

Kai Böhme

Schweden – ein Modell für Konsens und Rationalität?

Neue Wege der Regionalplanung in der Region Stockholm

Sweden – a Model of Consensus and Rationality?

New Directions in Regional Planning in the Stockholm Region

Kurzfassung

Regionalplanung in Schweden ist weder in vergleichbarer Weise institutionalisiert noch kann sie auf eine so lange Entwicklung wie in Deutschland zurückblicken. Dies ist u.a. auf das nahezu unantastbare Planungsmonopol der Kommunen zurückzuführen. Das Fallbeispiel der Regionalplanung in Stockholm zeigt, dass weder der korporativistische Pluralismus noch die Bedeutung rationaler und konsensorientierter Planung ernsthaft in Frage gestellt werden. Uneinigkeit herrscht jedoch über das Verhältnis der Planung zur Politik. Obwohl die Planung informell und schwach ausgeprägt ist, stellt sich die Frage, ob die Regionalplanung in Deutschland von Schweden lernen kann. Modell Schweden?

Abstract

Regional planning in Sweden is neither institutionalised in a manner comparable to the situation found in Germany, nor can it look back on a similarly long tradition. One reason for this is to be found in the near unassailable planning monopoly of local authorities. This case-study of regional planning in Stockholm shows that neither corporate pluralism nor the central importance attached to rational, consensus-based planning is being seriously called into question. What disharmony does exist is over the relationship between planning and politics. Although planning is informal and only vaguely defined, it is still important to ask whether there is anything for regional planning in Germany to learn from Sweden. Could Sweden provide a model?

Schwedens politisches Erbe ist gekennzeichnet durch ein niedriges utopisches Niveau und pragmatischen Realismus. Beide Aspekte werden in einem komplexen und dichten Netz aus verhandelnden Gesellschaftsinstitutionen vereinigt, zu denen breite Bevölkerungsschichten Zugang haben. Eine Entwicklung in Richtung dieses Integrationsismus im weiteren Sinne gab es in Schweden lange, bevor der Kapitalismus und die sozialdemokratische Machtübernahme mit der Etablierung ihrer Variante des schwedischen Modells begonnen haben.¹ Dies erklärt sich unter anderem aus der bedeutenden Rolle der „*folksrörelsen*“ (Volksbewegungen bzw. Interessenorganisationen). Deren Geschichte umfasst die Auseinandersetzungen über die politische Anerkennung sowie die Entwicklung und Beschneidung des Wohlfahrtsstaates und ist gleichzeitig auch die Geschichte Schwedens.

Auch heute noch wird den „*folk-rörelserna*“ und dem Vereinsleben ein großes Gewicht in der öffentlichen Verwaltungspolitik beigemessen. Das Engagement der Menschen in diesen Organisationen wird als ein grundlegender Bestandteil der schwedischen Demokratie erachtet.² Dass es sich dabei um ein Charakteristikum des schwedischen Weges, zu steuern, handelt, wird darin deutlich, dass das schwedische „*grundlagen*“ (Grundgesetz) vorsieht, dass Verwaltungsaufgaben unter anderem an Vereinigungen übertragen werden können.³

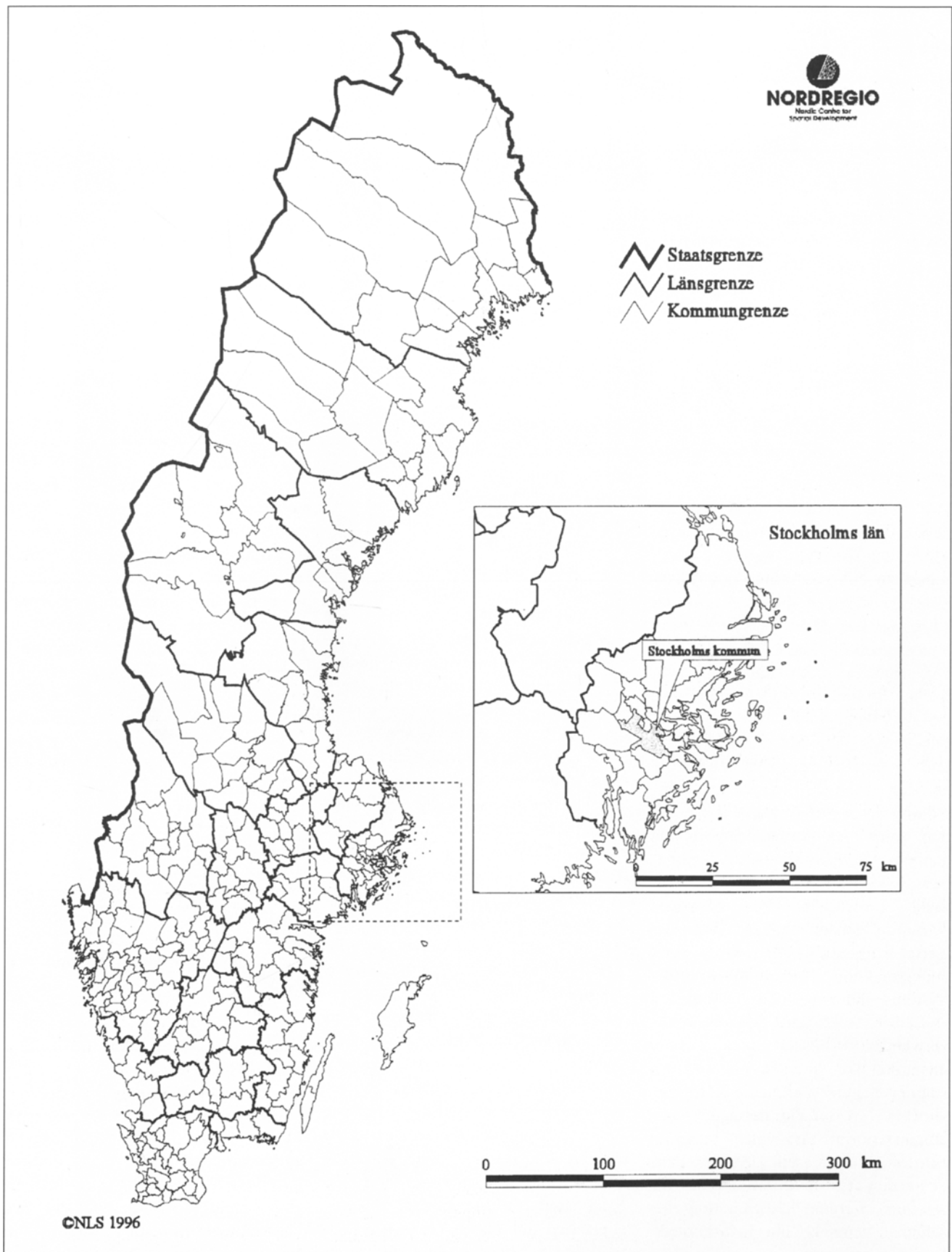
Wie dieses schwedische Modell der Steuerung in Bezug auf die Regionalplanung aussieht, ist Gegenstand dieses Beitrags. Dazu wird zunächst auf allgemeine Aspekte der Beschlussfassung und Planung in Schweden eingegangen. Dieses wird dann am Beispiel der Regionalplanung in Stockholm verdeutlicht. Schließlich werden Parallelen und

Divergenzen zu Deutschland aufgezeigt und der Frage nachgegangen, ob Schweden als Modell für Regionalplanung in Deutschland geeignet ist.

