verstehen, in: Süddeutsche Zeitung, 23.8.2001, S. R2.

# GERECHTIGKEIT ALS DYNAMISCHE HERAUSFORDERUNG

**ALOIS GLÜCK** || Wurde früher unter dem Aspekt Gerechtigkeit ein Höchstmaß an Gleichheit verstanden, verbindet man heutzutage mit der Frage nach Gerechtigkeit Nachhaltigkeit und Solidarität zwischen den Generationen. Auch die Idee der Chancengerechtigkeit spielt eine große Rolle: Eine gerechte Gesellschaft bietet jedem Einzelnen die für ihn besten Chancen. Das gilt auch für die Lebensbedingungen in ländlichen Räumen, die bereits erheblich gesteigert werden konnten.

## WELCHE GERECHTIGKEIT?

Die Fragestellungen rund um die ländlichen Räume gehören zu den zentralen Themen der Hanns-Seidel-Stiftung – wie könnte es in einem Flächenstaat wie Bayern auch anders sein. Die Herausforderungen der ländlichen Räume sind, nebenbei bemerkt, allerdings nicht nur hier, sondern auch in den entwicklungspolitischen Aktivitäten der Stiftung ein wichtiger Aufgabenbereich. Seit vielen Jahren gehört die Bayerische Akademie Ländlicher Raum zu den Partnern der Hanns-Seidel-Stiftung, denn sie setzt sich mit Kontinuität und großer Kompetenz mit genau diesem Anliegen auseinander.

Heute steht der Aspekt der Gerechtigkeit im Mittelpunkt und was er auf die Räume und ihre Entwicklungsoptionen bedeutet. Natürlich ist Gerechtigkeit in allen gesellschaftspolitischen Fragen und zu jeder Zeit eine wichtige und zentrale Frage. Auf Dauer ist die innere Stabilität in einer Gesellschaft nur möglich, wenn der Gerechtigkeit bzw. dem, was die Menschen in den jeweiligen Situationen und in der jeweiligen Kultur darunter verstehen, auch entsprochen wird. Wir müssen uns also immer die Frage stellen: „Welche Gerechtigkeit?“

Die Deutungen von Gerechtigkeit können verschiedene Ausformungen annehmen. In der Vergangenheit wurde Gerechtigkeit vor allem unter gesellschafts- und sozialpolitischen Gesichtspunkten gesehen. Im Mittelpunkt stand die Leitidee, dass das höchste Maß an Gerechtigkeit ein Höchstmaß an Gleichheit ist. Dass diese Interpretation viele

Problemstellungen mit sich gebracht hat, ist ein eigenes Thema, das hier nicht erörtert werden soll. Mit der Zeit hat sich der Bedeutungszusammenhang ohnehin verschoben, andere Akzente sind in den Vordergrund gerückt. So ist, verbunden mit der Frage der Nachhaltigkeit, auch von Generationengerechtigkeit und Solidarität zwischen den Generationen die Rede – wobei man genau genommen sagen müsste, dass unser gegenwärtiger Lebensstil in hohem Maße auf Kosten der Lebensqualität der nachkommenden Generationen geschieht.

## DIE IDEE DER CHANCENGERECHTIGKEIT

In den letzten Jahren ist der Begriff der Chancengerechtigkeit in die Debatte eingeführt worden. Wir hatten unter meinem Vorsitz im letzten CSU-Grundsatzprogramm<sup>1</sup> genau diesen Aspekt herausgestellt. Wir wollten Chancengerechtigkeit im Sinne von „Chancen für alle“. Dieses Leitbild beinhaltet eine besondere Verpflichtung für diejenigen, die zu dem schwächeren Teil in der Gesellschaft zählen, die einer besonderen Förderung bedürfen. Aber es beinhaltet auch eine Chancengerechtigkeit für die Leistungsstärkeren, die ebenso ein Recht darauf haben, dass sie gefordert und gefördert werden. Im Gesamtgefüge der Gesellschaft brauchen wir alle Potenziale und den Ausgleich. Im Juni 2011 hat die Deutsche Bischofskonferenz ein gesellschaftspolitisches Papier mit dem Titel „Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung“<sup>2</sup> veröffentlicht. Freiheit wird dabei mit dem Streben nach Gerechtigkeit verbunden. Eine freie und ge-

rechte Gesellschaft steht demnach in der Verantwortung, jedem Einzelnen angemessene Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und Aufstieg zu bieten, wie auch der Einzelne gefordert ist, die Chancen dann auch zu nutzen. Es geht also nicht nur um eine materielle Ausstattung mit Ressourcen, sondern insbesondere um Beteiligung und Befähigung. Dieser Ansatz bedeutet eine Weiterentwicklung einer früheren Verlautbarung aus dem Jahre 2003, „Das Soziale neu denken“,<sup>3</sup> in der noch die Verteilungsgerechtigkeit im Vordergrund stand.

### **VORWÄRTSSTRATEGIEN FÜR DIE LÄNDLICHEN RÄUME**

Unsere heutige Aufgabe ist es, solche Überlegungen in Beziehung zum ländlichen Raum zu bringen. Der ländliche Raum ist wieder mehr in der Debatte, weil er gravierenden Veränderungen unterliegt. Dies gilt insbesondere für die lange verdrängte demographische Entwicklung. Die dünner besiedelten ländlichen Teilräume sind dem besonders ausgesetzt. Hier steht die Infrastruktur für Kindergärten, Schulen etc. zur Disposition bzw. sie muss für einen im Verhältnis größer werdenden Anteil an älteren Menschen neu gestaltet werden. Darüber hinaus befinden wir uns in einem Verteilungskampf um Ressourcen. Auch hier stellt sich die Frage der Gerechtigkeit in seiner räumlichen Dimension: Wo werden die zur Verfügung stehenden Ressourcen eingesetzt? Wir müssen uns vor allen Dingen mit den realen Bedingungen ehrlich auseinandersetzen und sollten euphemistische Versprechen vermeiden.

Die Stellungnahme des Zukunftsrates<sup>4</sup> hat hierzulande viele Debatten ausgelöst. Eigentlich ging es dem Zukunftsrat um eine Gesamtbetrachtung nach dem Motto: „Was ist zu tun, damit Bayern in einer globalisierten Welt Spitzenposition behalten kann?“ In dem stark kritisierten Teilkapitel „Metropolregionen und ländlicher Raum“ wurde durchaus deutlich zum Ausdruck gebracht, dass allen Bürgern im Lande dasselbe Recht auf gesellschaftliche Teilhabe zusteht und dass allen Regionen Zugang zu den notwendigen Ressourcen gewährleistet werden soll, gleich, ob dies nun urbane Zentren oder ländliche Regionen sind. Vielleicht wurde dies an manchen Stellen auch missverständlich argumentiert und formuliert. Leider ist die Resonanz darauf weniger einer intellektuellen Redlichkeit gefolgt als vielmehr dem Aspekt, „was wem politisch nützlich ist“. Dabei ist eine fundierte Diskussion dringend notwendig, gerade für die Politik, die nun reagieren

muss. Immerhin war die heftig umkämpfte Stellungnahme auch Auslöser für die Entwicklung eigener Strategien auf regionaler Ebene. Wenn es gelingt, konkrete Vorwärtsstrategien auszulösen, und sei es als Trotzreaktion, dann ist dies letztendlich positiv zu werten: Die Hauptsache ist, sich zukunftsorientiert und realistisch mit den Herausforderungen auseinanderzusetzen!

Bereits Anfang der 60er-Jahre hatte es ähnlich wie heute eine Grundsatzdiskussion darüber gegeben, welche Strategie für die optimale Entwicklung Bayerns zu verfolgen ist. Zu den gedanklichen Konzeptionen gehörte damals schon die Idee, alle Potenziale zu bündeln und rund um München zu organisieren, man denke etwa an die Trabantenstädte. Die Entscheidung fiel anders aus und dies hat dem Land insgesamt gut getan. Seither haben sich die Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen im Sinne von Chancengerechtigkeit deutlich verbessert. Wir haben über Jahrzehnte hinweg ein unglaubliches Wachstum erfahren. Nicht nur ein ökonomisches Wachstum, sondern auch einen Zuwachs an Lebenschancen. Die Diskrepanz zwischen ländlichem Raum und städtischem Raum ist erheblich verringert worden. Das städtische Leben ist nicht mehr das Leitbild schlechthin, welches überall angestrebt oder nachgeahmt wird. Der ländliche Raum hat einen Eigenwert bekommen und ein eigenes Selbstbewusstsein entwickelt. Dies ist eine beeindruckende Erfolgsgeschichte.

### **NEUE DENKWELTEN BESCHREITEN**

In der Nachkriegszeit stand alles im Zeichen des Wachstums, die Wirtschaft hat Arbeitsplätze gebraucht. Heute stehen wir im internationalen Wettbewerb um Arbeit und erleben gravierende demographische Veränderungen. Mit nationalen Mitteln der Politik sind die Entwicklungen nicht mehr so steuerbar sind wie in der Nachkriegszeit. Wir müssen achtgeben, dass wir in unseren Prognosen nicht der Versuchung unterliegen, einfach die bisherigen Erfolgsgeschichten, Erwartungen und Denkwelten fortzuschreiben. Wir müssen noch stärker herausarbeiten, welche Mechanismen hinter den Entwicklungen stehen und wo die Handlungsspielräume liegen. Bekannte, bewährte Mechanismen, deren Fortschreibung uns Schwierigkeiten machen würden und zukunftsweisende Mechanismen, die trotz negativer Trends zu Erfolgen führen. Ich denke, die innere Flexibilität von Systemen, die Besinnung auf die eigenen Potenziale und die Mobilisierung der Kräfte spielen eine Rolle.

**|| ALOIS GLÜCK**

---

Bayerischer Landtagspräsident a. D., Präsident des  
Zentralkomitees der deutschen Katholiken,  
Stv. Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung, München

---

**ANMERKUNGEN**

- <sup>1</sup> CSU Landesleitung (Hrsg.): Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm der Christlich Sozialen Union in Bayern, beschlossen auf dem Parteitag am 28.9.2007, Grünwald 2007.
- <sup>2</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung, Bonn 2011.
- <sup>3</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik, Bonn 2003.
- <sup>4</sup> Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung: Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung, Bericht Dezember 2010, München 2010, <http://www.bayern.de/Zukunftsrat-2623/index.htm> oder [www.bayern.de](http://www.bayern.de) > Politik für Bayern > Kommissionen > Zukunftsrat.



# ETHIK IN DER RAUMPLANUNG

## Zweckmäßiges und Gebotenes

**MARTIN LENDI** || Um die Ethik in der Planung, insbesondere in der Raumplanung, ist es heute merkwürdig still geworden. Sehr still sogar. Aufmerksamkeit würde sie verdienen. Neue Herausforderungen treten nämlich an sie heran, so die national-internationalen Dimensionen des räumlichen Geschehens. Die Lehre von der Raumplanung und die Raumordnungspolitik setzen denn auch bereits neue Akzente. Beispielsweise mit dem neuen Gefäß der Metropolitanräume. Genügt es unter diesen Umständen, eine zweckrationale, dem Zweckmäßigen, dem Effizienten verpflichtete Raumplanung zu verfolgen? Wie steht es um deren Werthaltigkeit? Um das Gebotene?

### DAS HERANWACHSEN DER ETHIK-DISKUSSION

Das Thema der Ethik wurde für den deutschsprachigen Raum anlässlich eines der großen Geburtstage von Prof. Dr. Karl Ruppert (Professor der Geographie), in München, im Jahre 1991, nachhaltig lanciert,<sup>1</sup> dann von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in der Ära von Prof. Dr. Werner Buchner (München) thematisch aufgenommen, bearbeitet – unter anderem mit überragenden sozialetischen Beiträgen von Prof. Dr. Markus Vogt aus München – und mit einer Publikation<sup>2</sup> gekrönt, ferner erfreulicherweise durch Veranstaltungen der „Bayerischen Akademie Ländlicher Raum“ und durch die Professur von Holger Magel<sup>3</sup> unterstützt, dann auch sinnstiftend mitgetragen von Frau Prof. Dr. Gerlind Weber von der Universität für Bodenkultur in Wien mit ihrem feinen Sensorium für den ländlichen Raum, für die Nachhaltigkeit und auch für die Ethik in der Raumplanung.<sup>4</sup>

Begünstigt wurde das Anstoßen durch das in jener Zeit breit gewachsene Interesse an Fragen der Ethik. Vor allem im Umweltbereich ergaben sich enge Verbindungen zur Theologie mit ihren Schöpfungslehren und der „Ehrfurcht vor dem Leben“ (Albert Schweitzer).<sup>5</sup> Die Raumplanung sah sich demgegenüber bald schon mit disziplinierten Auseinandersetzungen konfrontiert. Teile der Lehre von der Raumplanung reklamierten für sich – im Widerspruch zu materiellen Akzenten – die Bedeutung der selbst entwickelten Theorien, angedacht

aus dem Sachdienlichen, dem Zweckrationalen heraus, verbunden mit Methodischem zur Analyse, zur Zielfindung, zur Umsetzung, vor allem auch zur Entscheidungsfindung. Parallel begann zudem der politische Stellenwert der Raumplanung zu sinken, was dazu anhielt, mit Vorrang das Tagesaktuelle zu meistern.

### RÜCKKOMMEN AUF DAS METHODISCHE, RÜCKFALL INS TECHNOKRATISCHE

Und so kam es, wie es kommen musste. Heute erwähnt die einst thematisch federführende Akademie mit dem Kürzel „ARL“ in ihrem soeben publizierten Grundriss der Raumordnung und der Raumentwicklung, mit dem Anspruch eines Standardwerkes, die Ethik nicht einmal mehr mit einem Stichwort im Sachregister.<sup>6</sup> In der letzten Neuauflage des Handwörterbuches ist zwar von der Ethik in der Raumplanung noch die Rede, aber ohne prägnante Präsenz für die innere Substanz ethischen Tun-Müssens.<sup>7</sup> Wohl gibt es erfreuliche Vorreiter und Seitenablenker in größerer Zahl, deren Bedeutung nicht unterschätzt wird.<sup>8</sup> Zu denken aber gibt, dass die ethische Dimension, die in allen Tätigkeiten aufkommt, aufkommen muss, irgendwie marginalisiert wird, obwohl, und dies ist nun wirklich eine zentrierte Aussage, die „Planung“ von ihrer Erstfunktion her davon handelt, was mit Blick auf die Zukunft getan werden soll, getan werden muss. Und dies ist nun einmal, mindestens im Kern, eine ethische Dimen-

sion, geleitet von den philosophischen Kernfragen nach Immanuel Kant: Was können wir wissen? Was müssen wir tun? Was dürfen wir hoffen? Was ist der Mensch?

Die Gründe für das aktuelle Leisetreten lassen sich beim Namen nennen, allerdings nicht versehen mit einem plakativen Ausrufezeichen. Es sind eben deren viele – und doch meine ich, im Ausklammern der Ethik einen gewissen Rückfall in die Raumplanung als Methodik und als planerisch-technisches Bewältigen räumlicher Probleme nach sich selbst genügenden facheigenen Ansätzen zu erkennen. Eine Fokussierung auf die eigene Disziplin. Zwar werden die modernen Informationssysteme aktiv genutzt, doch schwenkt selbst die so reichhaltig aufdatierte Planung schlussendlich in die vertraute Art des Erlasses von Plänen auf der Basis von Karten, sicherlich unter Verwendung neuer Ausgriffe bis hin zu Agglomerationen, Metropolitanräumen, gleichzeitig aber begleitet von Präferenzen zugunsten informeller Instrumente, zusätzlich verbunden mit einer Spitze gegen das Hoheitliche. Aber dann doch ausgerüstet mit den tradierten Planarten, inhaltlich begleitet zwar von Kommentaren, die das Konzeptionelle, das Ideenseitige ansprechen, ohne allerdings die Planung verbindlich und flexibel für die Umsetzung ausreichend reif zu machen. Verbleiben Konflikte, dann wird neuerdings das mediatisierte „Einvernehmen“ zwischen Planenden und Betroffenen angestrebt, abseits echter Mitwirkung.

Für mich, wie angedeutet, ein Rückfall in das eher „technokratische“ Planen, sicherlich nicht im Sinne des einstigen Machbarkeitswahns der endenden 60er-Jahre und beginnenden 70er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts, aber doch zentriert auf die sich selbst vorbehaltene, besondere Sachkompetenz der Planenden. Auch im Umgang mit dem Ungewissen. Das parallel mitschwingende sachte Abschütteln oder das elegante Bagatellisieren des Rechts, da und dort als Postulat „Deregulieren“, sogar als banalisiertes „Entrechtlichen“ eingebracht – sie können nicht übersehen werden.<sup>9</sup> Fragwürdig. Unter vielen Gesichtspunkten. Auch einfach deshalb, weil das Recht in sich eine wichtige Seite der ethischen Dimension birgt, nämlich die rechtsethische, aus sich heraus. Allein schon das Kernstück des Rechts, der Rechtssatz, ist ein Sollenssatz, mit Rückhalt in der Gerechtigkeit, der Rechtsgleichheit, der Verhältnismäßigkeit, also nahe den Substanzelementen der Ethik, wenn auch leicht zurückgebunden durch die allgemeine Adressierung und die Verbindlichkeit.<sup>10</sup>

Mit diesen Akzenten habe ich nicht nur von der Raumplanung gehandelt, sondern auch von den Fachplanungen, sogar von der politischen Planung, aber eben auch von der Raumplanung mit ihren Vernetzungen in die Fachplanungen und in die politische Planung hinein resp. umgekehrt.

### CHANCEN FÜR DIE ETHISCHE DIMENSION

Das Angesprochene ist äußerlich – vermeintlich oder bedenkenswert? – eine Fundamentalkritik an den Schwenkern der derzeitigen Planung. Ich bin mir bewusst, dass zu differenzieren angezeigt wäre. Und doch wage ich es, mit einer allgemein gehaltenen Aussage etwas Kernhaltiges klarzustellen: Just dort, wo das Ethische aus behauptet vorherrschenden Gründen bedrängt oder gar verdrängt wird, bleiben kaum mehr Zeit, innerer Anlass und erfassbare Gelegenheiten für so wichtige Dinge wie das Distanznehmen, das Nuancieren, das Sich-Verge-wissern, das elementare Bedenken, auch für das Eingestehen von Mängeln und das Bessermachen. Wer wagt es, zu bestreiten: Planung bedarf solcher „Spatzungen“. Sie bedarf der Chancen des Reflektierens. Will sie nicht Opfer ihrer Selbst, ihrer Methoden, ihrer Denkweisen, ihrer sich zugetrauten Kompetenz der Zukunftsnahe werden; will sie sich nicht die Hände binden, will sie sich nicht das begleitende, ausholend kritische, sogar selbstkritische Denken, Entscheiden und Handeln nehmen lassen – will sie Verantwortung für die kommenden Generationen wahrnehmen!

Ethik in der Planung hat etwas zu tun mit Offenhaltungen für das Gewissenhafte, für das sachlich Angezeigte und das Gebotene in allem, was Planende für die Zukunft, für die kommenden Generationen andenken und bewegen.<sup>11</sup>

Wer für den sorgfältigen Umgang mit dem Lebensraum von Stadt und Land auf dem Weg in die Zukunft plädiert, der muss sich immer wieder neu Übersicht durch Distanznahme verschaffen. Als Engagierte müssen sich die Planenden – wiederkehrend – fragen sowie fragen lassen, ob sie auf dem richtigen Weg sind, ob sie das sachlich Zudienende, also das Zweckmäßige, aber eben auch das Gebotene – sei es gemäß Gesetz, sei es aufgrund der Ethik jenseits des Rechts – im Auge haben. Anders formuliert: Werden sie ihrer Verantwortung sachlich und ethisch gerecht?

Es geht gleichsam immer um diese Doppelfrage. Die Raumplanung begeht einen Grundsatzfehler, wenn sie einseitig dem Sachlich-Räumlichen zu genügen trachtet, ohne dem Menschlichen, der Men-

schenwürde, dem Gebotenen verpflichtet zu sein. Welcher Ethik? Diese Frage seitens der Wissenschaft zur Raumplanung und der Lehre von der Raumplanung als öffentliche Aufgabe beantworten zu wollen, würde möglicherweise zu einer „hauseigenen“ Ethik verleiten. Dem wäre nicht gut. Es geht vielmehr darum, offen zu sein für den Diskurs über Ethik und diesen in die Raumplanung einfließen zu lassen, als angezeigte Dimension. Es geht also nicht darum, eine raumplanungeigene Ethik zu erfinden.

### **DAS ZWECKMÄßIGE UND DAS GEBOTENE – DAS ELEMENTARE SPANNUNGSVERHÄLTNIS**

Nun ist gleich zuzugeben, von der Ethik in der Raumplanung zu handeln, ist nicht ganz einfach. Die Lehre von der Raumplanung tut sich jedenfalls schwer. Es gibt bekanntlich andere Lebensbereiche, die scheinbar der Ethik-Debatte Tür und Tor öffnen,<sup>12</sup> sie herbeisehnen, doch rund um die Planung, insbesondere auch rund um die Raumplanung, liegen die Probleme nun einmal nuanciert anders. Wohl begegnen sich auch hier die Eckaussagen zu „Planung“ und „Ethik“, doch mischen sich andere Kompetenz-Träger ethischen Gewichts prononciert ein: Lehre, Fachwissen, Fachnormen, bewährte Erfahrungen, geltendes Recht, Rechtssicherheit, Respekt vor legitimen Interessen und deren Wahrung, auch vor den Mitwirkungsrechten der Betroffenen und Berührten, und nicht zuletzt das personeneigene Gewissen der Planenden. Solche Faktoren – sind es gar Stoßkräfte? – sind stets gegenwärtig in ihrer Vielzahl.

