

Wolfgang Huber

# DASEINSVORSORGE UND RÄUMLICHE GERECHTIGKEIT

Vortrag auf der gemeinsamen Jahrestagung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover am 16. September 2016

## – ZUSAMMENFASSUNG –

### 1. Daseinsvorsorge

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung als „Daseinsvorsorge“ zu beschreiben, ist eine deutsche Erfindung. Sie entstammt juristischen Überlegungen. Der Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff beschrieb 1938 den Übergang von einem Verwaltungshandeln, das auf „Zustandswahrung“ aus ist, zu einem Verwaltungshandeln, das „Zukunftsplanung“ betreiben muss. Dem liegt die Diagnose zugrunde, dass entscheidende Teile der Zukunftssicherung nicht mehr in der Hand des Einzelnen liegen, sondern von der staatlichen Gemeinschaft übernommen werden müssen. Das bürgerliche Ideal einer „staatsfreien Daseinsführung“ verschwindet dadurch, dass der vom Einzelnen selbst „beherrschte Lebensraum“ immer geringer wird und sein „effektiver Lebensraum“ außerhalb der Sphäre liegt, die seiner individuellen Verfügungsgewalt unterworfen ist. Die Trennung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz ist das äußere Indiz für diese Veränderung. Die arbeitsteilige Industriegesellschaft lässt diese Verschiebung zu einer allgemeinen Lebensbedingung werden.

Gewiss kann man unterscheiden zwischen Leistungen, die für die Lebensführung so elementar sind, dass dem Einzelnen kaum die Wahl bleibt, ob er sie in Anspruch nehmen will oder nicht: Wasser, Gas, Elektrizität und Verkehrsmittel nennt Forsthoff dafür als Beispiele. Zur Daseinsvorsorge gehören aber ebenso Grünanlagen und Bibliotheken, Volkshochschulen und Theater. „Alles, was vonseiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder ... bestimmte Personengruppen in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen, ist Daseinsvorsorge.“

Der Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum daseinsverantwortenden Staat ist epochal. Während der Wohlfahrtsstaat nur tätig wurde, wenn eine individuelle Notlage oder Hilfsbedürftigkeit vorlag, hat der Staat der Daseinsvorsorge eine weit umfassendere Aufgabe. Er soll Lebensbedingungen unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit und

der Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse beeinflussen und gestalten. In den allermeisten Fällen schlägt sich dieses staatliche Handeln in materiellen Substraten nieder: in Straßen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Versorgungsleitungen, Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und Krankenfürsorge, in Schulen und Hochschulen usw.

Fortschrittskeptiker wie Ernst Forsthoff beschäftigte die Frage, wo die Freiheit des Einzelnen unter den Bedingungen der Industriegesellschaft bleibt. Doch die Industriegesellschaft, die diesen Skeptikern vor Augen stand, liegt inzwischen hinter uns. An die Stelle der industriellen „Massengesellschaft“ ist eine in vielen Hinsichten individualisierte und pluralisierte Gesellschaft getreten. Digitalisierung, demografischer Wandel und globale Wanderungsbewegungen führen zu neuen Herausforderungen. Die Zunahme an Freiheitsmöglichkeiten durch erleichterte Mobilität und Kommunikation, die veränderten Ansprüche an Lebensstandard und Lebensqualität, aber zugleich die wachsenden Disparitäten zwischen Reich und Arm, zwischen Jung und Alt, zwischen städtischen Zentren und peripheren ländlichen Gebieten steigern die Erwartungen an die Leistungen des Staates. Auch dort, wo der Staat sich durch Privatisierung der steigenden Anforderungen zu entledigen versucht, bleibt er doch in einer Garantenstellung: Wenn die erwarteten Leistungen nicht erbracht werden, erschallt der Ruf nach der Daseinsvorsorge des Staates.

