

MAKOTO YAMADA

“Technopolis-Konzept“ und Probleme der japanischen Raumplanung

Eine Stellungnahme zum Beitrag von J. Günther
 “Japanische Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Technopolis-Konzeption“

Kurzfassung

In Heft 3, Jahrgang 1987 dieser Zeitschrift hat Joachim Günther die Tendenzen der gegenwärtigen japanischen Regionalpolitik erläutert. Dabei ging er besonders auf das Technopoliskonzept ein, das er im wesentlichen positiv beurteilt. Das Technopoliskonzept ist durch drei Grundgedanken gekennzeichnet: Außerhalb des großen Industriebandes von Tokyo nach Osaka werden Zentren der hochtechnologischen Produktion errichtet und damit die Voraussetzung einer räumlichen Dezentralisierung des Wachstums an gewerblichen Arbeitsplätzen geschaffen. Diese Technopolisstandorte sollen in enger Verbindung mit einer leistungsfähigen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur ausgestattet werden und sie sollen auch im Wohnungsreich attraktive Anziehungspunkte werden.

In seiner Replik auf diesen Beitrag stellt Professor Makoto Yamada nun Gesichtspunkte heraus, die der Verwirklichung dieser Technopoliskonzeption entgegenstehen könnten. Aus der Sicht der Redaktion ist der Beitrag von Professor Yamada eine Ergänzung des Beitrages von Herrn Günther, die es dem Leser ermöglicht, das Für und Wider dieser Planungskonzeption zu bewerten.

1. Bewertung des Technopoliskonzeptes – Optimismus versus Pessimismus

Bei der Bewertung einer Wirtschaftspolitik stößt man unvermeidbar auf das Werturteilsproblem. Man äußert nicht selten, daß die Politik Zielvorstellungen formuliert, während Wissenschaftler dazu nicht in der Lage sind. Dies ist zwar dann richtig, wenn es um reine Theorie der Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft geht. Die Umstände sind jedoch anders, wenn es auf die Wahrscheinlichkeit der Verwirklichung von unterschiedlichen konkreten Konzepten ankommt. Wissenschaftler dürfen dabei das Für und Wider über die Zielformulierung einer Wirtschaftspolitik dadurch beurteilen, indem sie den Inhalt des Konzepts selbst und die dort angenommenen Bedingungen im Vergleich zu der gegebenen wirklichen Rahmenstruktur überprüfen.

Meiner Meinung nach gab es einen entscheidenden Wandel der Wertvorstellungen im Bereich der japanischen

Raumordnungspolitik um die Mitte der 70er Jahre. Das seither verfolgte Technopolis-Konzept stellt einen Versuch dar, Übereinstimmung mit den ökologischen sowie sozial-ökonomischen Entwicklungstendenzen zu erzielen und innerhalb dieser Rahmenbedingungen eine mit High-Tech-Industrien ausgestattete, ausgewogene Raumstruktur zu gestalten. Für die Wertung dieses Konzepts ist entscheidend, ob und wie gut das Technopolis-Konzept in die äußeren und inneren strukturierten Rahmenbedingungen hineinpaßt. Fragen auf der Ebene der Zweck-Mittel-Rationalität oder der Methodenverbesserung bei der Plan-aufstellung sind dagegen nachrangig. In der vorliegenden Arbeit müßte dies deshalb noch einmal in umfassenderer Form erörtert werden.

In seinem Beitrag beschreibt *Joachim Günther* zunächst die verschiedenen Landesentwicklungskonzepte in Japan seit 1950. Er umreißt dann die im Jahr 1982 eingeführte Technopoliskonzeption, der er eine hohe Bedeutung zumißt. Auf der Grundlage von Schriften des Ministeriums für Internationalen Handel und Industrie (MITI) erläutert er Hintergrund und Strategien des Konzeptes. In diesem Zusammenhang unterstellt er mir eine falsche Bewertung, da ich das Technopoliskonzept als „Luftschloß“ bezeichnet habe (. . .). In dem zitierten Beitrag hatte ich damals geschrieben, daß die Gebietskörperschaften mangels Finanzmasse die erforderlichen Infrastrukturen zur Verwirklichung des Technopoliskonzeptes nicht rasch genug bereitstellen könnten. Deshalb dürfte dieses Konzept ein Luftschloß sein. Ich habe im Anschluß an dieses Argument jedoch eingeräumt, daß bei ausreichender finanzieller Unterstützung durch den Zentralstaat „die Chance der Realisierbarkeit des Programms erheblich besser zu beurteilen ist“.

