

ILS-IMPULSE

Eine Frage der Gerechtigkeit



Autorin
Sabine Weck

Wie lokale Projekte zu einer gerechten Raum- entwicklung beitragen

Überblick

- Räumliche Gerechtigkeit als neue Perspektive auf Disparitäten
- Wie lokale Projekte die Lebensbedingungen verbessern
- Warum direkte Beteiligung so wichtig ist

Anhaltende sozialräumliche Disparitäten

Die Sorge um die Demokratie und gesellschaftliche Entsolidarisierung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Der Wirtschaftsgeograf Rodríguez-Pose¹ und viele andere haben die Wahlentscheidungen der letzten Jahre (Brexit-Referendum 2016; Präsidentschaftswahl USA 2016; Europawahl 2019) in einen neuen, räumlichen Erklärungszusammenhang gebracht: Darin zeige sich, räumlich konzentriert, die Enttäuschung und Frustration von Menschen in Regionen, die sich von der gesellschaftlichen Entwicklung zunehmend ‚abgehängt‘ und nicht wahrgenommen fühlen und das Vertrauen in staatliche Institutionen verloren haben. In dieser Debatte wird betont, dass es in Regionen und städtischen Räumen, die mit erheblichen wirtschaftlichen und demografischen Strukturbrüchen konfrontiert sind, darauf ankommt, wie Prozesse organisiert werden, um Resignation abzubauen und den Menschen in diesen Regionen das Gefühl zu geben, ihre Stimme werde gehört. Diese Argumentation trifft sich mit einer weiteren breiten europäischen Debatte um das stärkere Einbringen von lokal-spezifischem Ideenreichtum und Innovationspotential in die Kohäsionspolitik, um sozialräumliche Ungleichheiten abzubauen.²

Trotz vielfältiger strukturpolitischer Maßnahmen zeigen sich auf europäischer wie auch nationaler Ebene anhaltende regionale sozialräumliche Disparitäten. Das im europäischen Forschungsförderprogramm Horizon 2020 geförderte Projekt RELOCAL, auf dessen Ergebnissen dieser Beitrag beruht, ging der Frage nach, ob stärkere lokale Eigenverantwortung und die intensiviertere Einbindung lokaler Ressourcen und lokalen Wissens in die Entwicklung von Lösungsansätzen zu mehr räumlicher Gerechtigkeit führen kann.³ Dazu wurden 33 regionale oder lokale Politiken,

Projekte oder Initiativen in Europa in einem vergleichenden Fallstudienansatz untersucht (siehe Abbildung 1).

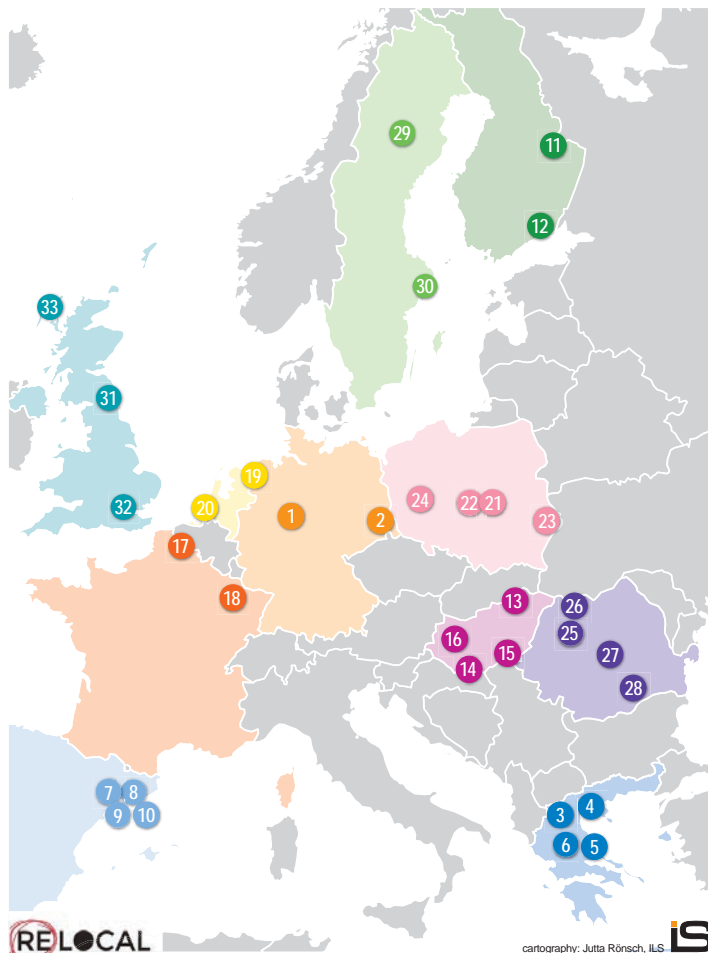
Partizipative Lokal- und Regionalentwicklungsprojekte

