

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/309428690>

Daseinsvorsorge zwischen Markt, Macht und Moral

Chapter · September 2016

CITATIONS

0

READS

23

2 authors:



[Mathias Jehling](#)

Karlsruhe Institute of Technology

9 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)



[Thomas Hartmann](#)

Utrecht University

61 PUBLICATIONS 254 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



FLOODLAND - Flood Risk Management on Private Land [View project](#)



Land subsidence in Indonesia [View project](#)

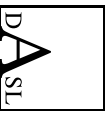
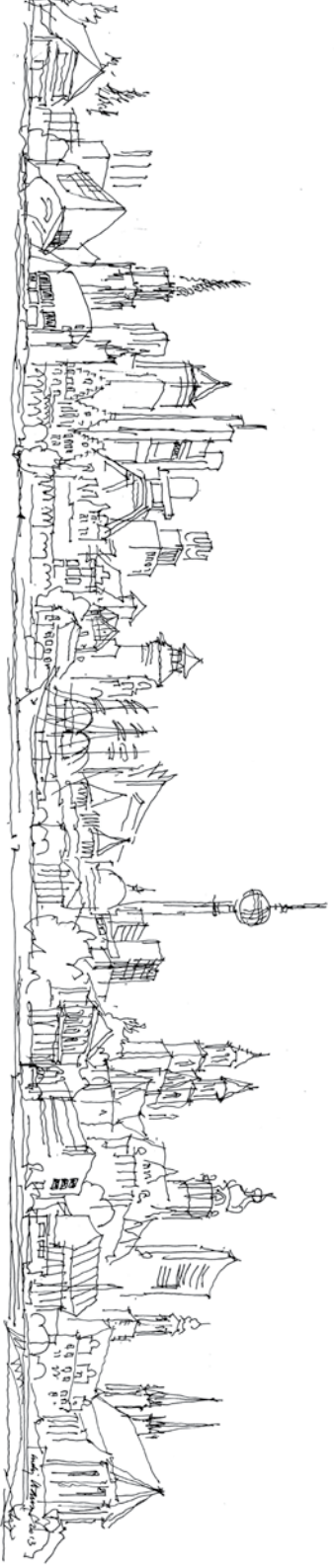
All content following this page was uploaded by [Thomas Hartmann](#) on 28 October 2016.

The user has requested enhancement of the downloaded file. All in-text references [underlined in blue](#) are added to the original document and are linked to publications on ResearchGate, letting you access and read them immediately.

VORBEREITENDER BERICHT

zur gemeinsamen Jahrestagung der DASL und ARL 2016

Daseinsvorsorge und Zusammenhalt



Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung



Niedersachsen

Daseinsvorsorge und Zusammenhalt

Impressum

Vorbereitender Bericht
zur Jahrestagung 2016
„Daseinsvorsorge und Zusammenhalt“

Förderung: Land Niedersachsen,
vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Redaktion: Julian Wékel

Copyright 2016 by
den jeweiligen Autoren

Alle Rechte, einschließlich
Fotokopie und Mikrokopie, vorbehalten

Die Abbildungen stellen die Autoren eigenverantwortlich
aus ihren Archiven zur Verfügung

Technische Umsetzung und Layout: Irene Gaus, Yann Colonna, Nils Janing

Herstellung: ESM Satz und Grafik GmbH, Berlin

Vorbereitender Bericht
zur Jahrestagung 2016 in Hannover



INHALTSVERZEICHNIS

Julian Wékel
Editorial

KAPITEL 1: Forum STÄDTE

Themenschwerpunkt „URBANES WOHNEN“

Engelbert Lütke Daldrup

Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz 2016.
Ein Baustein zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum in einer wachsenden Stadt

Karrl Busch & Ulrich Gerlach

Wohnen ... ein Pfeiler der Daseinsvorsorge / weitergehende Konzepte

Svenja Grzesiok

Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter, kooperativer Quartiersentwicklung

Axel Koschany

Auf dem Weg zu neuen Wohnungen: Muss ein Bett eigentlich 2 x 2 m groß sein...
und gehört Wohnen eigentlich zur Daseinsvorsorge?

Heidi Sinning

Genossenschaftliche Wohnmodelle in Zürich.
Beitrag zu bezahlbaren, sozial durchmischten und nachhaltigen Wohnen?

Hans-Peter Boltres

„Wohnung statt Unterkunft?!“ –
Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen in Hamburg. Ein Praxisbericht

Isabelle Klein, Andreas Ortner & Matthias Soot

Neue Trends der Mietpreis- und Immobilienwertentwicklung in Großstädten
und deren Umland infolge verstärkter Zuwanderung nach Deutschland?

Matthias Lerm & Ralf Kästler

Zum Zusammenhang von städtebaulicher Struktur von Wohngebieten,
Straßenquerschnitt und Erschließungskosten

Reinhard Wölpert

Daseinsvorsorge in wachsenden Städten.
Unterbringung der Flüchtlinge als gutes Beispiel?

Themenschwerpunkt „URBANE INFRASTRUKTUR“

Jürgen Eppinger, Kaspar Klaffke & Peter Krämer

Öffentlicher Raum und gesellschaftlicher Zusammenhalt

8	Wolfgang Haller Der Rückbau der autogerechten Stadt. Ein Paradigmenwechsel erfordert mehr als den Umbau von Straßen	69
	Jeanette Klemmer Daseinsvorsorge und Güterverkehr? Es ist an der Zeit für eine Verzahnung der Disziplinen	73
13	Martin Schmidt Sektorübergreifende Koordination Kritischer Infrastrukturen als Herausforderung resilienter Städte	77
19	Frank Burlein & Christina Ebel Integrierte Planungskonzepte in der Stadtentwicklung. Strategisches Instrument zur Gestaltung der Herausforderungen durch Zuwanderung	82
21		
27	Stefan Heinig & Ruth Rabenberg Daseinsvorsorge in Zeiten unsicherer Entwicklungsperspektiven. Das Beispiel Schulentwicklung in Leipzig	86
	KAPITEL 2: Forum REGIONEN	
31	Manfred Miosga Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen. Die Suche nach neuen Wegen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern	91
37	Petra Overwien Daseinsvorsorge als Daueraufgabe. Aktuelle Herausforderungen für die Raumordnung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg	95
43	Bernd Droste Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche als neues Instrument im LEP NRW	99
49	Matthias Furkert Innovative Sicherung der Daseinsvorsorge durch zentrale Orte 3.0. Pragmatische Ansätze zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel Rheinland-Pfalz	103
59	Stefan Greiving Rolle Zentraler-Orte-Konzepte bei der Gestaltung zukünftiger Daseinsvorsorge in den Regionen	109
61	Anne Volkmann Räumliche Chancengleichheit als Ansatz einer Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse	113

Florian Ahlmeyer et al.

