

Manfred Miosga

# RÄUMLICHE GERECHTIGKEIT – NEUES LEITMOTIV FÜR DIE RAUMENTWICKLUNG?

Gleichwertige Lebensverhältnisse erfahren seit der zweiten Hälfte der 2010er Jahre einen unerwarteten Bedeutungsgewinn. Die Gründe dafür liegen in den anhaltend tiefen räumlichen Disparitäten in Deutschland und innerhalb der EU, in den Erfahrungen aus Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie in einem als hoch wahrgenommenen Zuwanderungsdruck von Geflüchteten. Den anhaltend intensiven Binnenwanderungen in die „Schwarmstädte“ mit explodierenden Boden- und Mietpreisen steht in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend der Verfall von abgehängten peripheren ländlichen Räumen gegenüber. Diese Entwicklungen manifestieren sich in Desintegrationstendenzen innerhalb der EU, zunehmenden Ressentiments gegenüber Migrantinnen und Migranten, einem Verfall der gesellschaftlichen Diskurskultur (Hate Speech, Fake News) sowie in einem Vertrauensverlust in etablierte Parteien und staatliche, öffentlich-rechtliche Institutionen wie die Medien. Nationalistisch-autokratische und rechtsextreme Parteien verzeichnen politische Erfolge. Neue soziale Bewegungen der extremen politischen Rechten sind entstanden, beanspruchen öffentliche Räume und entwickeln erfolgreiche Mobilisierungsstrategien.

Die Wahlergebnisse rechtsextremistischer Parteien und die Resonanz, die diese in strukturschwachen Regionen und bei bestimmten gesellschaftlichen Gruppierungen erzielen, haben dazu geführt, dass wieder stärker über gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wahrnehmungen des räumlichen und sozialen „Abgehängtseins“ diskutiert wird. Fragen der sozialen Gerechtigkeit und gleicher Teilhabechancen erfahren wieder Aufmerksamkeit. Gleichwertige Lebensverhältnisse und ihre Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt stehen wieder hoch im Kurs.

## Renaissance gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Vertrauenskrise

Die politischen Reaktionen darauf sind unterschiedlich: Im Freistaat Bayern wurde dem bayerischen Wahlvolk zusammen mit den Landtagswahlen im Oktober 2013 eine Verfassungsänderung zur Abstimmung vorgelegt, die den Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen herzustellen und aufrechtzuerhalten, zum Staatsziel erhebt. Der Bayerische Landtag

reagierte daraufhin mit der Einsetzung einer Enquete-Kommission im Jahr 2014, die den umfassenden Auftrag erhielt, sich mit der Umsetzung dieses Staatszieles auseinanderzusetzen. Die Bundesregierung griff das Thema ebenfalls auf und setzte eine Kommission ein, die sich mit gleichwertigen Lebensverhältnissen im nationalen Kontext befasst hat.

Die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags hat die Möglichkeit genutzt, sich grundsätzlicher der Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse zu widmen und sich intensiv mit der ethisch-normativen Fundierung des neuen Staatszieles auseinanderzusetzen (Koppers/Miosga/Sträter et al. 2018). Dahinter steht die Einsicht, dass die bisherige Bearbeitung der Aufgabe nicht zu einer ausreichenden normativen Verankerung in der Politik geführt hat und andere Ziele oder Wertvorstellungen dominieren. Dies gilt insbesondere für die Raumordnungspolitik, der einerseits die Umsetzung des Ziels prominent zugeordnet wurde, die andererseits jedoch einen andauernden Bedeutungsverlust beklagt. Mit einer neuen ethisch-normativen Fundierung ist die Hoffnung verbunden, in einer aufkeimenden gesellschaftlichen Wertedebatte das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, wieder stärker ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken zu können und ein neues „Narrativ“ zu begründen. Da der Topos der räumlichen Gerechtigkeit als „spatial justice“ bisher eher im urbanen Diskurs verankert ist, ist damit eine gewisse Pionierarbeit verbunden.