Im Vergleich mit anderen Disziplinen spielt bei der Raumplanung, gleichsam potenziert, das geltende Recht sehr ausgeprägt mit. Als öffentliche Aufgabe ist sie sogar rechtlich konstituiert. Und das Recht ist nun einmal von sich aus reich an ethischen, an rechtsethischen Komponenten, an Werten – und mit den Grundrechten, also mit Blick auf die Eigentumsgarantie, die Wirtschafts-, die Niederlassungsfreiheit, die Privatautonomie, dann aber auch mit den Vorgaben zur Rechtsgleichheit, zur Sachlichkeit wider die Willkür, zur Verhältnismäßigkeit (mitsamt deren Anforderungen der Erforderlichkeit, der Eignung und der Proportionalität).<sup>13</sup> Gemäß dem rechtsstaatlichen Legalitätsprinzip ist die Raumplanung sogar dem Recht verpflichtet.<sup>14</sup> Selbst die Wissenschaft vom räumlichen Geschehen und vom angestrebten räumlichen Handeln kann das Recht nicht gänzlich auf der Seite lassen, wie sie es möglicherweise am liebsten tun würde. Sie hat diese Seite der Raumplanung zu würdigen, weil die

Raumplanung letztlich auf Realisierung im Sinne der Einflussnahme auf das räumliche Geschehen drängt. So oder so, das nominale und das funktionale Raumplanungsrecht sind von der Raumplanung zu beachten, in Front der Wirklichkeit zu befolgen, verbunden mit den dem Recht eigenen immanenten (rechts-)ethischen Werten.

Nun aber ist eine zusätzliche Eigentümlichkeit des Raumordnungs- und des Raumplanungsrechts zu unterstreichen. Unter Zurücknahme stringenter Regelungen und in markantem Unterschied zu andern Rechtsgebieten, wie dem Steuerrecht, öffnen sich der Planung (und damit auch den Planenden) Freiräume, rechtlich durch das Zugestehen freien Ermessens, sei es durch explizite Ermächtigungen, sei es durch finale Rechtssätze (im Gegensatz zu konditionalen), sei es durch weit gefasste, substanzarme, unbestimmte Rechtsbegriffe.<sup>15</sup> Sie schaffen, wie auch immer rechtlich gedeutet, dem Planungsermessens Raum, nun aber nicht als Willkürangebot, sondern als Pforte zum Sachdienlichen und zur Ethik, sogar zu jenen ethischen Reflexionen, die über die rechtsimmanente Werthaltigkeit hinausreichen. Diese Tür ist insbesondere auch für den Gesetzgeber offen, sogar weiter als für die Rechtsanwendung, zumal dessen Kompetenzen in der Regel sachlich ex constitutione umfassend angelegt sind.<sup>16</sup>

Außerdem verbindet sich mit der Raumplanung ein überraschender, ein unerwarteter Akzent, heikel für die Rechtsanwendung und für die Rechtsetzung, auch für die Handhabung des Ermessens: Die Raumplanung, im Gegensatz zu anderen rechtlich gebundenen Aufgaben, forciert nämlich mit Hilfe des Rechts weder zentral noch begleitend zum Sachlichen die Gerechtigkeit, auch nicht die Gleichheit, wie dies im Kontext der Rechtsordnung ansonsten üblich ist. Das Kontrastbild des Steuerrechts bietet sich hier an. Dort ist die Gerechtigkeit immer zentral dabei. Die Raumplanung betont demgegenüber eher einseitig das Sachdienliche, das Zweckmäßige, das Zukunftsadäquate. Sie nimmt dabei sogar Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten in Kauf. Setzt dann aber doch wieder auf die ethische Frage nach dem Gebotenen, nach dem, was zu tun ist und also auch getan werden muss, sub specie von Freiheit und Verantwortung sogar getan werden darf.<sup>17</sup> Die ethische Dimension gewinnt sogar an Gewicht und Verpflichtung, weil das Stoßrichtung gewährleistende Gerechtigkeitsprinzip um des Sachdienlichen willen im hier interessierenden Umfeld eher zurückzustehen hat.



Auf den Punkt gebracht: In der Raumplanung begegnen sich in einem nicht locker zu fassenden, sondern bedacht zu akzeptierenden Gegenüber das „Zweckmäßige“ und das „Gebotene“, wiederkehrend, dauernd. Aber: Auch das Zweckmäßige kann durch das Recht und das Fachwissen / die Fachnormen / die bewährte Lehre, das Fachgewissen, das Gewissen usw. ethisch unterfangen sein, doch steht das Gebotene stets auch als Eigengröße an, als Distanzbasis und als Distanzakzent gegenüber dem Zweckmäßigen.

### **EIN BEISPIEL – BASIS FÜR EIN ZWEITES AUSHOLENDES BEISPIEL**

Dies alles tönt kompliziert und ist auch kompliziert. Ein Beispiel mag verdeutlichen, was gesagt sein will: Das Bemessen der Dimensionierung eines zu lokalisierenden oder bereits mehr oder weniger lokalisierten Baugebietes folgt nicht Gerechtigkeitsvorstellungen, gar rechtsimmanenten Regeln der Gleichbehandlung von Grundeigentümern, sondern Regeln des Rechts und sodann dem planerischen Ermessen, vorweg und vor allem gerichtet auf die raumplanerische Zweckmäßigkeit, auf das Sachdienliche, eingegabelt zwar durch Vorgaben des Rechts, durch Fachnormen, die Lehre, aber dann doch nach freiem Planungsermessen, sogar abseits der Rechtsgleichheit, da das Zweckmäßige in räumlich gerechtfertigte Ungleichheiten münden kann, sogar in der Regel. Es gibt für die Grundeigentümer keinen absoluten Anspruch auf Gleichbehandlung durch die Raumplanung. Kann es nicht geben. Das Zweckmäßige, das Zweckrationale, sie dominieren. Dennoch, das was neben dem Zweckmäßigen zu beachten ist, das ist das Gebotene. Anders formuliert: das Vertretbare, das Angezeigte, eben das Ethische, das anhält, Gebotenes zu tun.

Das Beispiel lässt sich auch auf überörtliche Probleme übertragen. Landesteile, Regionen, Städte, Dörfer können unter sich nicht absolut gleich behandelt werden, höchstens relativ, indem das Ungleiche ungleich angegangen wird. Dies aber setzt hohe Sachkenntnisse und gleichzeitig reife Sachlichkeit voraus. Auf alle Fälle würde sich eine Raumplanung *de lege lata* und *de lege ferenda* in a-kulturelle Fehler stürzen, wenn sie Ungleiches gleichschalten würde. Das konkrete Exemplum, auf das noch näher einzugehen ist – Metropolitanräume-Ländliche Räume – handelt evidenterweise von eklatanten Ungleichheiten, zwei unterschiedliche Welten stehen sich gegenüber, die nicht unterschiedlicher sein könnten, sogar bezogen auf die

Planungsebene: Die Metropolitanräume im Scheinwerferlicht der Internationalität, die ländlichen Räume innerstaatlichen Zuschnitts, die Ersten eher global und national wirtschaftlich orientiert, die Letzteren näher bei den Menschen und der Natur, beim Kulturellen im weitesten Sinn des Wortes. Auch hier ein Spannungsverhältnis inmitten konzeptioneller planerischer Denkansätze und dann auch wieder inmitten raumplanerischer, politischer Realitäten und inhaltlicher Schwerpunkte. Das Differenzierende, das Unterschiedliche, sie springen in die Augen.

Weil nun aber die Gleichheit und damit die Gleichartigkeit, sogar die Gleichwertigkeit als federführende Hilfen für die Raumplanung nur begrenzt einsetzbar sind, zählt die Verantwortung, zählt die Ethik verantworteter räumlicher Planung gleichsam doppelt. Sie gewinnt vor dem Hintergrund des betont unterschiedlich Zweckmäßigen an Bedeutung. Das Sachdienliche kann unter diesen Bedingungen eben nicht den einzigen Maßstab abgeben, so unverzichtbar es ist, zumal es auseinanderdriftet. Das An-Denken und das Be-Denken des Gebotenen treten also zwingend hinzu. So wird vom Respekt vor den Menschen in allen Räumen die Rede sein müssen, es wird sachgerecht und mit Sorgfalt, sogar gewissenhaft zu planen und räumlich zu disponieren sein, gerade auch mit Blick auf die Lebensqualität, die hier wie dort anders empfunden wird und wohl auch als planerische Zielvorgabe anders angelegt sein muss.

### **WIDER ETHISCHE REZEPTE**

Zur Frage, was es mit dem Ethischen an sich hat, lockt die Versuchung, eine verkürzende Antwort zu suchen, ein Rezept zu verabreichen. Sogar der Gesetzgeber ist nicht gefeit.<sup>18</sup> Im Umfeld der Planung geht dies aber nicht an, allein schon deshalb, weil die Planung letztlich in einen zielformulierenden, zielverwerfenden / zielführenden Weg auf Zeit mündet, ohne absolute Chance der maximalen Zielerreichung, also im Wege des Annäherns, des iterativen Voranschreitens. Bausteine der Ethik der Planung bilden also nicht blindlings zu verwendende Allerweltsmittel, sondern: Unablässiges Fragen, kritische Distanznahme, souveräne Besonnenheit, anhaltende Gewissenhaftigkeit und der permanente Einbezug des Blicks auf die kommenden Generationen, auf die Verantwortung für diese. Aus meiner Warte – gleichsam auf den ethischen Kern des Nachhaltigkeitsprinzips.<sup>19</sup>

Die Ethik der Raumplanung hat also derzeit und morgen eine Bewährungsphase zu durchlaufen. Dabei spielen die neuen Problemlagen der Raumentwicklung eine große Rolle, so mit einer eher wahrscheinlich sinkenden Bevölkerungszahl hier, dann mit einer wachsenden dort, mit knapp werdenden Ressourcen aller Arten, aber auch mit neuen national-internationalen Räumen der Wirtschaft, geprägt durch aktive Zentren, die untereinander – global und dann doch wieder mit Auswirkungen vor Ort – in Konkurrenz, im Wettbewerb stehen. Daraus resultieren sogar spezifische ethische Probleme, die angegangen sein wollen, beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der raumplanerischen Schutz- und vor allem auch der Ausgleichsfunktionen gegenüber andern Teilräumen, so auch mit Blick auf die ländlichen Räume – in Front der neuerdings hervorgehobenen Metropolitanräume.<sup>20</sup>

Ob eine Ethik der Chancengerechtigkeit, gleichwertiger Lebensbedingungen usw. in Teilräumen empfohlen, oder ob ein Ausgleich von Mehrwerten und Lasten für die divergierenden Teilräume postuliert werden soll, kann und darf diskutiert werden, zu beachten aber ist, dass a) das Zweckmäßige nicht außer Acht gelassen werden kann und dass b) das Gebotene immer weit über das hinausreicht, was in einen einzigen Gedanken und in ein einziges Wort zusammengefasst werden kann. Das Gebotene darf das sorgfältig erarbeitete Zweckmäßige nicht überflüssig machen, das Zweckmäßige ersetzt nicht das Gebotene. Sie können sich nahe, sehr nahe kommen, sie können sich aber auch ausschließen, sie müssen sich auf alle Fälle begegnen, unter Umständen sogar wehtun. Sie müssen sich gegenseitig dem Diskurs stellen.

Der Neigung, in der Raumplanung, auch in der Raumordnungspolitik, Kurzformeln zu verwenden – so publikumswirksam und politiküberzeugend sie sind – muss um der Sache und des Gebotenen willen Widerstand geleistet werden. Was nicht heißt, die Öffentlichkeitsarbeit habe auf einfache Worte und Bilder zu verzichten. Verständlich muss sie sein, auch dort wo es um Konfliktreiches, Widersprüchliches und Gegensätzliches, um zu Bewahrendes und um prozessartiges Voranschreiten geht.

### **EIGENDYNAMIK EINER MODERNEN RAUMKATEGORIE**

Aus der Ecke der Schweiz wage ich es nicht, auf die bayerischen Sonderprobleme rund um die ländlichen Räume und die großzügig als konkurrenzstark eingestuften Metropolitanräume<sup>21</sup> Stellung zu

nehmen, auch wenn sich in der Eidgenossenschaft verwandte Probleme stellen.<sup>22</sup> Selbst in helvetischen Landen ist nämlich von Metropolitanräumen die Rede. Sie ergänzen die früher üblichen räumlichen Kategorien wie Städte, Agglomerationen, Ländliche Räume, Berg-, Grenz- und Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiete.<sup>23</sup> Ihr Ursprung liegt in der national-internationalen Exposition gegenüber gewichtigen Wirtschaftsräumen in Europa und darüber hinaus.

Und so sieht die Problemlage in der Schweiz aus: Sie verfügt zwischen dem eigentlichen Berggebiet und dem Jura nur über ein relativ schmales Band, das sich urbane Siedlungsgebiete und ländliche Räume teilen müssen. Bei wachsender Bevölkerung mit hohen Ansprüchen an Wohn- und Arbeitsflächen, an Mobilität und Kommunikation, an Freizeitbedürfnissen usw. wird dieser Raum knapp. Die Agglomerationsprozesse haben sich denn auch verstärkt. Es darf sogar von der „Stadt Schweiz“ gehandelt werden. Die beiden Metropolitanräume „Genève-Lausanne“ und „Basel-Luzern-Zug-Zürich-Winterthur“, mit Zürich im Zentrum, sodann mit Weiterungen in Richtung der Ostschweiz (hier ist der fragliche Raum breiter definiert als üblich), sind real erkennbar. Die Akteure aus den Branchen Food, Banken, Versicherungen, Pharmazie, Chemie, Maschinen, Dienstleistungen in Bildung, Forschung, Gesundheit, Beratungen usw. prägen die genannten Räume; die Verkehrsnetze und ihre Leistungsangebote, die marktseitigen Reichweiten der Wirtschaftsaktivitäten und der internationale Druck der Konkurrenz spiegeln sie.

Solche großräumigen Entwicklungen belasten – sachlich, planerisch und vor allem politisch – die ländlichen Räume. Bereits heute wenden sich die Politik-Prioritäten eher den Ballungsgebieten, den wirtschaftlichen Großräumen von national / internationalem Gewicht zu. Derzeit fördert denn auch der Bund, auf schmäler Verfassungsgrundlage, sogar das Meistern der Agglomerationsprobleme, vor allem im Bereich des öffentlichen und des privaten Verkehrs, wenn auch verbal verknüpft mit dem übergeordneten Ziel, das Wachstum am Rande zu begrenzen, die Landschaft des ländlichen Raumes zu schützen und deren landwirtschaftliche Gebiete zu erhalten. Die Kantone stellen sogar Begehren. Die Städte fordern Entlastung. Daraus lässt sich erahnen: Die Metropolitanräume werden früher oder später von sich aus erhöhte Aufmerksamkeit einfordern. Und sie werden gehört werden, da sie zu gewichtig sind als dass sie im Stich gelas-

sen werden könnten. Zudem: Knappe Mittel geben immer einen Rechtfertigungsgrund ab für Prioritäten des Favorisierens. Einst anvisierte Gleichwertigkeiten für alle Teilräume dürften somit bald einmal gefährdet sein. Die Kernfrage zu solchen tatsächlichen und planerischen Entwicklungen lautet, wie nach dem Gesagten nicht anders zu erwarten: Was ist zweckmäßig? Und gleichzeitig: Was ist geboten?

Nach traditioneller Auffassung müsste die raumplanerisch vorgesehene Ausgleichsfunktion neben jenen der Entwicklung und des Schutzes auch in Zukunft eine Rolle spielen. Rechtlich gesehen kann sie – für die Bundesrepublik – zusätzlich aus dem expliziten Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG hergeleitet werden, gleichsam über die Regelung der Raumplanung hinaus. Demnach sind Entwicklungschancen wie auch die Entwicklungsrisiken sachlich und räumlich, gemäß einem Lehrsatz, „fair“ zu verteilen – in Kenntnis der wirtschaftlichen Wachstumsströme und der aufkommenden Benachteiligungen. Sich am langwierigen Abbau von alten und dann neuen Disparitäten zu orientieren, wird, was prognosegeeignet ist, den Politikern (und den Planenden?) Mühe bereiten. Sie ziehen es erfahrungsgemäß vor, auf der sicheren Seite der raschen Erfolge zu operieren. Und diese sprechen erfahrungsgemäß häufig für die Wirtschaftszentren.

Das Wörtlein „fair“ entstammt übrigens unter dem Titel der Raumplanung nicht einem Gesetz. Unsere Frage lautet: Ob es auf die Ethik verweist?<sup>24</sup> Es muss so verstanden werden, denn es geht in der Raumplanung um mehr als Anständigkeit, es geht, wie gesagt, neben dem Zweckmäßigen auch um das Gebotene, um das, was getan werden muss, in allen Teilräumen und für alle Menschen – beispielsweise um den Nährboden für das Wahrnehmen der Selbstverantwortung, getragen und inspiriert seitens einer mitmenschlich verantwortungsbewussten Zivilgesellschaft und seitens einer Basis schaffenden Politikatmosphäre. Dann aber auch unter Einbezug der zur Kernkompetenz des Staates gehörenden Sachpolitikbereiche, von der Sozial- bis zur Regional- und der Regionalwirtschaftspolitik. Schade, die Letztere führt noch immer ein Eigenleben, noch ist sie nicht, was sachdienlich wäre, integriert in die Raumordnungspolitik, sicherlich nicht in der Schweiz.<sup>25</sup>

Das schweizerische Recht hat es ab ovo vermieden, von einer prägenden Vielfalt der Teilräume zu sprechen und gleichwertige Lebensverhältnisse zu reklamieren.<sup>26</sup> Die Politik achtet aber doch bis heute darauf, das soziale, wirtschaftliche und kul-

turelle Leben in allen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken – ohne Rechtsansprüche, ohne Anbindungen im grundrechtlichen Bereich, hingegen als Zielvorgabe, wenn auch außerhalb der Planungsgrundsätze, die als justiziabel einzustufen wären.<sup>27</sup> Die Politik des Bundes und der Kantone (Länder) bemühen sich, die Struktur-, Landwirtschafts-, Landschaftsschutz-, Verkehrs-, Raumordnungs-, die Finanzausgleichs- und die föderativ geprägte Staatspolitik konzentrisch zugunsten des ländlichen Raumes zu mobilisieren, begleitet von Sympathien für die Berggebiete, ohne Diskriminierung der Agglomerationen.<sup>28</sup>

Nicht nur mit Erfolgen. Langfristig, teilweise unterschwellig, teilweise gemäß Traktandenliste der Politik, ist dieser Ansatz faktisch in Frage gestellt, allein schon deshalb, weil die Siedlungen wachsen, weil sich die Raumplanung als öffentliche Aufgabe und als Wissenschaft mit dem sogenannten Nicht-Siedlungsgebiet, also mit den offenen Landschaften des ländlichen Raumes, nicht gehörig befasst hat, weil die Landwirtschaftspolitik eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt, weil die Regionalwirtschaftspolitik nicht richtig greifen will und weil die urbane Lebensweise – alles bezogen auf die Schweiz – große Teile der Bevölkerung der ländlichen Räume bereits erreicht hat. Es genügt auf alle Fälle nicht, die Raumplanung zu disziplinieren, so dringend nötig dies ist. Die Politik muss – insgesamt – vermehrt inhaltliche Akzente und sogar Kontrapunkte zum Trendhaften setzen, auch an sich selbst adressiert.

Gefordert ist die Politik. Es ist ihre Aufgabe, die aufkommenden Probleme der Belastung, der faktischen Zurückstellung der ländlichen Räume gegenüber international exponierten Metropolitanräumen, anzugehen sowie planerisch und realisierend zu meistern. Die unterschiedlichen Ebenen von gleichsam innerstaatlichem Ausgleich und von internationalem Wettbewerb stellen hohe Anforderungen. Aber auch hier spielt die Ethik eine Rolle. Sie wird beispielsweise auf Solidarität pochen. Es ist der Politik zuzumuten, dass sie davon handelt.

### **BLEIBENDE GRATWANDERUNGEN ZWISCHEN DEM ZWECKMÄßIGEN UND DEM GEBOTENEN**

Fassen wir zusammen: Planung als Auseinandersetzung mit der Zukunft steht in hoher Verantwortung. Sie ist normativ angelegt, sie handelt von dem, was getan werden muss. Sie ist deshalb als Sachaufgabe ethisch zu befragen, zu hinterfragen, selbstverständlich unter Wahrung des Ansatzes des

Zweckmäßigen, aber auch getragen vom Elementaren des Gebotenen. Da für die Raumplanung das zukünftige Leben in Raum und Zeit dominiert, könnte oder müsste es sich aufdrängen, die Verantwortung für die kommenden Generationen zu konkretisieren mit dem Hinweis auf die Ehrfurcht vor dem Leben – in allen Teilräumen, für alle Menschen! Die „Gratwanderung des Zweckmäßigen und des Gebotenen“ bleibt dennoch niemandem erspart, weder den Planenden noch den Gesetzgebern wie auch nicht jenen, die aus der Politik heraus räumliche, lebensräumliche Mehrwerte für die Lebensqualität schaffen, sei es im Rahmen von Metropolitanräumen, Regionen, Agglomerationen, Städten, sei es zugunsten der ländlichen Räume, sei es für den gesamten Raum!