Erreichbarkeitssicherung im ländlichen Raum am Beispiel des Landkreises Calw

Christian Schlump

Daseinsvorsorge im Zeichen des Demografischen Wandels. Das BMVI-Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“

Axel Stein

Ausreichende Verkehrsbedienung – Zur Verantwortung von Kommunen, regionaler Ebene und Zivilgesellschaft

Linda Lange

Mal hier, mal dort – doch wo bleibt der Ort? Temporäre An- und Abwesenheiten und deren Auswirkungen auf ländlich geprägte Räume und Gesellschaften

Kim Pollermann, Petra Raue & Gitta Schnaut

Neugestaltung der Daseinsvorsorge mit Innovation und Integration

Thomas Wieland & Christoph Dittrich

Gesundheitsversorgung als Zukunftsaufgabe der Daseinsvorsorge. Erfassung, Modellierung und ein Ansatz zum Monitoring der kleinräumigen Versorgung mit Gesundheitseinrichtungen in der Gesundheitsregion Göttingen

Jannis Hoek, Martin Rumberg & Carsten Felz

Milieuspezifische Anforderungen an Neuartige Sanitärsysteme (NASS) in ländlichen Siedlungen

Thomas Terfrüchte

Regionale Daseinsvorsorge. Versorger und Versorgte in Regionalen Handlungsräumen

Thomas Streifeneder, Christian Hoffmann & Clare Giuliani

Raumintegrierter und sektorübergreifender Governance Ansatz zur Sicherung von Grunddaseinsfunktionen im Alpenraum

Andreas P. Cornett

Regional und Kommunalreformen: Chance oder Herausforderung für den ländlichen Raum. Erfahrungen aus Dänemark

KAPITEL 3: Forum AKTEURE

Katrin Bäumer & Sebastian Elbe

Unternehmerische Menschen als Akteure der Regionalentwicklung. Wie kann das Potenzial besser genutzt werden?

Jochen Cortier & Wolfgang Weiß

Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Räumen Ostdeutschlands. Zum Verhältnis von Landwirtschaft und Kommune

115

119

123

127

131

135

141

147

151

155

161

165

Peter Dehne, Johann Kaether & Anja Neubauer

Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Methodische Bausteine und kleinräumig differenzierte Lösungsansätze

Tatjana Fischer

Ein Tauschbörsensystem in der Steiermark

Mathias Jehling & Thomas Hartmann

Daseinsvorsorge zwischen Markt, Macht und Moral. Räumliche Szenarien zur Gerechtigkeit

Florian Langguth

Finanzierungsmodelle für neue Formen des Erbringens von Daseinsvorsorge

Gesa Matthes

Innovationen in der Daseinsvorsorge durch Stadt-Land Kooperationen

Frank Osterhoff

Regionale Verantwortung von Unternehmen. Chancen und Grenzen

Jan M. Stielike

Koproduktionen der Daseinsvorsorge. Sicherstellung von Daseinsvorsorge und Infrastruktur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft

Friedemann Kunst

Baustelle Verwaltung. Thesen zur Rekonstruktion und Neuausrichtung der planenden Verwaltung als Akteur der Daseinsvorsorge

KAPITEL 4: SONSTIGE BEITRÄGE

Andreas Kellner

Denkmalschutz als Daseinsvorsorge

Christian Werthmann

Daseinsvorsorge für die andere Mehrheit

Kenneth Anders

Kultur der Daseinsvorsorge. Thesen für einen Diskurs

Susanne Hauser

Raum und Infrastruktur. Zum Stand kultur- und medienwissenschaftlicher Forschung. Eine Skizze

Peter Dellemann

Vorbereitender Bericht und digitale Plattform

171

177

181

187

193

197

201

205

209

211

219

223

227

Editorial zum Vorbereitenden Bericht Jahrestagung 2016 der DASL in Kooperation mit der ARL

Dieser Vorbereitende Bericht bietet Mitgliedern und Gästen beider Akademien, die gemeinsam die diesjährige Jahrestagung der DASL gestalten, das Forum, die Gelegenheit und Bühne für die Darstellung und den Dialog ihrer Positionen zu den Inhalten der bevorstehenden Veranstaltung. Er dokumentiert und ergänzt die bereits im Vorfeld in den Landesgruppen und Arbeitsgemeinschaften geführte Auseinandersetzung mit individuellen Erfahrungsberichten und grundsätzlicheren Überlegungen zu den unterschiedlichen Dimensionen des Themas „Daseinsvorsorge und Zusammenhalt“.

Die einzelnen Texte stehen in der Verantwortung ihrer Verfasser. Sie werden weder umfänglich redigiert noch kommentiert. Kurze, thesenhafte Stichwortsammlungen sind ebenso willkommen gewesen wie umfangreichere Fallstudien aus Praxisfeldern oder die Darstellung von Ergebnissen wissenschaftlicher, Theorie bildender Arbeit, die diesmal aus der Beteiligung der ARL-Mitglieder besonderen Raum einnimmt.

Denjenigen, die von diesem Angebot aus eigener Initiative Gebrauch machten, dem „Call for Papers“ oder der konkreten Ansprache zur Darstellung ihrer speziellen Kenntnisse folgten, sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Sie erleichtern den Tagungsteilnehmern schon vorab einen inhaltlichen Einstieg in das gesetzte Themenfeld und qualifizieren auch die Vorbereitung auf die Diskussionen in den vorgesehenen Foren.

Sofern Beiträge über die Tagungsvorbereitung hinaus von besonderer Bedeutung erscheinen, werden sie zusätzlich im nächstjährigen Almanach der DASL veröffentlicht.

