

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

"Dänemark auf dem Weg in das Jahr 2018"

**Zum Landesplanungsbericht 1992
des dänischen Umweltministers**

Das offensive Nachdenken über die Zukunft ist nicht immer populär. Sicher nicht ganz von ungefähr muß sich die Politik dem Vorwurf mangelnder Visionen zur langfristigen Entwicklung des Lebensumfeldes auf allen Maßstabsebenen stellen. Und selbstkritisch müssen wir zugestehen, daß auch Raumordnung und Landesplanung im vergangenen Jahrzehnt nur begrenzt zur qualifizierten Zukunftsdiskussion beigetragen haben. Auch wenn gerade heute das Tempo der politischen und raumstrukturellen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa atemberaubend ist, so entbindet diese Situation die Staaten und Regionen nicht von der Verpflichtung, darüber nachzudenken, wie denn die eigene Zukunft in einem "neuen Europa" wohl aussehen sollte. In diesem Sinne muß schon der Titel des jüngst vorgelegten dänischen Landesplanungsberichts 1992 "Dänemark auf dem Weg ins Jahr 2018 – Analyse und Vision" das Interesse der Landesplanung auch bei uns wecken.

"Es ist eine altbekannte Wahrheit, daß man nicht in die Zukunft schauen kann. Trotzdem haben wir als Menschen und Staatsbürger eine Verpflichtung, das zu erkennen zu versuchen, was geschehen könnte, und uns über das klar zu werden, was nicht geschehen darf." Diese einleitenden Sätze umreißen knapp und deutlich das Anliegen, das der dänische Umweltminister mit der Vorlage seines Landesplanungsberichts verfolgt, der auch in der Reihe der bisherigen dänischen Landesplanungsberichte ein echtes Novum darstellt. Folgt den früheren Berichten dem eher konventionellen Duktus eines ministeriellen Rechenschaftsberichts an

das Parlament, so setzt sich dieser Bericht – vor dem Hintergrund eines geänderten Planungsgesetzes – eingehend mit der Frage auseinander, wie sich Dänemark im europäischen Kontext auf die Zukunft vorzubereiten habe. Entwickelt wird in dem Bericht eine "Landesplanungsperspektive", d.h. ein Leitbild für den Zeitraum der kommenden 20 bis 30 Jahre, auf dessen Realisierung hin alle Kräfte und Energien gebündelt werden sollen. Gleichzeitig wird in erfreulicher Deutlichkeit dargestellt, daß sich Raumentwicklung ohne Leitbildformulierung nur unbewußt und zufällig vollziehen kann.

Der Landesplanungsbericht besteht aus einem ausführlichen Hauptteil sowie einer separaten Zusammenfassung; letztere ist auch in englischer Sprache erschienen. Knapp zwei Jahre hat eine Projektgruppe im Umweltministerium an dem Bericht bzw. an der Landesplanungsperspektive gearbeitet, wobei sich die Dänen unter anderem durch die "Vierte Note zur Raumordnung in den Niederlanden" inspirieren ließen, die ihrerseits auf das Jahr 2015 zielt. Originell ist die dänische Idee, während der Arbeiten an der Landesplanungsperspektive auch einen Wettbewerb für Schulklassen auszuschreiben. Schülerinnen und Schüler sollten 20 bis 30 Jahre vorausdenken und ein Wunschbild von Dänemark zeichnen, wie sie es sich als Erwachsene wünschten, wofür ein Preis von 50 000 Dänischen Kronen ausgesetzt wurde. Natürlich ist schwer abzuschätzen, in welchem Umfang tatsächlich Anregungen aus diesem Wettbewerb in die inhaltliche Ausformung des "Endprodukts" eingeflossen sind, doch sprechen die in den Hauptteil des Berichts eingebauten Zitate aus den Wettbewerbsarbeiten dafür, daß diese aufmerksam zur Kenntnis genommen wurden.