## Räumliche Gerechtigkeit – Teil des sozialstaatlichen Integrationsauftrags des Grundgesetzes

Räumliche Gerechtigkeit lässt sich als räumliche Säule des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates verstehen und aus wesentlichen individuellen Grundrechten aus dem Grundgesetz ableiten. Aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip lässt sich der Auftrag formulieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit und zu sozialer Gerechtigkeit auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Es richtet sich an das Individuum, dem die freie Entfaltung der Persönlichkeit, körperliche Unversehrtheit, freie Berufswahl, Zugang zu Bildung, Teilhabe an Kultur und Gesellschaft etc., kurz: ein

Leben in Würde zu ermöglichen ist. Während direkt auf das Individuum bezogene Leistungssysteme des Sozialstaats gesellschaftliche Teilhabe durch die Absicherung von Risiken und durch Zugangsgarantien umsetzen (individuelle Absicherung gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Altersarmut durch die Sozialversicherung, kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen), zielt die räumliche Komponente auf die Verteilung, Qualität, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der dafür notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet folglich dazu, für räumliche Gerechtigkeit zu sorgen.

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit knüpft an die Diskussion an, dass „Gleichwertigkeit“ nicht in allen Bereichen „Gleichheit“ bedeuten kann. In heterogenen Raumstrukturen ist eine Gleichheit in der Ausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge nicht möglich. Vielmehr geht es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können und Zugang zu den Errungenschaften unserer Wohlstandsgesellschaft zu erhalten. Dabei geht es mit dem Anspruch der Gewährung gleicher Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht um mehr als die Absicherung von Mindeststandards. Menschen aus strukturschwachen Regionen oder wirtschaftlich schwächeren Familien sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden. Hier gelten auch das Diskriminierungsverbot und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes. Gleichwertige Lebensverhältnisse – verstanden als räumliche Gerechtigkeit – werden somit zu einer Frage der sozialen Gerechtigkeit und berühren zentrale Persönlichkeits- und Grundrechte. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse folgt somit einem elementaren gesellschaftlichen Integrationsversprechen, das auf den Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Solidarität aufgebaut ist. Räumliche Gerechtigkeit ist für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflusst die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt. Da Unterschiede in der räumlichen Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bestehen, rückt daher die Befähigung bzw. Selbstermächtigung der Menschen und der Regionen in den Vordergrund, trotz dieser Unterschiede teilhaben zu können bzw. attraktiv zu sein und hohe Lebensqualitäten zu bieten (Empowerment).

### Räumliche Gerechtigkeit als integrierte Mehrebenen-Strategie

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit, das in der bayrischen Enquete-Kommission entwickelt wurde, unterscheidet vier Gerechtigkeitsdimensionen (Magel/Miosga/Sträter 2015). Um den zunehmend bedeutenden Aspekt der Nachhaltigkeit zu integrieren, wurden die durch John Rawls und andere bereits eingeführten Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit um die Generationengerechtigkeit ergänzt. Entlang dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen lässt sich aus einer Subjektperspektive heraus eine politische Programmatik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

entwickeln, deren Umsetzung ein intensives Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen erfordert (Multi-Level-Governance).

Die *Verteilungsgerechtigkeit* beschreibt dabei die räumliche Verfügbarkeit von und die Zugänglichkeit zu Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die ein würdevolles Leben im Alltag ermöglichen. Sie zielt auf die Möglichkeit zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse des Menschen und bildet damit eine wichtige universelle Basis, um ein gutes Leben führen zu können. Die für die alltägliche Versorgung und Gestaltung des Lebens notwendigen Güter, Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge müssen für alle in einer dem allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstand entsprechenden Qualität verfügbar gemacht werden. In Anlehnung an John Rawls sollten bei der Verteilung wichtiger Primärgüter vor allem Anstrengungen unternommen werden, um die am schlechtesten gestellte Gruppe besser zu stellen und eine Angleichung gegenüber besser Gestellten zu erreichen.

Grundlegende Versorgungseinrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden auf kommunaler Ebene gestaltet: Das Angebot an Wohnraum, die Qualität des Wohnumfeldes, Verkehrsinfrastruktur, grundlegende technische Infrastrukturen (Verkehrswege, Energieversorgung, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Breitband etc.), Mobilitätsdienstleistungen, elementare Bildungs-, Sport- und Freizeitangebote werden durch die Kommunen bereitgestellt und in ihrer Zugänglichkeit und Qualitätsausstattung bestimmt. Alltägliche Versorgungsangebote wie Nahversorgung, medizinische Grundversorgung, soziale Dienstleistungen wie familienunterstützende Einrichtungen und Pflegedienste werden im wohnortnahen Umfeld ebenso erwartet wie eine hohe naturräumliche Qualität, intakte Umweltgüter oder die Gewährleistung von Sicherheit. Die kommunale Ebene spielt bei der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit somit die entscheidende Rolle.