Sich aktiv an der Entwicklung der eigenen Nachbarschaft, Gemeinde oder Region zu beteiligen, spricht einerseits für ein lokales oder regionales Zugehörigkeitsgefühl, führt aber auch wiederum zu höherer Zufriedenheit, wenn sich die eigene Selbstwirksamkeit durch tatsächliche Gestaltungsmöglichkeiten bestätigt. Das ist ein wichtiges Ergebnis des genannten Forschungsprojekts. Neue Formate der Beteiligung und Kooperation (kollaborative Verfahren) sind in der räumlichen Planung mittlerweile vielerorts präsent. Viele Strukturprojekte ließen sich anders gar nicht entwickeln, weil Lösungen erst durch die Kooperation von Betroffenen gemeinsam entstehen (z. B. Zukunft der Innenstädte) und die Ressourcen und das Kapital aller gebraucht werden, um zu mehrheitsfähigen Stadtentwicklungsprojekten zu kommen. Auch in der Quartiersentwicklung haben solche lokalen, partizipativen Ansätze (z. B. Planungszellen, Stadtteilräte) eine mittlerweile lange Tradition, um benachteiligte Stadtteile zu stärken. Trotz aller Ansätze zeigt sich allerdings, dass die direkte Beteiligung von bürgerschaftlichen Akteuren oftmals noch ausbaufähig ist.⁴

Räumliche Gerechtigkeit

Alle ausgewählten Projekte im RELOCAL-Vorhaben hatten zum Ziel, sozialräumliche Ungerechtigkeiten durch einen stärker ortsbezogenen Ansatz abzubauen und somit in besonderer Weise das Wissen und die Ressourcen lokaler Akteure vor Ort zu mobilisieren. Unter den Projekten fanden sich regionale wie auch