In welcher Form sich das Technopoliskonzept als Erfolg oder als Mißerfolg herausstellen wird, ist weitgehend noch offen. Einige der konkreten Erfahrungen stärken mich jedoch in meiner skeptischen Einstellung.

Ganz richtig stellt *Joachim Günther* heraus, daß die jeweilige Präfektur die Möglichkeit hat, unter Berücksichtigung der gebietsspezifischen Voraussetzungen die konkrete Planung und Realisierung des Technopolisprojektes selbständig durchzuführen. Darin sieht er einen positiven Trend im Vergleich zu den früheren Entwicklungsplänen. In der Praxis wird man jedoch feststellen, daß sich fast alle Technopolisplanungen weitgehend ähneln, weil nämlich die Präfekturen sich an den (vermuteten) Erwartungen des MITI orientieren. So beauftragten sie oft Planungsinstitute in Tokyo, die die Absichten des MITI infolge enger Kontakte gut kennen, mit der Aufstellung der Modellvorstellung. So wird also oft die gewünschte Eigenständigkeit der Projekte in der Wirklichkeit konterkariert.

Einen weiteren positiven Bruch mit der Vergangenheit sieht *Joachim Günther* darin, daß die Technopolisstandorte besonders sorgfältig geplant und besser mit Infrastruktur ausgestattet werden sollen. Tatsächlich ist Japan, naturlandschaftlich gesehen, ein sehr schönes Land. Bedauerlicherweise aber ist die Bevölkerung wenig bereit, die Gestaltungsideen der Planer in der Stadtlandschaft finanziell zu unterstützen. So hat auch der japanische Bauleitplan keine Lenkungsfunction im Hinblick auf ein harmonisches Stadtbild. Dies ist nur dann realisierbar, wenn Gebietskör-

perschaften selbst große Wohnsiedlungen bauen, was in großstädtischen Regionen durch die „New Towns“ auch erreicht wurde. In der Peripherie haben die Planungsinstitutionen jedoch kaum Erfahrungen damit, wie eine harmonische Stadtlandschaft und eine an der Zukunft sich orientierende Wohnsiedlung zu gestalten sei. Insofern ergeben sich praktische Schwierigkeiten bei der Verwirklichung visuell und wohnfunktional ansprechender Technopolisstädte. Wenn diese Befürchtung zutrifft, dann würde die Attraktionskraft doch weit hinter dem notwendigen Maß zurückbleiben.

Ein weiteres Charakteristikum der Technopolisstädte besteht darin, daß sie auf eine enge Zusammenarbeit von Forschungsinstituten und Universitäten ausgerichtet werden sollen. Auch hier sehe ich strukturelle Schwierigkeiten. So ist es notwendig, darauf hinzuweisen, daß die japanische Regierung im Bereich der öffentlich getragenen Forschung bemerkenswert sparsam ist und die regionalen Staatsuniversitäten oft nur veraltete Apparate und Einrichtungen besitzen. Ihre Aufgabe liegt ausschließlich darin, junge qualifizierte Arbeitskräfte den Gewerben und der Industrie zur Verfügung zu stellen. Eine eigenständige Forschungstradition kennen sie in der Regel nicht und können daher auch nicht innovativer Partner bei der Entwicklung von High-Tech-Produkten sein. Hinzu kommt, daß der überwiegende Teil der innovativen Forschung in Japan in den wissensintensiven Unternehmen selbst durchgeführt wird. Da innovative Industrien und Unternehmen im harten Wettbewerb um den technischen Fortschritt stehen, bedeutet es schon einen strukturellen Nachteil, wenn ein hochmodernes Laboratorium weit entfernt von den wichtigsten Informationszentren (d. h. insbesondere Tokyo) steht, den die Unternehmen vermeiden wollen. So ist auch in Japan zu erkennen, daß sich zwar die Produktionen der wissensintensiven Industrien stärker dezentralisiert haben, ihre Forschungs- und Entwicklungsabteilungen in der Regel in den Zentren geblieben sind. Seit Anfang der 80er Jahre ziehen diese Einrichtungen des öfteren in die neue Forschungsstadt Tsukuba, die sich 60 km nördlich von Tokyo befindet. Aber dies bedeutet noch keine räumliche Dezentralisation, sondern nur eine Standortverlagerung innerhalb des Großraums Tokyo.