Allerdings kann man fragen, ob andere Staaten und andere Sprachen nicht aus guten Gründen bescheidenere Worte verwenden als wir Deutschen. Die Begriffe der Daseinsvorsorge und der Daseinsverantwortung stammen aus einer Zeit hypertropher Staatsgläubigkeit. Diese Staatsgläubigkeit bestimmte eben nicht nur die Zeit vor, sondern auch nach 1945. Im Ernst betrachtet, kann kein Staat für das Dasein seiner Bürger vorsorgen. Alle Bürgerinnen und Bürger sind vielmehr darauf angewiesen, das ihnen Mögliche zur Sicherung ihrer Lebensbedingungen selbst zu tun; nach wie vor sind familiärer Zusammenhalt, die gegenseitige Unterstützung in kleinen Netzwerken, die Einsatzbereitschaft der Zivilgesellschaft unentbehrlich. Zu bedenken

bleibt schließlich, dass kein Mensch, auch kein Staat, über die Zukunft verfügt. Keine Planung kann deren Unwägbarkeiten ausschalten. Aus ihnen können sich überraschende wie beschwerliche Herausforderungen ergeben, mit denen niemand im Voraus gerechnet hat. Die großen Herausforderungen der deutschen Einheit lassen sich in diesem Zusammenhang genauso nennen wie die Aufgaben, die sich mit der Zuwanderung von Flüchtlingen und Arbeitsemigranten verbinden.

Wenn andere Sprachen vorsichtiger von *public services* oder *public provisions* oder vom *service public* reden, kommt diese bescheidenere Sprache den Sachverhalten, um die es geht, wesentlich näher. Bedauerlicherweise ist der Begriff „öffentlicher Dienst“ im Deutschen allerdings anders besetzt. Man müsste deshalb schon (wie in der Schweiz) von öffentlichen Dienstleistungen und von öffentlicher Infrastruktur sprechen. Unabhängig von einer solchen sprachlichen „Abrüstung“ heißt die entscheidende Frage, welche Zukunftsplanungen und Zukunftsinitiativen heute erforderlich sind, damit Menschen in Zukunft ihr Leben verantwortlich gestalten und ihren Beitrag zum gemeinsamen Leben leisten können.

Der Staat trägt, anders gewendet, zu den Bedingungen verantwortlicher Lebensgestaltung bei; mit der Vorsorge für das Dasein seiner Bürgerinnen und Bürger dagegen würde er sich übernehmen. Gefahren abzuwehren, Lebensbedingungen zu sichern, die nötige Infrastruktur zu gewährleisten und öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen – so lassen sich vielleicht die Aufgaben beschreiben, die unter dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ einen sehr anspruchsvollen, vielleicht zu anspruchsvollen Namen bekommen haben.

## 2. Gerechtigkeit

Die Forderung der Gerechtigkeit ist ein zentraler Maßstab für das staatliche Handeln. Denn Gerechtigkeit gilt von alters her als Tugend der Institutionen, des Staates vor allen anderen. Mit der Abschaffung ständischer Privilegien und der Verankerung des Respekts vor der gleichen Würde jedes Menschen als Grundprinzip staatlichen Handelns ist die Orientierung an der Gerechtigkeit noch viel unausweichlicher geworden. Damit allein ist die Frage aber noch nicht beantwortet, was mit Gerechtigkeit gemeint ist.

In der neueren Diskussion sind zwei Vorstellungen von Gerechtigkeit mit guten Gründen in den Vordergrund getreten: *Gerechtigkeit als Fairness* und *Gerechtigkeit als Befähigung*.