Für die aktuelle Jahrestagung ist der Vorbereitende Bericht aufgrund des auch diesmal überaus weiten thematischen Rahmens von besonderer Bedeutung. Er zeichnet sich gleichzeitig durch bewusste Orientierung vieler Beiträge auf die bereits konkretisierten Inhalte der geplanten Foren aus.

In diesem Jahr wird die Vorbereitung zudem erstmalig durch eine digitale Wissensplattform zum Austausch planungsrelevanter Fragestellungen, Tagungsthemen begleitet und wesentlich ergänzt.

Die digitale Wissensplattform www.planungsimpulse.de bietet die Chance, dezentrales Wissen von Planungspraktikern, Wissenschaftlern und weiteren Experten über innovative Planungen und Projekte zu bündeln, zu ordnen und neu zu vernetzen. Sie soll über die Jahrestagung hinaus, einen zukunftsrelevanten Austausch zur Sicherung und Gestaltung unter gegenwärtigen Bedingungen leistbarer, gleichzeitig nachhaltiger Daseinsvorsorge ermöglichen. Auf www.planungsimpulse.de werden Ideen sowie laufende und abgeschlossene Projekte und Konzepte öffentlich zugänglich und sichtbar gemacht. Auf diese Weise möchten wir Erfahrungen

unterschiedlicher Gemeinden, Städte und Regionen miteinander ins Gespräch bringen. Die Plattform bietet die Chance, Wissen zwischen verschiedenen Regionen, Disziplinen und Positionen neu zu vernetzen. www.planungsimpulse.de wird vom Institut für Städtebau und Wohnungswesen München (ISW) in Kooperation mit der DASL betrieben.

Die Initiatoren freuen sich, wenn von diesem Angebot ausgiebig Gebrauch gemacht und auch weit über den Kreis der Mitglieder beider Akademien auf diese Darstellungs- wie Informationsplattform hingewiesen wird.

Für die intensive Abstimmung zwischen der gastgebenden Landesgruppe Bremen Niedersachsen, den übrigen Landesgruppen (LG) der DASL, aber auch den Landesarbeitsgemeinschaften der ARL zur Strukturierung und Präzisierung der unterschiedlichen Aspekte, die sich mit dem Begriffspaar „Daseinsvorsorge und Zusammenhalt“ verbinden, ist allen Beteiligten nochmals besonders zu danken.

Es fiel diesmal der Vorbereitungsgruppe allerdings nicht leicht, den wohl elementarsten und gleichzeitig ebenso allgemeinen wie umfassenden Auftrag räumlicher Planung, eben „Daseinsvorsorge“ zu betreiben, thematisch auf das in einer Zweitagesveranstaltung Leistbare einzugrenzen.

So stehen den Teilnehmenden nun drei Angebote zur individuellen Selektion und Vertiefung zur Verfügung: erstens die Auseinandersetzung mit spezifischen Fragen und aktuellen Herausforderungen der Daseinsvorsorge im städtischen Raum, zweitens desgleichen auf Ebene und mit den planerischen Instrumenten der Regionen und schließlich drittens bezogen auf das Zusammenspiel neuer wie traditioneller Akteure auf dem Feld unterschiedlicher Infrastrukturbereitstellung.

Diese drei Themenfelder sind auch bestimmend für die Gliederung des Vorbereitenden Berichts und da diesmal keine konkreten inhaltlichen Verantwortungen an die Landesgruppen vergeben wurden, stammen auch die Einzelbeiträge in den Kapiteln von Autorinnen und Autoren quer übergreifend aus dem Kreis von Mitgliedern und Gästen beider Akademien. Die Paten und Moderatoren der Foren haben jeweils ihrem Kapitel ein Abstract zu den in ihrem Abschnitt zusammengefassten Beiträgen vorangestellt.

Es verwundert nicht, dass im ersten Forum zu Beginn das derzeit am höchsten herausfordernde Aufgabenfeld öffentlicher Daseinsvorsorge, die zeitnahe Deckung des drängenden Wohnungsbedarfs, aufgerufen wird. Mehrere Beiträge widmen sich hierauf bezogenen Einzelaspekten wie den sich weiterentwickelnden Finanzierungs- und Organisationsformen, den Fragen der Vertret-

barkeit einer Reduzierung baulicher Standards, aber auch strategischen Feldern der Wohnungsbaupolitik auf erweiterter gesetzlicher Grundlage zur Ermöglichung eines entsprechend hohen Bauvolumens und insbesondere leistbaren Wohnungsbau auch in stark wachsenden Städten. Dies alles ist Inhalt eines ersten Workshops in diesem Forum.

Darüber hinaus wird sich das Forum „Stadt“ in einem zweiten Workshop, und in Anknüpfung an die DASL-Jahrestagung 2014 in Stuttgart, mit neuen Sichten auf städtische Mobilität und mit aktuell bedeutsamen Funktionen wie Möglichkeiten der Neugestaltung öffentlicher Räume auseinandersetzen. Insgesamt haben schon zu diesen beiden Workshops 15 Autorinnen und Autoren vorbereitend beigetragen.

Das zweite Kapitel und gleichzeitig die Vorbereitung auf das „Forum Regionen“ beinhaltet sogar sechzehn Beiträge, die sich vorrangig mit Fragen der Weiterentwicklung und Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes an die gegenwärtigen raumstrukturellen Bedingungen und deren Perspektive befassen. Sodann steht die hiermit verbundene neue Integration des elementaren Postulats raumplanerisch zu gestaltender Daseinsvorsorge – die „Schaffung respektive Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen“ im Mittelpunkt der Beiträge.

Das dritte Forum schließlich, das sich mit neuen Kooperationen auf regionaler Ebene und mit dem erweiterten Akteurskreis in der Teilnahme an raumplanerischen Konzepten und Entscheidungen auseinandersetzt, wird ebenso mit zehn Beiträgen zu unterschiedlichen Aspekten vorbereitet. Hier ist vorgesehen, vor dem Hintergrund der Kooperationserfahrungen insbesondere im letzten Jahrzehnt Chancen und Grenzen der Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auszuloten.

Zudem ist der Status und die Leistungsfähigkeit aktueller Verwaltungsstrukturen kritisch zu reflektieren.