Unter Berücksichtigung dieser Hemmnisfaktoren bleibt letztlich als wichtigster Bestandteil des Technopoliskonzeptes die Absicht, diese neuen Städte ausschließlich mit moderner High-Tech-Produktion auszustatten. Bei der Bewertung des Technopoliskonzeptes bleiben somit nur jene Argumente übrig, die die betriebswirtschaftlich-herstellungstechnische Seite der japanischen „High-Tech“-Produktion beleuchten.

2. Ökonomische Rahmenbedingungen des Technopoliskonzeptes

In einem Beitrag hat *Schöller* 1984 das Technopoliskonzept in den Zusammenhang der aktuellen Tendenzen der japanischen Wirtschaft gestellt¹. Auch ich habe in meinem Beitrag 1985 geschrieben, daß die Verwirklichung des Technopoliskonzeptes nur auf der autonomen Logik der Wirtschaft beruhe².

Letztlich ist die wichtigste Voraussetzung des Erfolgs des Technopoliskonzeptes eine ausreichend und genügend qualifizierte Menge von Arbeitskräften. Hinzu kommen dann sicherlich auch weitere Argumente, von denen ich die natürlichen Gegebenheiten

(gutes Wasser, reine Luft), technische Infrastruktur (günstige Elektrizität, leistungsfähige Verkehrssysteme, insbesondere Flughäfen) und ein bestimmtes Niveau der kulturellen Einrichtungen nennen möchte. Schließlich ist auch für den Erfolg der Technopoliskonzeptionen entscheidend, daß es in den japanischen Unternehmen normal ist, Führungskräfte in neue Betriebe (auch in der Peripherie) versetzen zu können.

Nach Abschluß des langfristigen hohen Wachstums der 50er und 60er Jahre finden High-Tech-Unternehmen im Prozeß der Strukturänderung der Industrie, besonders nach der ersten Ölkrise, diesen Gesichtspunkten entsprechende Standorte in ländlichen Räumen. Diese Tendenz hält MITI für sinnvoll, um die Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels und die Auflösung der räumlichen Strukturunterschiede gleichzeitig voranzutreiben. Zusammen mit der Stagnation des Bevölkerungszuzugs in die drei größten Verdichtungsräume hat dieser Trend im öffentlichen Bereich große Aufmerksamkeit erregt. Darüber hinaus haben einige amerikanische High-Tech-Industrien einige ihrer Betriebe in Technopolisgebieten errichtet. Wenn sich dieser Trend langfristig fortsetzt, könnte in Japan ein Trend entstehen, der erstmals seit der Meiji-Restauration eine vergleichsweise ausgeglichene Raumstruktur mit modernen Industrien fördert.

Seit Herbst 1985 ist jedoch diese Möglichkeit deutlich geschwunden. Infolge der unerwartet hohen Yen-Aufwertung haben sich jetzt die bisherigen Rahmenbedingungen der Dezentralisierung entscheidend verändert. Am Devisenmarkt hat sich der Yen-Wechselkurs von etwa 1 Dollar = 240 Yen bis zum Sommer 1985 über 1 Dollar = 160 Yen im Frühling 1986 zu 1 Dollar = 140 Yen im Frühling 1987 erhöht. Im kommenden Jahr vermuten viele Unternehmer den Wechselkurs von 1 Dollar = 120 Yen. Niemand weiß, ob dieses wirklich so eintreffen wird; jeder weiß jedoch, daß ein solcher Wechselkurs den meisten Exportunternehmen Verluste bringen wird. Deshalb dürften in der Zukunft keine neuen Betriebe mehr im Inland errichtet werden. Japanische Unternehmen beabsichtigen eher den Bau oder den Kauf von Fabriken in den bisherigen Exportländern. Hinzu kommt, daß der Import von Zulieferungsteilen aus NICs (new industrial countries) gestärkt werden soll. Zur Zeit ist diese relative Schwächung der japanischen Industrien im Inland eines der wichtigsten Diskussionsthemen.