## || PROF. DR. IUR. DR. H.C. MARTIN LENDI

Rechtsanwalt, (em.) o. Professor für  
Rechtswissenschaft, ETH-Zentrum, Zürich

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Lendi, Martin: Ethik in der Raumplanung, in: Festschrift für Karl Ruppert, hrsg. von Konrad Goppel und Franz Schaffner, Augsburg 1991, S. 571 ff.
- <sup>2</sup> Lendi, Martin / Hübler, Karl-Hermann (Hrsg.): Ethik in der Raumplanung, Zugänge und Reflexionen, Hannover 2004.
- <sup>3</sup> Lendi, Martin: Ethische Anhaltspunkte bei der räumlichen Planung. Etappenbericht auf dem Weg zu einer offenen Diskussion, in: Nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land, Holger Magel zum 60. Geburtstag, hrsg. von Horst Karmann und Josef Attenberger, München 2004, S. 201 ff.
- <sup>4</sup> Weber, Gerlind: Ethics in Planning, PhD-Seminar, Universität für Bodenkultur, Wien 2011; Lendi, Martin: Eröffnungsvortrag: Ethik in der Planung – Eckorientierungen, Wien 2011 (vervielfältigt, zur Publikation vorgesehen).
- <sup>5</sup> Schweitzer, Albert: Kultur und Ethik (1923), in: Gesammelte Werke, von Albert Schweitzer, Bd. V, Zürich 1973, S. 172 ff.; siehe dazu Lendi, Martin: Ethik und Raumplanung. Ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme, in: Ethik in der Raumplanung, hrsg. von Martin Lendi und Karl-Hermann Hübler, S. 220 ff., hier S. 237 ff. Der Grundgedanke der Ehrfurcht vor dem Leben wurde übrigens vom Theologen Karl Barth in seiner Dogmatik aufgenommen, der allerdings die Identität von „Ethik“ und „Ehrfurcht vor dem Leben“ betont ablehnt. Die Fundstellen dazu sind zitiert in der soeben erwähnten Abhandlung von Lendi, Martin: Ethik in der Raumplanung, S. 238.
- <sup>6</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011. Erfreulich hingegen, dass im eben zit. Werk Heinrich Mäding in seinem Beitrag zu den großen Trends nicht nur das Wissen, sondern auch die „Werte“ akzentuiert hervorhebt. Darin darf ein Signal zugunsten der Ethik in der Raumplanung erkannt werden; siehe dazu Mäding, Heinrich: Große Trends, in: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, ARL, S. 21.
- <sup>7</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 228 ff.
- <sup>8</sup> Siehe beispielsweise Altröck, Uwe / Güntner, Simon / Huning, Sandra / Peters, Deike: Perspektiven der Planungstheorie, Berlin 2004; Lendi Martin: Grundorientierungen für die Raumplanung / Raumordnung. Versuch einer Annäherung, in: Perspektiven der Planungstheorie, hrsg. von Uwe Altröck, Simon Güntner, Sandra Huning und Deike Peters, Berlin 2004, S. 21 ff. und das dort verfügbare Literaturverzeichnis. Neuerdings Lendi, Martin: Ethik in der Planung, in: Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, hrsg. von Dietrich Henckel, Kester von Kuczowski, Petra Lau u. a., Wiesbaden 2010, S. 143 ff.; schon früher Lendi, Martin: Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Wien 1998; siehe ferner Lendi, Martin: Planungsphilosophie und ihre Umsetzung, in: Innovative Regionalpolitik, Festschrift für Konrad Goppel, hrsg. von Franz Schaffner, Augsburg 1993, S. 27 ff.
- <sup>9</sup> Kooperative, vertragliche Planung wird in der Regel akzeptiert, wie wenn das Vertragsrecht nicht Teil der Rechtsordnung wäre. Über den Unterschied zwischen privat- und öffentlich-rechtlichem Vertrag wird kaum nachgedacht, schon gar nicht über die rechtlichen Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Vertrags.
- <sup>10</sup> Zu diesen Aspekten siehe aus grundsätzlicher Sicht Mahlmann, Matthias: Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, Baden-Baden 2010; Danielzyk, Rainer / Knieling, Jörg: Informelle Planungsansätze, in: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, hrsg. von der ARL, Hannover 2011, S. 473 ff.; Lendi, Martin: Recht und Politik der Raumplanung, Zürich, 2. Ausg., 1997; Lendi, Martin: Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999; siehe auch nachstehend die Fn. 13 zur Bedeutung des Rechts. Zur Rechtsethik in ihrer Relevanz für die Raumplanung Lendi, Martin: Rechtsethik als Grundlage für die Raumplanung, in: Ethik in der Raumplanung, hrsg. von Martin Lendi und Karl-Hermann Hübler, S. 132 ff.
- <sup>11</sup> Eine knappe Formulierung zu Ethik und Raumplanung findet sich bei Lendi: Ethik und Raumplanung, S. 267: „Die Ethik hält zur Besinnung an, besonnen zu handeln. Ihre Chancen sind das Ungewisse und das Unausweichliche in Raum und Zeit. Der Rückhalt aber ist der Respekt vor dem Leben – allenthalben und über die Zeiten hinweg.“ Fragwürdig ist es, aus meiner Sicht, eine eigene, gleichsam systemgerechte Planungsethik zu entwickeln. Hingegen ist es an der Raumplanung (als Wissenschaft und als öffentliche Aufgabe), offen zu sein für den Diskurs mit den Ethik-Lehren.
- <sup>12</sup> Beispielsweise im Umfeld der Medizin, insbesondere der kurativen. Es kommt nicht von ungefähr, dass medizinische Akademien im Befassen mit der Ethik einen Kerngegenstand ihrer Verpflichtungen sehen, so in jener der Schweiz, während solche zu technischen Wissenschaften, zu den Sozialwissenschaften, zur Raumplanung usw.

- diese Aspekte eher zurückstellen. Die schweizerische Akademie für Technische Wissenschaften (SATW), die sich auch für die Raumplanung zuständig sieht, hat Formulierungen zur Ethik von Architekten und Ingenieuren gewagt, ohne aber breite Aufmerksamkeit zu gewinnen. Sie waren zu allgemein gehalten.
- <sup>13</sup> Die Bedeutung des Rechts für die Raumplanung gründet in der Gegebenheit, dass die Raumplanung nicht nur eine wissenschaftliche Disziplin, sondern auch eine öffentliche Aufgabe ist, so neuerdings – erfreulicherweise – deutlich markiert durch Mäding, Heinrich: Raumplanung als öffentliche Aufgabe, in: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, hrsg. von der ARL, Hannover 2011, S. 11. Die Reflexionen über das Verhältnis Rechtswissenschaft-Raumplanung und zum Verhältnis Planung-Recht haben vor Jahrzehnten Höhepunkte geschaffen, sollten aber immer wieder neu angegangen werden. Siehe dazu Lendi, Martin: Planung-Recht – Reflexionen, in: UPR 10/2004, S. 361 ff., sodann den Vortrag desselben Autors: Dimensionen für Recht, Planung und Politik, gehalten an der Technischen Universität Wien, 3.11.2005, aus Anlass der Herbsttagung des Departementes für Raumentwicklung, Infrastruktur und Umwelplanung. Daraus entstanden mehrere Abhandlungen zur Zukunft als einer Frage an das Recht und zum Ungewissen als Herausforderung des Rechts. Siehe dazu Lendi, Martin: Die Zukunft – eine Frage an das Recht, bedacht vor dem Hintergrund von Recht und Planung, in: *Mélanges Pierre Moor*, hrsg. von Benoit Bovay und Minh S. Nguyeen, Bern 2005, S. 129 ff.; Lendi, Martin: Das Ungewisse als Herausforderung des Rechts – die Zukunft als Auftrag, in: *Auf der Scholle und in lichten Höhen*, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, hrsg. von Martina Caroni, Sebastian Heselhaus, Klaus Mathis und Roland Norer, Zürich / St. Gallen 2011, S. 71 ff. Für Deutschland scheinen mir die Publikationen von Werner Hoppe von besonderem Gewicht. Hoppe, Werner: *Grundfragen des Planungsrechts*, Ausgewählte Veröffentlichungen, Münster 1998; Hoppe, Werner: *Planung*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III: *Das Handeln des Staates*, § 71, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1988.
- <sup>14</sup> Einen eindrücklichen, leicht fassbaren Einblick in die elementaren rechtlichen Anforderungen vermittelt die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19.4.1999 (BV) mit ihren Aussagen zu den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns und zu den Grundrechten, die auch die Raumplanung erreichen (Art. 5 und Art. 7 ff. BV), selbst im Verbund mit den politischen Rechten (Art. 37 ff. BV). Die Bestimmung über die Raumplanung (Art. 75 BV) handelt nicht ausdrücklich von den verfassungsrechtlichen Querbezügen, doch ist die systematische und aus dem gesamten Duktus der Verfassung heraus sinnstiftende Auslegung angezeigt.
- <sup>15</sup> Die Funktion des Planungsermessens für die Raumplanung darf nicht unterschätzt werden. Die Raumplanungsgesetzgebung charakterisiert sich u. a. von daher, wie sie mit dem Planungsermessens umzugehen versteht.
- <sup>16</sup> Zahlreiche Ausnahmen finden sich in der zit. BV. Dies hängt u. a. mit der Möglichkeit von Partialrevisionen aufgrund formulierter Verfassungsinitiativen zusammen, die dem Gesetzgeber häufig genug nicht nur eine Kompetenz übertragen wollen, sondern gleich vorzugeben trachten, welche Ziele zu verfolgen sind. Die Verfassung von 1999 ist übrigens eine formelle Bereinigung mit sog. „sanften“ Änderungen der rund 150-mal teilrevidierten Verfassung von 1874.
- <sup>17</sup> Es ist eine der heikelsten Aufgaben der Lehre vom Recht und insbesondere jener vom Raumplanungsrecht, den Stellenwert von Gleichheit und Gerechtigkeit inmitten des Sachdienlichen zu bestimmen. Die schweizerische Doktrin hat sich mit Hilfe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf die Formel einer abgeschwächten Bedeutung der Rechtsgleichheit im Kontext der betont zweckrationalen Raumplanung „geeignet“. Umso wichtiger ist, deutlich zu erkennen, wie fundamental relevant die Komponente der Ethik wird. Es begegnen sich eben das Zweckmäßige und das Gebotene, nicht primär das Zweckmäßige und das Gerechte.
- <sup>18</sup> Das Raumordnungsgesetz (ROG) der Bundesrepublik Deutschland, heute modifiziert, in der Fassung vom 18.8.1997, sprach in knappen Worten von der „prägenden Vielfalt der Teilräume“ und vom Herstellen „gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ (§ 1 Abs. 2 Ziff. 5 und 6 ROG). § 2 Abs. 2 Ziff. 6 und 7 widmen sich dann ausführlicher den ländlichen Räumen und dem Anheben der Lebensbedingungen – unter dem Marginalen der Grundsätze der Raumplanung, also zentral im ROG. Im teilrevidierten Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 sind die eben zit. Stellen des § 1 zu „Aufgaben und Leitvorstellungen“ nicht mehr enthalten. Bei den Grundsätzen gemäß § 2 finden sich in den Ziffern 2 und 3 des Abs. 2 breitere Darlegungen zur „prägenden Vielfalt des Gesamttraumes und der Teilräume“ sowie zur „Chancengerechtigkeit“ in den Teilräumen. Es wird also neuerdings auf die zitierten rezeptartigen Formulierungen mit knapp gehaltenen Akzenten auf den gleichwertigen Lebensverhältnissen und der prägenden Vielfalt der Teilräume verzichtet, allerdings in einem lehrbuchartigen Stil, zu dem man sich fragen muss, wie hoch der normative Gehalt einzustufen ist. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 27.12.2004 betont in Art. 2 Ziff. 1, die Interessen und natürlichen Gegebenheiten aller Landesteile seien zu berücksichtigen, wendet sich aber nicht *expressis verbis* den ländlichen Räumen zu, setzt hingegen in all seinen Formulierungen voraus, dass es unterschiedliche Räume von unterschiedlicher Qualität gibt. Diese Dimension ist ausgeprägt näher behandelt in: *Ziele und Grundsätze, A 1, Raumstrukturelle Entwicklung Bayerns und seiner Teilräume*, mit Aussagen zu den Grundlagen. Hier wird auf die Teilräume, die gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen, sogar auf eine bevorzugte Behandlung eingetreten. Besonders angesprochen werden auch die Nachhaltigkeit, die Verdichtungsräume und explizit der ländliche Raum, immer in Formulierungen, welche die Politik verpflichten, ohne den Gemeinden oder gar den Bürgerinnen und Bürgern Mitwirkungsrechte resp. sogar Rechtsansprüche zu vermitteln.
- <sup>19</sup> Die Nachhaltigkeit mit ihren Standbeinen der ökonomischen Leistungsfähigkeit, der gesellschaftlichen Solidari-

- tät und des ökologischen Ausgleichs findet ihre Zeitachse in der Verantwortung der kommenden Generationen.
- <sup>20</sup> Der Begriff des Metropolitanraumes weckt unterschiedliche Vorstellungen. Die Unklarheit bringt eine Sprachenvielfalt und wohl auch eine Mehrzahl von Begriffen mit sich. So wird zusätzlich von Metropolregion oder einfach von Metropolräumen gesprochen. Maßgebend ist, von welcher Positionierung und Konkurrenzsituation ausgegangen wird. Das neue Gefäß macht meines Erachtens vor allem dann Sinn, wenn es aus der internationalen Dimension heraus verstanden wird. Es handelt sich also um wirtschaftsstarke Räume von internationaler Exposition und Beachtung in nationaler und internationaler Konkurrenz. Bei einer rein innerstaatlichen Sicht ist der Gewinn eines solchen Raum-Gefäßes fragwürdig.
- <sup>21</sup> Siehe dazu Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung: Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung, Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung, München Dezember 2010; Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung: Metropolitanräume und ländlicher Raum, S. 31 ff. Unschwer zu erkennen: Der Gesamtraum und die Teilräume werden gedanklich auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungstrends ausgerichtet, wobei die faktischen Metropolregionen dem nationalen / internationalen Wettbewerb exponierter sind als die ländlichen Räume; die Erstgenannten werden deshalb nötigenfalls vordringlich zu stärken sein, die Zweiten dürfen nicht zurückfallen. Dies muss Spannungsfelder erzeugen.
- <sup>22</sup> Siehe dazu u. a. SIA: Die Schweiz wird knapp, Tech 21, Nr. 5, März 2010. Es ist zu erwarten, dass sich der Bund mit Revisionsvorschlägen zum Bundesgesetz über die Raumplanung und der Vorlage eines neuen Raumordnungskonzeptes hervortun wird. Vorarbeiten sind im Gang. Derzeit ist ein unverbindlicher Entwurf zu einem nationalen Raumordnungskonzept, vorgelegt durch den Bund, die Kantone und die Städte / Gemeinden, greifbar: Schweizerische Eidgenossenschaft / Konferenz der Kantonsregierungen u. a. (Hrsg.): Raumkonzept Schweiz, Entwurf für die tripartite Konsultation, Bern 2010.
- <sup>23</sup> Auffallend ist, dass es keine strukturierte, allgemeingültige, theoretisch gefestigte Kategorisierung der räumlichen Gebietstypen gibt. Geklärt hat sich, dass die politischen Gebiete nicht identisch sind mit den funktionalen Räumen, auf welchen die Raumplanung als Wissenschaft basieren muss, während sie als öffentliche Aufgabe die Anknüpfung bei den politischen Hoheitsgebieten nicht aufgeben kann. Die Überlappungen von Gebieten und Räumen stellen ein großes Problem dar, sie schließen Governance-Aspekte ein – von Gewicht. Dies gilt übrigens auch für die Metropolitanräume, die immer auch politische Gebiete (in Mehrzahl) betreffen.
- <sup>24</sup> Es ist im Kontext der Raumplanung einer Formulierung von Heinrich Mäding entnommen, siehe Mäding: Raumplanung als öffentliche Aufgabe, S. 15. Eine ganz andere Frage ist, ob mit diesem Stichwort der Fairness auf eine bestimmte Philosophie zurückgegriffen werden soll, beispielsweise auf die Gerechtigkeitslehre von John Rawls (A Theorie of Justice, Cambridge 1971, dt.: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1975), der die Fairness in den Zusammenhang der Lehre von der Gerechtigkeit rückt. Das ist mit guten Gründen vertretbar, nur ist es nicht an der Lehre vom Recht und an der Doktrin der Raumplanung, sich auf eine spezifische philosophische Schule festzulegen.
- <sup>25</sup> Die schweizerische Regionalpolitik hat im Umfeld der ökonomisch dominierten Regionalwissenschaften verschiedene Phasen hinter sich, nämlich der relativ feingliedrigen Regionalisierung mit zentralen Orten, der forcierten Infrastrukturpolitik in den Regionen, der endogenen Entwicklung unter Förderung der sachlichen und menschlichen Potenziale, dann des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (mit Reflexwirkungen auf die Kantone / Gemeinden) sowie der Annäherung resp. des Zusammenführens von strukturstarken und von strukturschwachen Gebieten, unter Umständen über die Kantonsgrenzen hinaus.
- <sup>26</sup> Nominal zur Raumplanung: Art. 75 BV. Die eigentliche Strukturpolitik, welche wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützt, hat ihren Angelpunkt in Art. 103 BV, also nicht im Artikel über die Raumplanung.
- <sup>27</sup> Art. 1 und 3 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22.06.1979. Dieses Gesetz unterscheidet einleitend zwischen Zielen (Art. 1 RPG) und Planungsgrundsätzen (Art. 3 RPG). Die Zielvorgaben können mit „Auftrag und Leitvorstellung“ gemäß § 1 ROG verglichen werden, während die Grundsätze, im RPG Art. 3, im ROG § 2, divergieren. Das schweizerische Recht erkennt darin finale Rechtssätze, die sogar justizabel sind, auch wenn sie vor ihrer Anwendung untereinander und gegeneinander abzuwägen sind.
- <sup>28</sup> In Tat und Wahrheit sind die Koordinationsabsichten schwer einzulösen. Sie stellen hohe Anforderungen an die sektoral gehandhabte Organisation der Bundesverwaltung und an die Abstimmungschancen zwischen Bund und Kantonen. Das Setzen von Schwerpunkten ermöglichen hingegen verfügbare Gelder.



# GESELLSCHAFTLICHE RAUMPRODUKTIONEN

## Was ist gerecht?

**MARTIN SCHNEIDER** || „Raumverhältnisse“ sind ein vernachlässigter Gegenstand von sozialetischen Reflexionen. Der in den Sozial- und Kulturwissenschaften ausgerufene *spatial turn* ist dort noch nicht aufgegriffen worden.<sup>1</sup> Im Folgenden wird dargelegt, welchen Sinn es macht, Räume unter der Perspektive der Gerechtigkeit zu bewerten. Eine Voraussetzung dafür ist ein handlungsorientiertes Raumverständnis. Deswegen wird im Titel auch von gesellschaftlichen Raumproduktionen gesprochen.<sup>2</sup> Davon ausgehend werden zentrale Merkmale von raumbezogener Gerechtigkeit (*spatial justice*) entfaltet. Immer wieder wird dabei auch auf aktuelle Entwicklungen und Diskurse in der Raumordnungspolitik Bezug genommen.

### **GERECHTIGKEIT ALS FAIRNESS: BEKÄMPFUNG VON „UNVERDIENTEN“ BENACHTEILIGUNGEN**

Für die Raumvergessenheit der Sozialethik gibt es einen naheliegenden Grund: Im Zentrum von sozialetischen Reflexionen stehen die sozialen Verhältnisse. Ihre genuine Aufgabe besteht darin, die „konkrete Lebenswirklichkeit des Menschen in ihren sozialen Bedingungen und institutionellen Entfaltungen auf ihre ethische Qualität hin“<sup>3</sup> zu prüfen. Wir tun dies, weil es uns nicht gleichgültig ist, wie die Gesellschaft sozial und institutionell verfasst ist. Wir halten es für unfair, wenn Menschen jene Voraussetzungen fehlen, „die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind“.<sup>4</sup> Und was unfair ist, das ist ungerecht. Die meisten Gerechtigkeitstheorien stimmen darin überein: Die Grundstruktur einer Gesellschaft ist dann gerecht geordnet, wenn faire Ausgangsbedingungen herrschen.

Was meinen Gerechtigkeitstheorien, wenn sie Gerechtigkeit mit Fairness gleichsetzen?

Ihr Ausgangspunkt ist folgender: „Das Leben beginnt ungerecht und es endet ungerecht, und dazwischen ist es nicht viel besser.“<sup>5</sup> Der eine hat das Glück, in guten Verhältnissen geboren zu werden, der andere hat Pech und wächst in einem sozialen Brennpunkt heran. Der eine zieht bei der Lotterie der Natur das große Los, der andere zieht die Niete. Der eine erbt Talent und Durchsetzungs-

kraft, der andere Krankheit und Antriebsschwäche. Der eine ist sein Leben lang gesund, der andere wird mit einer schweren Behinderung geboren. Die Natur und die soziale Herkunft sind ein Gerechtigkeitsrisiko. Die besseren Gene hat sich niemand erarbeitet, die bessere Familie auch nicht. Das Schicksal hat sie ihm zugeteilt.