Schließlich sind in einem vierten Kapitel fünf Beiträge zusammengestellt, die generellere Themen also auch Aspekte von Daseinsvorsorge, die nicht explizit Gegenstand der Foren sind, aufgreifen.

Man darf gespannt sein, ob es erneut, wie bei der Jahrestagung 2015 der DASL in Regensburg gelingt, die Themenfülle durch kluge Dramaturgie des Veranstaltungsablaufes und Nutzung unterschiedlicher Präsentations- und Erörterungsformen in Plenum und Foren zu bewältigen.

Hierfür sind über die klassischen Vortragsformate hinaus bereits Podiumsdialoge, aber vor allem Thementische zur Konzentration auf spezifische Fragen und Diskussionen in kleinem Kreis Teilnehmender und ein Markt der Möglichkeiten angekündigt.

Besonderer Dank gilt über diejenigen, die mit ihren Beiträgen den Vorbereitenden Bericht tragen, hinaus den Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe aus ARL und DASL zu, die in mehreren Sitzungen und engem, Akademie übergreifendem Diskurs, die Tagungsinhalte wie den Ablauf der Veranstaltung konzipierten und aus deren Mitte acht Mitglieder dann zusätzlich bereit waren, Patenschaften der Betreuung und Leitung zu übernehmen.

Aufgrund des wesentlich auf Bedingungen und Möglichkeiten zukünftiger Bau- und Planungskultur ausgerichteten Tagungsthemas unterstützt und fördert das Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung die Drucklegung dieses Vorbereitenden Berichts, auch hierfür ist außerordentlich zu danken.

werden angesichts der Alterung der HelferInnen und HilfeempfängerInnen die räumlichen Distanzen und die Möglichkeiten und Aufwände zur Raumüberwindung zwischen den Wohnstandorten theoretisch passfähiger „Zweier-Tandems“ Thema werden. In diesem Zusammenhang muss der Stellenwert der eigenen Fahrtauglichkeit für die aktive Teilhabe am ZHN Steiermark untersucht werden.

Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang, dass an den Aktionsradius „Wohngemeinde“ auch die Sicherung der Basisinfrastruktur zu knüpfen ist: Für gemeinsame Aktivitäten außer Haus ist ein adäquates Angebot an Treffpunkten erforderlich, ge-

meinsame Einkaufsfahrten können nicht zu Tagesreisen werden. Die Diskussion um das Gelingen von Tauschbörsensystemen darf weder beim Entwerfen von Stadt-Land-Dichotomien auf Basis sozialromantischer Visionen noch beim Konstruieren von Konkurrenzverhältnissen stecken bleiben. Vielmehr müssen durch sie die Vorstellungen der politisch Verantwortlichen, der OrganisatorInnen und der (künftigen) Beteiligten über die Potenziale, NutzerInnenfreundlichkeit, Flexibilität sowie die Chancen auf zeitlichen Bestand des Instruments kalibriert und die Aufnahme des Dialogs mit ProfessionistInnen begründet werden.

Verwendete Quellen

Blüml, T. (2015): Das Zeit-Hilfs-Netz Steiermark und dessen Beitrag zur Schließung von Versorgungslücken auf kommunaler Ebene.

Masterarbeit ausgeführt am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung (IRUB), Universität für Bodenkultur Wien.

Bundesgesetz über Gesundheits- und Krankenpflegeberufe (Gesundheits- und Krankenpflegegesetz – GuKG), StF: BGBl. I Nr. 108/1997.

Statistik Austria (Hrsg.) (2015): Ein Blick auf die Gemeinde. Tabelle Bevölkerungsentwicklung 1869-2015. Volkszählungsergebnisse, RZ2011, Statistik der Standesfälle, Datenbank POPREG. Wien.

Mathias Jehling, Institut für Regionalwissenschaft, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
Thomas Hartmann, Faculty of Geosciences, Utrecht University

Daseinsvorsorge zwischen Markt, Macht und Moral

Räumliche Szenarien zur Gerechtigkeit

Einführung

Das deutsche Raumordnungsgesetz sieht es als eine Aufgabe der Raumordnung nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (§ 2 ROG). Dabei geht es insbesondere um eine Grundversorgung und Erreichbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen. Auch in anderen Ländern gibt es vergleichbare Grundsätze – so wird in den Niederlanden etwa die „Goedhart Doktrine“ angewendet, die eine gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen vorsieht (Spit und Zoete 2016). In beiden Ländern sind Mindeststandards der Versorgung und Erreichbarkeit nur vage festgelegt (Spannowsky et al. 2010; Spit und Zoete 2016). Es obliegt der Raumplanung im Einzelfall über die Allokation und Distribution von Einrichtungen und Strukturen der Daseinsvorsorge sorgfältig abzuwägen.

Die Nähe zu bestimmten Einrichtungen der Daseinsvorsorge, wie etwa zu öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen, kann substantiell Einfluss auf Standortentscheidungen und Bodenwerte nehmen. Insofern macht Raumplanung Menschen ärmer oder reicher (Needham 2006, S. 3). Natürlich trifft dies auch auf andere Planungsentscheidungen zu – etwa die Ausweisung bestimmter Baugebiete in der Bauleitplanung oder die Festlegung bestimmter Vorranggebiete in der Raumordnung. Bei Entscheidungen zur Daseinsvorsorge geht es jedoch um öffentliche Investitionen. Solche raumplanerischen Entscheidungen haben im Kern mit Fragen der Gerechtigkeit zu tun (Campbell und Marshall 2002). Es ist dabei zu kurz gegriffen lediglich eine gerechte Allokation und Verteilung von Daseinsvorsorge zu fordern, denn es bestehen unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit (Gerechtigkeitsmaßstäbe). Demnach unterscheiden sich die Allokation und Distribution von öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge je nach Gerechtigkeitsmaßstab.