Treffen diese Annahmen zu, so sind die oben genannten Raumpotentiale im Zusammenhang mit den Technopolis-Projekten (einschließlich der jungen qualifizierten Arbeitskräfte) bei der Standortbestimmung nicht mehr entscheidend. Das „Technopolis-Konzept“ von MITI hat sich auf die vor Änderung der Devisenkurse gegebenen Bedingungen gestützt, d. h. daß die High-Tech-Industrien auch künftig wachsen würden und ihre Standorte immer im Inland wählen würden. In dem Maße, in dem dies nicht mehr zutrifft, sind die Technopolis-Konzepte besonders gefährdet.

Hinzu kommt, daß die zentralen Verwaltungen der Unternehmen in Tokyo alle Entscheidungen fällen (Ausdehnung oder Einschränkung, neue Investitionen im Inland oder Ausland, Versetzung der Arbeitnehmer, Ausdehnung auf andere Geschäftsbereiche usw.). Unter den jetzigen Umständen vergrößert die zentrale Unternehmensverwaltung, selbst wenn sie bisher eine dezentralisierte Unternehmenstruktur angestrebt hatte, wieder die räumlichen Strukturunterschiede, indem sie auch für die Region wichti-

ge Teile des Unternehmens wieder in den großen Agglomerationen konzentriert. In ländlichen Räumen gibt es tatsächlich kaum noch Neubauten von High-Tech-Industrien. Darüber hinaus schließen nicht nur veraltete Grenzunternehmer, sondern auch in der Eisen- und Stahlindustrie, im Schiffbau und in der chemischen Industrie, die für die sogenannte „Neue Industriestadt“ gemäß den alten Landesentwicklungsplänen Hauptindustrien sein sollten und ohne die solche Städte keine Ersatzarbeitsplätze bieten können, werden Kapazitäten stillgelegt.

Wie oben untersucht, sind leider aus ökonomischer Sicht keine Ansätze für die Realisierbarkeit des „Technopolis-Konzepts“ zu erkennen. Nun stellt sich aber die Frage, inwieweit der vor kurzem verabschiedete vierte Landesentwicklungsplan eine Realisierbarkeit des „Technopolis-Konzepts“ zuläßt.

3. Der vierte und vorausgegangene Landesentwicklungspläne – unterschiedliche Planungsansätze

Der vierte Landesentwicklungsplan nimmt das „Technopolis-Konzept“ im Abschnitt der Entwicklungs- und Zuordnungsmaßnahmen einzelner Großregionen positiv auf. Bei Kyushu findet man zum Beispiel die Absicht, High-Tech-Industrie im Technopolisgebiet ansiedeln zu lassen und weiterzuentwickeln³. Wie unten analysiert, ist aber die Raumstrategie hier nicht als Einheit erkennbar.

Drei Hauptaufgaben werden genannt:

1. Förderung der Lebendigkeit und Schaffung von attraktiven Arbeitsstätten im ländlichen Raum durch die Kombination von Struktur und Funktion der Siedlung sowie Verkehrerschließung;
2. Entwicklung internationaler Funktionen in allen Regionen bei Beibehaltung Tokyos als bedeutendstes Zentrum;
3. Umweltschutz, insbesondere des Grüns und der Wasserqualität, und Schaffung von den Bedürfnissen der Bevölkerung angepaßten Bedingungen der Wohnumgebung in einem sicheren Umfeld.

Das oberste Ziel ist die Gestaltung der dezentralisierten Raumstruktur mit sich selbst verstärkenden Zentralpolen und verschiedenen gestuften Raumeinheiten, die sich vom täglichen Bedarfsraum bis zum regionalen Einflußraum des Großzentrums häufen⁴. Bis zum Jahr 2000 soll eine „ideale Raumstruktur“ erreicht werden.

Wie schon Yano sagt, nimmt dieser vierte Plan die verschiedenen Anforderungen der ländlichen Gebietskörperschaften auf. Aber er läßt seine Strategie über zwei entscheidende Raumphänomene im unklaren:

1. Wiederauftreten der Landflucht der Bevölkerung aus den unterbevölkerten Gebieten;
2. ein sich vergrößernder Raumunterschied zwischen dem Großraum Tokyo, in dem sich die Konzentration aller modernsten Elemente auffallend beschleunigt, und allen anderen Räumen⁵.

Kann die Regierung solche schwierigen Probleme durch das hochentwickelte Verkehrsnetz zwischen den regionalen Zentralstädten und Hauptstädten als Schlüsselmaßnahme im vierten Plan lösen?

