

/// Abgehängt oder vorne dran?

GERECHTIGKEIT UND INFRASTRUKTURPLANUNG

MATHIAS JEHLING / THOMAS HARTMANN /// Mit der Entscheidung, wo und wie Infrastrukturen geschaffen werden, werden einige Räume bevorzugt und andere vernachlässigt. Die Entscheidung über die Verwendung öffentlicher Gelder für den Infrastrukturausbau stellt folglich einige Menschen besser und andere hingegen schlechter. Hierdurch stellt sich die grundsätzliche Frage nach einer gerechten Infrastrukturplanung.

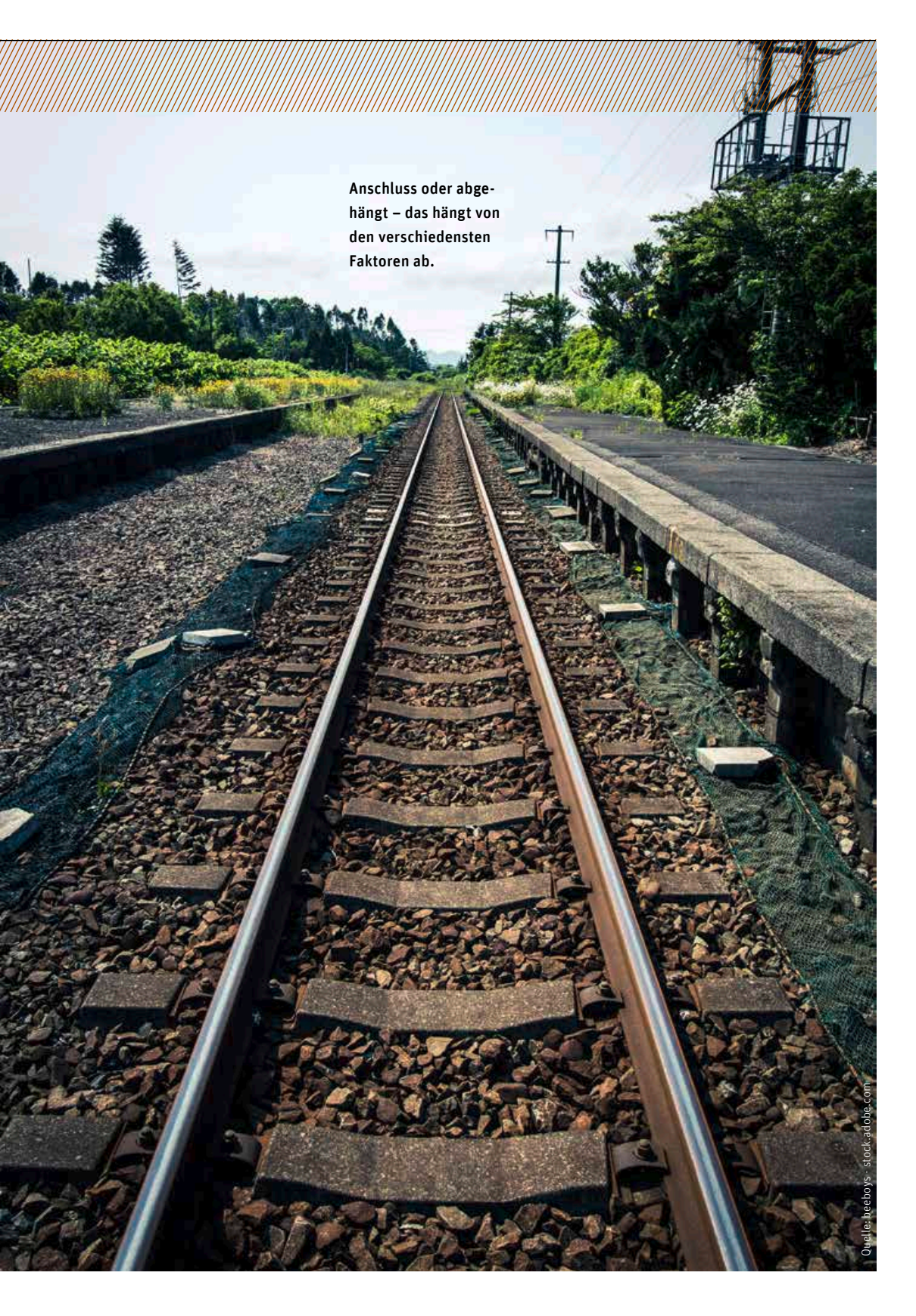
Einführung

Mit Infrastrukturen vom Verkehrsnetz bis hin zu Bildungseinrichtungen schaffen wir Grundlagen für das alltägliche Leben in den Städten und im ländlichen Raum. Mit der Entscheidung, wo und in welchem Maße Infrastrukturen geschaffen werden sollen, werden einige Räume bevorzugt und andere in ihrer Entwicklung nicht gefördert oder eingeschränkt. Die Entscheidungsfindung, wo öffentliche Gelder für den Infrastrukturausbau verwendet werden sollen, wird in Deutschland durch die gesamträumliche Planung koordiniert. Diese Raumordnung macht je nachdem Menschen ärmer oder reicher. Hierdurch ergeben sich Konflikte und es stellt sich die grundsätzliche Frage, wie eine gerechte Infrastrukturplanung aussehen müsste. Diese Frage ist inhärent

INFRASTRUKTURPLANUNG ist normativ
und politisch

normativ und politisch. Unterschiedliche Akteure, Entscheidungsträger und Parteien haben unterschiedliche Antworten auf diese Frage.

Der Beitrag illustriert dies anhand dreier gegensätzlicher Szenarien, ohne dabei direkten Bezug zu politischen Parteien zu nehmen. Diese Szenarien sollen helfen, fundierter mit konkurrierenden Gerechtigkeitsmaßstäben in der Planungspraxis umgehen zu können. Hierzu werden in einem Gedankenexperi-



**Anschluss oder abge-
hängt – das hängt von
den verschiedensten
Faktoren ab.**