Die Regierung baut die Landesplanungsperspektive auf vier "tragenden Werten" auf, die im ersten Kapitel des Berichts dargestellt werden. Neben der Sicherung der Umwelt für die kommenden Generationen gehört hierzu auch die Sicherung von wirtschaftlichem Wachstum und größerem Wohlstand. Angestrebt werden ferner eine qualitativ hochwertige Entwicklung sowie möglichst bürgernahe Entscheidungen. Als ihre übergeordnete Zielsetzung hat die Regierung den Ehrgeiz, für Dänemark den Titel des saubersten Landes in Europa zu erringen.

Das zweite Kapitel bilanziert die heutige Position Dänemarks in Europa, wobei Stärken und Schwächen herausgearbeitet werden. Als entscheidende Triebkräfte für die zukünftige Landesentwicklung werden die Städte gesehen. In verschiedenen Kartendarstellungen wird gezeigt, wie stark sich die dänischen Städte etwa bezüglich Kreativität, internationaler Orientierung, sozialer Vorzüge usw. profilieren. Bei dieser Bestandsaufnahme wird die offensive europäische Ausrichtung des Berichts ganz besonders deutlich, da viele Karten Dänemark im europäischen Zusammenhang darstellen und internationale Verflechtungen aufzeigen. Erwähnt sei, daß das Umweltministerium parallel zum Landesplanungsbericht auch einen gesonderten Bericht über die dänischen Stadtregionen herausgegeben hat, der das umfangreiche Grundlagenmaterial für die Landesplanungsperspektive gesondert aufbereitet.

Im dritten Kapitel wird dann die Vision für "Dänemark in Europa im Jahr 2018" formuliert. Mehrere Briefe, datiert mit dem Jahr 2018, schildern Science-fiction-artig, wie sich Dänemark dem Reisenden in etwa 25 Jahren präsentieren wird; auch zahlreiche Zeichnungen tragen zur Veranschaulichung bei. Anhand von fünf Einzelzielen wird dann dargestellt, welche Anstrengungen nötig sind, um diese Vision zu realisieren:

- Die dänischen Städte sollen sich eine starke Position in Europa erarbeiten. Sie werden zu eigenem Engagement in Europa und zu verstärkter internationaler Kooperation aufgerufen. Deutlich warnt die Regierung vor einer Überbetonung der innerdänischen Konkurrenz der Städte.
- Die Öresundregion soll die Stadtregion Nr. 1 in Nordeuropa werden. Betont wird, daß unter den dänischen Städten allein die Hauptstadtregion die Chance hat, sich zukünftig als "Europole" auf der Europakarte zu markieren, wobei der festen Verbindung über den Öresund besondere Bedeutung für die Vernetzung dieser dänisch-schwedischen Region beigemessen wird.
- Die dänischen Städte sollen effektiv und umweltgerecht an die internationalen Verkehrsachsen angeschlossen werden. Obwohl dem Straßenverkehr auch für das Jahr 2018 eine dominierende Bedeutung beigemessen wird, soll das Verkehrssystem erheblich umweltfreundlicher gestaltet werden.
- Die dänischen Landschaften sollen einen differenzierten Charakter haben. Schönheit, Sauberkeit und Offenheit der Landschaft sollen gesichert und sogar – etwa durch

den Rückbau von Hochspannungsleitungen – weiterentwickelt werden.

- Die dänischen Küsten und Städte sollen ihre Charakteristika bewahren und attraktive touristische Ziele darstellen. Offen wird die herausragende Bedeutung des Tourismus für die dänische Volkswirtschaft dargelegt, weswegen Städte, ländliche Gebiete und Inseln ihren jeweiligen Beitrag zum Profil des "sauberen Urlaubslandes" leisten sollen.

Im vierten Kapitel wird die Vision auf die Mikroebene projiziert – auf das tägliche Lebensumfeld im Jahr 2018. Hier werden im wesentlichen Vorstellungen für die Entwicklung der unterschiedlichen Siedlungstypen formuliert. Als Leitbild wird die schöne, saubere und gut funktionierende Siedlung herausgestellt. Detailliert wird auch auf die Zukunft der Landwirtschaft bzw. der ländlichen Gebiete eingegangen; die mögliche Diversifizierung des Landschaftsbildes – etwa durch geänderte Anbauformen sowie Aufforstung – wird am Beispiel von drei charakteristischen agrarischen Gebietstypen in Text und Zeichnung erläutert.