Hier kommt die soziale Gerechtigkeit ins Spiel. Sie will so etwas wie ein Schicksalskorrektor sein. Niemand soll aufgrund von Dingen, für die er nichts kann, schlechter dastehen im Leben als andere. Wenn wir uns für Gerechtigkeit einsetzen, dann wollen wir dafür sorgen, dass alle Menschen gleiche Lebensaussichten und gleiche Chancen haben. In der einflussreichsten Gerechtigkeitstheorie unserer Zeit, ich meine die von John Rawls, steht dieser Gedanke im Zentrum.<sup>6</sup> Seine Grundüberzeugung ist: In einer gerechten Gesellschaft dürfen „unverdiente Nachteile“ keine Rolle spielen. Dazu zählen seiner Ansicht der Zufall der angeborenen Begabung und der Zufall des familiären und sozialen Hintergrunds, in dem der Einzelne aufwächst. In den Augen von Rawls ist es unfair, wenn die soziale Herkunft und die angeborenen Begabungen sich in einschneidender Weise auf die Lebenschancen von Menschen auswirken. Unfair ist diese Ausgangssituation solange, wie kein Schiedsrichter für faire Ausgangsbedingungen sorgt. Deswegen ist es eine Forderung der Gerechtigkeit, dass der Staat in das Spiel der freien Kräfte eingreift und sich um wirkliche Chancengleichheit bemüht.



An diesem Punkt kommt nun der Raum als ethisch relevante Kategorie ins Spiel. Denn es gibt niemanden, so der Soziologe Pierre Bourdieu, „der nicht durch den Ort charakterisiert wäre, an dem er mehr oder weniger ständig situiert ist.“<sup>7</sup> Für die Chancen und Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen ist es nicht unerheblich, wo er aufwächst – in den Favelas Südamerikas oder in Starnberg, in den Banlieus von Paris oder in einer gated community, im Münchner Stadtviertel Hasenberg oder in Grünwald, in Nord- oder in Südbayern. Wer in einer bevorzugten Wohngegend und Region aufwächst, hat bessere Lebenschancen und Handlungsmöglichkeiten.

Wenn diese Wahrnehmung zutrifft, dann ist der Raum eine „eigenständige Ressource, die Menschen Teilhabechancen und damit mehr oder weniger große Handlungsspielräume eröffnet.“<sup>8</sup>

Für Theorien der sozialen Gerechtigkeit muss diese „Tatsache“ zur Folge haben, dass parallel zur sozialen Herkunft die räumliche Herkunft als sozial-ethisch relevante Größe entdeckt und die Aufmerksamkeit für räumliche Disparitäten gestärkt wird. Demnach ist die Region, in der wir zufällig geboren sind, nicht weniger zufällig als natürliche Begabungen und die soziale Herkunft. So wie die durch natürliche Begabungen und durch die soziale Herkunft bedingten unverdienten Nachteile in einer gerechten Gesellschaft zu kompensieren sind, so gilt es auch, zwischen Teilräumen einen Ausgleich zu schaffen. Die Gerechtigkeit fordert demnach nicht nur, für einen gerechten Ausgleich innerhalb der Sozialstruktur zu sorgen, es geht auch um einen gerechten Ausgleich zwischen prosperierenden Gebieten und wenig entwickelten Regionen.<sup>9</sup>

### **GESELLSCHAFTLICHE RAUMPRODUKTIONEN ALS SOZIALETHISCHER GEGENSTAND**

#### **Unterscheidung zwischen dem Raum als Größenverhältnis und gesellschaftlichen Raumverhältnissen**

Ich habe zu Beginn behauptet, dass in sozialetischen Ansätzen und Theorien der sozialen Gerechtigkeit die Kategorie des Raumes bisher keine eigenständige Rolle spielt. An dieser Stelle möchte ich diese Behauptung ein wenig einschränken. In der entwicklungsethischen Debatte ist der räumliche Bezug von Gerechtigkeitsfragen zumindest implizit immer schon vorhanden, zumeist thematisiert als Ungleichheit zwischen den reichen westlichen Industrienationen und den armen Staaten der südlichen Hemisphäre. Nicht zufällig wird hier immer wieder mit der Zentrum-Peripherie-Metapher gearbeitet und die

asymmetrische Beziehung eines Zentrums zu seinen Peripherien reflektiert. Auch die Forderung nach globaler Gerechtigkeit hat einen räumlichen Bezug. Sie transzendiert die Grenzen der eigenen Gesellschaft und hat eine weltweite, globale Dimension.<sup>10</sup>

Die Forderung nach globaler Gerechtigkeit weist auf eine Eigentümlichkeit der Kategorie des Raumes hin. Sie gibt das räumliche Größenverhältnis an, also das Territorium, innerhalb dessen Gerechtigkeit hergestellt werden soll. Dies weist darauf hin: Die Frage nach Gerechtigkeit setzt die Definition eines räumlichen Bezugsrahmens voraus: Weltgesellschaft, Europa, Nation, Region, Stadt.<sup>11</sup> In diesem Fall werden aber noch nicht gesellschaftliche Raumverhältnisse normativ bewertet. Bei der räumlichen Gerechtigkeit ist daher immer auch noch ein zweiter räumlicher Aspekt im Blick: Innerhalb eines zu bestimmenden räumlichen Bezugsrahmens / Größenverhältnisses werden die Teilräume miteinander verglichen; und es wird geprüft, ob räumliche Disparitäten zu ungerechten Lebensbedingungen führen.

#### **Die soziale Konstitution von Räumen**

In letzterem Fall ist der Raum als gesellschaftlich produzierter Raum im Fokus. Daran zeigt sich: Der Raum ist nicht einfach vorhanden und natürlich gegeben. Der Raum ist vergleichbar mit einer sozialen Struktur. Zum einen geht seine Form auf menschliches Handeln zurück, zum anderen wirken Raumverhältnisse auf menschliches Handeln: Sie ermöglichen menschliches Handeln, schränken es aber auch ein.<sup>12</sup> Weil sich soziale und räumliche Prozesse und Strukturen gegenseitig bedingen, ist es sinnvoll, von gesellschaftlichen Raumproduktionen zu sprechen. Deshalb gibt es auch ein Wechselverhältnis zwischen sozialen und räumlichen Ungleichheiten: Auf der einen Seite wirken sich soziale Ungleichheiten auf den Städte- und Häuserbau, auf die Art der Wohnbedingungen und auf die Zukunftschancen einer Region aus. Auf der anderen Seite werden die Chancen und Handlungsmöglichkeiten von Menschen durch den Geburts- und Wohnort beeinflusst.

#### **Verräumlichung sozialer Ungleichheit**

Wie erwähnt wird die durch die räumliche Herkunft bedingte Benachteiligung im Weltmaßstab meist als asymmetrische Beziehung, als Beziehung zwischen einem Zentrum zu seinen Peripherien beleuchtet. Diese Perspektive kann auch auf kleinere räumliche „Größenordnungen“ angewandt werden. Auch hier sprechen wir von peripheren Räumen. Es gibt auch innerhalb von Staaten Peripherien, eine

Art innergesellschaftlichen „Süden“, in dem sich die Schattenseiten von sozio-kulturellen und ökonomischen Entwicklungen verdichten. Neben großräumigen Unterschieden zwischen Ländern bilden sich auch kleinräumige Differenzen auf regionaler und städtischer Ebene heraus. Empirische Untersuchungen weisen darauf hin, dass es diese nicht nur gibt, sondern dass sie an Bedeutung zunehmen.<sup>13</sup> Demnach zeigt sich ein Gestaltwandel weltweiter Ungleichheit: Die internationale Ungleichheit, also die Ungleichheit zwischen den Nationen, nimmt allmählich ab, doch die innerstaatliche Ungleichheit – im Norden wie im Süden – verschärft sich.<sup>14</sup> Auch innerhalb der Europäischen Union gewinnt der interregionale Vergleich an Bedeutung gegenüber der Ungleichheit zwischen den Ländern. „Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den EU-Mitgliedsländern“ verringern sich und „die regionalen Unterschiede innerhalb vieler Mitgliedsländer“ nehmen zu.<sup>15</sup> Dies hat zur Folge, „dass es zu einer „größeren Gewichtung horizontal-territorialer im Verhältnis zu vertikalen Ungleichheiten“ kommt. Der Soziologe Steffen Mau spricht hier von einer „Verräumlichung sozialer Ungleichheit“.<sup>16</sup> Die Bedeutung einer räumlich orientierten Politik, welche auf die spezifische Dynamik regionaler Disparitäten reagiert, nimmt daher zu.

### **Benachteiligung durch räumliche Herkunft: Faktoren**

Bevor ich diese Frage aus normativer Perspektive vertiefe, sollen an dieser Stelle in einem Zwischenschritt noch einige grundsätzliche Bemerkungen zur Aussage „Benachteiligung durch räumliche Herkunft“ gemacht werden. Dieses Theorem geht davon aus, dass räumliche Disparitäten eine eigenständige Ursache für soziale Benachteiligung und Ausgrenzung sind. In der Soziologie spricht man hier von Orts- bzw. Kontexteffekten. Diese Feststellung darf allerdings nicht so verstanden werden, als ob der Raum an sich eine Wirkung oder einen Effekt hat. Diese Annahme käme einem naiven Geodeterminismus gleich. Die Verschränkung von sozialem und räumlichem Kontext darf nicht in ein einfaches Ursache-Wirkungs-Schema aufgelöst werden. Ob ein Stadtteil oder eine Region benachteiligt ist, hängt von einem Bündel von sozialen Faktoren ab. Hartmut Häußermann und Martin Kronauer gruppieren diese in drei Dimensionen:<sup>17</sup>

- soziales Milieu (normatives Regelsystem),
- materielle Ausstattung und
- Image (symbolische Repräsentation).

Wenn diese drei Dimensionen sich wechselseitig verstärken, werden Ausgrenzungsprozesse hervorgerufen. Das Prekäre an der sozialräumlichen Differenzierung ist die räumliche Konzentration von sozialen Problemen. Orte der Ausgegrenzten werden zu Orten der Ausgrenzung.

Zu beachten ist aber auch: Die negativen Kontexteffekte einer benachteiligten Region ergeben sich nicht alleine aus der räumlichen Konzentration sozial schwacher Haushalte. Eine rein auf Indikatoren basierende Analyse der Häufung von Benachteiligung reicht nicht aus, um die Mechanismen von Abwertungsprozessen zu begreifen.<sup>18</sup> Neben der Erhebung von ökonomischen und sozialen Daten ist es wichtig, sich für die Deutungen und Aneignungsweisen der Bewohner zu interessieren. Inwieweit benachteiligte Räume eine benachteiligende Wirkung haben, hängt von den Einschätzungen und Bewertungen der Bewohner ab.<sup>19</sup> Eine entscheidende Dimension ist dabei die Fähigkeit, inwieweit der Einzelne für die Zukunft noch Pläne und Hoffnungen entwickeln kann. Wenn diese grundlegende Dimension humanen Gestaltungsvermögens bei der Mehrheit nicht mehr vorhanden ist, verfestigt sich die Tendenz, dass der Raum, in dem diese leben, zu einem Ort der gesellschaftlichen Exklusion wird.

Die Wahrnehmungs- und Bewertungsschemata der Bewohner von „ihrer“ Welt sind auch dafür mitverantwortlich, ob die Region, in der man lebt, als „Raum der Perspektiven“ oder als „Raum der Perspektivlosigkeit“ angesehen wird. „Trägt ein ‚hier passiert was‘ oder ‚es wird schon wieder besser‘ im Ruhrgebiet noch ein Stückchen, so sind Gefühle des (politischen) ‚Verlassenseins‘, des ‚Abgehängtseins‘ im Nordosten allgegenwärtig. Diese Wahrnehmungen bleiben aber nicht wirkungslos. In den Abschlussklassen Mecklenburg-Vorpommerns hat sich längst eine ‚Kultur des Weggehens‘ etabliert, denn Hoffnungen auf eine positive Entwicklung gibt es kaum noch.“<sup>20</sup> Das Gefühl, von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung abgehängt zu sein, ist die Grundlage für eine weitere Verschärfung der sozialen Probleme.

Diese Dimension im Auge zu behalten ist schon deswegen wichtig, weil sich daraus Konsequenzen für die Möglichkeit und Fähigkeit ergeben, auf die prekäre Situation in einer bestimmten Region aufmerksam zu machen. Wenn die Mehrheit der Menschen dort keine Perspektive mehr sieht, wehren sie sich auch nicht mehr gegen Benachteiligungen. Sie sind resigniert, verzweifelt oder apathisch. Ihnen gelingt es nicht mehr, Handlungsspielräume für die

Gestaltung des eigenen Lebensraumes (zurück)zugewinnen. Es fehlt ihnen auch die „Power“ und Kompetenz, ihre Interessen „lautstark“ zu artikulieren und sich Gehör zu verschaffen.

### **RÄUMLICHE DIMENSIONEN VON SOZIALER GERECHTIGKEIT – EINE ZWISCHENBILANZ**

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem bisher Gesagten für die Konzeption einer „räumlichen Gerechtigkeit (spatial justice)“? Zwei Gesichtspunkte spielen meiner Ansicht nach eine Rolle:

1. So wie in der Soziologie von einer „Verräumlichung sozialer Ungleichheit“ die Rede ist, so ist es in der Philosophie und in der Sozialethik angebracht, von einer „Verräumlichung von sozialer Gerechtigkeit“ zu sprechen. Demnach ist es nicht nur eine Forderung der Gerechtigkeit, durch die soziale Herkunft und natürliche Begabungen bedingte Nachteile zu kompensieren, sondern auch „Nachteile“, die durch die territoriale Herkunft bedingt sind. Die Menschen sind nicht gleich und es herrschen auch keine gleichen Ausgangsbedingungen. Von Bedeutung sind hier vor allem die Ungleichheiten persönlicher Merkmale und Fähigkeiten, die Disparitäten in den sozialen Verhältnissen und die Unterschiede in den geographischen Bedingungen. Die Chancen und Handlungsmöglichkeiten eines Menschen hängen zum einen von individuellen, familiären und sozialen Faktoren, zum anderen aber auch vom regionalen Kontext ab. Daraus folgt: Menschen, die behindert sind, Menschen, die aus benachteiligten sozialen Verhältnissen stammen und Menschen, die in peripheren Gegenden aufwachsen, haben einen Anspruch auf eine besondere Förderung – eben um ihre Fähigkeiten in spezifischer Weise zu fördern und ihre Teilhabechancen zu erhöhen.

2. Auf diesem Weg könnte das im deutschen Grundgesetz verankerte Gleichwertigkeitspostulat normativ interpretiert werden. Gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, heißt dann nicht in allen Teilräumen für eine strikte Gleichverteilung oder für eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen. Gleichwertig ist nicht gleich.<sup>21</sup> Allerdings darf diese einleuchtende Einschränkung nicht dazu verleiten, auf jegliches Gerechtigkeitsmaß für die Bewertung von Lebensbedingungen zu verzichten. Es wäre ein Fehler, die moralische Intuition, die mit dem Gleichwertigkeitspostulat verbunden ist, ad acta zu legen. Gleichwertigkeit zielt auf eine Gleichheit im Sinne von Chancengleichheit. Das

heißt: Alle müssen die gleichen Chancen für die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten und für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben haben.

### **IDEOLOGIEKRITISCHE PERSPEKTIVE: KRITIK DES METROPOLREGIONEN-PARADIGMAS UND DES WETTBEWERBSREGIONALISMUS**

Zu den Aufgaben von Philosophie und Sozialethik gehört es auch, in ideologiekritischer Manier gesellschaftlich und politisch wirksame „Meinungsführerschaften“ zu hinterfragen. Dazu zählt die öffentlichkeitswirksame Entwertung des Gleichwertigkeitspostulats. Meines Erachtens hat sich hier in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel vollzogen. In offiziellen politischen Texten wird zwar immer noch von Gleichwertigkeit gesprochen. Das mit diesem Postulat verbundene „Ethos“ prägt aber nicht mehr die Raumentwicklung. Eine andere Formation – besser: ein anderes Entwicklungsmodell – ist an seine Stelle getreten. Eine auf Förderung von wirtschaftlichen Wachstumszentren setzende Politik prägt seit den 1990er-Jahren den Raumplanungsdiskurs.<sup>22</sup> Der Paradigmenwechsel zeichnet sich nicht nur dadurch aus, dass Peripherisierungsprozesse billigend in Kauf genommen werden, sie sind auch politisch gewollt – unter Zuhilfenahme sozioökonomischer und vor allem demographischer Argumente. Nicht selten wird diese Strategie mit dem Gießkannen-Argument untermauert.<sup>23</sup> Auf Bundes- und Länderebene, aber auch auf EU-Ebene, geht der Trend eindeutig zur Förderung von Metropolregionen, die zu Leuchttürmen der wirtschaftlichen Entwicklung werden sollen. Andere Regionen, die eine Unterstützung dringender benötigen, gehen leer aus. Die Förderung von strukturschwachen Regionen beschränkt sich mehr und mehr auf eine Hoffnung, nämlich darauf, dass sich von den Leuchttürmen und Metropolen Wachstumsimpulse auf das Umland ausbreiten und auch dort Wachstum erzeugen bzw. beschleunigen.<sup>24</sup>

Dieser Ansatz bedeutet eine Abkehr vom Leitbild „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Wenn der wirtschaftliche Standortwettbewerb zwischen Regionen zunimmt und es vorrangig darum geht, die „eigene“ Region zu stärken, um sie für den Wettbewerb mit anderen Regionen fit zu machen, dann führt die Stärkung einer Region zur Schwächung einer anderen Region. In einem Wettbewerb gibt es Gewinner und Verlierer. Wenn sich Kraftzentren, Innovationskerne und Cluster bilden, „dann entstehen zugleich und unweigerlich neue Hinterhöfe“.<sup>25</sup>

Strukturschwachen Regionen bleibt hier nichts anderes übrig, als auch auf Ausstrahlungseffekte von Metropol- bzw. Clusterregionen zu hoffen. In den Genuss von diesen wird aber nur das unmittelbare Umland kommen, alle anderen Räume sind mehr oder weniger sich selbst überlassen. Ob und wie nationale oder europäische Raumordnungspolitik eine Verantwortung für eine Umverteilung von Wohlstand hat, gerät dabei immer mehr aus dem Blick.

Einen Ausweg aus dem Dilemma Räumlicher Ausgleich vs. Wettbewerbsregionalismus könnte die Mobilität bzw. Migration bieten. Dieser Weg hat auch eine normative Komponente. Denn der Gerechtigkeitsgrundsatz, dass niemand aufgrund seiner Herkunft in seinen Lebensaussichten benachteiligt ist, kann prinzipiell auf zwei Wegen gelöst werden: Entweder werden die benachteiligten Regionen gezielt gefördert, um gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen (Stichwort: Föderalismus, Entwicklungshilfe). Oder jeder wird in die Lage versetzt, sich dorthin begeben zu können, wo ihm die Chancen zur Entfaltung seiner Lebenschancen am größten erscheinen (Stichwort: Mobilität, Migration).<sup>26</sup> Letzteres gehört zu den großen Freiheitsversprechen in der Moderne: Der Raum weitet sich. Er ist kein Container mehr. Ich kann mich fortbewegen, auswandern etc. – in der Hoffnung, dort bessere Lebensaussichten zu haben. In diesem Sinn können räumliche Ungleichwertigkeiten durch die Förderung von individueller Mobilität kompensiert werden.<sup>27</sup> Dies ist nicht nur eine Möglichkeit, sondern realiter eine sich ständig steigernde Tendenz: zum einen bedingt durch Migrationsbewegungen aus den sog. Entwicklungsländern, zum anderen bedingt durch die innereuropäischen und innerdeutschen Wanderungsbewegungen. Weil gerade junge und qualifizierte Menschen in strukturschwachen, peripheren Regionen keine Perspektive für die Zukunft sehen, verlassen sie das als sinkend wahrgenommene Boot. Damit kommt eine Abwärtsspirale in Gang, die letztlich alle Lebensbereiche erfasst.<sup>28</sup> Durch Mobilität wird daher Ungleichheit nicht abgebaut, sondern verschärft. Auch differieren Mobilitätsraten je nach sozialer Gruppe. Junge und gut qualifizierte Menschen sind eher mobil „als gering qualifizierte und ältere Menschen. Das gleiche gilt für Familien und Alleinerziehende, für die räumliche Mobilität mit größeren Schwierigkeiten behaftet ist als für Alleinstehende. Zusätzlich ist selektive Wanderung natürlich dafür verantwortlich, dass sich das Humankapital der Abstromregion

weiter verschlechtert. Überalterung, ein hoher Anteil von Transferempfängern, Arbeitslosigkeit und schließlich eine schrumpfende Bevölkerung sind langfristige Folgen selektiver Wanderungsprozesse.“<sup>29</sup> Dies verstärkt die Kultur der Perspektivlosigkeit, die wiederum – wie erwähnt – ein zentraler Indikator dafür ist, dass eine Region „abgehängt“ ist.

### **DIE MORALISCHE INTUITION DES GLEICHWERTIGKEITSPOSTULATS**

Ein reiner Wettbewerbsregionalismus wird dazu führen, dass die Starken gestärkt und die Schwachen geschwächt werden bzw. nicht darin unterstützt werden, sich aus ihrer Rückständigkeit und ihrem Abgehängtsein zu befreien. Papst Paul VI. hat in der Entwicklungszyklika, in *Populorum progressio* (1967), eine derartige Spaltung mit der Lazarus-Erzählung aus dem Lukasevangelium verglichen (Lk 16, 19-31). Menschen aus wohlhabenden Gegenden gleichen seiner Ansicht nach oft dem „reichen Prasser“, der so tut, als kenne er den Bettler Lazarus nicht, „der vor seiner Tür liegt“. Wenn überhaupt, dann kriegen die Armen, die vor den Türen der Reichen stehen, nur die Brosamen von ihren Tischen ab (Nr. 83). Papst Pius VI. stellt dieser Konstellation eine andere gegenüber: das Bild von einer Welt, „wo der arme Lazarus an derselben Tafel mit dem Reichen sitzen kann“ (Nr. 47), statt draußen vor der Tür zu liegen.