ment verschiedene ethische Gerechtigkeitsvorstellungen einem realen Fall von Infrastrukturausbau modellhaft gegenübergestellt. Ausgangspunkt ist hierzu – lediglich zu Zwecken der Illustration – der Ausbau des Stadtbahnnetzes des Umlandes der Stadt Karlsruhe. Schlussendlich zielt der Beitrag auf die zentrale gesellschaftliche Herausforderung, in planerischen Entscheidungsprozessen nicht vereinbare, gegenläufige ethische Prinzipien zu berücksichtigen und zu einer koordinierten und in sich schlüssigen Raumentwicklung zusammenzuführen.

Drei idealtypische Gerechtigkeitsmodelle

Utilitarismus

Eine klassische ethische Grundhaltung ist der „Utilitarismus“ als Streben nach dem größten Glück für die größte Anzahl Betroffener. In der räumlichen Planung lässt sich dieser Maßstab in der Kosten-Nutzen-Analyse wiederfinden, die den größten gesellschaftlichen Nutzen bei den geringsten Kosten sicherstellen soll. Deutlich wird dabei auch, dass es zur Umsetzung dieses Gerechtigkeitsmaßstabes eines zentralen Akteurs, nämlich des Staates, bedarf, der entscheidet, was Glück oder Nutzen ist, um abwägen zu können. Die Umsetzung eines solchen Gerechtigkeitsmaßstabes in der räumlichen Planung erfordert also eine starke Institution.

Liberalismus

Der Liberalismus stellt die Rechte und die Freiheit jedes Einzelnen in den Mittelpunkt. In der Planung könnten das etwa Gemeinden, Hausbesitzer oder Wohnungssuchende sein. Individuelle Entscheidungsfreiheit und Chancengleichheit sind unumstößlich die

Im Liberalismus ist jeder SELBST für sein Verhalten verantwortlich.

Grundwerte des Liberalismus. Um dies erfüllen zu können, muss jeder für sein Verhalten und dessen Konsequenzen als selbst verantwortlich zeichnen. Individuelle Leistung muss sich demzufolge auszahlen, der Staat sollte so wenig wie möglich intervenieren. Die räumliche Entwicklung ist folglich das Ergebnis eines Wettbewerbs zwischen sich selbst verantwortlichen Akteuren, die auf Angebot und Nachfrage reagieren. Die Aufgabe der Raumplanung als Institution beschränkt sich hier auf das Vermeiden von Marktversagen.