*Chancengerechtigkeit* setzt daran an, dass Menschen neben materiellen Grundbedürfnissen individuell nach Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung streben. Die Möglichkeit zur eigenständigen, persönlichen Entwicklung und Freiheitsentfaltung, wie sie auch in Art. 2 des Grundgesetzes als persönliches Grundrecht festgeschrieben ist, ist damit zentraler Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse. Chancengerechtigkeit, verstanden als die Ermöglichung und Befähigung, eigene Lebenspläne zu verwirklichen, setzt dabei *gleiche* Startchancen voraus. Die Aufgabe eines modernen Wohlfahrtsstaates ist es dann nicht, überall identische Verhältnisse herzustellen, sondern die nötigen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die zu einer individuellen Verwirklichung der gewünschten Lebensführung befähigen und gleiche Chancen für alle ermöglichen. Dieses Gleichwertigkeitspostulat erfordert also nicht, heterogene Raumstrukturen zu nivellieren. Vielmehr kann durch die Eröffnung gleicher Chancen eine Akzeptanz von Unterschieden erreicht werden.

Chancengerechtigkeit wird insbesondere durch Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verwirklicht, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und unterstützen. Dabei handelt es sich um differenzierte weiterfüh-

de Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen und Angebote, differenzierte Angebote für Sport- und Freizeitaktivitäten oder spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und medizinischen Versorgung. Zudem sind die individuellen Entwicklungschancen von einem differenzierten Angebot an Erwerbsmöglichkeiten abhängig. Neben der Verfügbarkeit sind die direkte Erreichbarkeit und der barrierefreie Zugang zu diesen Chanceninfrastrukturen wichtig, was die Bedeutung leistungsfähiger und differenzierter Mobilitätsangebote unterstreicht. Ein gut erreichbares und gut ausgestattetes Netz Zentraler Orte kann einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Chancengerechtigkeit leisten. Somit ist das Zusammenwirken von Raumordnung, Fachplanung, Regional- und Strukturpolitik und die Abstimmung von Planungen und Investitionen des Staates von großer Bedeutung.

Die *Verfahrensgerechtigkeit* ist elementar für den demokratischen Rechtsstaat. Sie sichert die strikte Gleichheit beim Zugang zu bürgerlichen und politischen Rechten und Grundfreiheiten. Verfahrensgerechtigkeit umfasst eine völlige Gleichbehandlung bei den Möglichkeiten der Mitgestaltung. Im Kontext der räumlichen Gerechtigkeit bedeutet Verfahrensgerechtigkeit ergo, dass allen Bürgerinnen und Bürgern überall gleiche Rechte und Möglichkeiten (!) der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zur Verfügung stehen – sei es im Sinne lokaler Beteiligung oder der Teilhabe an übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen. Alle Bürger/innen haben den gleichen Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen und auf möglichst umfangreiche und qualitativ hochwertige Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine nachhaltige Entwicklung nicht denkbar. Es kann keine räumliche Gerechtigkeit zwischen den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der kommenden Generationen „erkauft“ wird. *Generationengerechtigkeit* fordert den Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise derart, dass künftigen Generationen nicht nur gleiche, sondern möglichst bessere Naturqualitäten und stabilere, vielfältigere und verbesserte ökologische Verhältnisse hinterlassen werden. Generationengerechtigkeit fordert von einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Transformation zu einer nachhaltigen Lebensweise inhärent mit zu berücksichtigen.

### Räumliche Gerechtigkeit: Relaunch der ressortübergreifenden strategischen räumlichen Planung

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit bietet die normative Grundlage für eine Neuausrichtung und Koordination der staatlichen Aktivitäten über alle Ressorts und Ebenen hinweg. Leistungsfähige, investitionsstarke, finanziell und personell gut ausgestattete Kommunen bilden das Rückgrat der räumlichen Gerechtigkeit. Interkommunale Kooperationsverbände stabilisieren die Alltagsversorgung, stimmen die Siedlungsentwicklung ab, sorgen für qualitätsvolle wohnortnahe Bildungslandschaften, attraktive Kulturangebote und differenzierte Freizeitmöglichkeiten.