Dies ist meines Erachtens auch die moralische Intuition des Gleichwertigkeitspostulats. Menschen aus strukturschwachen Regionen sollen nicht abgehängt werden. Sie sollen nicht das Gefühl haben, vor der Tür einer Metropolregion zu sitzen und auf Brosamen hoffen zu müssen. Menschen aus strukturschwachen Regionen haben die Erwartung, fair behandelt zu werden. Eine Voraussetzung dafür ist, dass man ihre Anliegen ernst nimmt, sich mit ihnen an einen Tisch setzt und Perspektiven erarbeitet. Der Anspruch, für gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen, zielt letztendlich nicht auf die Entwicklung von Räumen, sondern auf die Teilhabe- und Beteiligungschancen der dort lebenden Menschen. Um sie muss es uns gehen, um ihre Würde, um ihre Gleichwertigkeit. Meines Erachtens ist dies auch der tiefer liegende Grund, warum sich die Menschen in Niederbayern und in Passau über den Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung so geärgert haben. Sie fanden die Art und Weise, wie ihre Region beschrieben bzw. eingeordnet wurde, als demütigend. Dies hat ihren Stolz verletzt. Man kann auch sagen: ihre Würde. Dass

sie sich aber mit geballter Wut gegen die Klassifikationen wehrten, ist übrigens ein Zeichen dafür, dass die Passauer noch nicht abgehängt sind. Denn aus soziologischer Sicht ist ein zentrales Kennzeichen von „perspektivlosen“ Regionen, dass die Bewohner sich mit der prekären Situation abfinden und von außen kommende Etikettierungen übernehmen. Wenn die Menschen einer Region keine Hoffnung mehr in die Zukunft haben, hat auch der Raum, in dem sie leben, keine mehr. Deswegen ist es auch so problematisch, strukturschwache Räume mit Container-Etikettierungen zu versehen. Schon Bezeichnungen wie „schwache Regionen“, „rückständige Gebiete“, „benachteiligte Wohnbezirke“ usw. führen zu Stigmatisierungen. Die Etikettierungen prägen die öffentliche Wahrnehmung in einer Weise, „die den Wohnort schnell wieder zu einer Art Schicksal werden lässt“. <sup>30</sup> Einen Ausweg aus dieser Falle bietet der Blick auf den „Raum der Perspektiven“. Es reicht nicht, die Häufung und Konzentrationen von Benachteiligungen zu analysieren. In erster Linie hängt es vom „Raum der Perspektiven“ ab, ob und wie stark der Einzelne von in einem Gebiet sich konzentrierenden und kumulativ sich verstärkenden Abwärtsspiralen „mitgerissen“ wird.

#### **DAS ZIEL VON CHANCENGLEICHHEIT: BEFÄHIGUNGSGERECHTIGKEIT**

Zur Bekräftigung des normativen Gehalts des Gleichwertigkeitspostulats bietet es sich an, den Befähigungsansatz (Capability-Ansatz) des Ökonomen Amartya Sen und der Philosophin Martha C. Nussbaum zu rezipieren. <sup>31</sup> Beim Befähigungsansatz stehen die realen Möglichkeiten von Personen im Mittelpunkt, ihre je eigenen Fähigkeiten zu entwickeln und in einer selbstbestimmten Weise zu nutzen. Ein springender Punkt des Befähigungsansatzes ist die Frage, welche Freiheiten und Chancen die einzelnen Menschen tatsächlich oder wirklich haben. Wichtig ist dabei, dass nicht nur die Fähigkeiten und Kompetenzen im Menschen im Blick sind, sondern auch „äußere“ Faktoren wie persönliche Merkmale, Behinderungen, soziale Verhältnisse und geographische Bedingungen.

Der Befähigungsansatz hat sich mittlerweile in unterschiedlichen Anwendungsgebieten etabliert. Die Human Development Reports der Vereinten Nationen hat er beeinflusst. Aber auch in Diskussionen über die staatliche Sozialpolitik wird verstärkt auf den Befähigungsansatz zurückgegriffen. <sup>32</sup> Der Befähigungsansatz bietet auch für das bisher weniger erschlossene Gebiet von Raumplanungen viel-

fältige Anknüpfungspunkte. <sup>33</sup> Auf folgende Aspekte kann hier meines Erachtens zurückgegriffen werden:

1. Gemäß dem Befähigungsansatz reicht es nicht aus, die für die Raumplanung bedeutsame Leitlinie der „Herstellung von Gleichwertigkeit“ im Sinne von Gleichverteilung von Gütern, Ressourcen und Infrastruktureinrichtungen zu verstehen. Die distributive Aufgabe konzentriert sich nicht einfach auf die Zuteilung von Gütern, sondern zielt auf die Entwicklung von Befähigungen und auf die Erschließung von Freiheits- und Teilhabespielräumen ab.

2. Befähigungen können nur dann gefördert werden, wenn auf die spezifischen sozialen und räumlichen Kontexte eingegangen wird. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden nicht dadurch hergestellt, dass durch zentrale Planungen „hinterherhinkende Gebiete“ modernisiert werden. Stattdessen gilt es, bei den Lebens-Erfahrungen und dem Wissen der vor Ort lebenden Bürger anzusetzen. Anstatt Bevormundung muss die Befähigung der Menschen im Vordergrund stehen. Der konkrete Mensch, der immer in ein soziales und räumliches Umfeld eingebettet ist, muss Ausgangspunkt und Ziel, Subjekt und Träger aller Entwicklung sein. Dieser Grundsatz hat auch Folgen für die Raumbilder: Weg vom Bild eines homogenen, geometrisch-zonierten Raumes, der aus der Vogelperspektive (panoramatischer Blick) wahrgenommen und gestaltet werden kann, hin zu einem Bild von Räumen, für die gerade deren unterschiedliche Strukturierung und Gliederung eigentümlich ist, also weg von der Verübersichtlichung und Vereinheitlichung zur Vielfalt und Buntheit.

3. Ein zentrales Ziel des Befähigungsansatzes ist es, die Freiheit und Eigeninitiative der Menschen zu fördern. Damit rückt das „tätige Subjekt“ <sup>34</sup> und die Förderung seiner Fähigkeiten und Potenziale in den Mittelpunkt (empowerment). Die Menschen werden nicht „als passive Empfänger der Wohltaten ausgeklügelter Entwicklungsprogramme“ gesehen, sondern als Individuen, die grundsätzlich in der Lage sind, „ihr eigenes Schicksal erfolgreich zu gestalten und einander zu helfen“. <sup>35</sup>

Die Zukunft einer Region oder einer Stadt kann demnach nicht durch zentrale Programme, Konzepte oder Planungen gesichert werden, sondern durch die Menschen vor Ort. Aus Sicht der christlichen Sozialethik kann dieses Ziel bestärkt werden. Denn gemäß dem Prinzip der Subsidiarität ist es eine Pflicht, Menschen darin zu unterstützen, „selbstverantwortete Macht (power) zu gewinnen und dazu zu befähigen, möglichst autonome Akteure ihrer eigenen besseren Lebensqualität zu werden“. <sup>36</sup> Alle

Maßnahmen und Programme müssen daher Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Das heißt: Die einzelnen, in konkreten Räumen lebenden Menschen und Gruppen sollen darin unterstützt werden, ihre eigenen Kräfte und Kompetenzen zu entdecken, zu bündeln und zu organisieren. Dahinter steht der Anspruch, „den Bewohnern benachteiligter Quartiere den Gestaltungsraum und die Selbstkontrolle über ihr Lebensumfeld zurückzugeben“.<sup>37</sup> Dies setzt voraus, „dass die benachteiligenden Quartiere und ihre Bewohner nicht länger einzig und allein als ‚Problemgebiete‘ und ‚Problemgruppen‘, also defizitär gesehen werde[n] – dies ist in der Regel die Betrachtungsweise von außen. Es sollte vielmehr von innen heraus ein Blick dafür entwickelt werden, worin die Potenziale eines Gebietes zu sehen sind und wo sich Ressourcen für eine Entwicklung erschließen lassen“.<sup>38</sup> Markus Vogt hat diese Grundorientierung „Die Stärke der Schwachen“ genannt. Als Beispiel hierfür dienen ihm die sozialpädagogischen Strategien zur Bewältigung sozialer und gesundheitlicher Krisen (Ressourcenansatz, Empowerment, Salutogenese).<sup>39</sup>

Vogt zeigt, dass gerade Christen den Anspruch haben müssen, sich an der Stärke der Schwachen zu orientieren. Der Gott, der mit den Schwachen ist, macht die Schwachen stark. Gottes Liebe macht den Anderen zu einem Subjekt, zu einem Subjekt, das in Würde und mit „aufrechtem Gang“ leben kann.

Was ich hier in vielleicht schönen, für viele idealistisch klingenden Sätzen formuliert habe, ist die Langfassung eines Satzes, der in der Präambel der Schweizerischen Verfassung von 1999 steht: „Die Stärke eines Volkes misst sich am Wohl der Schwachen.“ Die Stärke eines Volkes misst sich am Wohl der Schwachen – nicht am Bruttosozialprodukt und am Exportüberschuss, auch nicht am Wachstum von Metropolregionen. Ein Staat ist dann stark, wenn es ihm darum geht, soziale Ungleichheiten zu beheben und für gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen. Er ist nicht dann stark, wenn er die Starken stark macht, sondern wenn er die Schwachen stärkt, indem er ihre Stärken fördert.

## || MARTIN SCHNEIDER

Theologischer Grundsatzreferent des Diözesanrates der Katholiken der Erzdiözese München und Freising

## ANMERKUNGEN

- <sup>1</sup> Zum spatial turn vgl. Döring, Jörg / Thielmann, Tristan (Hrsg.): *Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften*, Bielefeld 2008. Eben diese Lücke habe ich mit meiner Dissertation zu schließen versucht. Sie wird in Kürze unter dem Titel „Raum – Mensch – Gerechtigkeit. Sozialethische Anmerkungen zur Kategorie des Raumes“ veröffentlicht.
- <sup>2</sup> Der Begriff „Raumproduktionen“ geht zurück auf die Raumtheorie von Henri Lefebvre (Lefebvre, Henri: *La production de l'espace*, Paris 1986).
- <sup>3</sup> Heimbach-Steins, Marianne: Wozu dieses Buch, in: *Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch*, Bd. 1: Grundlagen, hrsg. von Ders., Regensburg 2004, S. 7-18, hier S. 7.
- <sup>4</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 1, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/lis20100209\\_1bv1000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/lis20100209_1bv1000109.html), Stand: 20.10.2011.
- <sup>5</sup> Prantl, Heribert: Korrektur des Schicksals, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20/21.2.2010, S. 57.
- <sup>6</sup> Vgl. Rawls, John: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M., 8. Aufl., 1994.
- <sup>7</sup> Bourdieu, Pierre: *Meditationen. Zur Kritik der scholastischen Vernunft*, Frankfurt a. M. 2001, S. 173.
- <sup>8</sup> Neu, Claudia: Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2006, S. 8-15, hier S. 9.
- <sup>9</sup> Vgl. Barlösius, Eva: Gleichwertig ist nicht gleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2006, S. 16-22, hier S. 19.
- <sup>10</sup> Vgl. Vogt, Markus: *Globale Nachbarschaft. Christliche Sozialethik vor neuen Herausforderungen*, München 2000; Bergmann, Sigurd: *Raum und Geist. Zur Erdung und Beheimatung der Religion – eine theologische Ästhetik des Raumes*, Göttingen 2010, S. 22-27. So wie es bei der globalen Gerechtigkeit um eine räumliche Erweiterung der normativen Perspektive geht, so bei der intergenerationellen Gerechtigkeit um eine zeitliche Erweiterung (vgl. Veith, Werner: *Intergenerationelle Gerechtigkeit. Ein Beitrag zur sozialethischen Theoriebildung*, Stuttgart 2006).
- <sup>11</sup> Vgl. Neu: *Territoriale Ungleichheit*.
- <sup>12</sup> Vgl. Löw, Martina: *Raumsoziologie*, Frankfurt a. M. 2001.
- <sup>13</sup> Vgl. BUND u. a. (Hrsg.): *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie*, Frankfurt a. M., 2. Aufl., 2008, S. 78.
- <sup>14</sup> Vgl. ebd.; vgl. Mau, Steffen / Verwiebe, Roland: *Die Sozialstruktur Europas*, Konstanz 2009, S. 265-269; Mau, Steffen: *Ungleichheitsdynamiken im europäischen Raum, in: Große Armut, großer Reichtum. Zur Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, hrsg. von Ulrich Beck und Angelika Pöferl, Berlin 2010, S. 352-355; Mau, Steffen / Büttner, Sebastian: *Regionalisierung sozialer Ungleichheit im europäischen Integrationsprozess, in: Soziale Ungleichheit in der erweiterten Europäischen Union*, hrsg. von Anton Sterbling und Maurizio Bach, Hamburg 2008.
- <sup>15</sup> Ziegler, Astrid: *Europas Regionen zwischen Ausgleich und Wachstum*, in: *Kritische Regionalwissenschaft. Gesell-*

- schaft, Politik, Raum – Theorien und Konzepte im Überblick, hrsg. von Wolfgang Krumbein, Hans-Dieter von Frieling, Uwe Kröcher und Detlev Sträter, Münster 2008, S. 301-328, hier S. 308; vgl. Mau / Verwiebe: Die Sozialstruktur Europas, S. 267 f.; Mau: Ungleichheitsdynamiken im europäischen Raum.
- <sup>16</sup> Mau: Ungleichheitsdynamiken im europäischen Raum, S. 352, 355.
- <sup>17</sup> Vgl. Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin: Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto, in: Prekariat, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, hrsg. von Robert Castel und Klaus Dörre, Frankfurt a. M. / New York 2009, S. 113-130.
- <sup>18</sup> Vgl. Kronauer, Martin / Vogel, Berthold: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte?, in: An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, hrsg. von Hartmut Häußermann, Martin Kronauer und Walter Siebel, Frankfurt a. M. 2004, S. 235-257, hier S. 237.
- <sup>19</sup> Vgl. Schroer, Markus: Soziologie, in: Raumwissenschaften, hrsg. von Stephan Günzel, Frankfurt am Main 2009, S. 354-369, hier S. 363 f.; Ders.: Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raumes, Frankfurt a. M. 2006, S. 250 f.
- <sup>20</sup> Neu: Territoriale Ungleichheit, S. 10 f.
- <sup>21</sup> Vgl. Barlösius: Gleichwertig ist nicht gleich.
- <sup>22</sup> Vgl. Sinz, Manfred: Metropolregionen, in: Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, hrsg. von Dietrich Henckel, Kester von Kuczukowski, Petra Lau u. a., Wiesbaden 2010, S. 325-330.
- <sup>23</sup> Vgl. Kaltenbrunner, Robert: Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik?, in: Informationen zur Raumentwicklung 6-7/2006, S. 393-395, hier S. 395. Auch das viel diskutierte Papier des Zukunftsrates der bayerischen Staatsregierung wendet sich gegen das Gießkannenprinzip (S. 34). Zur Zurückweisung des Vorwurfs der Gießkannenförderung vgl. Bruch-Krumbein, Waltraud: Cluster versus Ausgleich. Die Vereinnahmung regionalpolitischer Ausgleichsinstrumente durch die Clusterpolitik, in: Kritische Regionalwissenschaft. Gesellschaft, Politik, Raum – Theorien und Konzepte im Überblick, hrsg. von Wolfgang Krumbein, Hans-Dieter von Frieling, Uwe Kröcher und Detlev Sträter, Münster 2008, S. 279-300, hier S. 286 f.
- <sup>24</sup> Vgl. Ziegler: Europas Regionen zwischen Ausgleich und Wachstum, S. 326, 328.
- <sup>25</sup> Kaltenbrunner: Der Unterschied zum Gleichen, S. 394.
- <sup>26</sup> Vgl. Schroer, Markus: Jenseits funktionaler Differenzierung? Räumliche Ungleichheiten in der Weltgesellschaft, in: Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, Teilband 2, hrsg. von Karl-Siegbert Rehberg, Frankfurt a. M. / New York 2006, S. 862-875, hier S. 862 f.
- <sup>27</sup> Vgl. Strubelt, Wendelin: Auf der Suche nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenem Sinn der Zeit?, in: Informationen zur Raumentwicklung 6-7/2006, S. 305-308, hier S. 308.
- <sup>28</sup> Vgl. Häußermann, Hartmut: Stadt – Land, in: Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, hrsg. von Stephan Lessenich und Frank Nullmeier, Bonn 2006, S. 256-272, hier S. 261.
- <sup>29</sup> Mau: Ungleichheitsdynamiken im europäischen Raum, S. 355.
- <sup>30</sup> Schroer: Jenseits funktionaler Differenzierung?, S. 873; vgl. Ders.: Räume, Orte, Grenzen, S. 249 f.
- <sup>31</sup> Vgl. Sen, Amartya: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München / Wien 2000; Ders.: Die Idee der Gerechtigkeit, München 2010; Nussbaum, Martha C.: Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit, Berlin 2010.
- <sup>32</sup> Vgl. Cremer, Georg / Kruijff, Gerhard: Solidarität fördern – zu Eigenverantwortung ermutigen. Für eine Sozialpolitik der Befähigung, in: Stimmen der Zeit 228/2010, S. 699-711.
- <sup>33</sup> Vgl. Sen: Die Idee der Gerechtigkeit, S. 254 f., Anm.
- <sup>34</sup> Vgl. Sen: Ökonomie für den Menschen, S. 22.
- <sup>35</sup> Ebd., S. 22 f.; Satzteile wurden umgestellt.
- <sup>36</sup> Tremmel, Hans: Subsidiarität – ein sozialetisches Strukturprinzip für die Soziale Arbeit, in: Solidarische Gesellschaft. Christliche Sozialethik als Auftrag zur Weltgestaltung im Konkreten, hrsg. von Konrad Hilpert und Thomas Bohrmann, Regensburg 2006, S. 63-77, hier S. 66; vgl. Herriger, Norbert: Empowerment in der sozialen Arbeit. Eine Einführung, Stuttgart, 3., erw. und aktual. Aufl., 2006.
- <sup>37</sup> Alisch, Monika / Dangschat, Jens S.: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit, Opladen 1998, S. 17; vgl. ebd., S. 229-233.
- <sup>38</sup> Ebd., S. 232.
- <sup>39</sup> Vgl. Vogt, Markus: Die Stärke der Schwachen. Vorstudien zu einem sozialetischen Programm, in: Münchner Theologische Zeitschrift 60/2009, S. 2-17.

# DIE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT DER BAYERISCHEN REGIONEN IM PROGNOSE ZUKUNFTSATLAS

**HOLGER BORNEMANN / KATHLEEN FREITAG** || In Deutschland geht die Schere zwischen Regionen mit Top-Zukunftschancen und Regionen mit Zukunftsrisiken immer weiter auseinander. Gleichzeitig stellen Prozesse wie der demografische Wandel, der zunehmende Fachkräftemangel sowie die steigende Komplexität und Dynamik von Wirtschaftsprozessen die Regionen vor hohe Herausforderungen. Um den Herausforderungen mit geeigneten Konzepten begegnen zu können, ist es wichtig, die eigenen Kompetenzen und die Positionierung im Standortwettbewerb zu kennen. Die Zukunftsfähigkeit der bayerischen Kreise und kreisfreien Städte im nationalen Standortwettbewerb steht im Fokus dieses Beitrages.

## EINFÜHRUNG

Dass die Diskussion um Ethik und Normen wichtig ist, sehen wir gerade im Bereich der Wirtschaft. Würde der große schottische Moralphilosoph Adam Smith nicht allzu oft verkürzt zitiert werden, dann wüsste man, dass menschliches Handeln nicht nur aus Eigennutzmotiven gespeist wird, sondern auch durch Einfühlung in andere Menschen, die in die Folgen des eigenen Tuns für das Gemeinwohl mit einbezogen werden. Adam Smith sagt, dass der Eigennutzen durch Regeln und Normen gezügelt werden sollte. Laissez-faire und die unsichtbare Hand des Marktes sind nicht alles. Er ist der Ansicht, dass dem Tun ein Rahmen gegeben werden soll! Also Normen! Andere Normen und Werte hätten womöglich die aktuelle Finanzkrise und manche der dadurch verursachten Auswüchse verhindern können.

Um Normen und Werte geht es auch in der aktuellen Diskussion. Was ist gerecht für die Regionen in Bayern? Welches Bild haben wir über den Raum, wie soll der Raum aussehen, wie sollen die Räume miteinander interagieren? Die durch den Zukunftsrat ausgelösten Diskussionen zeigen die Aktualität des Themas für Bayern, aber auch die Brisanz.

In diesem Beitrag wird auf Basis des Zukunftsatlas der Prognos AG die aktuelle Situation der bayerischen Regionen näher beleuchtet. Dabei wird das Thema Zukunftschancen aufgegriffen, ohne die Frage zu beantworten, wie die einzelnen Regionen künftig aussehen sollen. Aus dem Zukunftsatlas der Prognos kann man sehr schön ableiten, dass Räume

im Hinblick auf ihre Zukunftschancen sehr verschieden sind. Das was sein soll, bestimmt der Zukunftsatlas allerdings nicht! Die Ergebnisse des Zukunftsatlas sind eine gute Ausgangsbasis, um Politik für die Räume auf eine sachliche Grundlage zu stellen.