Sozialgerechtigkeit

Sozialgerechtigkeit, häufig auch als Fairness bezeichnet, lehnt ebenso wie der Liberalismus die Idee, das Glück einiger zum Nutzen anderer zu opfern, ab. Anders als die libertäre Position steht die soziale Gerechtigkeit allerdings für eine Gleichheit im Ergebnis. Alle Menschen sollen die gleichen (Mindest-) Standards zur Verfügung haben, ungeachtet ihrer Stellung oder Leistung. Um dies zu erreichen, ist eine Umverteilung von Ressourcen von Reichen hin zu Ärmern geboten. Allerdings darf dies nicht mit dem utilitaristischen Prinzip des „größten Glücks der größten Zahl“ verwechselt werden. Es geht nicht um eine Kosten-Nutzen-Betrachtung, sondern um Orientierung am Schwächsten in der Gesellschaft. Die räumliche Entwicklung soll entsprechend für alle

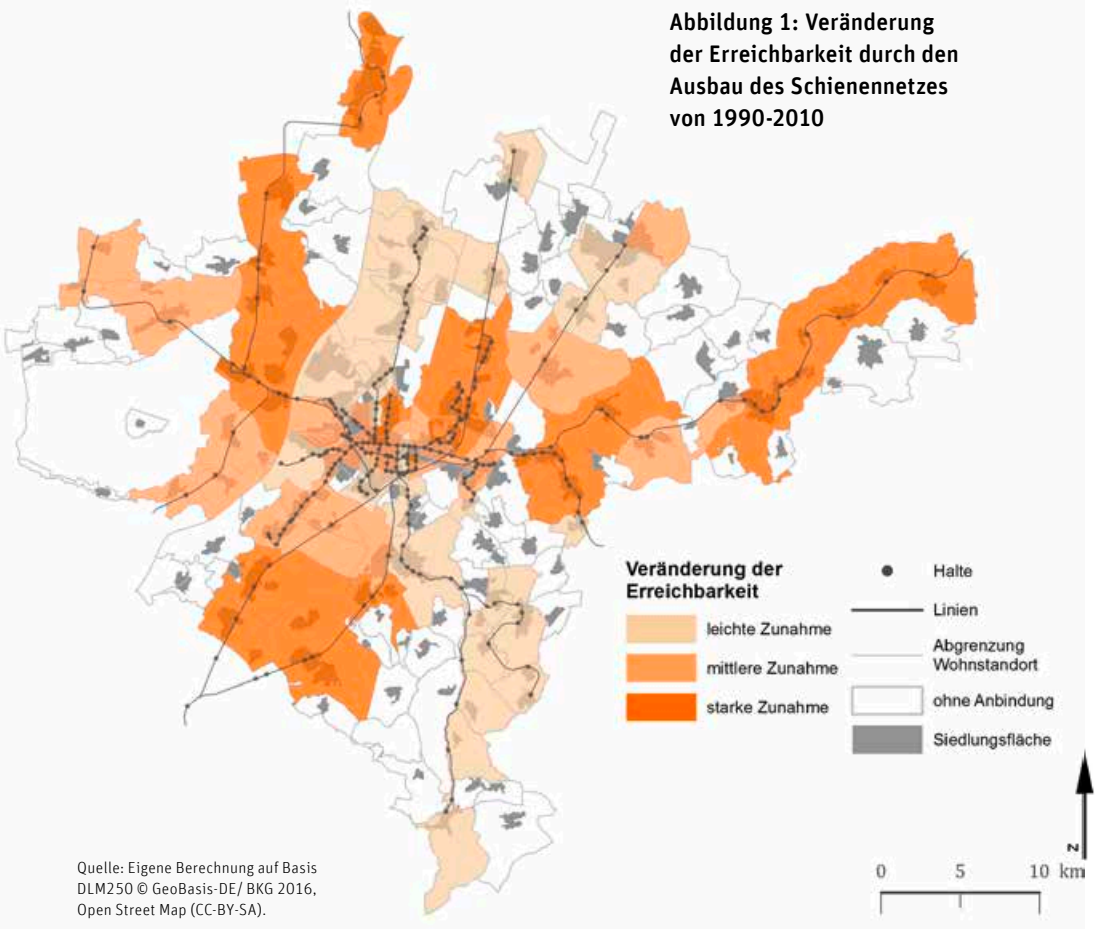
Menschen einen gleichen Zugang zu Infrastrukturen und Einrichtungen und über diesen zur gesellschaftlichen Teilhabe ermöglichen. Häufig, wenn von Gerechtigkeit in der politischen Debatte die Rede ist, wird implizit auf diese Gerechtigkeit verwiesen, ohne dies direkt zur Sprache zu bringen.