Abbildung 1: Übersichtskarte zu den 33 Fallstudien



33 lokale und regionale Entwicklungsprojekte	
DE	1 Smart Country Side, Ostwestfalen-Lippe
	2 Zentrum für Jugend und Soziokultur, Görlitz
EL	3 Entwicklungsprogramm Westmakedonien
	4 Alexander Innovation Zone, Thessaloniki
	5 Überwindung von Fragmentierung in der räumlichen Politik, Volos
ES	6 Ökosystem der Zusammenarbeit, Karditsa
	7 Strategischer Plan Monistrol 2020
	8 Aktionsplan zur Förderung der Lebensqualität in einer seg. Nachbarschaft, Premiá de Dalt
	9 Transformationsstrategie für die La Mina-Nachbarschaft, Sant Adrià de Besòs
FI	10 Gemeindeverband für eine koordinierte lokale Entwicklung, Eix de la Riera de Caldes
	11 Entwicklungsstrategie Lieksa 2030
HU	12 Lokale Bürgerinitiative in der Stadt Kotka
	13 Das Give Kids a Chance-Programm, Encs
	14 Zehn Jahre Stadterneuerung in Györgytelep
FR	15 Die Produktionsgenossenschaft, Szentes
	16 Lokale Aktionsgruppe Balaton
	17 Euralens - Lokale Initiative zur Entwicklung des Bergbaugebiets Pas-de-Calais
NL	18 Die EPA Alzette-Belval, Nordlothringen
	19 Den Schäden der Erdgasgewinnung entgegenzutreten, Region Groningen
PL	20 Nationales Programm Rotterdam Süd
	21 Bürgerhaushalt, Lodz
	22 Soziale Genossenschaft "Kommunale Dienstleistungen", Brzenziny
	23 Das gotische Dorf, Masłomęcz
RO	24 Öffentliche Räume in ländlichen Dörfern, Domachowo, Potarzyce und Stara Krobi
	25 Das Pata Cluj-Projekt
	26 Mikro-Regionalverband Mara-Natur
	27 Das Mălin-Codlea-Projekt
SE	28 Integrierter Stadtentwicklungsplan für Plumbuita, Bukarest
	29 Digital Västerbotten
UK	30 Die Kommission für ein sozial nachhaltiges Stockholm
	31 Lokale Aktionsgruppe Northumberland
UK	32 Ein Obdachlosenprojekt: Das PLACE/Ladywell Projekt in Lewisham, London
	33 Stärkung von Gemeinschaften, Isle of Lewis, Western Isles

stadtteilbezogene Ansätze, bürgerschaftlich und bottom-up entwickelte Projekte wie auch von übergeordneter Ebene entwickelte Ansätze für eine spezifische Region. In den ausgewählten städtischen wie ländlichen Räumen zeigten sich vielfältige und sich überlagernde Problematiken. Zu den in den Experteninterviews am häufigsten benannten lokalen Herausforderungen zählten in den ländlichen Regionen der Bevölkerungsrückgang oder die Abwanderung vor allem junger Menschen. Im städtischen Raum wurde die soziale Segregation am häufigsten benannt. Andere Herausforderungen, wie die Notwendigkeit einer integrierten Verwaltungszusammenarbeit oder stärkerer Kooperation, wurden in ländlich geprägten wie auch städtischen Räumen gleichermaßen benannt.⁵

Gerechtigkeitskonzepte sind immer als sozial und kulturell eingebettet zu verstehen. Als soziales Konstrukt sind sie in Relation zu den Verhältnissen vor Ort zu setzen. Und je nach eigener Verortung (im Spektrum der politischen Philosophie, also des Liberalismus oder Egalitarismus etc.) finden sich sehr unterschiedliche Definitionen. Im RELOCAL-Projekt gingen wir nicht von einem universellen Verständnis von Gerechtigkeit aus. Wichtiger schien uns, die Wahrnehmungen der von uns befragten lokalen und regionalen Akteure zu verstehen.⁶ Unsere Interviewten fragten wir deshalb nach ihrem Verständnis von räumlicher Gerechtigkeit – einem Begriff, der in Deutschland bislang eher in akademischen Debatten anzutreffen ist.

Bei unseren Befragten in den beiden deutschen Fallstudien gab es die meisten Assoziationen zum Konzept der gleichwertigen Lebensbedingungen.⁷ Ein Interviewpartner brachte es prägnant auf die Formulierung: „*Soziale Gerechtigkeit [...] darf nicht vom, kann nicht vom Wohnort abhängen.*“ (Politischer Vertreter, Ostwestfalen-Lippe). In Ostwestfalen-Lippe bedeutete dies für die interviewten Personen, dass Menschen in ländlichen Gebieten im Sinne der Chancengerechtigkeit die gleichen Möglichkeiten offenstehen, welche auch in Städten gegeben sind. Es geht den Befragten dabei um gute Infrastruktur und Zugang zu öffentlichen Gütern (Bildung, Gesundheit, Mobilität) vor Ort und nicht um eine mit den Städten vergleichbare Infrastruktur. Gerade wenn Infrastruktur vor Ort wegbricht, Schulen und Filialen geschlossen werden oder der öffentliche Nahverkehr sich ausdünnert, wird ein Machtungleichgewicht wahrgenommen, d.h. zu weit weg von Entscheidungszentralen zu sein und politische Agenden nicht ausreichend beeinflussen zu können, um gute Lebensbedingungen vor Ort zu erhalten.