Im Ausland wird Deutschland zunächst sehr stark mit Bayern in Verbindung gebracht. Denn, Bayern steht für eine hohe Wirtschafts- und Innovationskraft, ist Sitz bedeutender Weltkonzerne wie Siemens oder BMW, internationaler Verkehrsknotenpunkt, eine bekannte Tourismusdestination und zugleich ein Standort mit ausgeprägtem Wohlstand und einer hohen Lebensqualität. Bayern verfügt folglich über das Image eines Standortes mit hoher Zukunftsfähigkeit. Aber, wie der Zukunftsatlas der Prognos AG zeigt, sind auch in Bayern die Zukunftschancen nicht über alle Regionen gleich verteilt. So findet man im Freistaat sowohl Regionen mit Top-Zukunftschancen als auch Regionen mit leichten Zukunftsrisiken. Bayern ist damit das Bundesland mit den größten regionalen Disparitäten. Aber was ist nun der Zukunftsatlas?

## DER PROGNOSE ZUKUNFTSATLAS – EINE METHODISCHE EINFÜHRUNG

Der Zukunftsatlas der Prognos AG ist ein Instrument zur Bewertung der Zukunftsfähigkeit der 412 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland. Anhand von 29 ausgewählten makro- und sozioökonomischen Indikatoren werden die Stärken und Schwächen der Kreise und kreisfreien Städte analysiert und vergleichend gegenübergestellt (Standort-



Ranking). Die ausgewählten Indikatoren bilden die Zukunftsfähigkeit der Regionen in folgenden wirtschaftlich und gesellschaftlich bedeutsamen Themenfeldern ab: Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb & Innovation sowie Wohlstand & soziale Lage. Neben der thematischen Zuordnung der Indikatoren auf die vier Themenfelder beschreiben die Indikatoren zwei unterschiedliche Dimensionen. Zum einen sind Indikatoren erfasst, die den Status quo, also den „Ist-Zustand“, darstellen und zum anderen sind

solche Indikatoren in das Indikatorenset aufgenommen, die die Dynamik, also die Veränderung im Zeitverlauf beschreiben. Methodisch ergibt sich das Ranking der Kreise und kreisfreien Städte aus dem Gesamtindex, der sich aus den Teilindices der 29 makro- und sozioökonomischen Indikatoren zusammensetzt. Bei der Berechnung wurde darauf geachtet, dass Größeneffekte relativiert werden und damit alle Regionen über die „gleichen Chancen“ im Ranking verfügen.

### DIE ZUKUNFTSFÄHIGKEIT DER BAYERISCHEN REGIONEN IM BUNDESVERGLEICH

Der Blick auf die Deutschlandkarte des Zukunftsatlas (Abb. 1) zeigt, dass in Deutschland hinsichtlich der Zukunftschancen sowohl ein Ost-West-Gefälle als auch ein Nord-Süd-Gefälle besteht. Während sich Süddeutschland als Standort mit den höchsten Zukunftschancen präsentiert, weisen vier von fünf Kreisen und kreisfreien Städten in Ostdeutschland Zukunftsrisiken auf. Trotz des nach wie vor beste-

henden Nord-Süd- und Ost-West-Gefälles ist die Deutschlandkarte innerhalb der letzten fünf Jahre heterogener geworden. Gebiete mit Strukturproblemen und Zukunftsrisiken sind nicht mehr allein auf den Osten Deutschlands oder den ländlichen Raum beschränkt. Auch periphere Regionen beispielsweise in Rheinland-Pfalz oder Städte im Ruhrgebiet weisen zunehmend Strukturprobleme auf.

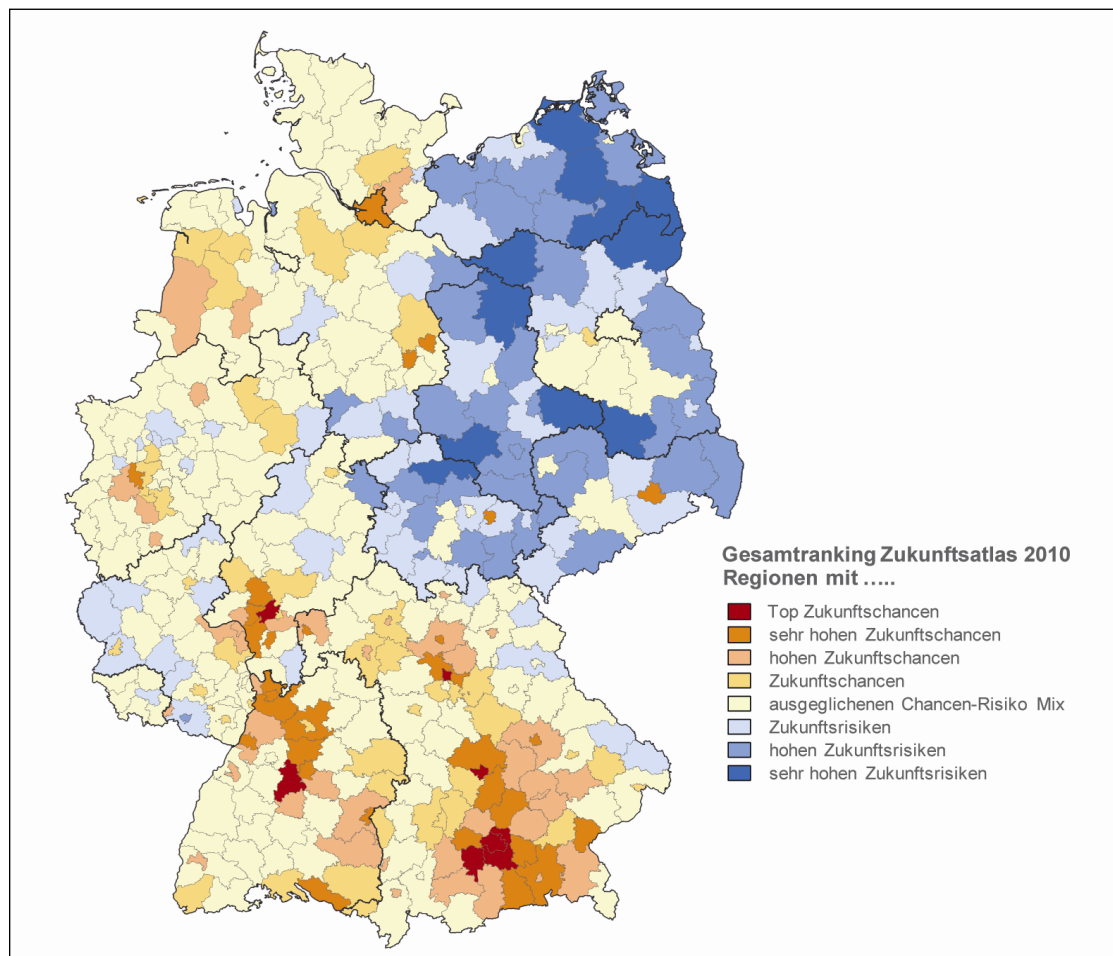


Abb. 1: Gesamtranking des Prognos Zukunftsatlas 2010, Prognos AG 2011

Der Freistaat Bayern ist dadurch gekennzeichnet, dass er die wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands, aber auch einige relativ schwach entwickelte Regionen beheimatet. So befinden sich die Region München und die Region Nürnberg-Erlangen im Zukunftsatlas unter den Regionen mit Top-Zukunftschancen. Auch liegen 47 der 100 „stärksten“ deutschen Kreise und kreisfreien Städte in Bayern. Demgegenüber weisen einige periphere Räume im Nordosten Bayerns sowie in Randlagen des bayerischen Waldes eine vergleichsweise geringe Dynamik und leichte Zukunftsrisiken auf und gehören damit zu den schwächeren Regionen in Westdeutschland.

Betrachtet man die bayerischen Kreise und kreisfreien Städte anhand ihrer momentanen Standortstärke (Teilindex „Stärke“) und ihrer regionalen Entwicklungsdynamik (Teilindex „Dynamik“), ergibt sich ein nochmals differenzierteres Bild (siehe Abb. 2). Die Region München und die Region Nürnberg-Erlangen gelten demnach als die Standorte mit der höchsten Wettbewerbsstärke in Deutschland und zeichnen sich zudem durch eine über-

durchschnittliche Dynamik aus. Assoziationen mit Bayern sind eng mit den beiden Metropolregionen verbunden. Die Regionen verfügen mit zahlreichen renommierten Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen über eine ausgezeichnete Forschungslandschaft, die in enger Verflechtung mit den Unternehmen leistungsfähige Cluster bilden. Mit dem „Medical Valley Metropolregion Nürnberg“ und dem Münchner Biotechnologie-Cluster „Personalisierte Medikamentenentwicklung“ gehören die beiden bayerischen Metropolregionen beispielsweise zu den Gewinnern der Spitzencluster-Wettbewerbe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

Ein Großteil der Regionen im Nordwesten und Südwesten Bayerns zeichnet sich durch eine im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittliche Standortstärke aus, erreicht jedoch nur unterdurchschnittliche Entwicklungsdynamiken. Um die aktuelle Standortstärke und Wettbewerbsposition halten zu können, sind diese Regionen gefordert, neue Entwicklungsprozesse anzustoßen und wieder an Dynamik zu gewinnen.

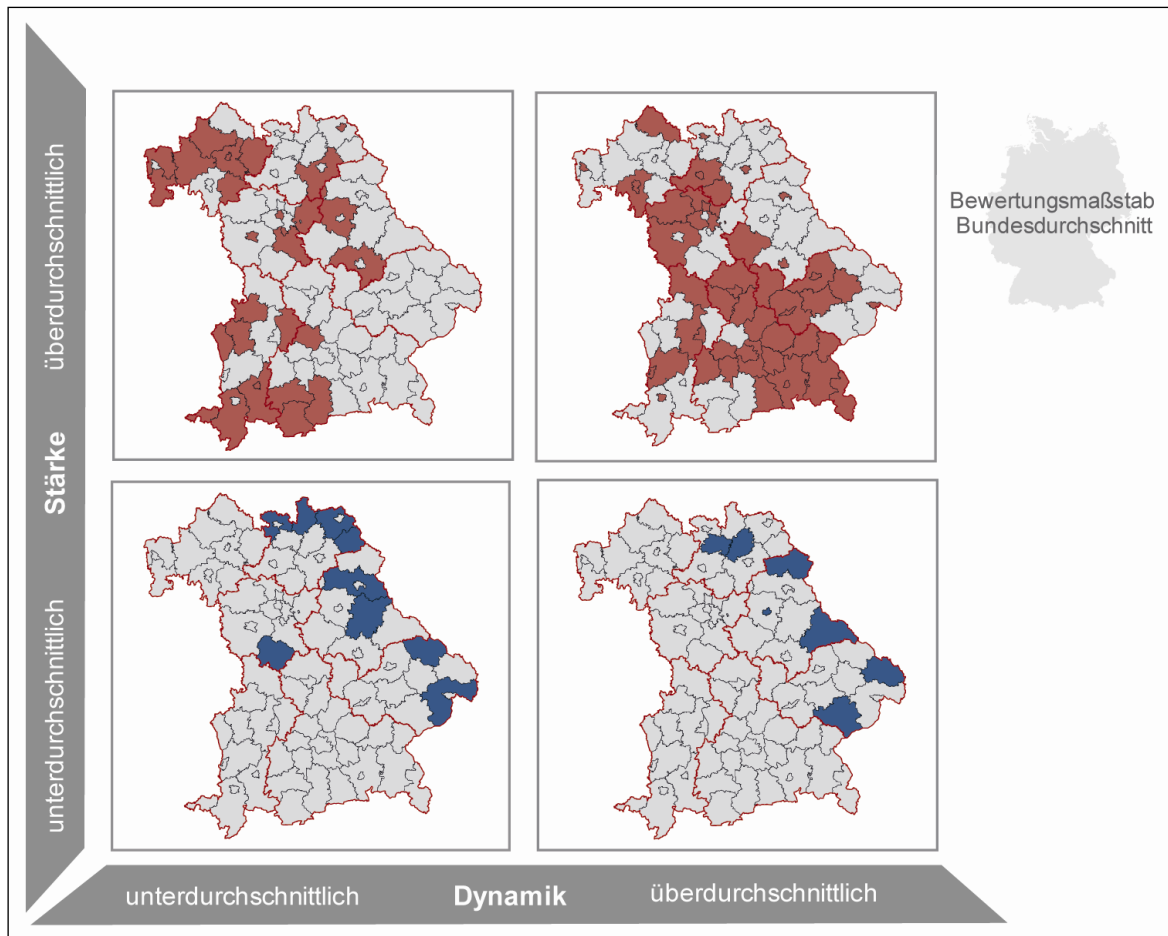


Abb. 2: Zusammenspiel von Stärke und Dynamik, Prognos AG 2011

Die strukturschwachen Regionen und damit Regionen, die durch eine unterdurchschnittliche Standortstärke geprägt sind, konzentrieren sich in Bayern vor allem auf den Nordosten und das Grenzgebiet zu Tschechien. Während in einigen Kreisen bereits ein leichter Aufholprozess spürbar ist, fallen andere Regionen aufgrund der geringen Entwicklungsdynamik im Standortwettbewerb weiter zurück.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die regionalen Unterschiede in Bayern anhand ausgewählter Indikatoren der vier zentralen Themenfelder des Prognos Zukunftsatlas näher beleuchtet.

## DEMOGRAFIE

Mit einem Bevölkerungswachstum von 0,2 % im Zeitraum 2006 bis 2009 blieb die Bevölkerungszahl im Freistaat Bayern, im Gegensatz zur Entwicklung in vielen anderen Bundesländern, stabil. Trotz der noch stabilen Bevölkerungsentwicklung hat sich auch im Freistaat Bayern die Bevölkerungsdynamik gegenüber dem Zeitraum 2000 bis 2005 deutlich abgeschwächt. Zurückzuführen ist dies auf die signifikant sinkenden Wanderungsgewinne, welche die kontinuierlich steigenden Sterbeüberschüsse immer weniger kompensieren können.

Dabei verläuft die demografische Entwicklung in den Teilräumen Bayerns sehr unterschiedlich. Unter den Regierungsbezirken verzeichnete im Zeitraum 2006 bis 2009 lediglich Oberbayern Bevölkerungsgewinne, was vor allem auf den Verdichtungsraum München zurückzuführen ist. Allein in der Stadt München wuchs die Bevölkerungszahl um 3,3 % an, nur Potsdam wies unter den 412 Kreisen und kreisfreien Städten in Deutschland ein höheres Bevölkerungswachstum auf. Die Landeshauptstadt wächst wieder schneller als ihr Umland und steht damit stellvertretend für den sich in mehreren deutschen Großstädten abzeichnenden Trend der Reurbanisierung.

Auch in den übrigen bayerischen Regierungsbezirken beschränkt sich das Bevölkerungswachstum fast ausschließlich auf einzelne Städte, während sich in vielen ländlichen Räumen die Bevölkerungszahl verringert. Von sehr hohen Bevölkerungsverlusten sind Oberfranken, das nördliche Unterfranken sowie die Grenzregionen zu Tschechien betroffen. Eine tragende Rolle bei der Entwicklung spielen die Wanderungsbewegungen der jungen Erwachsenen. Gerade in peripher gelegenen ländlichen Regionen sehen junge Menschen nach der Schule oder Ausbildung vielfach keine ausreichend attraktiven Perspektiven und wandern ab. Die Städte, die als

zentrale Ausbildungs- und Hochschulstandorte fungieren, gewinnen hingegen an junger Bevölkerung. So weisen in Bayern mit den starken Zentren München und Nürnberg-Erlangen einzig die Regierungsbezirke Oberbayern und Mittelfranken eine positive Wanderungsbilanz in der Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen auf.

Entsprechend der „Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2029“ wird die Schere zwischen den Wachstumsregionen München und Nürnberg-Erlangen und den auch künftig stark von Bevölkerungsrückgängen betroffenen Räumen in Oberfranken, aber auch in der Oberpfalz und Unterfranken, weiter auseinandergehen. Gleichzeitig geht der Rückgang der Bevölkerung mit einer Verschiebung in der Altersstruktur einher. Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur wird in den peripheren gelegenen ländlichen Räumen überproportional stark voranschreiten.

Der Bevölkerungsrückgang und die Veränderung der Altersstruktur haben erhebliche Auswirkung auf die technische Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsversorgung. Vor allem die stark schrumpfenden Regionen werden zunehmend mit Problemen der Tragfähigkeit kommunaler Infrastrukturen (Bildung, Verkehr, Gesundheit etc.) konfrontiert sein.

## ARBEITSMARKT

In Deutschland geht die Schere zwischen Regionen mit hohen Arbeitsmarktchancen und Regionen mit einer angespannten Arbeitsmarktsituation immer weiter auseinander. Die besten Arbeitsmarktbedingungen sind, neben den Stadtstaaten, in Hessen, Bayern und Baden-Württemberg vorzufinden. Folglich behauptet sich Süddeutschland erfolgreich als Kraftzentrum der deutschen Wirtschaft.

In Bayern konnten im Zeitraum 2006 bis 2010 nahezu alle Regionen Beschäftigung aufbauen, kleinräumig ist jedoch hinsichtlich des Wachstumsniveaus ein Nord-Süd-Gefälle festzustellen. Während die Metropolregion München und die Mehrzahl der städtischen Zentren mit einem Beschäftigungswachstum von über 6 % über gute Arbeitsmarktstrukturen verfügen, schneiden vor allem die Regionen im nördlichen Ober- und Unterfranken schwächer ab. Die Arbeitslosenquoten liegen aber auch in diesen Regionen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Aufgrund der spezifischen Wirtschaftsstrukturen ist der Akademikeranteil vor allem in den wirtschaftlichen Zentren München und Nürnberg-Erlangen besonders hoch. Jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte verfügt in der Landeshaupt-

stadt über einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss, in Erlangen sind es sogar 26,3 %. Damit liegt Erlangen in Deutschland an führender Position. Im Gegensatz zu diesen Zentren weist die Mehrheit der Kreise in Niederbayern, der Oberpfalz, Oberfranken sowie im westlichen Mittelfranken mit Werten von unter 5 % einen stark unterdurchschnittlichen Akademikeranteil auf. Dabei werden mit der wachsenden Bedeutung forschungsintensiver Industrien und wissensintensiver Dienstleistungen auch in den nächsten Jahren die Anforderungen der Unternehmen an die Qualifikation der Arbeitskräfte weiter steigen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zum einen und den steigenden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen zum anderen wird der Wettbewerb um gut qualifizierte Fachkräfte den wirtschaftlichen Erfolg von Regionen künftig wesentlich beeinflussen.

Zudem herrscht bereits heute in zwei Dritteln der bayerischen Kreise und kreisfreien Städte mit Arbeitslosenquoten von unter drei Prozent nahezu Vollbeschäftigung vor. Das Thema der frühzeitigen Fachkräfterekrutierung, insbesondere von Hochschulabsolventen, aber auch von Personen, die über eine duale Berufsausbildung verfügen, ist in vielen bayerischen Regionen bereits heute von sehr hoher Relevanz. Mit dem Auseinanderfallen von Arbeitskräfteangebot und Nachfrage zu Gunsten der Arbeitnehmer spielen auch weiche Faktoren wie Lebensqualität, Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf sowie Kultur- und Freizeitangebote bei der Entscheidung für oder gegen einen Arbeits- und Wohnort zunehmend eine Rolle. Vor diesem Hintergrund werden vor allem in peripher gelegenen Regionen, die über Defizite bei den weichen Standortfaktoren verfügen, die Herausforderungen der erfolgreichen Anwerbung von Fachkräften überproportional steigen.

### **WETTBEWERB & INNOVATION**

Auch hinsichtlich der Wettbewerbsstärke und Innovationskraft behaupten sich Bayern und Baden-Württemberg als führende Standorte in Deutschland. Die Innovationskraft und Technologieorientierung des Freistaates spiegelt sich u. a. in einem sehr hohen FuE-Personalbesatz (Personal in Forschung und Entwicklung) sowie in einer überdurchschnittlichen Patentintensität wider.

Hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur weisen vor allem jene Branchen langfristig positive Zukunftsaussichten auf, die sich durch eine hohe Technologie- und Wissensintensität auszeichnen und diese

in Form von Produkt- und Prozessinnovationen nutzbar machen. Auch gehören die Integration von Querschnittstechnologien sowie eine hohe Präsenz auf den Weltmärkten zu den wesentlichen Charakteristika wirtschaftlicher Zukunftsfelder. Zu den Zukunftsfeldern der deutschen Wirtschaft gehören der Maschinenbau, Fahrzeugbau, Mess-, Steuer-, Regeltechnik, Informations- und Kommunikationstechnologien, hochwertige Unternehmens- und Forschungsdienstleistungen, Logistik und Gesundheitswirtschaft. In Bayern sind diese Zukunftsfelder mit einem Beschäftigtenanteil von 32,1 % überdurchschnittlich vertreten (Deutschland: 29,5 %). Ein höherer Besatz mit wirtschaftlichen Zukunftsfeldern wird in Bremen, Baden-Württemberg und Hamburg erreicht. Regionale Schwerpunkte in Bayern finden sich in Oberbayern, Unterfranken, der Region Nürnberg-Erlangen und in Teilen Schwabens sowie an einigen Einzelstandorten der Automobilindustrie. Diese Regionen verfügen aufgrund ihrer Branchenstruktur über hohe Wachstumspotenziale.