Für die Infrastrukturplanung stellen sich diese Gerechtigkeitsmaßstäbe nun als Dilemma dar, denn Gerechtigkeit lässt sich nur innerhalb einer der jeweiligen Maßstäbe erkennen, die sich untereinander zum Teil sogar widersprechen.

Gedankenspiel: drei Szenarien zur räumlichen Gerechtigkeit

Die räumliche Relevanz der drei Gerechtigkeitsmodelle soll am Beispiel der Schieneninfrastruktur in der Stadtregion Karlsruhe veranschaulicht werden.¹ Die Bevölkerung der Stadtregion ist seit 1990 stark gewachsen. Dementsprechend galt es, gut erreichbaren Wohnraum zu schaffen. Hierzu wurde das Schienennetz ausgebaut, um die Erreichbarkeit der Wohnstandorte durch den Schienenpersonennahverkehr in der Region zu verbessern. Abbildung 1 zeigt, welche

Abbildung 1: Veränderung der Erreichbarkeit durch den Ausbau des Schienennetzes von 1990-2010



**Für die Infrastrukturplanung
werden die Gerechtigkeitsmaßstäbe
zum **DILEMMA**.**

Wohnstandorte durch den Ausbau besonders profitiert haben.

Wie aber wäre der Ausbau der Infrastruktur von 1990 bis heute verlaufen, wenn dieser ausschließlich nach einem

Gerechtigkeitsmaßstab erfolgt wäre? Beginnen wir mit der modellhaften Entwicklung nach einem utilitaristischen Gerechtigkeitsmaßstab (maximaler Nutzen, minimales Leid). Demnach hätten sich die Planer beim Ausbau daran orientiert, dass möglichst viele Menschen von einer besseren Anbindung profitieren und die Kosten dafür möglichst gering bleiben. Dies wäre dort der Fall, wo die Bevölkerungsdichte am höchsten ist und wo bereits Infrastruktur vorhanden ist (siehe Abb. 2).