Staatliche Landesplanung und eine koordinierte Ressortpolitik schaffen ein leistungsfähiges Netz Zentraler Orte mit hochwertigen Versorgungsangeboten und Dienstleistungen. Regionale Entwicklungskonferenzen öffnen Perspektiven für die Mitgestaltung der regionalen Entwicklungsstrategien und ermöglichen einen Dialog über die künftige Profilbildung der Region. Regionale Strukturpolitik fördert die Entwicklung ansprechender Erwerbsmöglichkeiten. Die Raumordnung, Landes- und Regionalplanung schafft die institutionellen Voraussetzung für eine horizontale und vertikale Koordination, stellt die Wissensbasis bereit und moderiert die Prozesse innerhalb und zwischen den Regionen.

Räumliche Gerechtigkeit als Leitprinzip der Raumentwicklung erfordert eine größere Aufmerksamkeit des Staates und der Politik für einen Ausgleich der sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklung zwischen den Teilräumen und schärft den Blick für differenzierte Entwicklungsimpulse. Ohne zusätzliche Investitionen in der Regionalpolitik, ohne eine bessere Finanzausstattung der Kommunen, ohne deutliche Investitions- und Qualitätssprünge im Bereich der öffentlichen und umweltfreundlichen Mobilität und ohne eine Ausweitung partizipativer Instrumente in der Kommunal- und Regionalentwicklung wird ein Abbau bestehender Differenzen nicht möglich sein.

Räumliche Gerechtigkeit setzt damit auf ein verändertes Verständnis von Staatlichkeit. Der Wandel im Staatsverständnis in den letzten Jahrzehnten, der durch den Abbau staatlicher Versorgungsfunktionen sowie Sozialleistungen und den Rückzug aus der raumentwicklungspolitischen Verantwortung zugunsten der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum geprägt war, hat soziale und räumliche Disparitäten vertieft. Dieser Entwicklung soll ein Modell entgegengesetzt werden, das wieder stärker am Sozialstaatsprinzip, einem sozialen und räumlichen Zusammenhalt, an Ausgleich und Teilhabe und ökologischer Verantwortung orientiert ist. Ob sich der Ansatz der räumlichen Gerechtigkeit und ein solches Staatsverständnis durchsetzt, wird in den gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen der nächsten Jahre entschieden werden.

*Der Beitrag ist die schriftliche Fassung des ursprünglich geplanten Keynote-Vortrags, den der Autor am 26. Juni 2020 auf dem ARL-Kongress „Just Spaces? Gemeinwohl und Gerechtigkeit in räumlicher Planung und Entwicklung“ in Leipzig gehalten hätte. Die Veranstaltung wurde wegen der Covid-19-Pandemie abgesagt. Wir möchten alternativ auf unser Webdossier zum ARL-Kongress 2020 aufmerksam machen, welches die Beiträge aller Referentinnen und Referenten, die sich einverstanden erklärt haben, dauerhaft online zugänglich macht.*

---

## Literatur

Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V.; Hafner, S.; Koschny, W.; War, S. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen.

[https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie\\_raeuml.\\_Gerechtigkeit.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf) (14.07.2020).

Magel, H.; Miosga, M.; Sträter, D. (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München.



© Manfred Miosga/Paule Porter

### **PROF. DR. MANFRED MIOSGA,**

Dipl.-Geograph, ist Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth. Er lehrt und forscht aktuell zu Fragen der räumlichen Gerechtigkeit und der Transformation zur Nachhaltigkeit.

Manfred Miosga war Mitglied der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (2014–2018) und hat als amtierender Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e.V. die „Initiative für ein zukunftsfestes Bayern“ koordiniert. Der Appell in Form eines offenen Briefes des Bündnisses erscheint als eigene Meldung in der Rubrik „Aus der ARL“ im Nachrichtenheft 1-2/2020 sowie in voller Länge auf der ARL-Webseite:

<https://www.arl-net.de/de/blog/initiative-f%C3%BCr-ein-zukunftsfestes-bayern>.

Tel. +49 921 55-2280  
manfred.miosga@uni-bayreuth.de