Das Konzept der *Gerechtigkeit als Fairness* geht auf den amerikanischen Rechtsphilosophen John Rawls zurück. Er beginnt seine Überlegungen mit einem Gedankenexperiment: Man stelle sich einen gesellschaftlichen Urzustand vor, in dem niemand weiß, welche gesellschaftlichen Positionen ihm im Lauf seines Lebens zuwachsen, welche Gelegenheiten sich ihm bieten, von welchen Möglichkeiten er Gebrauch machen kann. All das ist unter einem „Schleier des Nichtwissens“ verborgen. Welche Art von Gesellschaft werden sich die Menschen unter einer solchen Voraussetzung wünschen? Die Antwort heißt: Sie werden sich eine Gesellschaft gleicher Freiheit wünschen. Wenn keiner weiß,

ob er zu den Begünstigten oder den Benachteiligten gehören wird, wird jeder sich wünschen, dass die Ausgangsbedingungen und Freiheitschancen für alle Beteiligten gleich sind. Deshalb charakterisiert der aus dem Sport stammende Begriff der Fairness etwas Entscheidendes an der Gerechtigkeit: Man möchte in einer Gesellschaft leben, in der alle von ihrer Freiheit nach gleichen Spielregeln Gebrauch machen können.

Nun wird dieses Spiel unzweifelhaft zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Denn alle haben zwar die gleiche Freiheit, werden von ihr aber höchst unterschiedlichen Gebrauch machen. Alle spielen nach den gleichen Regeln, bringen aber in dieses Spiel unterschiedliche Fähigkeiten ein. Unterschiede stellen sich heraus, die doch dazu führen, dass es Begünstigte und Benachteiligte gibt. Deshalb muss man in einem zweiten Schritt fragen, welche Unterschiede in einer Gesellschaft hinnehmbar sind. Rawls antwortet mit seinem „Differenzprinzip“: Die Unterschiede sind akzeptabel, bei denen die am wenigsten Begünstigten erkennen können, dass die bessere Position der gesellschaftlich Starken auch für sie von Vorteil ist. Das Differenzprinzip verlangt also, dass gesellschaftliche Differenzierung Freiheit und Wohlstand insgesamt fördert und dass die gesellschaftliche Dynamik, die durch die besonders Leistungsfähigen in Gang gesetzt wird, nicht nur für sie, sondern für alle positive Auswirkungen hat.

Eine verbreitete Antwort auf die damit gegebene Problematik heißt: Umverteilung. Der verteilende Sozialstaat soll die entstehende Ungleichheit durch Maßnahmen der Umverteilung mildern. Doch eine solche Politik kann zwar die Folgen von mangelnder Bildung, von Not und Armut lindern, an ihren Ursachen ändert sie jedoch nichts. Deshalb hat eine weitergehende Gerechtigkeitstheorie an der Frage der Befähigung, der *capabilities*, angesetzt. Diese Konzeption wurde maßgeblich von dem indischen Nationalökonom Amartya Sen und der amerikanischen Philosophin Martha Nussbaum entwickelt. Der *capabilities approach* fragt nach den Bedingungen dafür, dass Menschen ihre elementaren Lebensbedürfnisse befriedigen, ihre Begabungen entfalten, Verantwortungsbereitschaft entwickeln und auf diese Weise das eigene Leben verantwortlich führen und zum Wohl der Gesellschaft beitragen können. Das Problem der Gerechtigkeit konkretisiert sich in der Vorsorge für die elementaren Grundbedürfnisse, in der Sicherstellung einer möglichst umfassenden Bildung, im Eröffnen von Räumen, in denen Menschen Gemeinschaft erfahren, mit anderen kommunizieren und sich Kultur erschließen können. Der Begriff der Gerechtigkeit bezeichnet in diesem Modell nicht einen idealen Zustand, in dem alle von ihrer Freiheit in gleicher Weise Gebrauch machen und die Differenzen so gebändigt sind, dass sie allen zu Gute kommen. Sondern Gerechtigkeit wird als ein gradueller Prozess verstanden, in dem die gesellschaftlichen Bedingungen dafür verbessert und weiterentwickelt werden, dass die Einzelnen an der Gesellschaft teilhaben und ihren Beitrag zum Gelingen des Zusammenlebens leisten können. Befähigung und Beteiligung sind die Schlüsselemente dieser Vorstellung von Gerechtigkeit.