Beim Liberalismus wäre die Bevölkerungsentwicklung das Ergebnis frei-

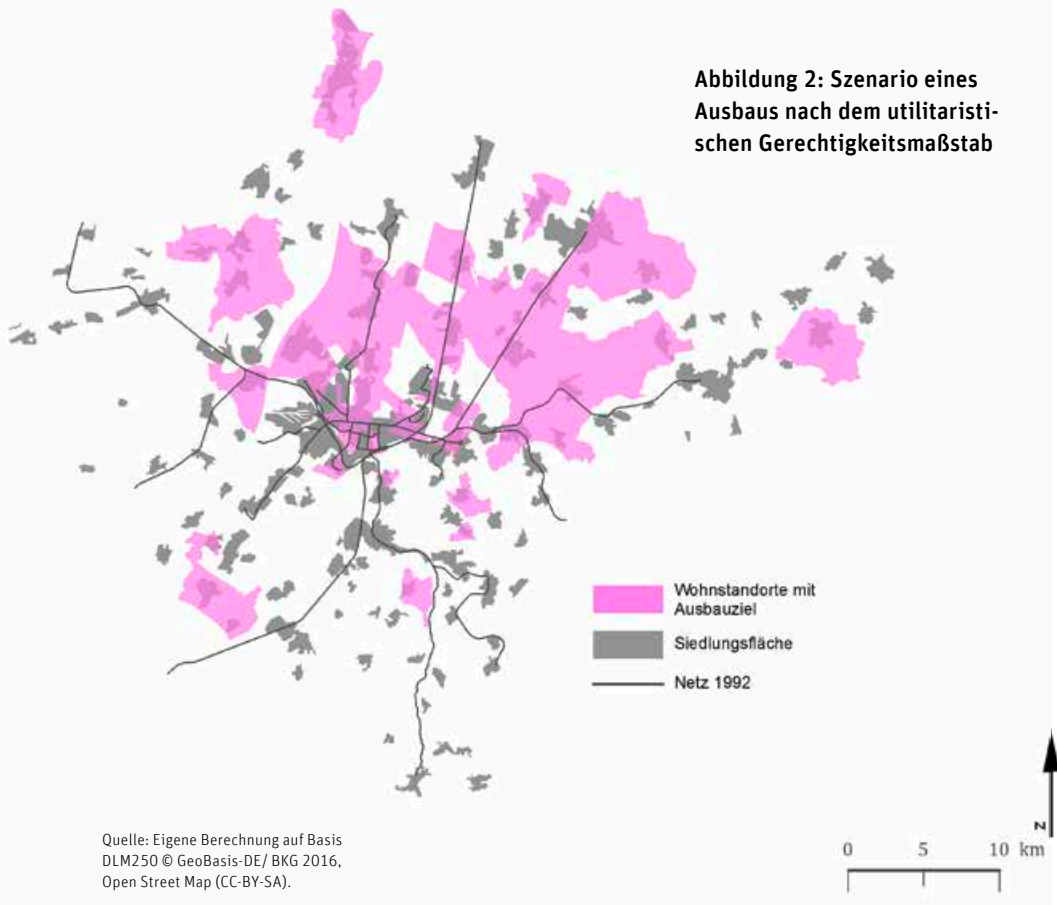
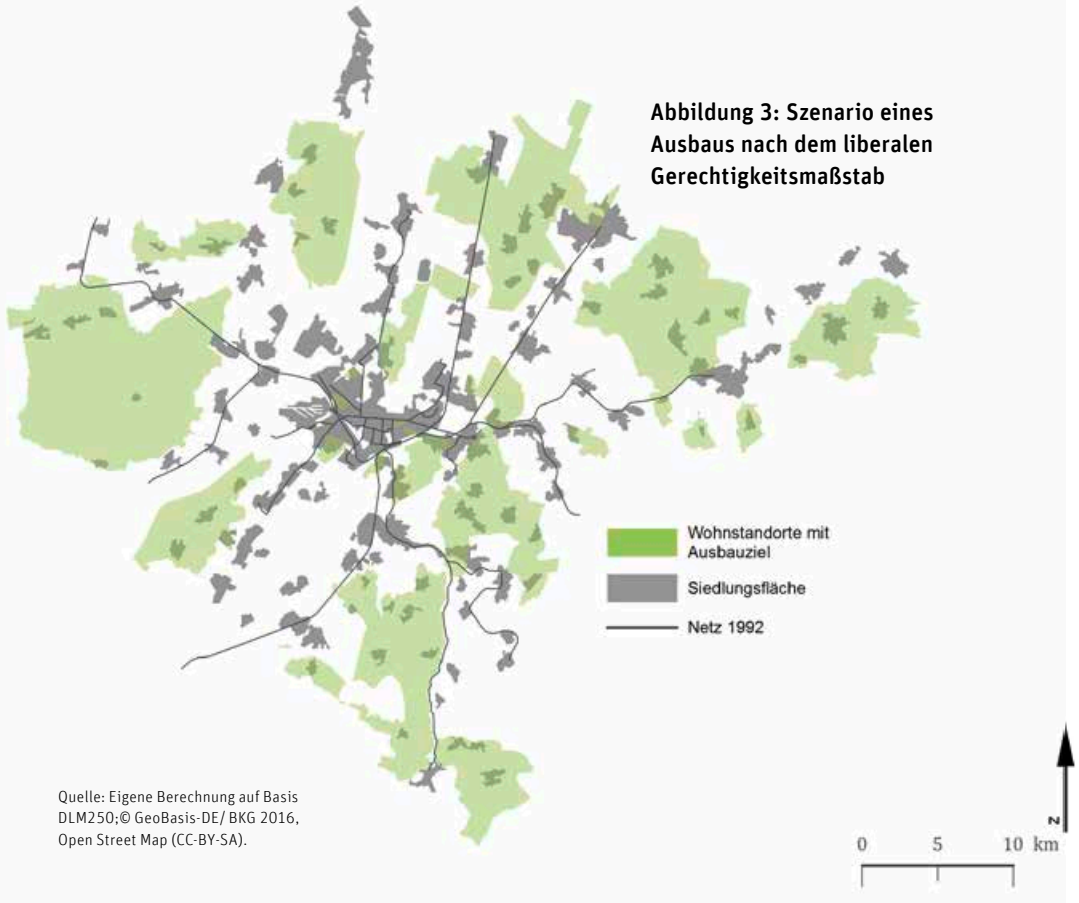