Korporativismus von Staat und Gesellschaft

Die Begriffe Staat und Gesellschaft lagen in ihrer Bedeutung in Schweden sehr nahe beieinander und sind auch heute noch Schlüsselbegriffe bei der Betrachtung von politischen Entscheidungsprozessen in Schweden. Die starke Gesellschaft haben die Sozialdemokraten als staatstragende Partei mit dem starken Staat gleichgesetzt, da sie nach Petersson⁴ nicht zwischen Mittel, dem Staat, und Ziel, der Wohlfahrt, unterscheiden haben. Die politische Einigkeit über die Notwendigkeit, soziale Probleme zu lösen, wurde im Nachkriegs-Schweden mit der Zeit

Schweden – Administrative Gliederung



gleichbedeutend mit staatlicher Einmischung. Kollektives Handeln wurde zum Synonym für staatliche Aktivität und führte dazu, daß der Staat heute als Serviceorganisation und die Demokratie als Servicedemokratie aufgefasst werden.⁵ Die Nähe von Staat und Gesellschaft erklärt sich unter anderem mit der Auffassung dieser beiden Begriffe. Der Gesellschaftsbegriff, der grundlegend für die Ausformung des politischen Raumes und der Abgrenzung zu anderen Bereichen ist, weicht in Schweden von der allgemeinen europäischen Entwicklung ab, da er sich niemals wirklich von einer organischen Ganzheitlichkeit gelöst hat, in der Staat und Gesellschaft enger miteinander verknüpft sind als in anderen westeuropäischen Auffassungen.⁶

Der Dialog zwischen den verschiedenen politischen Akteuren wurde so in der Zeit der starken Gesellschaft zu einer schwedischen Tradition, die sich seit dieser Zeit weiter verfestigt hat. D.h., es wurde zusehends normaler, dass Regierung und Organisationen sich trafen und politische Probleme auf pragmatische und zurückhaltende Weise lösten.⁷ Für diesen Dialog zwischen Staat und Interessensorganisationen gibt es viele Namen. Eine Bezeichnung ist der Korporatismus, auf sie gehen unter anderem der Begriff der „engen Kooperation der Eliten“ bzw. des „korporativen Pluralismus“ zurück, wie es Newman/Thornley genannt haben.⁸ Der Begriff Korporatismus wird unter anderem zur Beschreibung eines Systems intensiver Zusammenarbeit zwischen Staat und Organisationen verwendet. Diese enge Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Sektor ließ die Grenzen teilweise verschwimmen, so dass Organisationen und Staat integriert wurden. In diesem Sinne kann Schweden als korporativistisch bezeichnet werden.⁹ Korporation bezeichnet demnach die Institutionalisierung und Legitimierung der Rolle der Organisationen im politischen

Angaben zu Schweden

Schweden ist eine konstitutionelle Monarchie mit parlamentarischer Regierungsform. Seit Januar 1995 ist Schweden Vollmitglied der EU.

Mit einem Areal von 450 000 km² ist Schweden eines der flächenmäßig größten Länder in Westeuropa. Seine Bevölkerungsdichte ist jedoch ziemlich niedrig (19,8 E/km². 1998 hatte Schweden 8,9 Millionen Einwohner.

Schweden ist in 23 *län* (regionale Verwaltungseinheiten) und 289 Kommunen untergliedert.

Die Hälfte der 450 000 km² Schwedens ist von Wald bedeckt, weniger als 10 % sind landwirtschaftliche Nutzfläche.

Prozess, d.h. das schwedische Modell bis in die 90er Jahre. Der Staat trifft jedoch eine penible Auswahl seiner Partner, so dass nicht alle Organisationen an dem Korporations- bzw. den Kooperationsprozessen teilnehmen. Die wichtigsten Voraussetzungen dafür, daß die Organisationen vom Staat wohlwollend behandelt werden, ist deren Fähigkeit, rationell zu argumentieren, Fachwissen aufzuweisen, das der Staat selbst mit seinem ausgebauten Verwaltungsapparat nicht abrufbar hat, und unterschiedliche politische Vorschläge aus einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung heraus zu beurteilen.¹⁰ Es muss dabei hervorgehoben werden, dass die schwedischen Organisationen von einer mehr umfassenden gesellschaftlichen Verantwortung geleitet sind und beispielsweise auch volkswirtschaftliche Einschätzungen berücksichtigen. Seit Anfang der 90er Jahre zeichnen sich jedoch zunehmend Tendenzen ab, die in Richtung eines Korporatismusverständnisses gehen, bei dem es vor allem auf die Verteidigung von Gruppenegoismen ankommt.¹⁰ Die Verbindung zwischen Staat und Organisationen zeichnet sich in Schweden dennoch vor allem dadurch aus, dass die Organisationen eifrige Lobbyisten gegenüber dem Staat sind und der Staat die Organisationen nutzt, um seine Politik auszuformen und durchzuführen.¹² Diese Symbiose zwischen Staat und Organisationen manifestiert sich auf unterschiedlichste Art und Weise, beispielsweise durch die Einbindung der Organisationen be-

reits in frühen Phasen der Entscheidungsfindung. Hierdurch werden mögliche Oppositionsgruppen frühzeitig zu Partnern und die Durchführung der Maßnahmen schließlich erleichtert.¹³

Heclo und Madsen drücken sich angesichts dieser Symbiose wie folgt aus: „To enter the world of Swedish politics and policy is to enter a small, ingrown realm of group decision-making, in which a professional class of politicians, administrators, and interest group functionaries must constantly expect to keep dealing with one another.“ Schwedische Politik wird auch als gemütlich und anheimelnd bezeichnet, wobei vor allem ausländische Forscher von dem pragmatischen Stil der schwedischen politischen Beschlusskultur beeindruckt sind.

Die schwache Trennung zwischen Staat und Gesellschaft in der schwedischen politischen Tradition, die normalerweise als ein Defekt aufgefasst wird und in europäischer Perspektive als rückständig gilt, kann sich vielleicht in ihr Gegenteil verkehren.

Regionalplanung und kommunales Planungsmonopol

In den letzten Jahren ist die Regionalplanung wieder zu einem aktuellen Begriff geworden, nachdem sie über mehrere Jahre hinweg ein vernachlässigter Bestandteil des schwedischen Planungssystems war. Das neu geweckte Interesse wird all-

Grundbegriffe der Planung in Schweden

Län	Verwaltungsregion
Landstinget	Sekundärkommune – Organ der regionalen Selbstverwaltung
Länsstyrelsen	Staatliche Vertretung auf regionale Ebene
PBL – plan- och bygglagen	Planungs- und Baugesetz
Kommunalt planmonopole	Kommunales Planungsmonopol
Översiktsplan	Flächennutzungsplan
Detaljplan	Bebauungsplan

gemein mit dem Schlagwort des „Europas der Regionen“ und Schwedens Beitritt zur EU in Zusammenhang gebracht. Aber auch der Vorschlag von Seiten der „plan- och byggtredning“ (Beratungsausschuß in der Vorbereitungsphase des neuen Planungs- und Baugesetzes, PBL, 1987), die Instrumente des Staates zu stärken und eine Regionalplanung zu Stande zu bringen, gab vielen Anhängern der regionalen Ebene Auftrieb. Dazu kommen dann noch die vier „Experiment – Regionen“ (Göteborg, Skåne, Kalmar, Gotland), die in Schweden initiiert worden sind. In diesen Regionen werden noch Regionszuschnitte und Verwaltungssysteme erprobt.

Die Regionalplanung im juristischen Sinne wird im schwedischen Planungs- und Baugesetz (PBL) Kapitel 7 geregelt. Dort wird die Regionalplanung als Untersuchungs- und Koordinationstätigkeit hinsichtlich der Nutzung von Bodenflächen und Wassergebieten, die mehrere Kommunen betreffen, bzw. als Koordination der übergeordneten Planung bzw. der Flächennutzungsplanung verschiedener Kommunen definiert. Das zuständige Planungsorgan wird von der schwedischen Regierung bestimmt und kann entweder ein Kommunalverband oder ein gesonderter Regionalplanungsverband sein. In jedem Fall soll das Planungsorgan im Einvernehmen mit den betroffenen Kommunen gefunden werden. Des Weiteren ist im PBL geregelt, daß für Stockholm ge-

sonderte Bestimmungen gelten. In der Region Stockholm befindet sich die Regionalplanung nämlich schon seit 1971 beim „landstinget“ (Sekundärkommune), wo sie eigentlich entsprechend dem Gesetz nicht angesiedelt sein sollte, jedoch hat man sich bei der Aufstellung des Gesetzes nicht gegen die bestehenden Strukturen in Stockholm wenden wollen und deshalb eine Sonderregelung ermöglicht.