Dieser Beitrag diskutiert, wie Entscheidungen zur Daseinsvorsorge unterschiedliche Gerechtigkeitsmaßstäbe widerspiegeln. Im Folgenden werden die drei wichtigsten Gerechtigkeitsmaßstäben dargestellt. Dabei wird jeweils auf die Bedeutung für die Allokation und Distribution reflektiert. Um die theoretischen Überlegungen mit möglichen Konsequenzen für die räumliche Entwicklung zu verknüpfen, werden räumliche Szenarien entwickelt: Die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur sichert die Erreichbarkeit weiterer Funktionen. Ausgehend von dieser Grundvoraussetzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge wird anhand eines regionalen Fallbeispiels die Erreichbarkeit von Wohnen im öffentlichen Verkehr behandelt. Dem tatsächlichen Ausbau des regionalen Schienennetzes in der Stadtregion Karlsruhe werden idealisierte Szenarien gegenübergestellt, die die Wirkungen einer konsequenten Anwendung der Gerechtigkeitsmaßstäbe für den Ausbau aufzeigen. Hier-

zu wird zunächst das Fallbeispiel vorgestellt und die Entwicklung der Erreichbarkeit von Wohnstandorten beschrieben. Abschließend werden die sich daraus ergebenden Fragen zur Diskussion gestellt.

Gerechtigkeitsmaßstäbe in der Daseinsvorsorge

Es lassen sich drei wichtigste Gerechtigkeitsmaßstäbe unterscheiden: utilitaristische, libertäre und soziale Gerechtigkeit (Thaler und Hartmann 2016). Die Gerechtigkeitsmaßstäbe stehen nebeneinander und in Konflikt miteinander (Davy 1997), denn sie haben jeweils ihre eigene Berechtigungen und Rationalitäten.

Utilitarismus

Grundannahme des Utilitarismus ist, dass jede Entscheidung unter Abwägung von Glück und Leid – oder Kosten und Nutzen – getroffen wird (Bentham 1907 (reprint 2007)). Für öffentliche Entscheidungen übersetzt sich dies in das Prinzip des Strebens nach dem größten Glück der größten Zahl. Dies bedeutet, Daseinsvorsorge an dem größten Nutzen für die Mehrheit der Bewohner eines Gebietes zu orientieren. Dabei wägt eine utilitaristische Raumordnung den Nutzen Vieler gegen den Schaden Einiger ab. Die Bemessungsgrundlage des Nutzens – etwa von Einrichtungen der Daseinsvorsorge – ist dabei entscheidend. Hierzu können Methoden wie die eine Kosten-Nutzen-Analyse helfen, es bleibt jedoch das Problem der Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzenbewertungen von unterschiedlichen Akteuren. So kann die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr etwa für Menschen ohne eigenen Wagen einen höheren Nutzen mit sich bringen als für Autobesitzer.

Libertäre Gerechtigkeit

Jeder Mensch sollte die gleichen Chancen haben, um sich frei zu entfalten. Diese Vorstellung vertritt die libertäre Gerechtigkeit. Pfeiler einer libertären Gerechtigkeit sind individuelle Entscheidungsfreiheit, Chancengleichheit, privates Eigentum und minimalistische Interventionen der öffentlichen Hand (Sandel 2010). Dies impliziert, dass Menschen für ihr Verhalten und dessen Konsequenzen selbst verantwortlich sind, was mit einer Leistungsorientierung einhergeht. Dies bedeutet für die Daseinsvorsorge, dass davon ausgegangen werden kann, dass jeder, der etwa ins Umland einer Stadt anstatt ins Zentrum zieht, für bestimmte Grundversorgungen selbst verantwortlich ist. Wo letztendlich bestimmte Einrichtungen der Daseinsvorsorge entstehen, wird durch freien Wettbewerb und Angebot und Nachfrage bestimmt. Eine libertär orientierte Raumplanung muss sich auf die Vermeidung von Marktversagen konzentrieren, Ressourceneffizienz anstreben und darüber hinaus möglichst viele Freiheiten zulassen (Hartmann 2016).

Sozialgerechtigkeit

Sozialgerechtigkeit wird häufig intuitiv als moralisch überlegen angesehen. Soziale Gerechtigkeit strebt eine möglichst große Gleichheit im Ergebnis an und ist somit etwa an einer Umverteilung von Reichen zu Armen interessiert. Soziale Gerechtigkeit bedeutet letztendlich, dass jeder einen gewissen Mindeststandard sowie Zugang zu Ressourcen haben muss (Rawls 2005, c1971).

Häufig, wenn im Alltag von Gerechtigkeit die Rede ist, wird implizit soziale Gerechtigkeit gemeint. Soziale Gerechtigkeit wird, weshalb die gleiche Verteilung von Gütern häufig als fair, was oft mit gerecht gleichgesetzt wird, angesehen: „Goods ought to be divided equally among everybody. Even when there is no consensus

as Wachstum der Bevölkerung in der Stadtregion Karlsruhe führt zu einer steigenden Nachfrage nach Wohnraum. 750.000 Einwohner leben aktuell in der Stadt Karlsruhe und im über den Arbeitsmarkt eng mit ihr verflochtenen Umland. Die Bevölkerung ist seit 1990 um ca. 10% gewachsen (Jehling 2016), was die Daseinsvorsorge vor die Aufgabe stellt diese mit gut erreichbarem Wohnraum zu versorgen. Hierfür wurde das Netz des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) seit den 1990er Jahren deutlich ausgebaut (Voskuhl 1995), um die Erreichbarkeit suburbaner Wohnstandorte zu erhöhen. Besonders erfolgt die Anbindung peripherer Standorte im Westen über die Landesgrenze nach Rheinland-Pfalz hinweg und nach Osten. Ebenfalls die Anbindung von zentraler gelegenen Standorten wurde verbessert (Jehling 2016) (siehe Abbildung 1). Dabei wird deutlich, dass mit dem Ausbau auch eine Auswahl getroffen wurde, nach der bestimmte Standorte keinen Anschluss erhalten haben. Dies eröffnet die Diskussion, nach welchen Gerechtigkeitsmaßstäben der Ausbau damit die Entwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge begründet und legitimiert wurde.

Räumliche Szenarien der Erreichbarkeit

Um die Planung aus Sicht der Gerechtigkeitsmaßstäbe interpretieren zu können, werden drei idealtypische Szenarien für einen Ausbau des SPNV in der Stadtregion entwickelt. Sie stellen dar, wie ein Ausbau des Netzes ab den 1990er Jahren erfolgt wäre, um je nach Maßstab eine gerechte Daseinsvorsorge zu verwirklichen. Die modellhafte Vereinfachung und Beschränkung der Daseinsvorsorge auf die Sicherung der Erreichbarkeit der Wohnstandorten in Bezug zu wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen im SPNV, soll unterschiedliche Allokations- und Verteilungsmuster verdeutlichen und aufzeigen, die sich im komplexen Zusammenhang der Daseinsvorsorge – und dort schwer aufzudecken – wiederfinden.