Ergebnisse

In einer Mehrzahl von Projekten zeigt sich, dass die Befragten vor Ort die untersuchten Projekte dann positiv bewerten und als einen Beitrag zum Abbau sozialräumlicher Ungleichheiten wahrnehmen, wenn sie konkrete Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Ausgestaltung und Umsetzung des Projekts hatten und ihr Wissen einfließen konnte. Wie Stadt- oder Regionalentwicklungsprojekte konzipiert und durchgeführt werden, ist somit wichtig für ein Ergebnis, das die Menschen vor Ort als ‚fair‘ oder ‚gerecht‘ empfinden. Diese von uns so benannte ‚Verfahrensgerechtigkeit‘ wurde in den Projekten u.a. durch die Art und Weise der Steuerung des Projekts durch die Hauptverantwortlichen („Governance“), die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten von zuvor nicht-aktiven Akteuren wie auch die Transparenz, Inklusivität und ‚Lesbarkeit‘ des Projekts für Externe untersucht. In unserem Sample von 33 ortsbezogenen Projekten und Strategien, die Antworten auf lokal-

spezifische Probleme geben, zeigte sich bei näherer Betrachtung, dass die Hälfte der Projekte allerdings letztendlich geringe Beteiligungsmöglichkeiten für lokale Gruppen boten und somit als eher klassische top-down-Strategien bzw. -Projekte zu bezeichnen waren. Damit werden Möglichkeiten der direkten Beteiligung von lokalen Akteuren an der Gestaltung ihres Lebens- und Wohnumfelds vergeben. Wie das Projekt in Görlitz zeigt, können durch niedrigschwellige Angebote der Beteiligung letztendlich auch Engagement und Demokratie vor Ort tagtäglich gestärkt werden, weil „*Demokratie schon losgeht, [...] wenn sie mit ihren Nachbarn einfach mal zusammen irgendwas starten, irgendwas Cooles auf die Beine stellen, dass da Demokratie losgeht.*“ (Bürgerschaftlicher Akteur, Görlitz).

Verteilungsgerechtigkeit umfasste im RELOCAL-Projekt nicht nur den häufig benannten Aspekt der Verteilung von Ressourcen und die Frage, inwieweit durch das Projekt eine bessere Infrastruktur vor Ort oder verbesserte Beschäftigungsperspektiven geschaffen werden. In Anlehnung an die politische Philosophin Nancy Fraser wurde auch der Aspekt der Anerkennung miteinbezogen.⁸ Dies umfasste die Analyse, inwieweit durch das Projekt z.B. die Stimmen bislang wenig gehörter oder marginalisierter Bevölkerungsgruppen Eingang finden und deren Handlungsfähigkeit gestärkt werden oder sich durch die Zusammenarbeit im Projekt personen- oder ortsbezogene negative Zuschreibungen und Wahrnehmungen bei den Beteiligten verändern. Die institutionelle Umgebung und die Bereitschaft von Entscheidungsträger/-innen, aus Erfahrungen zu lernen und partizipative Ansätze zu verstetigen, spielen hierbei eine große Rolle. Lokales Wissen (das Wissen einer lokalen Bevölkerung, das durch das Arbeiten und Leben an einem Ort entsteht) und ortsbezogenes Wissen (professionelle Erfahrungen und auch externe Expertise über den Ort) müssen gemeinsam mobilisiert werden und lokale Entwicklungsmaßnahmen qualifizieren.⁹ Erst die Synergien und die Verbindung zwischen diesen lokalen Kompetenzen und Ressourcen und lokaler, regionaler und nationaler oder EU-Politik erlauben einen wirklichen Beitrag zur Verbesserung von lokalen Lebensbedingungen und zum Abbau von sozialräumlichen Ungleichheiten.