### 3. Räumliche Gerechtigkeit

Bei einer Zusammenkunft von Raumplanern liegt es mehr als nur nahe, das Nachdenken über Gerechtigkeit auf die Frage nach dem Umgang mit Lebensräumen zuzuspitzen. Eine jüngere Entwicklung im Nachdenken über Gerechtigkeit verdient dabei besonderes Interesse, nämlich die Debatte über „räumliche Gerechtigkeit“, „spatial justice“.

Das Nachdenken darüber spiegelt sich auch in den Unterlagen für diese Jahrestagung. Manfred Miosga führt diesen Begriff so ein, dass er in Analogie zur „sozialen Gerechtigkeit“, die nach seinen Worten „die subjektbezogene Säule des sozialstaatlichen Integrationsversprechens“ bezeichnet, von einer „räumlichen Gerechtigkeit“ spricht, die sich auf raumbezogene staatliche Leistungen bezieht, durch die gleichwertige Lebensverhältnisse gefördert werden, was auf seine Weise auch der sozialen Gerechtigkeit zu Gute kommt. Im Blick auf diese räumliche Gerechtigkeit unterscheidet er zwischen einer staatlichen Aufgabe, die sich auf die Gewährleistung und Ermöglichung gleichwertiger Lebensverhältnisse bezieht, und einer regionalen Aufgabe, die angesichts regionaler Unterschiede die Vergleichbarkeit angesichts einer Vielfalt unterschiedlicher Bedingungen gestaltet.

Das Konzept ist interessanterweise so angelegt, dass es die Differenz sozialräumlicher Bedingungen nicht einebnet, sondern die Erwartung artikuliert, dass gerade unterschiedliche Gegebenheiten in ihren jeweiligen Stärken zur Herstellung vergleichbarer, aber nicht identischer Lebensbedingungen genutzt werden. Diese Aufgabe soll in den vier Dimensionen der Chancengerechtigkeit, der Verteilungsgerechtigkeit, der „Enkelgerechtigkeit“ und der Verfahrensgerechtigkeit Gestalt gewinnen (Daseinsvorsorge und Zusammenhalt. Vorbereitender Bericht, Hannover 2016, 91-94).

Auf eine andere Spur führt eine Diskussion über „räumliche Gerechtigkeit“, die durch eine Gruppe von Geografen angestoßen wurde. Maßgeblich dafür waren die Arbeiten von David Harvey und Edward W. Soja. Nach ihrer Grundüberzeugung reflektiert der Umgang mit dem Raum als grundlegender Aspekt der Gestaltung menschlicher Gesellschaften soziale Fakten und beeinflusst soziale Beziehungen. Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit werden deshalb im Umgang mit dem Raum erkennbar. Wenn man gesellschaftliche Ungerechtigkeit erkennen und Wege zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit bahnen will, muss man die wechselseitige Beziehung zwischen Gesellschaft und Raum verstehen.

Ich begegnete diesem Konzept von *spatial justice* zum ersten Mal während eines Forschungsaufenthalts in Südafrika. Das Phänomen, auf das die Gruppe von Geografen um die Zeitschrift gleichen Namens aufmerksam machte, war mir sofort deutlich. Denn jedesmal, wenn ich den Weg zwischen Kapstadt und Stellenbosch zurücklegte, zeigte sich mir dieses Problem in unüberbietbarer Schärfe. Auf diesem Weg fährt man an der Township Kayelitsha vorbei, zu deutsch: „Neue Heimat“. Die Township wurde 1985 zur Verwirklichung des *Group Area Act* gegründet; sie diente also zu Zeiten der Apartheid der getrennten Unterbringung der unterschiedlichen ethnischen Gruppen.