Utilitaristischer Ansatz

Das bestehende Schienennetz folgt der Achsenkonzeption der Regionalplanung. An den Achsen konnte bereits gut erreichbare Wohnflächen bereitgestellt werden. Entsprechend der Forderung des Utilitarismus nach dem Nutzen für die größte Zahl bei gleichzeitig geringsten Kosten erfolgt eine Verbesserung der Erreichbarkeit entlang der bereits vor 1990 festgelegten und bestehenden

Achsen und der ihnen folgenden Linien des Schienennetzes (Abbildung 2). Somit können die Kosten möglichst gering gehalten werden. Eine starke Regionalplanung ermöglicht die Umsetzung der Achsenkonzeption und sichert mit ihren Planungs- und Plan-aufstellungsverfahren einen gerechten Ausbau. Gerecht bedeutet in diesem Fall, dass „es unerheblich [ist], ob sich Gewinne und Verluste gleichmäßig verteilen, solange ein Vorhaben für die Gesamtheit der Bürger einen höheren Nutzen bringt, als Lasten getragen werden müssen“ (Scharf 1994 in Löb, Stephan 2008, S. 183).

Dieser Ansatz ist – aus utilitaristischer Perspektive – gerecht, da das Glück (in der einschränkenden Annahme, dass die Nähe zu SPNV ein universeller Faktor für Glück ist) maximiert wird. Das bedeutet aber, dass es sich das Gesamtglück (die Summe allen Glückes aller Individuen) nicht vergrößern lässt, ohne gleichzeitig das Gesamt-leid zu erhöhen. Da die Wohnflächenentwicklung konsequent auf die Achsen gelenkt wird, wird ein gesamtgesellschaftliches Glücksmaximum – bezüglich der Erreichbarkeit von Wohnstandorten – in der Stadtregion Karlsruhe erreicht.

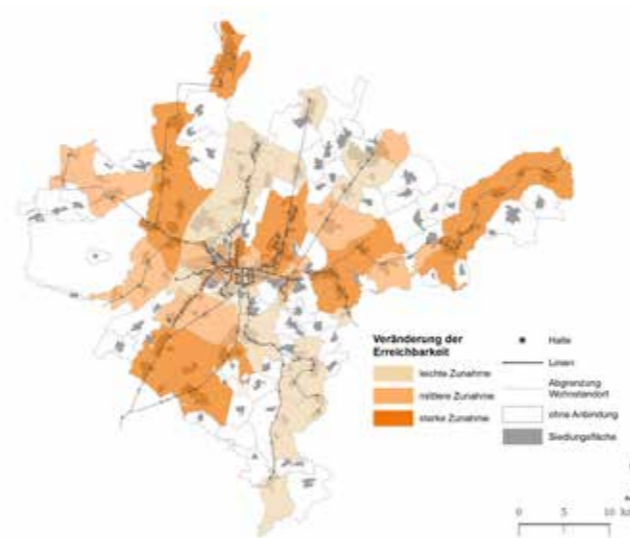


Abbildung 1: Veränderung der Erreichbarkeit durch den Ausbau des SPNV von 1990 bis heute in der Stadtregion Karlsruhe

Libertärer Ansatz

Die Schaffung weiteren Wohnraums für die wachsende Bevölkerung erfolgt nach einer marktgetriebenen Suburbanisierung (Ekers et al 2012). Durch die individuelle Wahl des Wohnortes treten die bevorzugten Wohnlagen in der Region hervor. Die Bereiche mit dem stärksten Bevölkerungszuwachs machen einen selbsttragenden und wirtschaftlich tragfähigen SPNV möglich. Der Ausbau erfolgt schließlich für die Standorte, die sich im Standortwettbewerb als besonders stark herausgestellt haben und die meiste Bevölkerung anziehen konnten (Abbildung 3). Dadurch ist sichergestellt, dass die Linien ausgebaut werden, die den effizientesten Betrieb erlauben und Marktversagen (Überlastung von Verkehrswegen) gezielt korrigieren. Gebiete mit geringem Marktpotenzial werden

nicht erschlossen. Durch eine solch marktorientierte Allokation wird größtmögliche Ressourceneffizienz in der Daseinsvorsorge erzielt, wie der Ökonom Ronald Coase es 1960 für funktionierende Märkte abgeleitet hat (Coase 1960).