Die Metropolregionen München und Nürnberg liegen mit ihren Wettbewerbs- und Innovationsleistungen nicht nur in Bayern, sondern auch deutschland- und europaweit an führenden Positionen. Die hohe Gründungsintensität und die gute Wirtschaftsleistung sind dabei das Resultat einer starken Fokussierung auf wirtschaftliche Zukunftsfelder und Cluster, der Existenz zahlreicher Konzernzentralen und einer exzellenten Forschungslandschaft.

In Teilen Oberfrankens, Mittelfrankens und der Oberpfalz gibt es hingegen unterdurchschnittlich viele Arbeitsplätze in den Zukunftsfeldern der deutschen Wirtschaft. Gleichzeitig sind diese Regionen durch eine unterdurchschnittliche Wettbewerbs- und Innovationsleistung geprägt. Die Investitionen der Industrie sind zudem vergleichsweise gering. Auch schlägt sich die strukturelle Schwäche dieser Regionen in einer insgesamt geringen wirtschaftlichen Dynamik nieder.

### **WOHLSTAND & SOZIALE LAGE**

Bayern ist, gefolgt von Baden-Württemberg, das wohlhabendste und sozial stärkste Bundesland in Deutschland. Auch kleinräumig betrachtet, zeichnen sich bis auf wenige Ausnahmen nahezu alle Regionen in Bayern durch ein hohes bis sehr hohes Wohlstandsniveau und ein starkes soziales Umfeld aus. Mit den Landkreisen Starnberg, München, Ebersberg, Eichstätt, Pfaffenhofen und Landshut liegen beispielsweise die sechs deutschen Regionen mit dem höchsten Wohlstandsniveau in Bayern, vier davon

in der Region München. Zugleich sind zwei Drittel der Kreise und kreisfreien Städte des Freistaates unter den Top 100 und damit im ersten Viertel des deutschlandweiten Rankings im Bereich Wohlstand & soziale Lage platziert.

Das hohe Wohlstandsniveau spiegelt sich unter anderem in einer überdurchschnittlichen Kaufkraft wider. Mit einem Kaufkraftindex von 108 (Deutschland 100) ist Bayern das Flächenland mit der höchsten Kaufkraft in Deutschland. Auch die geringe Zahl von Transferleistungsempfängern ist Ausdruck des hohen Wohlstandsniveaus in Bayern. Nur 3,8 % der bayerischen Bevölkerung leben in

Bedarfsgemeinschaften (Deutschland: 8,1 %). In keinem anderen Bundesland fällt der Anteil niedriger aus.

Auffällig ist, dass sich die Landkreise gegenüber den Städten bei den sozialen Indikatoren tendenziell besser positionieren können. So reicht in den bayerischen kreisfreien Städten die Spannweite der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Einwohner von 4,5 % bis 10,7 % und in den Landkreisen von 1,1 % bis 6,3 %. Die gleiche Tendenz lässt sich auch in Bezug auf die Kriminalitätsrate feststellen. Die Konzentration sozialer Problemlagen auf die Städte ist aber kein typisch bayerisches Phänomen.

### REGIONSGRUPPEN IN BAYERN

Beispielregionen	Wettbewerb & Innovation	Arbeitsmarkt	Demografie	Wohlstand & soziale Lage
Stadt/LK München, Ingolstadt, Erlangen, Freising, Erding, Forchheim	+	+	+	+
Stadt Regensburg, Stadt Schweinfurt, Stadt Augsburg, Stadt Nürnberg	+	+	+	-
Starnberg, Altötting, Miesbach	+	+	-	+
LK Regensburg, Ostallgäu, Kelheim	+	-	+	+
Stadt Würzburg, Stadt Ansbach, Memmingen, Kaufbeuren	-	+	+	+
Günzburg, Weißenburg-Gunzenhausen	-	-	+	+
Miltenberg, LK Fürth, LK Schweinfurt, Main-Spessart, LK Aschaffenburg	+	-	-	+
Kronach, Freyung-Grafenau, Regen	-	-	-	+
Stadt Hof, Stadt Amberg, Stadt Weiden	-	+	-	-

+ über Bundesdurchschnitt    
 - unter Bundesdurchschnitt

Abb. 3: Ausgewählte bayerische Kreise und kreisfreie Städte nach Regionsgruppen, bestimmt anhand der vier Teilindices des Zukunftsatlas, Prognos AG 2011

Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Strukturen und Entwicklungen ergeben sich für die einzelnen Regionen spezifische Herausforderungen. Anhand der vier Teilindices lassen sich die Kreise und kreisfreien Städte in Bayern nach ihren Stärken und Schwächen zu Regionsgruppen zusammenfassen (siehe Abb. 3). Zu den Regionen mit einer sehr hohen Wettbewerbsfähigkeit, guten Arbeitsmarktperspektiven und positiver demografischer und sozialer Entwicklung zählen weite Teile der Region

München sowie Ingolstadt und Erlangen. Davon zu unterscheiden sind Regionen mit bedeutender Wettbewerbsfähigkeit und guten Arbeitsmarktperspektiven, aber ersten demografischen Problemen wie die Landkreise Starnberg, Altötting oder Miesbach. In Oberfranken sowie nahe der tschechischen Grenze befinden sich hingegen einzelne Regionen mit einer vergleichsweise niedrigen Wettbewerbsstärke, abnehmenden Arbeitsmarktperspektiven und Abwanderungstendenzen.

### **SCHLUSSFOLGERUNG: BAYERN MIT FLEXIBLEN RAUMZUSCHNITTEN RICHTIG ERFASSEN**

Die Analyse der Zukunftsfähigkeit der 412 deutschen Kreise und kreisfreien Städte zeigt das Ausmaß räumlicher Disparitäten innerhalb Bayerns auf. Man sieht, dass Bayern sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen besitzt. Eine Wirtschaftspolitik, die die bayerischen Regionen angemessen berücksichtigen will, muss diese Erkenntnis aufgreifen. Nur eine differenzierte Betrachtung der Verteilung von Problemen und Chancen ermöglicht die Entwicklung maßgeschneiderter Handlungs- und Lösungskonzepte auf Basis regionsspezifischer Voraussetzungen.

Die Ergebnisse des Zukunftsatlas zeigen aber auch: Bedingt durch die Vielschichtigkeit der Verteilung von Chancen und Risiken zwischen den Regionen in Bayern reichen die klassischen Abgrenzungen als Analyseebene nicht mehr aus. Die Räume sind je nach den – die Zukunft bestimmenden – Themenfeldern (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb & Innovation sowie Wohlstand & soziale Lage) anders abzugrenzen. Eine eindimensionale Betrachtungsweise wird der Erfassung der Komplexität lokaler Herausforderungen und Zukunftspotenziale nicht gerecht und erscheint für die Situation in Bayern nicht angemessen zu sein. Eine Einordnung der bayerischen Regionen ausschließlich in die beiden Kategorien „Leistungszentren“ und „die anderen Räume“ kann den Anforderungen der Raumordnung nicht genügen.

Für die Identifizierung der zukünftigen räumlichen Leitbilder für Bayern scheint somit eine Layer-Analyse nötig, die bisher noch nicht erfolgt ist. Erforderlich ist eine Abbildung der Räume Bayerns in flexiblen Zuschnitten (Konzept „flexibler Räume“) mit wahlweise regionalen und internationalen Bewertungsmaßstäben für die Regionen. Diese Analyse erscheint für Bayern noch auszustehen.

---

#### **|| HOLGER BORNEMANN**

Geschäftsfeldleiter Strukturpolitik & Regionalentwicklung, Prognos AG

---

#### **|| KATHLEEN FREITAG**

Senior Beraterin Geschäftsfeld Strukturpolitik & Regionalentwicklung, Prognos AG



# STADT BRAUCHT LAND, MEHR DENN JE

**MARK MICHAELI** || Globale Herausforderungen verschieben langfristig die Gleichgewichte zwischen Stadt und Land zugunsten des ländlichen Raums. Die hieraus erwachsenden Potenziale müssen erkannt und konsequent und zeitnah in regional verankerter Wertschöpfung für eine nachhaltige ökologische, soziale und ökonomische Entwicklung des ländlichen Raums erschlossen werden. Werden wir, wie in der Stadt, eine Renaissance des ländlichen Raumes erleben?

Kaum ein ambitionierter Feuilletonartikel zum Thema der globalen räumlichen Entwicklung verzichtet heute auf die Eröffnung, das 21. Jahrhundert sei wohl das Jahrhundert der Städte und führt zur Darlegung dieser These globale Statistiken an, welche die Mehrheit der Weltbevölkerung in den urbanen Knoten der globalisierten metropolitanen Netzwerke beheimatet sieht. Die ursächliche Abhängigkeit des räumlich-funktionalen Konzeptes „Stadt“ und seines Hinterlandes bleibt hingegen selbst bei einer auf Systemzusammenhänge fokussierenden Diskussion der Problematik und seiner daraus erwachsenden Herausforderungen gern auf der Strecke.

Nur verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit zog noch in jüngster Vergangenheit der mit der Urbanisierung einhergehende grundlegende Wandel der ländlichen Räume und ihrer Bedeutung im globalen urbanen System auf sich. Und auch die in den letzten Monaten verstärkt in den Massenmedien aufgegriffenen Probleme im ländlichen Raum, Herausforderungen wie z. B. das „Land Grabbing“ scheinen in sicherem Abstand räumlich und intellektuell fern verortet.

Indes scheint auch im hiesigen ländlichen Raum praktisch alles in Bewegung geraten, was bislang als die wenigen Konstanten im dynamischen Umbau einer zunehmend globalisierten Welt gegolten hatte. Dessen ungeachtet ist zumindest in der Breitediskussion das Wissen zur aktuellen Realität, der Gegenwart des ländlichen Raums und letztlich damit auch seiner zurzeit stattfindenden grundlegenden Umwälzung praktisch unverändert geblieben und so – gänzlich unbeabsichtigt – durch (Prä-) Konzeptionen ersetzt worden oder einfach verschwunden. Diese Vorurteile vom Funktionieren

des Landes und die tatsächliche Situation „auf dem Land“ scheinen immer weiter auseinanderzudriften.

Dabei ist doch gerade der zielgerichtete Entwurf und die praktische Umsetzbarkeit von Plänen und Konzepten in ihrem Wesen von einer möglichst realitätsnahen, dennoch modellhaften Abbildung des aktuellen Raums und seiner Entwicklungspfade abhängig.

## LEARNING FROM THE CITY?

Erinnern wir uns: Einer ähnlichen Schere zwischen einer planerisch niedergelegten und damit rechtlich verankerten Konzeption des Raumes und der Praxis seiner tatsächlichen Entwicklung standen wir in der jüngsten Historie unseres Lebensraumes bereits mehrfach gegenüber. Sowohl die ausufernden suburbanen Entwicklungen in den stark urbanisierten Regionen Europas als auch die mit der Schrumpfung einhergehenden Umbau- und (De-)Urbanisierungsprozesse entzogen und entziehen sich zunehmend dem Selbstverständnis und der Praxis eines klassischen Städtebaus, der Landschaftsgestaltung oder einer tradierten Raumplanung. Und sogar die zeitlich viel früher anzusiedelnde Krise der Städte, welche längst wieder einer zumindest gefühlten Renaissance der Städte gewichen ist, manifestierte sich zunächst in einer gewissen Ratlosigkeit der Planung gegenüber unerwartet aufkommenden zeitgenössischen Phänomenen der Aneignung, Nutzung und Produktion des urbanen Raums. So mündete die Krise des Raumes nicht selten auch in eine Krise der planenden Disziplinen, welche sie veranlasste, eine Repositionierung ihrer Aufgaben, ihrer Werkzeuge und ihrer Arbeitsumfelder anzugehen. Als wichtiges, den bisherigen Wissenskanon



der Planung sinnvoll bereicherndes Resultat dieser notwendigen Auseinandersetzung ist z. B. die Tatsache, dass ein relativ statisches Stadtverständnis einem dynamischem gewichen ist. Und es ist in der Rückschau als eine große Errungenschaft der letzten Jahrzehnte zu betrachten, dass einem längst tot gesagten Patienten, der Stadt, mit diesen neuen, zeitgenössischen Ansätzen Lebenschancen eingehaucht und erfolgreich entwickelt werden konnten.

Ende der 1960er-Jahre schienen die Städte am Ende und mit den Mitteln der Planung kaum erneuerbar. Die von der amerikanischen Soziologin Jane Jacobs Anfang des Jahrzehnts so eindrucksvoll geschilderten „selbsterstörerischen Kräfte von Diversität und Erfolg“ hatten zu einem sozioökonomischen und soziokulturellen Umbau des Urbanen geführt, in dem die Stadt nicht mehr als Nährboden für Kreatives, sondern als unwirtliche, abweisende Umgebung wahrgenommen wurde, gegen die sich zu immunisieren sei. Nur am Rande sei hier erwähnt, dass zeitgleich damit eine enorme Suburbanisierungswelle ins Umland der Städte schwappte.

„Neue Ideen brauchen alte Häuser“, stellte Jane Jacobs in ihrer heute wieder zum festen Literaturkanon des Städtebauers gehörenden Schrift fest und legte damit eine Spur hinsichtlich der Entdeckung neuer, bislang unausgenutzter Ressourcen für die städtische Entwicklung und – letztlich – einer urbanen Renaissance, die notabene weniger aus einem quantitativ nennenswerten Rückzug in die Kernstädte, sondern vielmehr (innerhalb einer gesamthaft wachsenden Bevölkerung der urbanisierten Regionen) zu einer Stabilisierung der Einwohnerzahlen in den Kernstädten führte. „Alte Häuser“ – ungenutzte Gebäude böten Raum für die Entfaltung neuer, bis dato ungeahnter Möglichkeiten multipler urbaner Lebensstile. So wurde die wiederbesiedelte Fabrikanlage in Form des Loftes zur Ikone eines vollkommen neuen Verständnisses von städtischer Gesellschaft, städtischem Raum und eben auch von städtischer Planung. Kees Christiaanse legt eindrücklich in seinem „City as Loft“ die Vorzüge einer solchen Lesart des sich entwickelnden Raumes dar: Anstatt maßgeschneiderter Masterpläne schlug er nun eine Art Integration von räumlichen und strategischen Plänen vor, welche einerseits offen für unterschiedliche Zukunftsszenarien, andererseits durch ihre räumliche Attraktivität leicht aneignbar seien. Dass damit der Planer und Entwerfer aus der Rolle des omnipotenten Gestalters einer ganz bestimmten Zukunftskonzeption in die Rolle des Anstifters und Ermögli-

chenden durchaus unterschiedlicher Konzeptionen zurücktreten musste, soll hier allerdings weniger als unerwünschter Kontrollverlust als vielmehr als ernsthafter Schritt zu einer Kongruenz von räumlicher Konzeption und räumlicher Realität des Entwerfens interpretiert werden. Entscheidend ist, in der Identifizierung von spezifischen Potenzialen des urbanen Bestandes und der konsequenten Integration von neuen Akteuren und neuen Programmen eine vollkommen neue Ressource für den Stadtbau erschlossen zu haben und damit den Wandel als sozioökonomisches Prinzip sinnvoll verwertet zu haben.

### NACHHALTIGE ÖKONOMIEN DES RAUMS

Der letzte Satz mag irritieren, impliziert er doch ein allzu ökonomisches Weltbild. Und doch geht kein Weg an dieser Lesart vorbei – der Rückführung der räumlichen Entwicklung aus einer „Neben- oder Sonderökonomie“ wie zum Beispiel Förderprogrammen oder Sonderinvestitionen zu einer spezifischen Realökonomie, in welcher der Raum respektive die Stadt primär als Produktionsmittel und erst in zweiter Linie als Wert an sich betrachtet wird. Eine feine aber wichtige Differenzierung, welche der Wirtschaftshistoriker Orhan Esen mit Blick auf den Wandel städtischer Raumproduktionsweisen und dadurch die städtische Qualität bedrohende Ungleichheiten in jüngster Vergangenheit als entscheidend einstuft: Raum reproduziert sich nicht, um Raum zu sein, sondern um die notwendige Struktur für die Produktion von Gütern oder Wissen anzubieten.

Diesem Verständnis folgend wäre die vornehmste Aufgabe der Planung damit die Bewirtschaftung des Raumes in Sinne des Schaffens eines sich selbst regenerierenden Kreislaufes, der nicht nur eine räumliche, sondern auch eine zeitlich nachhaltige Perspektive beinhalten muss. Und in der Tat ermöglichte das sozioökonomische Umfeld der Planung bislang den Betrieb eines solch produktiven Motors: Raumentwicklung generierte Wachstum, Wachstum erzeugte direkt oder indirekt Investitionsmittel, Investitionsmittel flossen in die Raumentwicklung und so weiter und so fort. Im klassischen Sinne wäre damit die räumliche Infrastruktur zu betrachten.

Esen fokussiert bei diesen Feststellungen allerdings nicht auf eine funktionalistische Stadt als räumliche Maßnahme zur Herstellung dieses produktiven Kontextes, hingegen schwebt ihm eine Infrastruktur vor, welche im Wandel auf sich ver-

ändernde Anforderungen von Gesellschaft, Ökonomie und zur Verfügung stehenden Ressourcen eingeht: eine ständig sich anpassende Aneignung des Raumes, um dessen Produktivität und damit Überlebensfähigkeit nachhaltig zu sichern.

Dieser Gedanke von nachhaltiger räumlicher Entwicklung findet sich bereits bei Reimut Jochimsen in den 1960er-Jahren als dritte Kategorie der so genannten „personellen“ Infrastruktur wieder.

Jochimsens Verständnis von Leistungsfähigkeit von Infrastruktur fußt neben technischen Anlagen und institutionellen Rahmenbedingungen ebenfalls auf Aspekten der Motivation, des Ausbildungsstandes und dem unternehmerischen Willen der Akteure. Erlauben wir uns nochmals den Blick auf die so genannte Renaissance der Stadt, gerade sie ist bezeichnenderweise durch den Wandel dieser dritten Kategorie von Infrastruktur gezeichnet. Anlagen wie Industriebrachen, Fabrikationshallen oder Lagergebäude, die bis anhin kaum zur Weiterverwendung denkbar gewesen wären, wurden aufgrund veränderter Lebensstile und Wohnwünsche plötzlich zu potenziell besiedelbaren Gefäßen und konnten so in den urbanen Verwertungskreislauf zurückfinden. Hierdurch katalysiert, entstanden attraktive Flächen für Wohnen und Arbeiten an bislang trotz guter Lage im städtischen Netz tot geglaubten Standorten und untermauerten so die oben bereits erwähnten Thesen von Jane Jacobs. Manchester, Berlin, Kopenhagen, das Ruhrgebiet oder Leipzig sind nur wenige Beispiele für diese Wende.

Gerade an Beispielen wie dem Ruhrgebiet wird aber auch ersichtlich, dass sich diese Wende weniger in der Anrufung tradiert städtischer Bilder als vielmehr in der umfassenden Auseinandersetzung mit einer neuen räumlichen Wertschöpfung in der Region vollzieht. Natürlich stellt die Identität des Gebietes eine in die Verwertung der Potenziale einbringbare Ressource oder Kapital dar. Der entscheidende Erfolgsfaktor ist jedoch die konsequente Erschließung des räumlich spezifischen Kontextes und seiner Potenziale zur Wertgeneration. Für die oben genannten Beispiele wurde eine solche Potenzialerschließung konsequent und so manches Mal in durchaus schmerzlichen Prozessen erfolgreich angeschoben.

Und genau hier sei der Bogen in den ländlichen Raum zurückgeschlagen. Die heutige Diskussion ist allzu sehr in der Wiederherstellung von tradierten Wertschöpfungssystemen gefangen. Indes scheinen diese kaum eine nachhaltige Entwicklungsoption

für die ländlichen Räume in ihrer Gesamtheit darzustellen, wobei hier als Messlatte für Nachhaltigkeit die umfassende Fähigkeit zur räumlichen (Re-)produktion und damit Selbsterhaltungsfähigkeit dieser Räume zu setzen sei. Aus einer wirtschaftlichen Perspektive scheint das städtische Entwicklungsmodell obsiegt zu haben, und mit wenigen Ausnahmen scheint der ländliche Raum jenseits von Förderprogrammen und ökonomischen Sondereffekten und Nischen nur erfolgreich dort, wo er in nennenswertem Maße Projektionsort städtischer und metropolitaner Expansions- (Suburbia) oder Fluchtstrategien (Tourismus) ist. Neben der räumlichen Beschränktheit dieses Wertschöpfungspotenzials sei insbesondere auch auf die Fragilität des Ansatzes vor dem Hintergrund eines durch den sich in den ländlichen Räumen besonders stark abbildenden demographischen Wandels und damit verbundenen Schrumpfungsprozessen hingewiesen. Die Investition in den „Realwert“ baulicher Strukturen scheint auch jenseits phantasievoller und hoffentlich der Vergangenheit angehörender Finanzhebel auf die ganz lange Sicht hin kein garantiertes Erfolgsmodell (mehr) zu sein.

#### **DER NEUE WERT DES LÄNDLICHEN RAUMS ALS CHANCE UND VERPFLICHTUNG – EIN NEUER GESELLSCHAFTLICHER KONSENS UND PLAN**

Allerdings zieht von diesem zeitlich weiten Horizont weiteres Ungemach herauf, welches eine neuerliche aktive Auseinandersetzung mit den produktiven Potenzialen des ländlichen Raums verlangt.