Die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, daß die dänische Landesplanungsperspektive einen hochgradig politischen Charakter hat. Landesplanung wird dort ganz eindeutig als räumlich konkretisierte Gesellschaftspolitik verstanden – ein Verständnis, von dem Raumordnung und Landesplanung sich leider zu häufig und zu weit entfernen. Wohltuend in diesem Sinne ist auch die "Botschaft", daß wir räumliche Entwicklungen nicht einfach nur hinnehmen dürfen, sondern daß sie auf eine konkrete Vision hin gestaltet werden können und müssen. Sympathisch ist schließlich, daß die dänische Regierung die Landesplanungsperspektive nicht als einen starren Plan verstanden wissen will, sondern als einen Orientierungsrahmen für öffentliche und private Entscheidungen. Eingräumt wird konsequenterweise auch, daß das Spiel der Marktkräfte, unvorhergesehene Technologiesprünge oder geänderte politische Präferenzen eine Neubeurteilung der Vision erforderlich machen könnten.

Das gesellschaftspolitische Selbstverständnis, eine der entscheidenden Stärken des dänischen Dokuments, birgt natürlich auch Probleme in sich. So sollte man einerseits fordern, daß sich eine derartig grundlegende und langfristige Perspektive – soll sie denn wirklich eine gewisse Stoßkraft entwickeln – auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens gründet. Andererseits kann es nicht überraschen, daß die hier vorgelegte Vision eindeutig die politische Handschrift der derzeitigen Regierung trägt. Aus diesem Spannungsverhältnis ergeben sich natürlich Widersprüche und Fragen wie etwa die folgenden:

- Sind es tatsächlich nur die Städte, deren Entwicklung bewußt gefördert werden soll? Was geschieht mit den ländlichen Siedlungen, die in der Geschichte Dänemarks als Agrar- und Industrieland gleichermaßen eine Rolle gespielt haben und für deren Überlebens- und Entwicklungsmöglichkeiten sich in den 70er und 80er Jahren eine nicht ganz einflußlose Lobby engagiert hat?

- Ist die Vorrangstellung Kopenhagens bzw. der Öresund-region tatsächlich in allen Teilen Dänemarks akzeptiert, oder zielt die tatsächliche Politik nicht eher auf eine relative Schwächung der Hauptstadt gegenüber den größeren Provinzstädten ab? Und was die Errichtung einer neuen Stadt (Örestadt) südlich der Kopenhagener City auf der Insel Amager betrifft, wird in der Region selbst seit dem Aufkommen der Idee vor anderthalb Jahren in der Öffentlichkeit ein lebhaftes Für und Wider ausgetauscht.
- Wird die bessere Anbindung vor allem an das europäische Autobahnnetz von der Bevölkerung tatsächlich gewünscht? Schon seit geraumer Zeit regt sich erheblicher Widerstand gegen eine Autobahnverbindung von Norwegen und Schweden durch Dänemark nach Mittel- und Westeuropa. Für viele Kritiker bringt dieses Projekt nur mehr Verkehr und größere Umweltbelastungen nach Dänemark, ohne gleichzeitig regionalpolitische Impulse zu geben.
- Trifft die Ausgangsposition der Vision, nämlich die Notwendigkeit einer aktiven dänischen Beteiligung an der Gestaltung des zusammenwachsenden Europas, die Stimmung im Lande? Nicht erst seit dem "Nein" der dänischen Bevölkerung zum Vertrag von Maastricht ist bekannt, daß die Entwicklung in Richtung auf eine europäische Union in Dänemark zunehmend mit Skepsis gesehen wurde und die Haltung der Politik sich mehr und mehr von derjenigen der Bevölkerung entfernte.