Die Aufgaben der Regionalplanung liegen in der Bewachung der regionalen Fragen und in der fortlaufenden Erarbeitung und Veröffentlichung von Materialien über derartige Fragestellungen als Planungshilfen für die Kommunen und staatlichen Behörden. Des Weiteren kann das Regionalplanungsorgan einen „regionplan“ verabschieden. Dieser soll als Leitfaden für die Beschlüsse der kommunalen Planungen dienen. Wenn es für eine Region von Bedeutung ist, kann der *regionplan* die Nutzung von Boden- und Wassergebieten in Grundzügen darstellen sowie Richtlinien für die Lokalisierung von Gebäuden und (baulichen) Anlagen enthalten. Im Gesetzestext wird darüber hinaus auch der formelle Annahme- bzw. Genehmigungsvorgang geregelt.

Letztlich ist die Regionalplanung ein Koordinierungsinstrument, dessen wichtigster Bestandteil die Beratungsgespräche sind. Dem in den Beratungsprozessen angestrebten bzw. hergestellten gegenseitigen Einvernehmen wird eine wesentlich größere Bedeutung beigemessen als dem Plandokument selbst, das ohne jegliche Bindungswirkung ist, was u.a. auf die starke Position der Kommunen zurückzuführen ist

Die kommunale Selbstverwaltung in Schweden blickt auf eine lange Tradition neben der nationalen Ebene zurück und wird als sehr bedeutungsvoll bezüglich der Entstehung der politischen Kultur des schwedischen Modells eingestuft.¹⁶ Verglichen mit Deutschland, England, Frankreich und Italien hat Schweden

eine wesentlich weitergehende kommunale Selbstverwaltung. Dies betrifft auch den Planungssektor, in dem die schwedischen Kommunen Macht und Kompetenzen besitzen, die über die der Kommunen in anderen europäischen Ländern hinausgehen. „In Sweden, there is in principle a municipal planning monopoly, or in other words it is primarily the task of the municipality to plan the use of land and water.“¹⁷ Das kommunale Planungsmonopol unterliegt jedoch gewissen Restriktionen. Zum einen müssen die Kommunen die staatlichen Interessen in ihren Planungen respektieren, und zum anderen ist das Planungsmonopol durch formale legislative Prozesse geregelt, d.h., es kann sich nur in bestimmten gesetzlichen Rahmen abspielen und muss dabei Gesetze berücksichtigen, die den Planungsablauf o.ä. regeln. Das Planungsmonopol ist nicht als Freibrief für die Kommunen bezüglich ihrer Planungen zu verstehen. Es beinhaltet jedoch die Freiheit der Kommunen, sich keiner übergeordneten Planung unterwerfen zu müssen. Seit der Einführung des PBL 1987 stehen den Kommunen vor allem zwei Planungsinstrumente für die Stadtplanung zur Verfügung, der „*översiktsplan*“ (Flächennutzungsplan) und der „*detaljplan*“ (Bebauungsplan).

Da die kommunale Selbstverwaltung voraussetzt, dass die Kommunen über ökonomische Ressourcen verfügen, besitzen sie ein Steuerrecht. Die direkt erhobene Kommunale Einkommensteuer auf Lohn- und Zinseinkommen, deren Steuersatz jede Kommune selbst festsetzt, stellt die größte Einnahmequelle der Kommunen dar.

Die Tradition und Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung und das damit verbundene kommunale Planungsmonopol spiegeln sich auch in der Regionalplanung wider. Nicht nur die Selbstverständlichkeit einer kommunal orientierten Regionalplanung ist hier zu nennen, sondern auch das Problem einer über-

Verteilung von Planungsaufgaben zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen

Planungsinstanzen			Planungsinstrumente		
Ebene	Planungsbehörde	Anzahl Einwohner	Pläne	Beschreibung	Wirkung
1. nationale Ebene	Umweltministerium und Ministerium für Wirtschaft, Beschäftigung und Kommunikation	ca. 8,85 Mio. Einwohner	Formulierung nationaler Politiken	Gesetzgebung, Regierungsvorlagen (<i>tillväxtavtal</i> -Zuwachsverträge)	zumeist empfehlend (finanziell)
2. regionale Ebene	21 <i>landsting</i> (Sekundärkommunen)	im Durchschnitt ca. 420 000 Einwohner	Regionalpläne, freiwillig (regionale Entwicklungsstrategien)	freiwillig, in kommunaler Zusammenarbeit (ökonomische regionale Strategien)	nicht bindend für regionale oder lokale Behörden
3. lokale Ebene	289 Kommunen	im Durchschnitt 30 000 Einwohner, mit großen Abweichungen	<i>översiktsplan</i> (Flächennutzungsplan), alle 4 Jahre erneuert <i>detailplan</i> (Bebauungsplan)	Entwicklungsziele, Karten und schriftliche Erklärungen und Richtlinien	Nur richtungs-angebende Funktion detaillierte Entwicklungspläne mit bindender Wirkung für Kommune und Bauherren

() in Klammern: Instrumente zur Regionalentwicklung mit Relevanz für die Raumplanung

Quelle: eigene Darstellung

kommunalen Planung mit dem kommunalen Planungsmonopol. Die Idee einer mit Gesetzeskraft durchsetzbaren Regionalplanung erscheint kaum denkbar, die Regionalplanung muss in sehr starkem Maße Überzeugungsarbeit leisten und auf Akzeptanzgewinnung ausgerichtet sein, wenn sie kein bloßer Papiertiger bleiben möchte. An dem im folgenden dargestellten Beispiel der Regionalplanung in der Region Stockholm wird deutlich, welche Möglichkeiten sich für die Regionalplanung ergeben, mit starken Kommunen umzugehen. Stockholm ist die einzige Region in Schweden, in der de facto eine Regionalplanung stattfindet. In allen anderen Regionen gibt es keine integrierte Regionalplanung für die gesamte Region, sondern i.d.R. singuläre Sektorstrategien. In Bezug auf die Regionalentwicklung wurde durch „*tillväxtavtal*“ (Zuwachsverträge), die die Regionen mit dem Staat schließen, um Fördergelder zu erhalten, viel Visions- und Strategiearbeit in den ökonomischen Sektor ausgelagert.

Ideenzentrum für kollektives Handeln – Regionalplanung in der Region Stockholm

Bezogen auf Gesamtschweden tritt Erik Wirén die Meinung¹⁸, dass es die Schuldigkeit der Kommunen sei, Signale, die neue regionale Entwicklungsmöglichkeiten andeuten, aufzufangen. Jedoch sind viele dünn besiedelte Kommunen nicht in der Lage, auf regionaler Ebene Initiative zu ergreifen, daher sieht er einen Bedarf für ein demokratisch verankertes regionales Forum für interkommunale Zusammenarbeit – kein Machtzentrum, sondern ein Ideenzentrum.

Zwar ist die Region Stockholm¹⁹ weder dünn besiedelt, noch ist hier die Notwendigkeit der Regionalplanung außerhalb dieser Region zu diskutieren, doch sind Wiréns Gedanken der demokratischen Verankerung und des Ideenzentrums statt eines Machtzentrums es wert, erwähnt zu werden, da sie auch auf die Region Stockholm zutreffen.

Von Seiten des „*landstingets*“ (Sekundärkommune) werden Aspekte, wie die strukturelle Veränderung der Wirtschaft, die Bedeutung der Entwicklungsfragen, die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Umweltverbesserung, die internationale Integration, lokale und regionale Initiativen zur Verbesserung des demokratischen Einflusses, die wirtschaftlichen Probleme der öffentlichen Haushalte usw., als Indiz für den steigenden Bedarf der Regionalplanung gesehen.²⁰ Darüber hinaus bedürfen überkommunale Fragen auch regionaler Grundlagen und verschiedener Formen der Zusammenarbeit. Sowohl der öffentliche Sektor wie auch die private Wirtschaft bedürfen dieser für ihre Arbeit. Nach der Auffassung des „*landstingets*“ motiviert sich der Bedarf im Einzelnen wie folgt:²¹

– Vor allem hätten die *Einwohner* einen Bedarf, da sie besonders in Stockholms Region von den Entwicklungen der Nachbarkommunen abhängig seien.