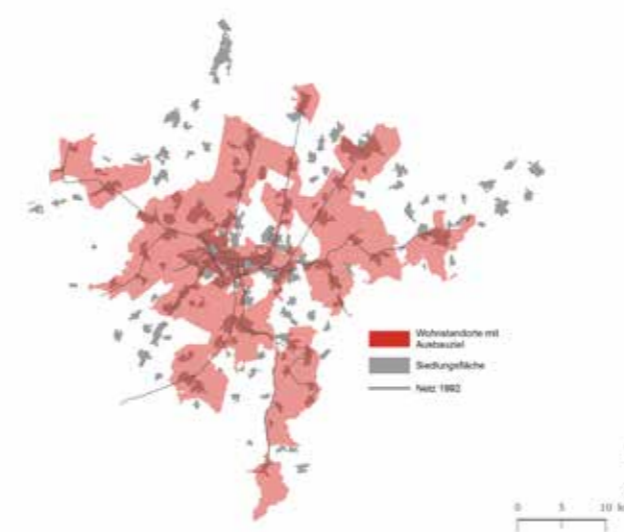


Abbildung 2: Ausbau nach dem utilitaristischen Ansatz

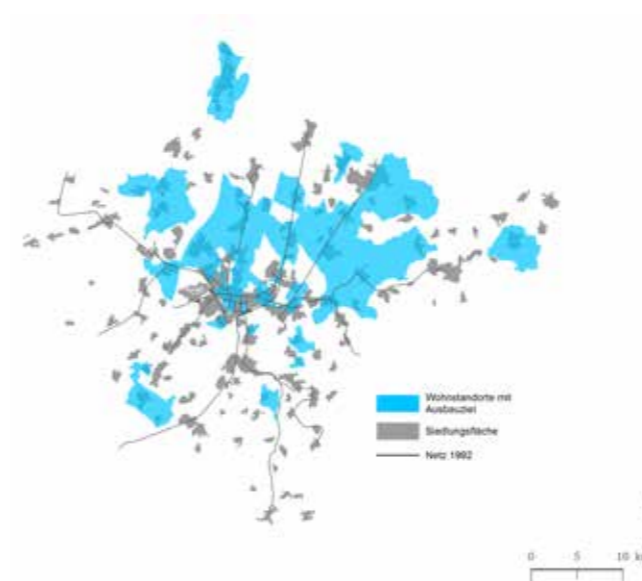


Abbildung 3: Ausbau nach dem libertären Ansatz

Ein solcher Ansatz ist aus libertärer Perspektive gerecht, da er die Rechte der Einzelnen (Wohnstandortsuchenden, Schienennetzbetreiber, Gemeinden) nicht einschränkt und maximale Freiheit zulässt. Dies respektiert das Recht jedes Einzelnen auf Selbstbestimmung.

Sozialgerechter Ansatz

Ausgehend von einer sozialen Gerechtigkeit sollen alle Einwohner der Stadtregion die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben. Unabhängig davon, wie sich die Bevölkerung in den einzelnen Wohnstandorten entwickelt ist das Netz dort auszubauen, wo die Erreichbarkeit bisher deutlich geringer war. Dies würde bedeuten alle Standorte ohne Anschluss an das Schienennetz anzubinden (Abbildung 4). Der Ausbau ist mit hohen Kosten verbunden und reduziert ebenfalls die Leistungsfähigkeit des Netzes, wodurch sich die Erreichbarkeit bisher angebundener Standorte reduziert. Im Ergebnis wird die Erreichbarkeit aller Standorte gleich. Dieser Ansatz ist (sozial)gerecht, da jeder – ohne Ansehen der Person, der Umstände etc. – gleich behandelt wird. Diese Gleichbehandlung ist im Gerechtigkeitsverständnis von John Rawls im Kern gerecht (Rawls 2005).

Diskussion und Schlussfolgerungen

Keines der Szenarien spiegelt die realistische Situation der Allokation von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wieder. Auch in der Daseinsvorsorge ist räumliche Planung als das Ergebnis eines

Aushandlungsprozesses von Interessen zu verstehen. Die Abwägung dieser Interessen, um eine Entscheidung zu treffen, erfolgt entsprechend der rechtlichen Grundlagen über mehrere Gerechtigkeitsmaßstäbe. Welchen Gerechtigkeitsmaßstab hat der Gesetzgeber bei der Daseinsvorsorge vor Augen? Zunächst fällt auf, dass sich der Begriff der Sozialgerechtigkeit explizit im Planungsrecht findet: So fordert etwa § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch eine „sozialgerechte Bodennutzung“ sei anzustreben. Auch das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse (§1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz) lässt sich mit Sozialgerechtigkeit verbinden (Hartmann 2016). Jedoch sind die beiden weiteren Gerechtigkeitsmaßstäbe sowohl in den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung, als auch im Baugesetzbuch enthalten. Etwa fordert § 2 ROG: „nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen“. Diese Forderung verweist auf libertäre Gerechtigkeit. Auch in der Begründung der Daseinsvorsorge nennt der Gesetzgeber den Aspekt der „Sicherung von Chancengerechtigkeit“ – was wiederum ein libertärer Wert ist. Auch utilitaristische Elemente finden sich in den Gesetzestexten: Der Verweis auf das Zentrale-Orte-Konzept gibt einen Hinweis auf eine nutzenmaximierende (und somit utilitaristische) Herangehensweise in der Planung. Schlussendlich löst also auch der Gesetzgeber den Widerspruch der Gerechtigkeitsmaßstäbe in der Daseinsvorsorge nicht auf. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die oben aufgeführten Szenarien utopische Varianten sind, die sich in der Realität so nicht wiederfinden. Dies ist eine erste Schlussfolgerung, die aus diesem Beitrag gezogen werden kann: Die Allokation von Daseinsvorsorge ist immer eine Kombination unterschiedlicher Gerechtigkeitsmaßstäbe. Wie aber ist dies zu bewerten? Ist dies ein Problem für die Daseinsvorsorge? Dies führt zur einer weiteren Ebene der Diskussion und deren Schlussfolgerung: Keines der oben aufgeführten Szenarien ist planerisch anstrengenswert. Dies hat mit den jeweiligen Problemen der idealtypischen Szenarien zu tun: Zwar maximiert die utilitaristische Variante die Erreichbarkeit, allerdings ist eines der Grund-