Beim vierten Plan wird klar, daß der „schöne Wortlaut“ ein politischer Kompromiß als Folge des komplizierten Aufstellungsprozesses ist: im November 1983 entschied der Beirat für Raumordnung die Notwendigkeit des vierten Landesentwicklungsplanes. Im Januar 1986 kündigte Ministerpräsident *Nakasone* an, daß die Verfassungsarbeit im Herbst 1986 vollendet sein wird. Im August 1986 gab er die Anweisung, die Raumorientierung Tokyos zu klären. Im Dezember 1986 veröffentlichte die Behörde für Raumordnung einen Zwischenbericht, in dem die Probleme Tokyos besonders betont wurden. Im Januar und Februar 1987 zeigten alle kommunalen Gebietskörperschaften außer Tokyo bei öffentlichen Befragungen einen sehr lebendigen Widerstand gegen diesen Zwischenbericht. Am 30. Juni 1987 beschloß das Kabinett die endgültige Verfassung nach vielen Revisionen⁶.

Warum zeigten die Beteiligten so ernsthafte Reaktionen auf den Landesentwicklungsplan? Obwohl die Behörde für Raumordnung über keine eigenen Finanzmittel verfügt, behalten die meisten Ministerien Japans das starke Ressortprinzip mit vielen Finanzzuweisungen bei (sog. vertikale Verwaltungslenkung). Trotzdem hält man die Landesentwicklungspläne für sehr bedeutend, weil sie eine bestimmte, gestufte Vorrangstellung bei der Finanzmittelverteilung durch Abwicklungsprozesse aller verschiedenen politischen Interessenausgleiche festlegen. Es gibt zwar jedes Jahr einen sehr harten politischen Wettbewerb um Finanzzuweisungen bei der Aufstellung des Etats. Aber dazu braucht man eine stützende Grundlage für seine Anforderungen. Der Landesentwicklungsplan spielt diese Rolle, weil er vereinbarter Maßstab aller politischen Teilnehmer ist. Der jeweilige Etat stellt also ein Stufe des Durchführungsplans mit bestimmten Finanzmitteln dar.

Von diesem Gesichtspunkt aus ist der für alle Maßnahmen eines Landesentwicklungsplanes nötige Betrag insgesamt deshalb so bedeutsam, weil er eine von den Ministerien politisch zugestandene Voraussage zu einem bestimmten Zeitpunkt bedeutet. Der vierte Plan konnte jedoch wegen des Widerstandes des Finanzministeriums zum erstenmal keinen Maßstab für Mittelverteilung ausweisen. Es ist möglich, daß dieser Plan als Papierplan endet, ohne verwirklicht zu werden, solange man die derzeitige hartnäckige Finanznot in Betracht zieht. Mindestens ist folgendes klar: Viele die Finanzzuweisungen begleitende Projekte sind weit schwieriger durchführbar als bisher. Realisierbar sind vielmehr solche Projekte, in die private Unternehmen eigene Finanzmittel einfließen lassen und deren Kosten sie durch Gebühren wieder zurückerhalten. Im Großraum Tokyo gibt es derartige Großprojekte, deren Durchführung teilweise bereits begonnen wurde. Tatsächlich hinkt der vierte Plan der wirklichen Raumentwicklungstendenz hinterher.

Wie in früheren Artikeln behandelt, enthält der dritte Landesentwicklungsplan (1975–1990) einen globalen Raumgedanken, „Gesamtlebensraum, Planung des Wasserhaushalts“, wobei Erkenntnisse früher entworfener Pläne berücksichtigt wurden. Einerseits erweitert er den Gegenstand der Raumpolitik von der einseitigen Wachstumsstrategie der früheren Pläne zur Gestaltung eines harmonischen Gesamttraumes. Andererseits bringt er zum

erstenmal eine der tatsächlichen Tendenz folgende Planungs-methode hinein; denn in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wiesen die meisten Zentralorte im ländlichen Raum das größte Wachstum der Bevölkerung auf. Die Verdichtungs-räume konnten keinen positiven Wanderungssaldo mehr verzeichnen. Gleichzeitig stoppten in fast allen Gemeinden in den unterbevölkerten Gebieten die Fortzüge. Darüber hinaus hat sich das Bewußtsein für Umweltschutz und Naturnähe sehr erhöht. Deshalb wird der dritte Plan von dem Gedanken bestimmt, einer solchen Raum-tendenz zu entsprechen.