- Die *Kommunen* bräuchten einen Überblick über ihren eigenen Verkehrssektor, aber auch über den größeren regionalen Zusammenhang, da sie selten über ausreichende Ressourcen für diese Arbeit verfügten.
- Das „*länsstyrelsen*“ (Staatliche Vertretung auf regionale Ebene) sei auf Unterlagen für seine Aufgabe der Überwachung der zwischenkommunalen Fragen angewiesen.
- Die *regionalen Fachorgane* in Staat und Kommunen bräuchten eine gemeinsame Grundlage, vor allem über die Bebauungs- und Bevölkerungsentwicklung in Großstockholms einzelnen Teilen. Die Verkehrsplanung in der Region pflege von den Zukunftsbildern der Regionalplanung auszugehen.²²
- Die *Wirtschaft* müsse unterschiedliche Standortalternativen beurteilen können. Darüber hinaus wachse das Gewicht der europäischen Fragen und damit in Schweden so wie in der EU das Interesse der Wirtschaft an regionalen Planungsfragen.
- Die Zusammenarbeit in Umweltaspekten motiviere die Erarbeitung von Informationen für die aktive Wahrnehmung der *gemeinsamen regionalen Interessen*.

Die Tendenz geht weg von einer Regionalplanung, die mehr oder minder einer extrapolierten Flächennutzungsplanung entspricht, hin zu einer mehr programmatischen, strategischen Planung, die zwar ggf. neue Felder mit abdeckt, aber sich in den Nutzungszuordnungen von Flächen aus den Kompetenzbereichen der Kommunen heraushält. Diese Form der Regionalplanung mag der Stellung des „*landstingets*“ besser gerecht werden als eine rein physische Planung, erfordert aber noch stärker als bisher das Nachdenken über den Planungsprozess. Zum einen gilt es bei einer Strategie ohne bindende Wir-

kung für nachgeordnete Ebenen, noch mehr als bei der physischen Planung, dass sie sich auch in den Köpfen der Akteure verankern muss, um Wirkung zu zeigen. Zum anderen werden mit der Erarbeitung einer Strategie auch stärker als bisher Zielsetzungen für die Regionalentwicklung erarbeitet, und hier muss dann auch die Frage der demokratischen Legitimation mitbedacht werden. Ein weiterer Punkt ist, dass man sich mit der Hinwendung zur Strategiearbeit zwar aus den Kompetenzgebieten der Kommunen hinausbewegt, dass aber auch das Feld „Regionalstrategie“ schon von anderen Akteuren belegt ist.

Konsens, Szenarien und Strategien als Basis für Planung

Im Sommer 1995 legte das „*Regionplane- och trafikkontoret*“ (Regionalplanungsbehörde für Stockholms *län*) Richtlinien zur Erarbeitung einer weitsichtigen Strategie für die Region Stockholm vor. Die Entscheidung, eine Strategie statt eines Planes zu erarbeiten, brachte auf Grund der ambitionierten Zielsetzungen auch Veränderungen bezüglich Arbeitsweise, Inhalten und Form mit sich.

Das Schlussprodukt soll entsprechend dem Vorschlag eines Ausschusses des schwedischen Reichstages eine breite Strategie sein und nicht nur ein formeller Plan. Diese Strategie soll im Gegensatz zu den bisherigen Plänen langfristig und übersichtlich sein und mehr einen leitenden Charakter haben als die bisherigen Pläne. Da man sich durchaus bewusst war und in den bisherigen Planung immer wieder gelernt hat, dass es erstens anders kommt und zweitens als man denkt²³, sollten in Szenarien mit einem Zeithorizont bis 2030 verschiedene mögliche Entwicklungsverläufe aufgezeigt werden und die Strategie auf derartige Unsicherheiten eingestellt werden. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit der

Regionalplanung in der Region Stockholm wurde bei der Erarbeitung der Strategie auf eine breite Verankerung bei den Kommunen und anderen wichtigen Akteuren Wert gelegt. Man wollte weg von dem, was zum Teil ketzerisch auch Flächennutzungsplanung für den Großraum Stockholm genannt wird. Bezogen auf das Planungsgebiet bedeutet dies, daß Stockholms „*län*“ (Region Stockholm) zwar nach wie vor das relevante Planungsgebiet ist, man aber auch darüber hinaus weiterdenken möchte, d.h. auch die Entwicklung der Mälarenregion (Gebiet um den Mälarsee) wird in der Strategie zum Tragen kommen. Fragen, die die Mälarenregion betreffen, sollen in Zusammenarbeit mit dem „*Mälardalsrådet*“ (Freiwillige Vereinigung der Kommunen und Regionen um den Mälarsee) behandelt werden.

Um die Idee einer derart veränderten Regionalplanung, bei der der Planungsprozess in den Vordergrund gestellt wird, verwirklichen zu können, setzte man an zwei Hauptpunkten an, nämlich der Arbeitsweise und der Arbeitsform.

Für die Arbeitsweise hat man folgenden Weg eingeschlagen: Zuerst wurden Richtlinien für die Strategie erarbeitet. In einem zweiten Schritt wurden drei Szenarien über die Entwicklung der Region entwickelt, ein wirtschaftlich ausgerichtetes, ein sozial- und ein umweltorientiertes. Aus diesen drei Szenarien wurden wiederum drei Strategien erarbeitet, d.h. eine für jeden der drei Bereiche. Die unterschiedlichen Strategien wurden dann zu einer zusammengefasst, die die langfristige Regionalstrategie ist. Ob man schließlich diese Strategie auch noch in einen physischen Regionalplan umsetzt, ist noch in der Diskussion.

Neben der strategischen Arbeit ist ein kontinuierlicher Kenntnisaufbau angestrebt. Die Kommunen und andere Interessierte bekommen sukzessive eine regionale Kenntnissgrundlage und werden aufgefordert,

sich selbst eine Meinung über die Region und ihre Entwicklung zu machen. Zu diesem Zweck bereitet das „*Regionplane- och trafikkontoret*“ möglichst alle Schritte und wichtigen Unterlagen auf und veröffentlicht sie als kostenfreie Bücher und Broschüren. So wurden nicht nur die Szenarien und Strategien publiziert, sondern auch Bücher zu regionalen Grundlagen, dem regionalen Erbe, Anleitungen zur Diskussion der Szenarien zum Beispiel in Schulen, Aufsätze von Jugendlichen über die Zukunft der Region, Zusammenfassungen von Stellungnahmen und Diskussionen der Akteure der Regionalplanung und vieles mehr. Man möchte auf diesem Weg gerne alle, die sich für die Region und ihre Entwicklung interessieren, erreichen. Im Gegenzug erhofft man sich, dass die Regionalplanungsarbeit durch Fakten, Vorschläge und Argumente von unterschiedlichen Interessenten beeinflusst wird, die Partizipation am Planungsprozeß steigt und somit ein Schritt in die Richtung der breiteren Verankerung der Regionalplanung bei den Kommunen und Akteuren erreicht wird.