Schlussfolgerungen und Fazit:

Stärkere Eigenverantwortung und Umverteilung

Für den Zeitraum 2021-2027 hat die EU-Kohäsionspolitik als eines von fünf politischen Zielen „ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen“ festgelegt.¹⁰ Partizipative Raumentwicklungsansätze finden sich in der europäischen Kohäsionspolitik mit ihren vielfältigen Instrumenten insbesondere in den LEADER-Programmen für den ländlichen Raum oder in der integrierten Stadtentwicklung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Deren Prinzipien einer beteiligenden Gestaltung am unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld müssen noch stärker auch auf andere Programmbereiche der europäischen und nationalen Kohäsionspolitik ausgeweitet werden.¹¹ Gute Projekte müssen sich zudem verstetigen können und Eingang in die Strukturen vor Ort finden („mainstreaming“), damit sich Engagement und gestaltende Mitwirkung vor Ort nicht in flüchtigen Interventionen und wiederkehrenden Projektschleifen aufbraucht.

Ortsbezogene Projekte und deren Beitrag zur räumlichen Gerechtigkeit hängen nicht nur vom kooperativen Zusammenspiel zwischen lokalen Akteuren und der Bereitschaft vor Ort zu stärker

partizipativ entwickelten Projekten ab. Wichtig ist eine übergeordnete Politik, die solche Gestaltungsmöglichkeiten langfristig und stringent ermöglicht, wie das folgende Zitat verdeutlicht. „Es gibt genug Programme, das ist auch gut so. Dass die Politik was macht, das ist auch in Ordnung, [...] Aber entscheidend ist für mich, dass wir den Glauben an die eigene Selbstwirksamkeit wiederbekommen.“ (Bürgerschaftlicher Akteur, Ostwestfalen-Lippe). Der Glaube an die eigene Selbstwirksamkeit und lokales Engagement brauchen Zeit und Vertrauen. Dazu braucht es angemessene finanzielle und institutionelle Ressourcen auf der lokalen Ebene und eine langfristig angelegte partizipative Politik von Kommunen. Pluralistische Formen der Aushandlung und wiederkehrende Möglichkeiten der Gestaltung des eigenen Wohn- und Lebensraums führen zur Reibung mit den etablierten Strukturen räumlicher Planung, sind aber nicht nur für passgenaue Lösungsansätze, sondern auch für die Stärkung der Alltagsdemokratie wichtig.

Die tatsächlichen Möglichkeiten zur Beteiligung an Stadtentwicklungs- und Regionalentwicklungspolitiken haben einen Einfluss darauf, ob die umgesetzten Maßnahmen von Akteuren vor Ort als ‚fair‘ oder ‚gerecht‘ empfunden werden. Bürgerschaftliches Engagement, aktivierende Beteiligung und eine aktive Rolle in der Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes verbessern nicht nur die Transparenz und Nachhaltigkeit von räumlicher Planung. Sie können im besten Falle auch einen Handlungsraum entstehen lassen, in

dem lokal und alltäglich Demokratie gestärkt wird. Damit ist nicht gemeint, die Verantwortung für eine Verbesserung von Lebensbedingungen in benachteiligten Räumen an bürgerschaftliche Akteure abzugeben oder an Vereine und Nichtregierungsorganisationen zu delegieren. Es geht um neue lokale Akteursgruppen, die die gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung vor Ort sowie Lernprozesse zwischen bürgerschaftlichen Akteuren, politischen Entscheidungsträgern und weiteren Akteuren ermöglichen. Dafür ist eine Politik erforderlich, die lokale Kapazitäten und Ressourcen gerade auch in vulnerablen oder benachteiligten Regionen aufbaut und entwickelt. Neben der Verfahrensgerechtigkeit und einer Anerkennung von bislang marginalisierten Stimmen bleiben Umverteilungspolitiken wichtig, um für gleichwertige Lebensbedingungen an unterschiedlichen Orten zu sorgen. Partizipative lokale Entwicklungsprojekte können zu einer gerechteren Raumentwicklung beitragen. Unter den Bedingungen anhaltender räumlicher Disparitäten geht es aber immer um stärkere Eigenverantwortung *und* Umverteilung und um stärkere Eigenverantwortung für die Entwicklung vor Ort *und* Solidarität mit benachbarten und anderen Regionen.¹²