Anders als der dritte und vierte Plan zielten die ersten und zweiten Landesentwicklungspläne (1960–1970, 1970–1990) auf eine Bewegung gegen die damalige Raumentwicklung ab, auch wenn ihr höchstes Ziel durch das Wirtschaftswachstum begrenzt wird. Damals verzeichnete Japan schon ein starkes längerfristiges Wachstum der Wirtschaft. Im räumlichen Aspekt bedingte dieses Wachstum jedoch eine rasche Konzentration in den Verdichtungs-räumen. Deshalb bestand grundsätzlich der Gedanke beider Pläne darin, den räumlichen Unterschied durch eine dezentralisierte Industrieansiedlung auszugleichen.

Der erste Plan mißt dem dem Pazifik zugewandten Industrie-gürtel in weiterem Sinne ein höheres Gewicht zu⁷. Kompromisse in doppeltem Sinn sind hier eine solche räumliche Verteilung der „Neuen-Industrie-Stadt“ und „Sondergebiete für Industrieförderung“, Ergebnis des politischen Wettbewerbs und wirtschaftlich-technische Grenzen der räumlichen Lenkungsmöglichkeit. Aus dem Ziel der Raumpolitik sollen nach dem Plan Küstenindustrie-komplexe (sog. „Kombinate“) möglichst weit von Verdichtungs-räumen angesiedelt werden. Andererseits aber muß er die Tatsache akzeptieren, daß sich viele Produkte der „Kombinate“, außer Schiffbau, Grundstoffindustrie und Kraftwerke, hauptsächlich am Markt der Verdichtungs-räume orientieren. In bezug darauf muß man erwähnen, daß der zweite Plan Großindustrie-Projekte einschließt, die die meisten deutschen Wissenschaftler außer Betracht lassen⁸.

Nach dem Konzept ist die Produktionshöhe eines solchen Komplexes vier- oder fünfmal größer als ein bisheriges Kombinat. Im zweiten Plan werden, anders als im ersten, drei Projektorte weit entfernt von den drei Verdichtungs-räumen verteilt: und zwar Mutsu-Ogawara im Ostgebiet von Aomori, Suo-Nada im Südgebiet von Yamaguchi und Shibushi im Ostgebiet von Kagoshima. Dort war für die Zukunft geplant, die Hauptprodukte zu exportieren. Dadurch zielte der zweite Plan darauf ab, die dezentralisierte Raumstruktur auf der Ebene des globalen Territoriums neu zu gestalten.

Daß diese beiden Pläne gescheitert sind, lag daran, daß beim ersten Plan das größte Produktionswachstum in den ausgedehnten Verdichtungs-räumen stattfand und daß sich beim zweiten Plan vor dem Bau der Großindustriekomplexe eine hohe Überkapazität abzuzeichnen begann. Betrachtet man aber die beiden Pläne vom Gesichtspunkt der Raumgestaltung, wählen sie den Weg eines bewußten Gegengewichts gegen die damalige räumliche Wirtschaftsentwicklung. Dagegen nehmen der dritte und vierte Plan neu auftretende Ansätze im globalen Raum in sich auf. Hier ergibt sich ein Wertewechsel im Hinblick auf die mittels des Landesentwicklungsplans zu erfüllenden Funktionen.

Bei der realen politischen Entscheidung tritt ein Gedanke meistens zusammen mit Veränderungen der Rahmenbedingungen

auf. Trotz der Probleme auf der Ebene solcher Wertbeurteilungen kann die Wissenschaft später überprüfen, welche Elemente der veränderten Rahmenbedingungen den wichtigsten Einfluß auf den Gedankenwechsel ausgeübt haben. In diesem Fall ist die Ergiebigkeit oder die Knappheit der verfügbaren Finanzmittel entscheidend. Unter dem Einfluß reichlicher Finanzmittel verfolgten die früheren Pläne eine Politik, die dem räumlichen Gleichgewicht Vorrang gibt. Aber unter Finanznot müssen andere Pläne verwirklicht werden, die sich in der Realisierung an den eng begrenzten Finanzen orientieren. Auffallend ist, daß in Japan eine Arbeitsgruppe solche Pläne unter denselben führenden Personen untersucht und dabei diesen Gedankenwechsel auch nachvollzogen hat⁹. Die japanische Bürokraten zeigen also eine sehr flexible Anpassungsfähigkeit an wechselnde Rahmenbedingungen. Man kann daraus ersehen, daß sich mit dieser Anpassung eine konsequente Durchführung des Konzeptgedankens vollziehen läßt.