Diese sicherlich auch von einer subjektiven Wahrnehmung geprägten Fragen zeigen zumindest, daß zwischen der offensiven Zukunftsvision der Regierung und der Willensbildung in der Bevölkerung eine gewisse Diskrepanz besteht. Und tatsächlich ist die Landesplanungsperspektive in der dänischen Öffentlichkeit recht reserviert aufgenommen worden – hierbei muß freilich auch berücksichtigt werden, daß die Öffentlichkeit, von den Schulklassen einmal abgesehen, im Vorfeld so gut wie keinen Einfluß auf die Ausformung der Vision hatte. Dies spielt insofern eine nicht zu unterschätzende Rolle, als die Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung in Dänemark ansonsten einen recht hohen Stellenwert besitzt. Allerdings muß bezweifelt werden, daß der Vorwurf der "stalinistischen Planung", gegen den sich der Umweltminister auf seiner Pressekonferenz anlässlich der Vorstellung der Landesplanungsperspektive zur Wehr setzte, dem politischen Anliegen der Regierung und der fachlichen Arbeit des Umweltministeriums gerecht wird.

Zu fragen ist angesichts dieser dänischen Erfahrung, wie für eine landesplanerische Vision schon im Vorwege eine stärkere Akzeptanz in der Öffentlichkeit gesichert werden kann. Dies sollte uns in Deutschland vor allem deswegen beschäftigen, weil das gesellschaftspolitische Selbstverständnis sowie der Willen zur aktiven Zukunftsgestaltung, wie sie in der dänischen Vision zum Ausdruck kommen, für unsere Raumordnung durchaus Vorbildcharakter haben. Als Lösung bietet sich das Arbeiten mit alternativen Zukunftsszenarien an, wie es im kürzlich veröffentlichten Bericht "Schweiz morgen" der Eidgenössischen Expertenkommission an den Bundesrat praktiziert wird. "Vier Szenarien zur schweizerischen Zukunft" werden dort präsentiert, durchdacht und kommentiert, womit ein hervorragendes Hintergrundmaterial für eine qualifizierte Zukunftsdiskussion vorliegt. Der Verzicht auf Szenarien in der dänischen Landesplanungsperspektive ist nur schwer zu verstehen – insbesondere deswegen, weil Ende der 70er Jahre die dänische Regionalplanung diesbezüglich eine europaweite Vorreiterposition eingenommen hatte. Damals mußten die Träger der Regionalplanung stets zu Beginn des Planungsprozesses "alternative Skizzen" für die Bürgerbeteiligung vorlegen, was in der Regel auch zu einer lebhaften Resonanz führte.

Für die deutsche Raumordnung ist der Bericht der dänischen Regierung trotz der angeschnittenen Fragen eine Ermutigung, ein offensiveres Nachdenken über die Zukunft zu wagen. Die Bundesregierung, die in ihren Raumordnungsberichten ja bereits europäische Aspekte aufgegriffen hat, sollte sich zur Entwicklung eines raumordnungspolitischen Leitbildes "Deutschland in Europa" ermuntern fühlen. Hierfür kann die dänische Landesplanungsperspektive mit ihrer gründlichen Analyse, gesellschaftspolitischen Grundeinstellung und anschaulichen Darstellungsweise viele gute Anregungen geben. Gleichzeitig könnte die Bundesregierung sich aber auch durch die Schweizer Szenarien dazu inspirieren lassen, im Sinne "kontrollierter Phantasie" verschiedene Wege der Zukunftsgestaltung zu durchdenken und dann erst – möglicherweise im Anschluß an eine Diskussion in den Medien – dasjenige Szenario zu benennen, das sie der eigenen Politik zugrunde legen will. Ein so zustandegekommenes raumordnerisches Leitbild für die Bundesrepublik Deutschland wäre ein Beispiel für Transparenz, visionäres Denken und Nachdenklichkeit in der Politik gleichermaßen.

*Dr. Axel Priebs
Hastedter Osterdeich 194
2800 Bremen 1*