Weitere Informationen unter:
www.relocal.eu

Quellennachweise

- Rodríguez-Pose, Andrés (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 11, Issue 1, pp. 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Siehe dazu die Diskussion um „place-based development“. Stellvertretend für viele andere: Barca, Fabrizio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report – Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Zugriff: 06.08.2021).
- Das Projekt wird in einem europäischen Konsortium unter der Leitung der Universität Ostfinnland von Oktober 2016 bis Mai 2021 bearbeitet. RELOCAL wurde gefördert im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizon2020 der Europäischen Union (N° 727097). Weitere Informationen zu dem Projekt und zu den Ergebnissen unter www.relocal.eu.
- Siehe zum Beispiel Matzke, Felix; Hohn, Uta; Weck, Sabine (2020): Der Verfügungsfonds als innovatives Instrument in der kooperativen Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen. In: Berichte. Geographie und Landeskunde, Bd. 93, H. 4, S. 311–328.
- Weck, Sabine; Kamuf, Viktoria; Matzke, Felix (2020): Situating the RELOCAL Cases. D 6.4 Cross-Comparative Analysis of Country Perspectives on Spatial Justice. Dortmund/Joensuu, pp. 35. https://relocal.eu/wp-content/uploads/2020/06/D-6.4-RELOCAL-Situating-the-Cases_Final_20200130.pdf (Zugriff: 06.08.2021).
- In allen Fallstudien wurden 15–30 leitfadengestützte Interviews mit Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen (Bürgerschaft, Politik und Verwaltung, Wissenschaft, Medien etc.) geführt, ergänzt um Fokusgruppengespräche, informelle Gespräche und die Beteiligung der Forschenden an lokalen Workshops.
- Siehe dazu BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-verteiler/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-art/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html> (Zugriff: 06.08.2021).
- Fraser, Nancy (1997): Justice Interruptus: Critical reflections on the „post-socialist“ condition. New York/London: Routledge.
- Borén, Thomas; Schmitt, Peter (2021): Knowledge and place-based development – towards networks of deep learning. In: European Planning Studies, online first May 21, 2021. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928042>.
- Siehe hierzu Spezifische Ziele des EFRE und des Kohäsionsfonds, Artikel 3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:238:FULL&from=EN> (Zugriff: 06.08.2021).
- Siehe hierzu auch die Neue Leipzig Charta 2020. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp-gemeinsame-erklarungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Zugriff: 06.08.2021).
- Weck, Sabine; Madanipour, Ali; Schmitt, Peter (2021): Place-based development and spatial justice. Editorial. In: European Planning Studies, online first May 20, 2021. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928038>.

Impressum

Herausgeber und Vertrieb

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22 – 24, 44135 Dortmund
Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51-0
Telefax +49 (0)231 90 51-155

www.ils-forschung.de / www.ils-research.de
poststelle@ils-forschung.de

Redaktion

Theresa von Bischopink
Stefan Siedentop
Ralf Zimmer-Hegmann

Layout

Silke Pfeifer, Cedric Müller

Abbildungen

Titel: AdobeStock_93139533 (tai111)

Kartografie

Jutta Rönsch

Ausgabe

03.2021, September 2021 / ISSN 2701-3928

© ILS 2021 – alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Folgen Sie uns auf Facebook
[@ilsforschung](https://www.facebook.com/ilsforschung)

Folgen Sie uns auf Twitter
[@ils_forschung](https://twitter.com/ils_forschung)

Follow us on Twitter
[@ils_research](https://twitter.com/ils_research)



ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