Nach einer in den letzten Generationen beobachteten Periode der relativen Enträumlichung des physischen Stadt-Hinterland-Kontextes bringen globale Herausforderungen wie z. B. die Bereitstellung regenerativer Energiekonzepte oder, ganz zentral, die Frage nach der langfristigen Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Nahrungsmitteln Stadt und Land auf der Landkarte wieder näher zusammen. Das Vertrauen auf globale Hinterländer scheint vermehrt in Frage gestellt und der suchende Blick nach geeigneten Standorten fällt wieder in die Region, welche vor dem Hintergrund unterschiedlicher Anspruchsprojektion plötzlich seltsam eng erscheint.

Eben noch von der Stilllegung bedrohte Flächen scheinen potenziell in einen neuen Wertschöpfungsmechanismus reintegrierbar, dessen Etablierung sich bereits jetzt in Indizien wie massiv gestiegenen Pachten für landwirtschaftliche Flächen oder durch von Energiekonzernen vorgenommene

Sicherungsmaßnahmen für zukünftige Produktionsstandorte, z. B. Windturbinen, niederschlägt. Vergegenwärtigt man sich zudem die sich in „Land Grabbing“ oder ähnlichen Phänomenen bereits abzeichnende mittelfristige globale Verschärfung des Problems vor allem hinsichtlich der Nahrungsmittelproduktion und daraus entstehenden Marktkonkurrenzen, so wird der Erhalt und die Wiedererschließung der produktiven räumlichen Potenziale des landwirtschaftlichen Raumes auch in unserer Region zur existenziellen Herausforderung und zum Imperativ. Vor dem Hintergrund einer bislang geltenden globalen Beschaffbarkeit von Gütern wird bis anhin allzu leicht aufgrund des relativ geringen prozentualen Anteils dieses Wirtschaftszweigs am Gesamtvolkseinkommen dessen Bedeutung für die Überlebensfähigkeit einer Gesellschaft, welche Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung nicht preisgeben will, unterschätzt.

Für die räumlich nachhaltige Entwicklung und Entwickelbarkeit des ländlichen Raumes sind diese Herausforderungen gleichzeitig Chance und Verpflichtung, weil sie einerseits In-Wert-Setzung des Territoriums bedeutet, andererseits schon heute einen weitsichtigen und behutsamen Entwurf für die Zukunft der ländlichen Räume verlangt.

Ersteres ist einleuchtend, weil bislang sich eines wirtschaftlichen Betriebes entziehend Flächen aufgewertet werden und damit im klassischen betriebswirtschaftlichen Sinne eine Wachstumssituation hergestellt wird, damit der oben beschriebene Reproduktionsmotor wieder anlaufen kann.

Mit dem zweiten Aspekt verhält es sich allerdings komplexer, denn zumindest auch in näherer Zukunft wird wohl kaum der betriebswirtschaftlich ermittelte Landwert einer Agrarfläche mit jenem eines in Bauland umgewandelten Areals standhalten. Gleichzeitig scheint nicht geklärt, inwieweit ein schwerer wiegendes volkswirtschaftliches Interesse der Vorhaltung von Flächen geltend gemacht werden darf, welches im Sinne der langfristigen und auf Nachhaltigkeit bedachten Entwicklung die betriebswirtschaftliche Verwertung des Raums limitiert und damit steuernd in Marktmechanismen eingreift. Politisch brisant scheint diese These, weil sie – abweichend zum Beispiel vor der die Nachkriegszeit beherrschenden „Politik des goldenen Zügels“ – nicht unmittelbar durch Planung generierte und einer allgemeinen Wohlfahrt und der individuellen Wohlstandsmehrung zugute kommenden Wachstumserwartungen einen Interessenausgleich zwischen Individualinteressen und Gemein-

schaftlichen Zielen herstellen kann und damit den grundlegenden inneren Widerstreit zwischen Freiheitskonzept und Gleichheitsprinzip leichtfüßig zu überbrücken zu vermag. In tiefer Überzeugung beruft sich die klassische Planung auf eben diesen zweckmäßigen Zusammenhang, der ihr als Grundvoraussetzung für jegliche Gestaltbarkeit des Raums auf der Basis einer demokratischen Grundordnung gilt. Sie führt hierzu den Wahlspruch der Französischen Revolution von 1789 an, der das systemische Dilemma durch den „Liberté“ und „Egalité“ ergänzenden Begriff der „Fraternité“ auflöst, welcher jenseits der Lehre der reinen Vernunft einen quasi-familiären Zusammenhaltwillen beschwört und der eine konsensorientierte Grundhaltung als Imperativ einer modernen Gesellschaft einprägt.

Genau hierin sei nun aber wiederum ein möglicher Entwicklungspfad für den ländlichen Raum identifiziert und dieser ist, trotz des gewaltigen argumentativen Umwegs, gar nicht so weit von den Prinzipien von Dorferneuerung und integrierter ländlicher Entwicklung entfernt. Auch sie propagiert in ihrem Kern die Wiederherstellung einer konsensorientierten und produktiven Grundhaltung zwischen den Akteuren räumlicher Umbauprozesse, um in neuen Formen des Interessenausgleichs nachhaltig die Schaffung qualitativvoller und produktiver Umgebungen zu initiieren und zu unterhalten. Dabei bedarf es einer unromantischen und zeitgenössischen Lesart, welche in kreativen Prozessen und proaktiven Projekten anstrebt, sich der veränderten Problemlagen, veränderten Lebensmodellen und komplexen Herausforderungen in unseren ländlichen Räumen zu stellen und in der Entdeckung von Gestaltungs- und Mitgestaltungspotenzialen und der konsequenten Wahrnehmung einer partizipatorischen Verpflichtung an der Gestaltung dieser Zukunftsvisionen Wege für die nachhaltige räumliche Entwicklung zu erschließen. Eine solche konsensorientierte räumliche Strategie muss zwingend eine kontext-, akteurs- und zeitspezifische Auslegung der produktiven Potenziale eines Raums beinhalten. Alle Mittel zielen auf ein breit abgestütztes Bewusstsein für die Transformation, um das Engagement und die Verpflichtung verschiedener Interessensgruppen und Akteure herzustellen.

Hierfür braucht es vor allem eine zeitnahe und aktiv entwerferische Auseinandersetzung mit der Zukunft des ländlichen Raums, d. h. einer gesellschaftlichen Debatte zum Wert und Lebenswert des ländlichen Raums und daraus ableitbarer Zielqualitäten, um geeignete planerische Maßnahmen er-

greifen zu können. Im Vordergrund steht dabei nicht die lückenlose Beherrschung eines ohnehin abstrakten Gesamtsystems „ländlicher Raum“, sondern trotz der missverständlichen Bezeichnung auch dort die Identifizierung und Gestaltung von so genannten „urbanen Projekten“ (projets urbain). Diese sind weniger Projektion einer Raumkonzeption als vielmehr die Abbildung des tatsächlichen, spezifischen Zustandes eines räumlichen, sozioökonomisch integrierten Kontexts und seiner Entwicklungspotenziale. Ziel der Planung ist der Erhalt und die Bereitung von intelligenten und nachhaltigen „Nährböden“, auf denen sich sowohl bestehende als auch neuartige räumliche Strukturen und sich selbst unterhaltende produktive Mechanismen entwickeln können, welche in ihrem jeweiligen Kontext flexibel und adaptierbar sind, gleichzeitig spezifisch wirken und so zur allmählichen Entwicklung einer ausgewogenen Qualität und Sicherung des lokalen Umfeldes beitragen können.

Der Zeitpunkt für diese Auseinandersetzung ist günstig!

#### || PROF. DIPL. ARCH. ETH SIA MARK MICHAELI

Sustainable Urbanism – Lehrstuhl für Nachhaltige Entwicklung von Stadt und Land, Technische Universität München

#### LITERATUR

- Baccini, Peter / Baumgartner, Fred / Lichtensteiger, Thomas / Michaeli, Mark / Thalmann, Esther: Einfluss von Klimaänderungen auf die Urbane Schweiz, in: Klimaänderungen und die Schweiz 2050, hrsg. vom Organe consultatif sur les changements climatique (OcCC) und der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften, Bern 2007, S. 123-136.
- Baum, Martina B.: Urbane Orte. Ein Urbanitätskonzept und seine Anwendung zur Untersuchung transformierter Industrieareale, Karlsruhe 2008.
- Christiaanse, Kees: Die Stadt als Loft / The City as Loft, in: *Topos* 38/2002, S. 6-17.
- Christiaanse, Kees / Michaeli, Mark: Urban Space Caught between Design and Strategy, in: *Zukunft Stadt, Standortfaktor Lebensqualität. Best Practises in Europa*, hrsg. von Reinhard Kutscher, Hamburg 2007, S. 44-47.
- Christiaanse, Kees / Michaeli, Mark / Rieniets, Tim: Aufgabe als Aufgabe. Entwurf und Strategie im Urbanen Raum, in: *Stadtlichtungen – Irritationen. Perspektiven, Strategien*, hrsg. von Undine Giseke und Erika Spiegel, Basel / Boston / Berlin 2007, S. 162-186.
- Conard, Michael / Ackerman, Kubi: Regionalizing the Food System for Public Health and Sustainability, NESAWG Conference Presentation, Albany NY, 17.11.2010.
- Esen, Orhan: City of Migration versus City of Consolidation, Lecture and Discussion held in Open City Conference, ETH Zurich, 5.3.2009.
- Jacobs, Jane: *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1961.
- Jochimsen, Reimut: *Theorie der Infrastruktur*, Stuttgart 1966.
- Läpple, Dieter: Die Auflösung städtischer Strukturen und die Neuerfindung des Städtischen, in: *Neue Urbanität – Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*, hrsg. von Franz Oswald und Nicola Schüller, Zürich 2003.
- Michaeli, Mark: Verstädterte Landschaft – Landschaftliche Stadt. Der unbeabsichtigte Selbstmord der Planung im uneindeutigen Raum metropolitaner Kulturlandschaften, in: *Die Zukunft der Kulturlandschaft – Entwicklungsräume und Handlungsfelder*, hrsg. von Johannes Pain, Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL), Laufen 2008, S. 46-55.
- Michaeli, Mark: Wohnen zwischen Metropolis und Arcadia, in: *Lehre und Typus. Beispiele, Texte und Übungen zum Wohnen in der Stadt*, von Felix Claus, Medine Altiok, Benedikt Boucsein und Axel Humpert, Borsdorf 2011, S. 122-125.
- Mitscherlich, Alexander: *Die Unwirtlichkeit der Städte*, Berlin 1966.
- Sieferle, Rolf Peter: *Ruckblick auf die Natur: eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt*, München 1997.
- Urban Design Lab / The Earth Institute Columbia University / Ackerman, Kubi: *The Potential for Urban Agriculture in New York City, Growing Capacity, Food Security and Green Infrastructure*, New York 2011.



# LANDESENTWICKLUNG HEIßT GERECHTE ENTWICKLUNG DES LANDES

**HOLGER MAGEL** || Wie kann man Gleichwertigkeit umsetzen? Vor dem Hintergrund von Good Governance und Herausforderungen wie z. B. dem demographischen Wandel ist eine zeitgemäße Auslegung ebenso notwendig wie die Entwicklung neuer Konzepte und Instrumente. Flexible, den Räumen angepasste Lösungsansätze sowie die Kombination von „weichen“ und „harten“ Instrumenten der Raumentwicklung sind lediglich zwei von vielen anderen Zukunftsaufgaben.

Aus Vorträgen und Diskussionen des Sommerkolloquiums lässt sich letztlich ein Pflichtenheft, ein Dekalog an Akademie und weit darüber hinaus ableiten:

1. Gleichwertigkeit wird politisch (noch) nicht in Frage gestellt, im Gegenteil: im neuen Landesentwicklungsprogramm Bayern soll sie wieder prominent verankert werden. Was fehlt, ist, sie konkret zu definieren, z. B. anhand der Ausstattung mit Daseinsinfrastrukturen. Es ist bekannt, dass, um das Aring'sche Vokabular zu benutzen, die Produktion des lebenswerten Alltags gefährdet ist. Wir müssen neue Einsichten, Antworten und Instrumente finden.

2. Im Ministerialvollzug scheint man eher auf den eingeführten Begriff Gemeinwohl abstellen zu wollen, als auf die legal offensichtlich schwerer zu behandelnde Gerechtigkeit. Es blieb bezeichnenderweise der Vorwurf von M. Lendi unwidersprochen im Raum stehen, wonach sich Raumplanung und Landesentwicklung von der Ethik entfernt hätten. So oder so muss bei beiden Begriffen im Zuge einer modernen Auslegung und Operationalisierung auf heute nicht mehr wegzudenkende Good-Governance-Grundsätze und Verfahrensschritte geachtet werden.

3. Betroffen machen zwei Aussagen: Einerseits jene von Prof. Lendi, wonach Raumplanung und Landesentwicklung schlicht und einfach Ungerechtigkeiten in Kauf nehmen müssen. Andererseits jene von Herrn Bornemann, wonach manche Regionen „unverdiente Nachteile“ haben, die zu entsprechend geringeren Erfolgen führen. Dies kann auch ein charismatischer Landrat nicht wettmachen. Bisher wurde dieses Thema eher tabuisiert.

4. Nicht neu, aber immer wieder aufs Neue ins Gedächtnis zurufen: Es gibt fast keinen homogen starken oder homogen schwachen Raum. Die Wahrheit ist ein Puzzle. Die Folgerung an Landesentwicklung und Regionalplanung lautet: Flexibel vorgehen, keine Standardflächenlösungen. Mark Michaeli, der Wortartist, hat gar gefordert, vor dem Hintergrund neuer klimatischer, energetischer und Nahrungsfragen die Räume neu zu denken, sie neu zu entwerfen.

5. Ein eher fachlich interner Disput, der gleichwohl Bedeutung für gesellschaftliche Akzeptanz und partizipative Anwendung der Raumentwicklung hat, betraf die sog. formale und informale Raumordnung oder anders ausgedrückt die „harten“ und „weichen“ Planungs- und Steuerungsinstrumente. Prof. Lendi verweist auf den notwendigen normativen Rechtscharakter einer Ordnung gebenden Landesentwicklung, die andere Seite verweist dagegen auf den immer mehr auch gesellschaftlich geforderten Orientierungs- und Entwicklungscharakter moderner Raum- und Regionalentwicklung. Bezeichnenderweise hat sich deshalb auch der nationale Beirat beim Bundesministerium umbenannt in „Beirat für Raumentwicklung“. Auch die angedachte Weiterentwicklung der bayerischen Regionalplanung in Richtung Entwicklungsaktivitäten zeigt diesen Trend. Aber die Regionalplanung in Bayern wird es letztlich zeigen müssen: Es bleibt beides im rechten Maß notwendig, Ordnung und Entwicklung. Beide Male müssen künftig mehr als bisher moderne Partizipationsprozesse zur Anwendung kommen. Das Menetekel Stuttgart 21 gibt den Anlass, über vieles neu nachzudenken.

6. Es ist im Zuge dieser Perspektiven und eines neuen Zusammenspiels von Ordnung und Entwicklung nur konsequent, wenn mehr an die Verantwortung und Beteiligung der kommunalen Ebene und an die dazu notwendige Schaffung entsprechender ausbalancierter Rahmenbedingungen appelliert wird. Hierzu braucht es mehr Vertrauen in die verantwortlich wahrgenommenen „kommunalen Freiheiten“ sowie unerlässlicher Befähigungsmaßnahmen, wie sie z. B. die bayerischen Schulen der Dorf- und Landentwicklung anbieten.

7. Konsequenterweise führen diese Forderungen und Vorstellungen zu einem neuen Zusammenspiel von Staat, Kommune, Wirtschaft und Bürgern. Das ist das, was Alois Glück als einer der ersten eine neue Verantwortungsgemeinschaft genannt hat, die sich aus der aktiven Bürgergesellschaft notwendigerweise heraus entwickeln muss. Dieses Modell nun konsequent in die Raumplanung und Landesentwicklung zu übertragen heißt, nicht nur Kompetenzen zu fordern, sondern sie auch wahrzunehmen, bis hin zu neuen finanziellen Verantwortungsgemeinschaften!

8. Wenn (und wem) Gerechtigkeitsdiskussionen zu inoperabel oder zu schwierig sind, (dem) hilft in jedem Fall ein unwiderlegbares, weil jahrtausendaltes erprobtes Argument: Es ist die Solidarität. Solidarität ist längst ein erprobtes und letztlich anerkanntes raumordnungsbegleitendes Prinzip bis hin zur europäischen und globalen Ebene.

9. Von der Solidarität zum realen Handeln: Das Vorrangprinzip für den ländlichen Raum im Landesentwicklungsprogramm basiert auf dieser Solidarität (neben weiteren u. U. auch utilitaristischen Überlegungen). Auch andere, z. B. Finanzausgleichssysteme, haben Raumbezug und zielen auf Gerechtigkeitsfragen ab. Das Blatt kann sich ja auch mal wenden, wie das Beispiel des Wandels des eher armen Agrarstaats Bayern zum hoch erfolgreichen und finanzstarken Technologie-, Forschungs- und Dienstleistungsstandort zeigt. Es war solidarisch, dass Bayern vor Jahrzehnten Geld von reichen Ländern nahm und es ist solidarisch, wenn Bayern diesen heute gibt!

10. Gerechte Landesentwicklung – ein Auftrag an alle? Ja, aber jemand muss führen. Das ist natürlich zuallererst die Raum- und Landesplanungsverwaltung. Sie muss unabhängig dem Ganzheitscharakter der Entwicklung eines Landes dienen und im Denken und Handeln entsprechen – dies mag manchmal schwierig sein, wenn der Landesentwicklungsminister zugleich Wirtschaftsminister ist.

Die Landesplanung braucht aber Verbündete, die vor Ort sind, Zugang zu Planungs- und Umsetzungsinstrumenten haben und zudem neutral sind, wenn es um Koordinierung und Konfliktlösung der differierenden Interessen an und Ordnung von Grund und Boden geht. Es bieten sich hierfür die gesetzlich für Förderung der Landentwicklung (das ist Landesentwicklung im ländlichen Raum!) zuständigen Ämter für Ländliche Entwicklung an. Ihr Potenzial ist trotz der Förderrichtlinie „Integrierte Ländliche Entwicklung“, trotz Dorferneuerung, Flurneueordnung etc. noch viel zu wenig genutzt. Sie könnten den Wirrwarr an Instrumenten und Ansprüchen zum Wohle des Landes koordinieren und zu einer besser gesteuerten und gestalteten Gerechtigkeit beitragen.

---

#### || O. UNIV.-PROF. DR.-ING. HOLGER MAGEL

Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement,  
Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung,  
Technische Universität München, Präsident der  
Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, München

## **VERANTWORTLICH**

**Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser**

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

## **HERAUSGEBER**

**Dipl.-Geogr. Silke Franke**

Referentin für Umwelt, Klima, Ländlicher Raum, Ernährung und Verbraucherschutz,  
Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München;  
Geschäftsführerin der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, München

**Alois Glück**

Bayerischer Landtagspräsident a. D., Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken,  
Stv. Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung, München

**O. Univ.-Prof. Dr.-Ing. Holger Magel**

Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung,  
Technische Universität München, Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, München





# Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen

Die „Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“ werden ab Nr. 14 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: [www.hss.de/mediathek/publikationen.html](http://www.hss.de/mediathek/publikationen.html). Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort oder telefonisch unter 089/1258-263 kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten
- Nr. 2 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung
- Nr. 3 Start in die Zukunft – Das Future-Board
- Nr. 4 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben
- Nr. 5 „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa
- Nr. 6 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas
- Nr. 7 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union
- Nr. 8 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 9 Sicherheit in Zentral- und Südasiens – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau?
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung

- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich
- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika
- Nr. 56 Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus
- Nr. 57 Fröhlicher Patriotismus? Eine WM-Nachlese
- Nr. 58 Bildung in Bestform – Welche Schule braucht Bayern?
- Nr. 59 „Sie werden Euch hassen ...“ – Christenverfolgung weltweit
- Nr. 60 Vergangenheitsbewältigung im Osten – Russland, Polen, Rumänien
- Nr. 61 Die Ukraine – Partner der EU

- Nr. 62 Der Weg Pakistans – Rückblick und Ausblick
- Nr. 63 Von den Ideen zum Erfolg: Bildung im Wandel
- Nr. 64 Religionsunterricht in offener Gesellschaft
- Nr. 65 Vom christlichen Abendland zum christlichen Europa –  
Perspektiven eines religiös geprägten Europabegriffs für das 21. Jahrhundert
- Nr. 66 Frankreichs Außenpolitik
- Nr. 67 Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension
- Nr. 68 Ist jede Beratung eine gute Beratung? Qualität der staatlichen Schulberatung in Bayern
- Nr. 69 Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU
- Nr. 70 Frauen in der Politik
- Nr. 71 Berufsgruppen in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 72 Zukunftsfähig bleiben! Welche Werte sind hierfür unverzichtbar?
- Nr. 73 Nationales Gedächtnis in Deutschland und Polen
- Nr. 74 Die Dynamik der europäischen Institutionen
- Nr. 75 Nationale Demokratie in der Ukraine
- Nr. 76 Die Wirtschaftsschule von morgen
- Nr. 77 Ist der Kommunismus wieder hoffähig?  
Anmerkungen zur Diskussion um Sozialismus und Kommunismus in Deutschland
- Nr. 78 Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern –  
Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land