Doch mit dem Ende der Apartheid im Jahr 1994 verschwand Kayelitsha genauso wenig wie die anderen Townships und Homelands in Südafrika. Nach der Verfassung waren nun alle ethnischen Gruppen gleichberechtigt, afrikanische Sprachen waren genauso offizielle Amtssprachen wie Afrikaans und Englisch, es galt ein einheitliches Bildungssystem. Doch schwarze Afrikaner wohnten weiterhin – und wohnen bis zum heutigen Tag – in Townships unter räumlichen und hygienischen Bedingungen, die zum Fürchten sind. Trotz eines einheitlichen Bildungswesens sind die Klassengröße sowie die Ausstattung und die Qualität der Schulen in den Townships von der Art, dass kein Lehrer, der dort unterrichtet, seine eigenen Kinder freiwillig in diese Schulen schicken würde. Entsprechend hoch ist die Abwesenheit der Lehrer von der Schule und infolgedessen auch die Dropout-Quote der Schüler.

Bei einem unserer letzten Besuche in Kayelitsha sahen wir den Rohbau des ersten Krankenhauses, das dort gebaut wurde. Die Township hat offiziell ungefähr 350.000, real aber eher 1 Million Einwohner. Ob ein Krankenhaus für 350.000 oder für 1 Million Einwohner reichen soll, ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten eine eher absurde Frage. Es ist kein Zufall, dass der Nationale Entwicklungsplan Südafrikas aus dem Jahr 2013 das Versagen in der Bildungspolitik und der Gesundheitsvorsorge als die beiden größten Katastrophen Südafrikas nach dem Ende der Apartheid ansieht. Die Gründe kann man an Kayelitsha ablesen. Ihre räumliche Struktur spiegelt die herrschende Ideologie der Apartheid, denn auch nach deren Ende blieb die räumliche Struktur unverändert erhalten. Manche blieben freiwillig in der Township, andere folgten dem Gebot der Not. Weiße, die die ethnische Geschlossenheit aufbrechen und auch in Kayelitsha wohnen wollten, bekamen keinen Fuß auf den Boden. Ihnen wurde bedeutet, dass sie durch eine solche Feigenblattaktion die Ungerechtigkeit nicht ausgleichen konnten – nur deren Zeugen waren sie wenigstens für kurze Zeit.

Ungerechtigkeit, die sich in räumliche Strukturen eingegraben hat, lässt sich nur schwer beseitigen. Denn räumliche Festlegungen und bauliche Gestaltungen bleiben für lange Zeit und tragen den Geist vergangener Zeiten in die Zukunft. Sie sind nachhaltig, ob man das will oder nicht.

Peter Marcuse hat in einem Aufsatz aus dem Jahr 2009 Vergleichbares am Beispiel von Harlem gezeigt. „Spatial justice: derivative but causal of social injustice“ heißt der Titel dieser Veröffentlichung. Marcuse charakterisiert scharf die beiden Hauptformen räumlicher Ungerechtigkeit: zum einen die unfreiwillige Beschränkung einer Gruppe auf einen bestimmten Raum, also Segregation oder Ghettoisierung, und zum anderen die ungleiche Zuweisung von Ressourcen für einen bestimmten Raum. Schon an diesen beiden Formen zeigt sich die Wechselwirkung zwischen sozialer und räumlicher Ungerechtigkeit. Die Folgerung heißt: Soziale Ungerechtigkeit kann nicht wirksam bekämpft werden, ohne dass man ihre räumlichen Aspekte einbezieht. Aber umgekehrt muss man auch sagen: So wichtig räumliche Maßnahmen auch sind, sie allein können jedoch die soziale Ungerechtigkeit nicht überwinden. Die Gegenwart, sagt der Autor vor dem Hintergrund des ame-

rikanischen Beispiels, kennt beides: die Erleichterung wie die Verschärfung von Problemen räumlicher Ungerechtigkeit.