Ein derartiges Verfahren benötigt Zeit, um Lösungen heranreifen zu lassen. Insgesamt gab es drei „Beratungsphasen“, je eine für die Richtlinien, die Szenarien und die Strategie. Die Beratungsphasen waren für alle interessierten Akteure offen und sollen somit zur größeren Akzeptanz beitragen. Nicht zu unterschätzen sind jedoch die Gremien, in denen die Szenarien und Strategien erarbeitet wurden. Hier wurde die Teilnahme unterschiedlicher Akteure nicht nur ermöglicht, sondern als notwendig erachtet. Bei der Szenariendarbeit wurde eine Anzahl von Treffen mit einem sog. Beratungskreis der Regionalplanung abgehalten. In der Arbeit mit den Fachstrategien wurden von Akteuren mit besonderem Interesse Referenzgruppen gebildet. In der nachfolgenden Phase wurden die Strategien zusammengeführt. Dabei legte das „*Regionplane- och trafik-*

kontoret“ großes Gewicht darauf, die Kommunen aufzufordern, ihre eigene Entwicklung in Hinblick auf die Ansprüche an die äußeren Umstände und gemeinsame Ziele zu beschreiben. Bei dem ganzen Prozess ging es letztlich darum, das Vertrauen der Kommunen zu gewinnen, um dann etwas anbieten zu können, wovon die Kommunen einen Nutzen haben. Dieses Etwas könnte dann im Idealfall die Regionalstrategie sein.

Mittels der drei erwähnten Szenarien wurden mögliche zukünftige Entwicklungen der Region ausgelotet. Alle Szenarien gehen von den gleichen wissenschaftlichen Studien, Prognosen, Trendbeobachtungen usw. aus, um sie vergleichbar zu halten. Um andererseits unterschiedliche Entwicklungen vorzuzeichnen, wurden vor der Erarbeitung eine Liste der wichtigsten Variationsdimensionen festgelegt. Die Szenarien unterscheiden sich vor allem bzgl. der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung und damit den Aspekten Bevölkerungswachstum, Stellung und Macht der Politik und dem gesellschaftlichen Verhältnis von Kollektivismus und Individualismus. Alle drei Szenarien beziehen sich auf die drei Räume Groß-Stockholm, Stockholm *län*/Region und die Mälarenregion. Des Weiteren sind alle drei Szenarien in drei Zeithorizonte untergliedert (1995–2000, 2000–2015, 2015–2030) und verdeutlichen u.a. grafisch die Siedlungsentwicklung in den drei Räumen, zu der das jeweilige Szenario führt.

Die Szenarioarbeit wurde in getrennten Arbeitsgruppen des „*Regionplane- och trafikkontorets*“ geschrieben. Um Impulse für die Szenarioarbeit zu bekommen, wurden während der Erstellungsphase 1994 fünf „*lunch*“-Treffen mit eingeladenen Debatteuren durchgeführt. Die eingeladenen Gäste waren Vertreter aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Medien und Interessenvertretungen sowie die politischen Vertreter des „*Regionplane- och trafikkontorets*“ sowie Kontakt-

personen der Kommunen. Darüber hinaus wurde die Szenarioarbeit in zwei Durchgängen den regionalen Akteuren präsentiert. Dabei kamen fast hundert Vertreter von Staat und Kommunen sowie von Interessenorganisationen, um Informationen über die Szenarioarbeit zu erhalten und darüber zu diskutieren. In der Abschlußphase lud das „*Regionplane- och trafikkontoret*“ Opponenten zur Überprüfung der Szenariotexte ein. Inhaltlich wurden schließlich drei Szenarien mit den aussagekräftigen Titeln „*Klyftan*“ (die Kluft), „*Brobygget*“ (der Brückenbau), „*Odlingen*“ (der Ackerbau) ausgearbeitet.

Auf der Basis dieser drei Szenarien wurden im nächsten Schritt drei voneinander losgelöste Strategien für die Bereiche Ökonomie, Ökologie und Soziales ausgearbeitet. Die Strategien reichen bis zum Jahr 2030, dabei wird jedoch deutlich zwischen Themengebieten mit langfristigen bzw. kurzfristigem Handlungsbedarf unterschieden. Jede Strategie enthält ein Maßnahmenpaket, das bis zum Jahr 2010 reicht und mögliche unterschiedliche langfristige Entwicklungen aufzeigt bzw. berücksichtigt. Die Strategiearbeit basiert nicht nur auf dem Wissen, das durch die Grundlagenarbeit über die Region und die drei Szenarien bereitgestellt wurde, sondern greift auch bewusst aktiv Kenntnisse von entscheidenden regionalen Akteuren auf. Dadurch gewinnen vor allem die Maßnahmenpakete, da die Akteure wissen, was realistisch durchsetzbar ist bzw. wozu sie selbst bereit sind. Die drei Strategien wurden im Rahmen der engen Kooperation mit den regionalen Akteuren in Referenzgruppen entwickelt. Diese Referenzgruppen bestanden aus jeweils zwischen 20 und 30 Teilnehmern, d.h. Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Interessenorganisationen, wovon ca. 45 aus den Kommunen kamen und das „*Regionplane- och trafikkontoret*“ die Funktion des Projektsekretariates übernahm. Neben den Teilneh-

mern der Referenzgruppen gab es für jede Gruppe auch noch eine Gruppe von externen Experten aus der Praxis und Wissenschaft.

Nach Fertigstellung der drei Sektorstrategien wurden diese in eine langfristige Strategie für die Zukunft der Region Stockholm zusammengefaßt. Dabei wurden insgesamt zehn Hauptstrategien und strategisch wichtige Aufgaben identifiziert. Diese werden zusammen mit den Voraussetzungen in der Region und Umsetzungsschritten sowie einer Beschreibung der Zustände und Entwicklungen in der Region in der Präsentation der langfristigen Strategie auf 70 Seiten geschildert. Dieses Dokument wurde dann ein halbes Jahr zur öffentlichen Beratung und Diskussion gestellt.

Nach Einarbeitung der Anhörungsergebnisse steht derzeit nur noch die politische Verabschiedung der Strategie aus, um Szenarien und Strategie somit zur Grundlage für den Regionalplan 2000 zu machen.

Der neue Ansatz der Regionalplanung in der Region Stockholm zeichnet sich dadurch aus, dass er bei dem Versuch, der nicht bindenden Regionalplanung mehr Einfluss und Bedeutung zu geben, den für das schwedische Modell kennzeichnenden Aspekt des Konsenses der Eliten anspricht. Dabei soll ein System des vom „*Regionplane- och trafikkontoret*“ gelenkten gemeinsamen Handelns der wichtigen Akteure etabliert werden. So ergibt sich ein interessanter Spagat zwischen kommunikativem inkrementalistischem Vorgehen auf der einen Seite und rationalistischer, verwissenschaftlichter Planung auf der anderen Seite. Die These von Karl-Olov Arnstberg²⁴, dass die schwedische Planung heute nahezu wieder gleichbedeutend mit der wissenschaftlichen Planung der Nachkriegsjahre sei, und die von Erik Wirén²⁵, dass die Planung sich nicht von der Rationalität wegbewegt, findet sich somit durchaus bestätigt.

Mit der Szenarien- und Strategiearbeit wird der Grundstein für eine rationalistische, langfristorientierte Regionalplanung gelegt. Da der Regionalplanung jedoch kaum Umsetzungsinstrumente zur Verfügung stehen, ist vor allem die Kooperation mit den regionalen Akteuren von Bedeutung. Durch ihre Einbindung in die Arbeit kann es gelingen, ihnen die Wichtigkeit der regionalen Belange zu verdeutlichen und ihre Position gegenüber der Regionalplanung zu verändern. Da sie an der Entwicklung der Strategie bzw. einer Teilstrategie mitgewirkt haben, ist ihr Verhältnis nicht mehr nur das eines Außenstehenden, d.h. sie haben sich damit auseinander gesetzt, in regionalen Bezügen zu denken, und somit ihre eigene Position zur regionalen Ebene und zur Regionalplanung verändert.

Da sich zurzeit die Regionalplanung in Schweden in einer „Entstehungsphase“ befindet, wird es interessant sein, zu beobachten, wie sie sich beispielsweise in Skåne oder der Region Göteborg entwickeln wird und ob auch dort eine Symbiose aus Kooperation und umfassender rationaler Planung gefunden wird.

Divergenzen und Parallelen zu Deutschland

Zum Abschluss soll noch auf die Übertragbarkeit des schwedischen Planungsansatzes auf Deutschland eingegangen werden. Dabei werden zunächst stichpunktartig die wichtigsten Unterschiede bzgl. der Regionalplanung aufgegriffen und dann den Fragen nachgegangen, ob Schweden ein Modell sein kann und was man von der Regionalplanung in Stockholm lernen kann. Hier fließen dann die Fragen der korporativistischen Planung, des Spagates zwischen Rationalität und Kooperation sowie das Fallbeispiel Stockholm zusammen.