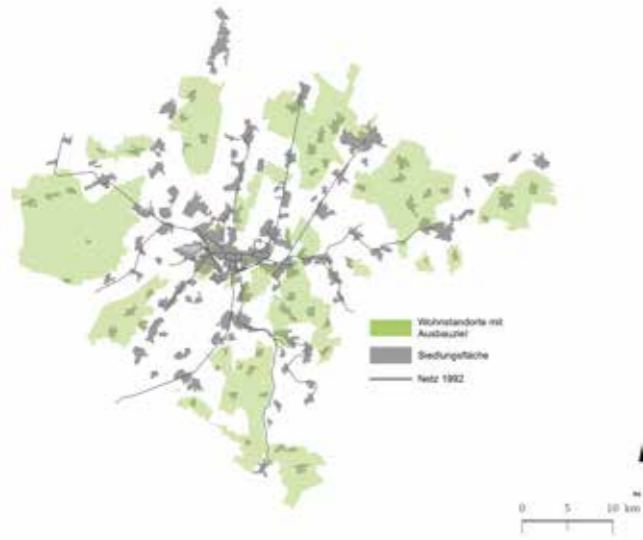


Abbildung 4: Ausbau nach dem sozialgerechtem Ansatz

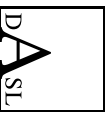
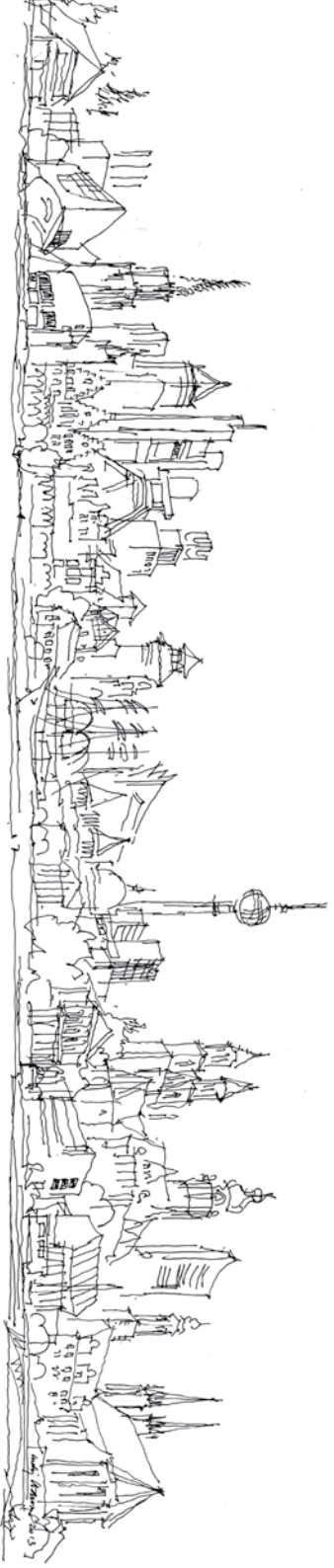
probleme des Utilitarismus, dass allgemeingültige Kriterien zur Messung des Glückes in der Realität nicht standhalten. So ist es wahrscheinlich, dass der Glücksgewinn durch einen Anschluss an den Schienenpersonennahverkehr nicht bei jedermann gleichermaßen groß ist. Darüber hinaus erfordert die Umsetzung eines solchen Gerechtigkeitsmaßstabes eine starke Raumplanung (Macht), die die entsprechenden Entwicklungsachsen mit geeigneten Instrumenten und Verfahren umsetzen kann. Eine solche Raumpla-

nung entspricht jedoch nicht dem Idealbild gegenwärtiger Planungspraxis. Der libertäre Ansatz findet sich in gewisser Hinsicht in der Realität des Fallbeispiels wieder: Der tatsächliche Ausbau über die Landesgrenzen hinweg folgt gerade im westlichen Teil diesem Prinzip. Allerdings widerspricht die Marktorientierung in gewisser Weise dem Grundprinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen (Markt). Wesentlich wichtiger und innerhalb der Logik dieses Gerechtigkeitsmaßstabes ist, dass eine pur libertäre Allokation von Daseinsvorsorge einen nahezu perfekten Markt voraussetzt und somit-geringe Transaktionskosten, hohe Preiselastizität, vollkommene Information und Wettbewerb. Viele dieser Punkte sind gerade im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht oder unzureichend gegeben. Der Sozialgerechte Ansatz scheint hinsichtlich der Kosten nicht umsetzbar – wengleich moralisch ansprechend (Moral). Die Absicht, allen den gleichen Zugang zu ermöglichen, könnte maximal durch eine kostengünstigere Variante (etwa Busverkehr) erreicht werden, um ein Mindestmaß an Erreichbarkeit für alle Standorte zu sichern. Letztendlich ist jedes Szenario in sich konsistent und gerecht, jedoch sind die Szenarien nicht konfliktfrei kombinierbar. Gerechte Daseinsvorsorge lässt sich folglich nur in der Überlagerung von Gerechtigkeitsmaßstäben als gerecht erkennen.

Daseinsvorsorge braucht also Elemente des Utilitarismus, die mit entsprechend starker Raumplanung implementiert werden müssen, Elemente der libertären Gerechtigkeit, die auf einen funktionierenden Markt bauen und Elemente der Sozialgerechtigkeit, die ein Mindestmaß sicherstellen. Insofern bewegt sich Daseinsvorsorge in der Raumplanung in einem Spannungsfeld von Markt, Macht und Moral.

Literatur

- [Bentham, Jeremy \(1907 \(reprint 2007\)\): An introduction to the principles of morals and legislation. Dover ed. Mineola, N.Y: Dover Publications.](#)
- [Campbell, H.; Marshall, R. \(2002\): Utilitarianism's bad breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. In: Planning Theory 1 \(2\), S. 163–187.](#)
- [Coase, Ronald \(1960\): The problem of social cost. In: Journal of Law and Economics, 3\(1960\), S. 1–44.](#)
- Davy, Benjamin (1997): Essential injustice. When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes. Wien, New York: Springer.
- Ekers, Michael; Hamel, Pierre; Keil, Roger (2012): Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. In: Regional Studies 46 (3), S. 405–422.
- [Elster, Jon \(1992\): Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens. New York: Russell Sage Foundation.](#)
- Hartmann, Thomas (2016): Ethik in der Raumplanung. In: Blotevogel, H.H. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL. In Press.
- Jehling, Mathias (2016): Methodik zur stadtreionalen Analyse suburbaner Strukturen und Prozesse. Dissertation, Karlsruhe.
- Löb, Stephan (2008): Ethikfragen in der Planung. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Aufl., Dortmund: Rohn, S. 179–194.
- [Needham, Barrie \(2006\): Planning, law, and economics. The rules we make for using land. Abingdon, Oxon: Routledge.](#)
- [Rawls, John \(2005, c1971\): A theory of justice. Original ed. Cambridge, Mass: Harvard University Press.](#)
- [Sandel, Michael J. \(2010\): Justice. What's the right thing to do? 1. Aufl. New York: Farrar, Straus and Giroux.](#)
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München: Beck (Beck-Online : Bücher).
- Spit, Tejo; Zoete, Paul R. (2016): Planologie. Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland. Unter Mitarbeit von Annelies Beek. [Groningen]: Coöperatie In Planning UA.
- Thaler, Thomas; Hartmann, Thomas (2016): Justice and flood risk management. Reflecting on different approaches to distribute and allocate flood risk management in Europe. In: Nat Hazards.
- [Voskuhl, David E. F. \(1995\): Interlinking the region with its centre. In: Journal of Transport Geography 3 \(4\), S. 281–285.](#)



Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung



Niedersachsen