#### 4. Raumplanung

Wo es Townships gibt, gibt es auch Gated Communities. Wo die einen in Armut gehalten werden, müssen andere ihren Reichtum mit Zäunen und privaten Sicherheitsdiensten verteidigen. Die Situation in Südafrika und in anderen Ländern ist nicht die Situation Deutschlands. Aber Polarisierungsprozesse dieser Art müssen frühzeitig wahrgenommen werden, denn es ist mühsam, sie zu korrigieren. Die Entmischung von Wohngebieten, die Gentrifizierung ganzer Areale, die Vernachlässigung von Schulen dort, wo auch Mietshäuser vernachlässigt werden – all das kennen wir auch aus Deutschland. Auch in unserem Land gibt es eine Parallelität zwischen Lebensbedingungen und Bildungschancen, es gibt im sozialen Gefälle begründete Unterschiede in der Nachhaltigkeit von Baumaßnahmen, Wohngebiete werden in ihrer sozialen Zusammensetzung entmischt, auf dem Weg über Mietpreise werden Wohngebiete gentrifiziert. Soziale Brennpunkte auf der einen Seite, über die Miet- oder Kaufpreise abgesicherte Wohngebiete für Wohlhabende auf der anderen Seite – diese Spannung ist jedem von uns bekannt. Die Dynamik – jedenfalls in einer Stadt wie Berlin – weist eher in Richtung einer Verschärfung als einer Abmilderung solcher Prozesse.

All diese Probleme haben ihre Ursachen nicht einfach in der Raumplanung. Doch die Raumplanung muss sich diesen Problemen wieder und wieder stellen. Mir liegt der Gedanke fern, das sei gegenwärtig nicht der Fall. Aber ich will die Ermutigung aussprechen, die etwas andere Verbindung zwischen sozialer Gerechtigkeit und räumlicher Gerechtigkeit, die ich entwickelt habe, zum Leitgedanken raumplanerischer Überlegungen zu machen. Das ist erst recht in einer Situation der Fall, in der insbesondere in den großen Städten neuer Wohnraum geschaffen werden muss und die Unterbringung von Flüchtlingen und Migrantengruppen neuen Handlungsbedarf auslöst. Die Integration von Flüchtlingen auch in dieser Hinsicht als Chance und nicht als Bedrohung zu verstehen, ist eine große gemeinsame Anstrengung wert.

Aber nicht nur die ethnische und soziale Gruppenzugehörigkeit, sondern auch die Altersstruktur der Wohnbevölkerung ist ein Thema, das in einem Geist der Integration angegangen werden muss. Im einen wie im anderen Fall darf die Entwicklung zu ghettoartigen Wohnsituationen nicht als unabwendbar angesehen werden. Die Bildung von No-go-Areas und Parallelgesellschaften darf nicht eintreten. Integrierte Lebensräume mit einer angemessenen Infrastruktur – dieser Maßstab muss für alle Teile größer wie kleinerer Städte gelten.

Das ist nicht allein eine Aufgabe staatlicher „Daseinsvorsorge“. Vielmehr müssen staatliche Akteure, Wirtschaftsunternehmen, zivilgesellschaftliche Initiativen und Einzelne zusammenwirken, um zu einer angemessenen Weiterentwicklung der Lebensräume in ihren vier maßgeblichen Sektoren beizutragen: dem Wohnen und dem Wohnumfeld, dem öffentlichen Raum und seinen Plätzen, dem

Grün in den Städten und in ihrer Umwelt und schließlich einer umweltschonenden, klimaverträglichen und umweltfreundlichen Mobilität. Denn auch wenn ich mich heute auf den Gesichtspunkt der räumlichen Gerechtigkeit konzentriert habe, bleibt zu ergänzen, dass der Umgang mit dem Raum am Maßstab der Nachhaltigkeit mit derselben Intensität zu messen ist wie am Maßstab der Gerechtigkeit.



© Lena Uphoff

**PROF. DR. DR. H. C.  
WOLFGANG HUBER**

Ehemaliger Ratsvorsitzender der  
Evangelischen Kirche in Deutschland

Tel. +49 89 3090529520  
rg@perfect-game.de