Abbildung 3: Szenario eines Ausbaus nach dem liberalen Gerechtigkeitsmaßstab



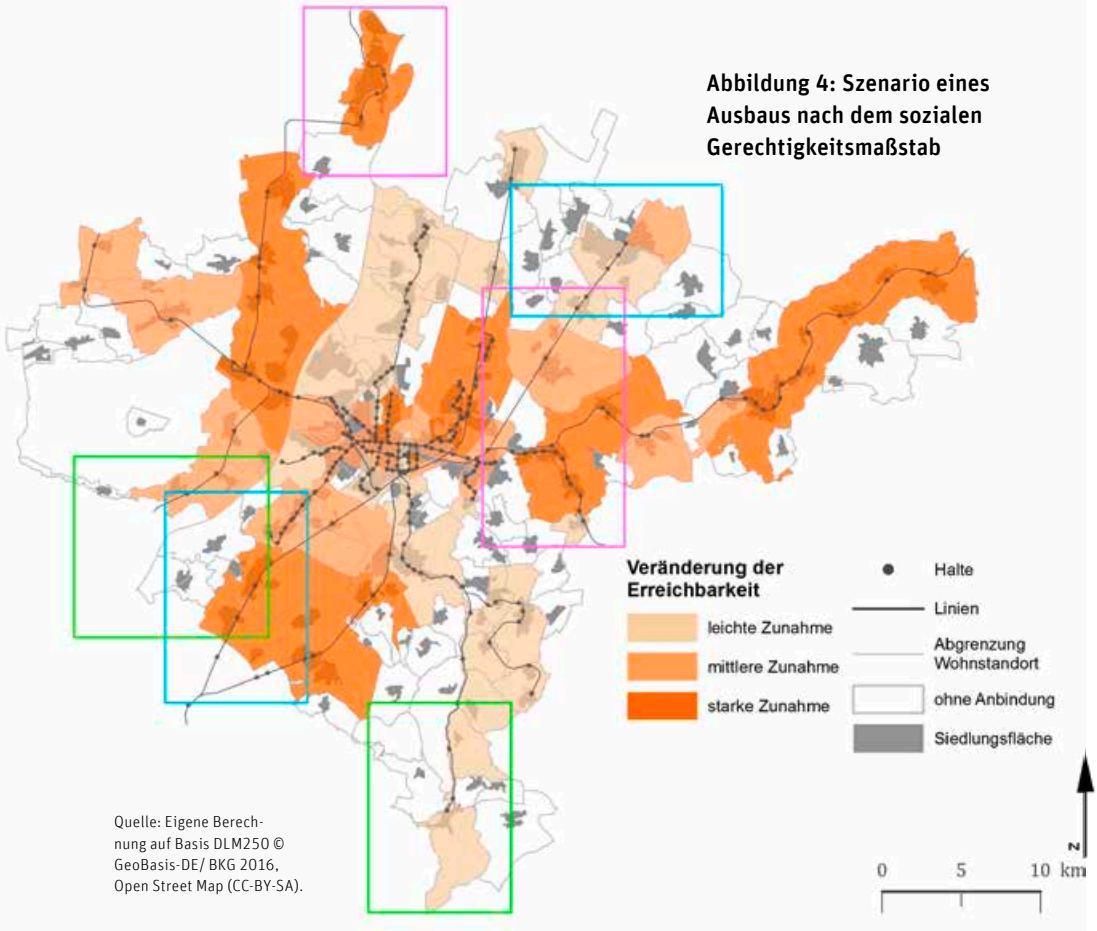
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis DLM250; © GeoBasis-DE/ BKG 2016, Open Street Map (CC-BY-SA).

er, individueller Entscheidungen. Dort, wo attraktive Rahmenbedingungen für das Wohnen bestehen, werden entsprechend der Nachfrage Flächen für das Wohnen ausgewiesen. Mit der Bevölkerung steigt der Individualverkehr und führt zu einer Überlastung der Verkehrsinfrastruktur. Ein Ausbau des Schienennetzes kann hier das Marktversagen ausgleichen. Die Planung nimmt dabei nichts vorweg, sie folgt der freien Entwicklung der Wohnstandorte. Dadurch, dass sie möglichst viele Freiheiten zulässt, ist sie gerecht (siehe Abb. 3).