Staatsaufbau

Das föderale System in Deutschland, das entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip Entscheidungskompetenzen – im Idealfall – stets an die Ebene abgibt, die über die besten Entscheidungsgrundlagen verfügt, hat zu einer für Außenstehende nahezu unüberschaubaren Vielzahl von Verwaltungsebenen geführt. Dagegen basiert das schwedische System vor allem auf der Ebene des Staates und der Kommunen. Dazwischen hat sich eine dritte, regionale Ebene gebildet, die durch ihre Doppelausbildung, d.h. „*länsstyrelsen*“ (regionale Außenstelle der schwedischen Regierung) und „*landstinget*“ (Sekundärkommune), geprägt ist. Der Staat nutzt diese Ebene mit seiner Außenstelle, dem *länsstyrelsen*, als Mittlerinstanz zwischen der Regierung in Stockholm und den Kommunen. Das *landstinget* hingegen ist eine unabhängige regionale Instanz mit eigenem Regionalparlament, das die Aufgaben übernimmt, die von den Kommunen nicht übernommen werden können, wie z.B. die Organisation des Gesundheitswesens.

Planungsinstanzen

Weder in Deutschland noch in Schweden ist eine bestimmte, allein für die Regionalplanung vorgesehene Instanz im Planungssystem zu finden. Während es in Deutschland den Ländern überlassen bleibt, diese Frage in der Landesgesetzgebung zu regeln und sich zwei unterschiedliche Regionalplanungsformen entwickelt haben, der staatlichen und der kommunalen Regionalplanung, wird in der schwedischen Gesetzgebung ganz deutlich die Regionalplanung in die Regie der Kommunen gelegt. In Kapitel 7 des PBL heißt es, dass das Planungsorgan entweder ein Kommunalverband oder ein gesonderter Regionalverband sein soll und in jedem Fall im Einvernehmen mit den Kommunen gebildet werden

muss. Für Stockholm – hier liegt die Regionalplanung beim „*landstinget*“ – wurde mit Zustimmung der betroffenen Kommunen eine Ausnahmeregelung erlassen.

Aufgabe der Regionalplanung

In Deutschland ist besonders hervorzuheben, daß es hier entsprechend § 5 Abs. 3 ROG die Pflicht der Länder ist, die Regionalplanung zu organisieren bzw. dafür Sorge zu tragen, dass es eine Planungsstufe zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung gibt – wobei Ausnahmen möglich sind. Eine vergleichbare Regelung gibt es in der schwedischen Gesetzgebung nicht. Im Kapitel 7 des PBL heißt es lediglich, dass Regionalplanung möglich ist.

Die konkreten Aufgaben der Regionalplanung werden in Schweden vor allem in der Koordination von Boden- und Wasserflächennutzungen, die mehrere Kommunen betreffen, sowie in der Koordination der kommunalen Flächennutzungsplanungen gesehen. In Deutschland erstreckt sich das Aufgabengebiet auf Grund des verzweigten Planungssystems auf ein größeres Spektrum. So treten neben die Konfliktregelung bei sich widersprechenden Raumnutzungsansprüchen und die Steuerungsfunktion gegenüber den öffentlichen Planungsträgern auch die Umsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Vermittlung zwischen kommunalen Planungen und Fachplanungen.

In beiden Ländern hat die Regionalplanung über die bisherigen Aufgaben hinaus auch noch die Akzeptanzgewinnungsfunktion gegenüber allen öffentlichen Raumnutzern, die an die gemeinsamen Planungsgrundlagen gebunden werden sollen.

Durchsetzungskraft der Regionalplanung

Eine große Durchsetzungskraft besitzt die Regionalplanung weder in Schweden noch in Deutschland. In beiden Ländern wurde auf die Ausstattung der Regionalplanung mit Umsetzungs- oder starken Durchsetzungsinstrumenten zu Gunsten der Planungsautonomie der Kommunen verzichtet.

Dennoch besitzt die Planungsautonomie der Kommunen in Deutschland bei weitem nicht das Ausmaß der kommunalen Macht in Schweden. Für die Regionalplanung heißt dies, daß zumindest die Ziele der Regionalplanung in Deutschland gemäß § 5 Abs. 4 i. V. m. § 4 Abs. 5 ROG für die Träger der öffentlichen Verwaltung, die Behörden des Bundes und der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie für verschiedene Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechtes verbindlich sind. Dahingegen besitzt die schwedische Regionalplanung keine Verbindlichkeit gegenüber den Instanzen. Die Idee der schwedischen Regionalplanung beruht vor allem auf dem Gedanken, dass sie von den Kommunen als notwendig erachtet wird, das Planungsorgan im Einvernehmen mit den Kommunen festgelegt wird und die Kommunen somit die Regionalplanung quasi aus ihrem eigenen Interesse heraus respektieren.

Planungsprozess

In Bezug auf den Ablauf bzw. die Organisation der Regionalplanung erscheinen weniger die formalen Richtlinien für den Planungsprozess von übergeordneter Wichtigkeit als vielmehr die Bereiche Konsens, Rationalität und Macht der Kommunen.

Betrachtet man die aktuellen planungstheoretischen Diskussionen, so drehen sie sich in Deutschland

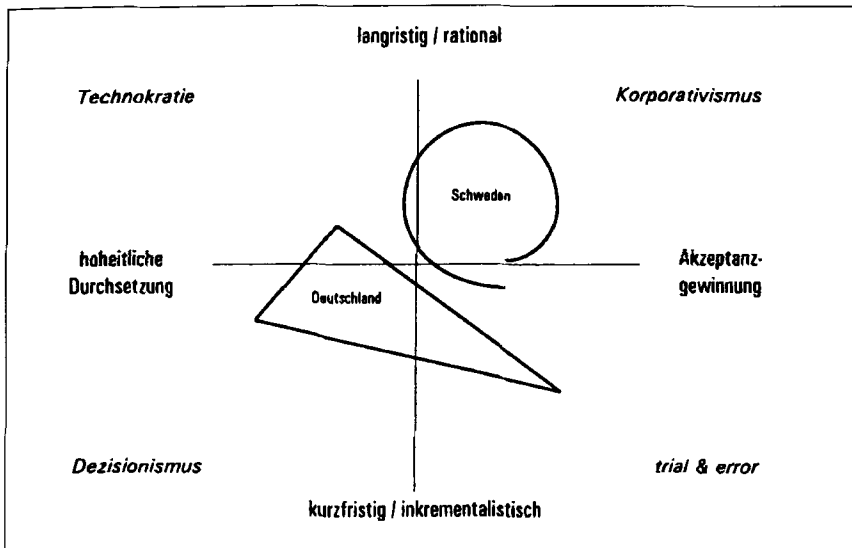
vor allem um kooperative Planungsverfahren, Mediation, Konfliktmanagement usw. In Schweden hingegen wird, wie oben dargestellt, mehr das Verhältnis von Politik zu Planung sowie die Bedeutung von Planungsmethoden für die Planung diskutiert. Gerade der Begriff der Rationalität taucht dabei öfter auf. Ein allgemeiner Tenor ist, daß man die Gegenwart verstehen muss, um die Zukunft „gestalten“ zu können, d.h. es geht um die Bedeutung von Analysen und Methoden zur Entwicklung und Abwägung von Zielen für die Zukunft usw. Das schwedische Planungsverständnis scheint daher oft rationaler oder technokratischer geprägt zu sein, technokratisch in dem Sinne, dass Methoden und Techniken eine größere Bedeutung als Mittel in der Planung beigemessen wird.

Implementation der Regionalplanung

Die Umsetzung der Regionalplanung geschieht in beiden Ländern hauptsächlich durch die Kommunen. Abgesehen von regionalen Infrastrukturinvestitionen ist es die kommunale Planung, die durch ihre Orientierung an der Regionalplanung diese in die Realität umsetzt.