4. Die Präfekturregierungen und ihr problematischer Charakter bei der Aufstellung der Raumplanung

Unter den Bedingungen knapper Finanzmittel kann der vierte Landesentwicklungsplan kein politisches Einverständnis zwischen den Ministerien für den Einsatz der öffentlichen Finanzmittel erreichen. Daraus ergibt sich die größere Wahrscheinlichkeit, daß er nur eine auf offiziellem Papier geäußerte Zielsetzung, insbesondere in bezug auf ländliche Räume, bedeutet. Wenn man einseitig nur diesen Aspekt beachtet, übersieht man einen anderen wichtigen Hintergrund bei der Verfassung des vierten Plans. Dies ist der internationale Druck, ein zusätzliches Wachstum der Innennachfrage durch Wandlung der Wirtschaftsstruktur zu erfüllen, wie im Maekawa-Bericht geschrieben wurde. Der Schwerpunkt dieser Politik liegt in den Regionen außerhalb der Verdichtungsräume; denn es gibt viele große Probleme der dort bestehenden Industrien, zum Beispiel in der Produktionsgüter-, Schiffbau-, Spielzeug-, Haushaltswaren- und Textilindustrie.

Ein zentraler Raumordnungsplan soll zwar das Grundkonzept, nämlich Leitlinien für Raumentwicklung, Bauprogramme für Infrastrukturmaßnahmen und einige andere wichtige Faktoren, bieten. Aber er kann keine die engeren Eigenschaften jeder Region berücksichtigenden Entwicklungspläne aufstellen. In Japan führen traditionell Präfekturen solche Pläne mit einer bestimmten räumlichen Ausgleichsfunktion durch. Sie stellen den gesamten Präfekturentwicklungsplan sowie das Durchführungsprogramm auf und legen eine Bewerbung um das jeweilige zentrale Sonderprogramm (zum Beispiel Technopolis) vor. Ihre Funktion der politischen Steuerung ist deshalb entscheidend für die regionsspezifische Raumentwicklung, weil die eigene Planungsfunktion der Gemeinden – abgesehen von Großstädten – allgemein zu schwach ist.

Trotz einer solch wichtigen Position ähneln die meisten räumlichen Entwicklungspolitiken auf der Präfekturebene in den Planinhalten mehr dem zentralen Landesentwicklungsplan als einem regionsspezifischen Raumplan mit Bezug auf die Naturbedingungen. Auch beim „Technopolis-Konzept“ sind Konzeptpläne und Leitmotive der Präfekturregierungen ähnlich den aktuellen Stadtbauplänen. Dies ist die Folge einer weitgehenden Berücksichtigung der Konzepte, auf die das zentrale Ministerium mit sei-

ner Politik abzielt. In bezug darauf schreibt die japanische Wirtschaftszeitung vom 26. 7. 1987 in einem Artikel:

„Vor einigen Jahren hat sich jede einzelne Präfektur fieberhaft bemüht, eine an der Zukunft orientierte Entwicklungschance durch Zuweisung eines Technopolisortes zu erwerben. Durch die rasche und hohe Yen-Aufwertung und die Vorwürfe gegen Japan wegen des riesigen Exportüberschusses ist jedoch die Technopolis-Zeit vorbei. Zur Zeit haben alle Präfekturen größtes Interesse am Gesamterholungszentrum-Konzept. Dieser allgemeine Konzeptwandel ergibt sich nicht durch das durch entsprechende Überprüfung eigener sachlicher Gegebenheiten und Potentiale gebildete Werturteil, sondern ausschließlich aus der veränderten Stellungnahme der zentralen Regierung zur räumlichen Entwicklungspolitik“ (aus der Sparte „Shiten“)¹⁰.

Warum findet eine solche auffallende Abstimmung und Einstimmigkeit der Präfekturen mit der zentralen Regierung statt? Dieses Phänomen erscheint ausländischen Wissenschaftlern deshalb so unbegreiflich, weil das Gesetz vorschreibt, daß Präfekturen eine selbständige kommunale Gebietskörperschaft mit eigener Selbstverwaltung sind. Hauptsächlich ist die Ursache in drei Faktoren zu suchen.