Einen anderen Blickwinkel nimmt die Sozialgerechtigkeit ein (siehe Abb. 4, S. 86). Auch wenn alle Einwohner in der Region ihren Wohnstandort frei wählen dürfen, muss doch erkannt werden,

dass dies nicht zu einer für alle befriedigenden, fairen Entwicklung führen kann. Die Wohnstandorte, die bereits eine gute Erreichbarkeit haben, haben höhere Bodenpreise und Mieten. Nicht alle können sich diese leisten. Und was ist mit den Menschen, die dort wohnen, wo bisher kein Ausbau stattfand? Folglich ist auch für die benachteiligten Standorte ein Mindestmaß für die Anbindung an das Schienennetz sicherzustellen. In einer sich grundsätzlich frei entwickelnden Stadtregion hat die Planung die Aufgabe, einen Mindeststandard sicherzustellen. Der Ausbau ist dann gerecht, wenn alle Einwohner der Region einen Zugang zum Netz haben. Hierfür muss die Planung einen Mindeststandard definieren.

Abbildung 4: Szenario eines Ausbaus nach dem sozialen Gerechtigkeitsmaßstab



Die Realität: sich überlagernde Gerechtigkeiten

Werden nun die gedanklichen Szenarien mit dem tatsächlich erfolgten Ausbau des Schienenpersonennahverkehrs verglichen, zeigt sich zunächst, dass der reale Ausbau keinem Idealtyp zugeordnet werden kann, selbst wenn man die topographische Situation berücksichtigt (siehe Abb. 5). Geht der Blick ins Detail, zeigt sich, dass sich für einzelne Entwicklungen doch eine Begründung findet, die einem Gerechtigkeitsmaßstab zugeordnet werden kann. Im Norden etwa (magenta) erfolgte die Netzanbindung von Wohnstandorten, die in den

1990er-Jahren bereits stark gewachsen waren. Aus Sichtweise einer libertären Gerechtigkeit ist der Ausbau als gerecht zu bewerten, da der Ausbau einer freien Wohnstandortwahl folgt und durch die Zunahme der Bevölkerung die Kapazi-

Die **PLANUNGSPRAXIS** kann keinem Idealtyp komplett entsprechen, muss aber Mindeststandards definieren.

tätsgrenze des Straßennetzes erreicht wurde. Ganz im Süden (grün) wurde ein peripher im Schwarzwald gelegener Standort angebunden.