Hier muss nicht nur wieder auf die stärkere Selbstverwaltung bzw. das Planungsmonopol der schwedischen Kommunen verwiesen werden, sondern auch auf die Bodenpolitik in Schweden. So sind die schwedischen Kommunen vom Staat zu einer aktiven Bodenvorratspolitik angehalten. Früher wurde eine aktive Bodenvorratspolitik der Kommunen auch finanziell durch den Staat unterstützt, so dass die Kommunen in der Lage waren, Landreserven für die Entwicklung der kommenden zehn Jahre zu erwerben. Durch die derzeitigen finanziellen Schwierigkeiten in vielen Kommunen nimmt dies jedoch ab, dennoch ist die Erschließung privaten Geländes nicht in dem Maße üblich wie in Deutsch-

Deutschland und Schweden im Spannungsfeld der Bewertung



Quelle: eigene Darstellung

land. Daher hat die Kommune einen größeren Einfluß darauf, welche Flächen erschlossen werden und wann dies geschieht, und kann Auflagen an die Erschließung knüpfen. Für die Regionalplanung bedeutet dies, dass ihre Umsetzung nicht in so starkem Maße von Investoren abhängig ist, die mit den Kommunen über die Erschließung von Gebieten verhandeln.

Ein weiterer Aspekt, der in den Bereich der Implementierung der Regionalplanung hineinspielt, ist die Finanzierung der Kommunen. In Schweden ist die direkt erhobene kommunale Einkommensteuer die größte Einnahmequelle der Kommunen und der „landsting“. Die Grundlage dieser Steuer besteht im Gegensatz zu früher nur noch aus den Lohn- und Zinseinkommen natürlicher Personen²⁶ und nicht mehr, wie in Deutschland, aus den Gewinnen von Unternehmen. Durch diese Form der Gemeindefinanzierung sind die schwedischen Kommunen unabhängiger davon, ob sich ein Investor bei ihnen oder in der Nachbarkommune ansiedelt. Ein Investor hat somit weniger Möglichkeiten, die Kommunen gegeneinander auszuspielen und sie dazu zu bringen, sich aus finanziellen Interessen über die Regionalplanung hinwegzusetzen.

Modell Schweden?

Das Spannungsfeld zwischen Akzeptanzgewinnung und Langfristigkeit läßt sich am anschaulichsten an einer Abbildung erläutern. Es geht vor allem darum, zu untersuchen, wie mit dem Aspekt der Langfristigkeit und Rationalität umgegangen wird, und wie versucht wird, die Akzeptanz der Betroffenen, vor allem der Kommunen, zu gewinnen.

Mit diesen zwei Oberkriterien steht die Beurteilung nun genau im Spannungsfeld zwischen prozessorientierter und produktorientierter Planung. Das Produkt und der Prozess beschreiben dabei unterschiedliche Aspekte der Planungevaluierung. In diesem Unterschied spiegeln sich nach Tore Sager²⁷ die gegensätzlichen Auffassungen darüber wider, was wesentlich für ein gutes Leben ist: Wie man etwas tut oder was man hat. Gleichzeitig offenbaren sich hier scheinbar auch die Widersprüche zwischen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Lösungen. Der Versuch, den Spagat zwischen diesen widerstreitenden Ansätzen zu probieren, ist dadurch motiviert, dass sie nicht nur widerstreitend sind, sondern gleichzeitig einander bedingen. D.h. es müssen Verfahren gesucht werden, die es ermöglichen,

wissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise in Form einer Folgenabschätzung oder Risikobewertung, und gesellschaftspolitische Werte- und Interessensysteme miteinander zu verbinden und aufeinander zu beziehen bzw. ineinander zu verweben.

Rationalität und Langfristigkeit – Produkt der Regionalplanung

Der Aspekt der Langfristigkeit hatte in den 60er Jahren, als man noch glaubte, über lange Zeiträume hinweg planen zu können, seinen Höhepunkt. Seitdem haben jedoch das Vertrauen in die Planung und der Einfluss der Planung abgenommen, wie sowohl die geschichtliche Entwicklung des Planungsverständnisses in Deutschland als auch in Schweden zeigt. Der Frage über die Zeitperspektive in der Planung wurde hier vor allem mit der Betrachtung der Zielvorstellungen bzw. Leitbilder und angewandten Planungstechniken und -methoden nachgegangen.

Der Aspekt der Zielvorstellungen umfasst dabei nicht nur das Wunschbild für die Region, sondern vielmehr auch die Vorstellungen von der Planung bzw. die an sie gestellten Ansprüche. Daher waren bei der Auseinandersetzung vor allem fünf Fragen von übergeordneter Bedeutung: Wie soll das Resultat der Regionalplanung aussehen? Wo liegen die inhaltlichen Ziele der Regionalplanung? Wo steht die Regionalplanung – zwischen Projektorientierung und umfassender Planung? In welchen Zeiträumen wird bei der Planung gedacht? Und: Wie wird mit Unsicherheiten bei Zukunftsfragen umgegangen?

Gewinnung von Akzeptanz – Prozess der Regionalplanung

Wie deutlich wurde, liegt eines der großen Probleme der Regionalplanung in den fehlenden Umset-

zungsinstrumentarien auf regionaler Ebene. Man versucht durch Kommunikation und Kooperation die Akteure für die Umsetzung der Regionalplanung zu gewinnen, d.h. man wirbt um die Akzeptanz der Akteure. In der Region Stockholm ist es quasi das erste Mal, daß man explizit versucht, Kooperation und Kommunikation nicht nur unterschwellig im Planungsprozess zu haben, sondern explizit herauszustellen. Durch die schwedische Planungsauffassung der Kooperation der Eliten bzw. des korporativen Pluralismus gibt es Erfahrungen im Kooperationsbereich. Dieser Aspekt der Regionalplanung wurde mittels folgender Fragen näher beleuchtet: Was ist das Ziel der Kooperation bzw. Kommunikation? Was sind die Gegenstände von Kooperation und Kommunikation? Wie verläuft die Kooperation bzw. Kommunikation? Welche Gruppen werden wann bei welchen Schritten mit einbezogen?

Modell Schweden?

Das Schlagwort „Modell Schweden“ impliziert die Frage, ob wir von dem Modell oder in diesem ganz konkreten Fall von der Regionalplanung in der Region Stockholm lernen können. Was den Modellcharakter angeht, so hat sich gezeigt, dass zwischen Modell und Realität stets Lücken klaffen und Dahrendorf mit seiner Aussage, das schwedische Modell existiere mehr in den Vorstellungen politischer Reformer als in der unwirtlichen Realität des täglichen Lebens²⁸, Recht hat.

Dennoch zeichnet sich das schwedische Planungssystem durch die große Bedeutung des Konsens, die stärkere Nähe zur rationalistischen Planung und die längeren Zeithorizonte aus und besitzt somit einen gewissen Modellcharakter. Denn im schwedischen Planungssystem und auch dem Beispiel der Regionalplanung in Stockholm zeigt sich, dass Alexander Recht hat, wenn er kommunikatives Handeln und klassische

Rationalität nebeneinander stellt, „... based on the understanding that both are complementary, each addressing a different aspect of the idea of translating ideals into realities.“ In diesem Zusammenhang ist auch auf Faludi und van der Valk zu verweisen, bei denen es heißt: „The importance of consensus can hardly be overestimated. Without consensus planning involves endless argument. Rational decisionmaking presupposes agreement as to relevant alternatives and consequences.“³⁰

Wenn wir also von der schwedischen Planung lernen können, dass sich kommunikatives Handeln zur Herstellung eines Konsens und rationales Planen komplementär zueinander verhalten, so ist dies eine eindeutige Absage an die Forderung in Deutschland, der Regionalplanung mehr Durchsetzungsmittel und Machtbefugnisse zur Verfügung zu stellen, zumal in Bezug auf Macht und Planung Sager auch feststellt: „In general, models of power based on imperfect knowledge should be combined with incremental rather than synoptic planning.“³¹

D.h. wenn wir uns eine mehr synoptische rationalistische Planung wünschen, sollten wir im Umkehrschluss nicht um Macht kämpfen, da ihre Grundlage auf imperfektem Wissen beruht.