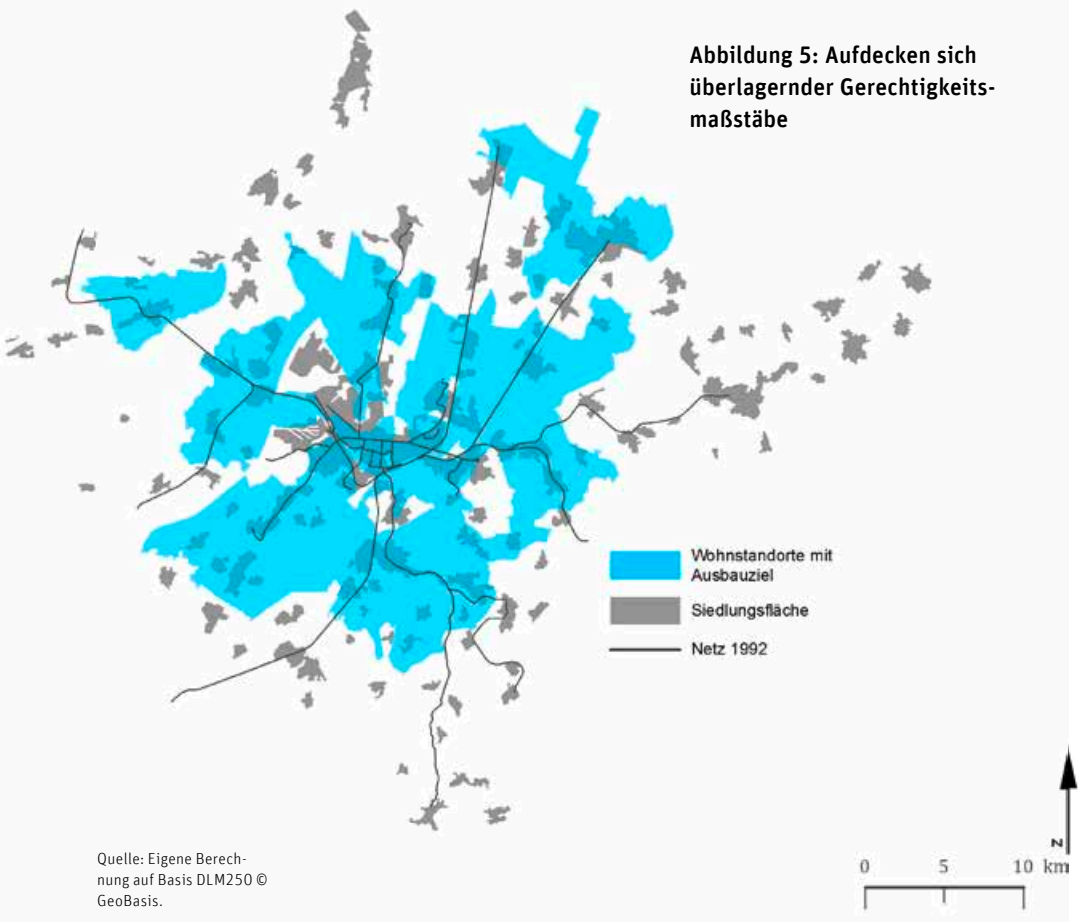
Der Verbesserung der Erreichbarkeit entspricht der Sozialgerechtigkeit, weil in einer Region mit relativ wenigen Einwohnern und Arbeitsplätzen durch die Anbindung aus moralischen Gründen ein Mindeststandard gesichert wurde. Auch aus utilitaristischer Sicht lassen sich Entwicklungen erkennen, die für einen gerechten Ausbau sprechen. Im Südwesten der Stadtregion (blau) folgt

der Ausbau dem bestehenden Netz und stärkt die dort durch die Regionalplanung vorgegebenen Siedlungsachsen. Die sich gegenseitig widersprechenden und ausschließenden Gerechtigkeitsmaßstäbe überlagern sich somit im Raum.

Fazit

Räumliche Planung ist als das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses von Interessen zu verstehen. Im realen Raum überlagern sich verschiedene Annahmen über das, was gerecht ist. Für die

Abbildung 5: Aufdecken sich überlagernder Gerechtigkeitsmaßstäbe



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis DLM250 © GeoBasis.

planerische und gesellschaftliche Debatte zur räumlichen Entwicklung bedeutet dies, dass zur Bewertung der Gerechtigkeit zunächst geklärt werden muss, von welchen idealen Annahmen man dabei ausgeht.² So können Widersprüche und somit Ungerechtigkeiten, die sich aus dem einen Maßstab für die jeweils anderen ergeben, erkannt und offen gelegt werden.

Infrastrukturplanung ist nur in der Überlagerung als GERECHT zu erkennen.

Keiner der theoretischen Gerechtigkeitsmaßstäbe würde für sich allein genommen in der realen Infrastrukturplanung als gerecht erkannt werden. Infrastrukturplanung wie die der Daseinsvorsorge insgesamt braucht Elemente des Utilitarismus, die mit entsprechend starker räumlicher Planung implementiert werden müssen, Elemente der libertären Gerechtigkeit, die auf einen funktionierenden Markt bauen, und Elemente der Sozialgerechtigkeit, die ein Mindestmaß sicherstellen. ///



Quelle: Eidens-Holl

/// DR. MATHIAS JEHLING

lehrt am Karlsruher Institut für Technologie, Institut für Regionalwissenschaft.



Quelle: Hartmann

/// ASS. PROF. DR. THOMAS HARTMANN

lehrt an der Faculty of Geoscience, Utrecht University

Anmerkungen

¹ Jehling, Mathias/Hecht, Robert/Herold, Hendrik: Assessing urban containment policies within a suburban context: An approach to enable a regional perspective, in: Land Use Policy, 2016.

² Hartmann, Thomas: Ethik in der Raumplanung, in: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, hrsg. von Hans Heinrich Blotevogel, Hannover 2017 (im Druck).