Dass der scheinbar widersprüchliche Weg von Rationalismus und Kommunikation möglich ist, können wir also von Schweden und dem korporativistischen Ansatz lernen. Die aktuelle Regionalplanung in der Region Stockholm zeigt, welche Spielräume dabei existieren.

Anmerkungen

(1)
Vgl. Aronsson, Peter, 1995: Vem får vara med – och hur? Om delaktighet i historien. In: Trägårdh, Lars (red.): Civilt samhälle kontra of-fentliga sektor. Stockholm, S. 46

(2)
Vgl. Statrådsberedningen, 1990: Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990: 44. Stockholm, S. 168

(3)
Vgl. ebenda, S. 231

(4)
Vgl. Petersson, Olof, 1996: Politikens möjligheter. Har folkstyrelsen någon framtid? Stockholm, S. 106

(5)
Vgl. Micheletti, Michele, 1996: Organisationer och svensk demokrati. In: Inrikesdepartementet: På Medborgarnas Villkor. En demokratisk infrastruktur. SOU 1996: 162. Stockholm, S. 197

(6)
Vgl. Aronsson, 1995, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 36

(7)
Vgl. Micheletti, 1996, a.a.O. [siehe Anm. (5)], S. 196

(8)
Vgl. Newmann, Peter; Andy Thornley, 1996: Urban planning in Europe. London, S. 243

(9)
Vgl. Statsrådsberedningen, 1990, a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 183

(10)
Vgl. Micheletti, 1996, a.a.O. [siehe Anm. (5)], S. 196

(11)
Vgl. Statsrådsberedningen, 1990, a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 183

(12)
Vgl. ebenda, S. 179

(13)
Vgl. ebenda, S. 191

(14)
Vgl. Heclö, Hugh; Madsen, Henrik, 1987: Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism. Philadelphia, S. 21

(15)
Vgl. Petersson, 1996, a.a.O. [siehe Anm. (4)], S. 116

(16)
Vgl. Aronsson, 1995, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 51

(17)
Vgl. Anfredsson, Björn; Wiman, Jan, 1997: Planning in Sweden. In: Guinchard, Claes Göran (ed.): Swedish Planning. Towards Sustainable Development. Gävle, S. 14

- (18)
Vgl. Wirén, Erik, 1988: Politik och planering. In: Bostadsdepartementet: Mark och vatten år 2010. Framtidsbedömningar om kulturlandskaps utveckling. Stockholm, S. 216
- (19)
Die Distanz zwischen der südlichsten und der nördlichsten Regionsgrenze beträgt 160 km, und die Ausdehnung in Ost-West-Richtung beträgt 80 km. Die 25 Kommunen der Region verteilen sich auf 678 000 Hektar, wovon 13 % erschlossen sind und 60 % auf landwirtschaftlich genutzte Fläche oder Waldfläche entfallen. 1996 lebten in der Region 1,74 Mio. Menschen, das sind ca. 20 % der gesamtschwedischen Bevölkerung, von der alleine ca. 710 000 Menschen in der Stadt Stockholm leben. Die Bevölkerung der Region wohnt in insgesamt 850 000 Wohneinheiten.
- (20)
Vgl. Regionalplane- och trafikkontoret, 1995: Den osäkra framtiden. Tre scenarier för Stockholmsregion 1995–2030. Stockholm, S. 9
- (21)
Vgl. ebenda, S. 10
- (22)
Dies ist wohl durch den Bau zweier U-Bahnstationen „in the middle of nowhere“ ausreichend belegt; bleibt die Frage, ob es so klug ist.
- (23)
Ein wunderbares Beispiel hierfür ist der regionalplan 91. Erst wurde der regionalplan 90 erarbeitet, dann mußte das Dennispaket in diesen eingearbeitet werden, so dass man den regionalplan 90 erhielt, und dann wurde das Dennispaket politisch gekippt!
- (24)
Vgl. Arnstberg, Karl-Olov, 1995: I takt med tiden? In: PLAN tidskriften för planering av landsbygd och tätorter 6/95, S. 296
- (25)
Vgl. Wirén, 1988, a.a.O. [siehe Anm. (18)], S. 221
- (26)
Vgl. Svenska Institutet (Hrsg.), 1996: Tatsachen über Schweden. Kommunale Selbstverwaltung in Schweden. Stockholm, S. 3
- (27)
Vgl. Sager, Tore, 1990: Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective, Stockholm, S. 120
- (28)
Vgl. Dahrendorf, 1990, S. 2–3, In: Thornley, Andy, 1996: Thatcherism and the Swedish Model. Center/Local Relationships in Urban Planning. In: Mandelbaum, Seymour, J.; Mazza, Luigi; Burchell, Robert W. (eds.): Explorations in Planningtheory, New Brunswick, New Jersey, S. 156
- (29)
Vgl. Alexander, Ernest R., 1996: After Rationality: Towards a Contingence Theory for Planning. In: Mandelbaum, S.J.; Mazza, L.; Burchell, R.W. (eds.): Explorations in Planning Theory. New Brunswick, New Jersey, S. 54
- (30)
Vgl. Faludi, Andreas; van der Valk, Arnold, 1994: Rule and Order. Dutch Planning doctrine in the Twentieth Century. Dordrecht, Boston, London, S. 18
- (31)
Vgl. Sager, Tore, 1994: Communicative Planning Theory. Avebury: Alderhot, S. 117
- Ergänzende Literatur**
- Andersson, Åke E., 1996: Demokratins dynamik. In: Inrikesdepartementet: På Medborgarnas Villkor. En demokratisk infrastruktur. SOU 1996: 162. Stockholm
- Cars, Göran; Carl Johan Engström, 1997: Current Trends in Swedish Planning. In: Guinchard, Claes Göran (ed.): Swedish Planning. Towards Sustainable Development. Gävle
- Civildepartementet, 1995: Sammanfattning av Regionberedningens slutbetänkande. Regional Framtid. SOU 1995: 27. Stockholm
- Faludi, Andreas, 1996: Rationality, Critical Rationalism and Planning Doctrine. In: Mandelbaum, S.J.; Mazza, L.; Burchell, R.W. (eds.): Explorations in Planning Theory. New Brunswick, New Jersey
- Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development, 1999: C-Framåt. Att välja regionala framtider för Uppsala län. Nordregio Working Paper 1999: 4. Stockholm
- NUTEK, Närings- och teknikutvecklingsverket, 1997: Länsstrategier från prioritering till handling. Stockholm Regionplane- och trafikkontoret, 1995: Riktlinjer för arbete på en långsiktig strategi för Stockholmsregionen. Stockholm
- Regionalplane- och trafikkontoret, 1996: Samråd 1995. Inför arbetet på en långsiktig strategi för Stockholmsregionen. Stockholm
- Regionalplane- och trafikkontoret, 1996: En ekonomisk strategi. Underlag för en regional strategi för Stockholmsregion. Stockholm
- Regionalplane- och trafikkontoret, 1996: Social strategi. Underlag för en regional strategi för Stockholmsregion. Stockholm
- Regionalplane- och trafikkontoret, 1997: Planning of the Stockholm Region. Stockholm
- Regionalplane- och trafikkontoret, 1997: Stockholmsregionens framtid. Skiss till en långsiktig strategi. Stockholm
- Wijkmark, Bo, 1997: Stockholm: welfare and well-being. In: Jensen-Butler, Chris; Shachar, Arie; Weesen, van Jan (eds.): European Cities in Competition. Avebury: Aldershot
- Zweigert, Konrad; Kötz, Hein, 1998: Introduction to comparative law. Clarendon Press: Oxford

Dipl.-Ing. Kai Böhme
NORDREGIO
Nordic Center for Spatial Development
Box 1658
SE – 11186 Stockholm