Der erste Faktor ist das System von Auftragsangelegenheiten des Zentralstaates an die kommunalen Gebietskörperschaften. Trotz des Shoup-Gutachtens konnte dieses System in der Zeit der Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg bestehen bleiben. Darüber hinaus hat es sich in der Zeit wirtschaftlichen Hochwachstums ausgedehnt. In den letzten zwanzig Jahren wurde jedoch die Zuständigkeit der Raumplanung dezentralisiert. Deshalb darf man diesen Faktor nicht als wichtigste Ursache ansehen.

Der zweite Faktor ist das System der allgemeinen und zweckgebundenen Finanzzuweisungen. In Japan weisen Präfekturen und Gemeinden insgesamt vergleichsmäßig ähnliche Einnahmestrukturen auf. Zum Beispiel betrug während der zweiten Hälfte der 70er Jahre nach einer groben Übersicht der Anteil der kommunalen Steuern auf den beiden Ebenen etwa je 30 % und der der allgemeinen Zuweisungen je 16–18 %. Aber in bezug auf zweckgebundene Zuweisungen beträgt der Anteil der Präfekturen etwa 27 % und der der Gemeinden etwa 16 %¹¹.

Allgemeine Finanzzuweisungen bestehen überwiegend aus Schlüsselzuweisungen. Bei deutschen Schlüsselzuweisungen benutzt man als Merkmal des Finanzbedarfs hauptsächlich die Einwohnerzahl der Gemeinden. In Japan sind sehr ausführliche, standardisierte Finanzbedarfstabellen unter Berücksichtigung von Gebietskörperschaftsgröße und -typ erstellt worden. Auf der Einnahmenseite werden 80 % der kommunalen Steuern der Präfekturen und 75 % der Gemeinden in einer standardisierten Steuerkraftmeßzahl gerechnet. Durch Berücksichtigung der beiden Seiten besitzt der japanische kommunale Finanzausgleich eine sehr starke Ausgleichsfunktion. Damit bekommen arme Präfekturen bemerkenswerte Schlüsselzuweisungen in die Hand. Zum Beispiel betrug der Anteil der Präfektursteuern in Kagoshima im Jahr 1983 nur 13,6 % der gesamten Einnahmen, der Anteil der Schlüsselzuweisungen dagegen belief sich auf 27,5 %¹². Dieser kommunale Finanzausgleich bringt nur einen sehr begrenzten Spielraum für Ermessensdurchführung verschiedener Aufgaben mit sich. Als Folge davon bemühen sich kommunale Gebietskörperschaften immer eifrig um zusätzliche Finanzmittel.

Übrigens ist der höhere Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen an Präfekturen daraus zu erklären, daß sie einerseits für die wichtigsten Auftragsangelegenheiten das tragende Organ darstellen und andererseits als Gebietskörperschaft die in den zentralen Ministerien entschiedenen politischen Maßnahmen durchführen. In der letzteren Funktion liegt der materielle Grund dafür, warum Präfekturen immer so schnell ihre Planungen den Konzepten der zentralen Ministerien anpassen. Dies ist aber nur ein Potential. Dazu braucht man einen Mechanismus, der das Potential zur Wirklichkeit wandelt. Meiner Meinung nach ist dies das japanische Beamtenverkehrssystem.

In Japan wandern Elitebeamte der zentralen Ministerien nicht nur zwischen verschiedenen Ministerien, sondern auch zwischen Präfekturen. Über diesen Erfahrungsweg erreichen sie höhere Positionen. In der Präfekturregierung nehmen sie die wichtigsten Stellen ein, wie etwa die des Stellvertreters des Präfekturpräsidenten, Kämmerers oder Abteilungschefs. In ihrem inneren Herzen haben normale Beamte und Angestellte der Präfekturen kein Vertrauen zu diesen Elitebeamten¹³. Warum geben die Präfekturpräsidenten diesen solche wichtigen Stellen? Der einzige Grund dafür ist ihre Konnexionsfähigkeit zu zentralen Ministerien beim Wettbewerb um zusätzliche Finanzmittel. Andererseits hängt die Rückkehr in das frühere Ministerium davon ab, wie gut ein solcher Beamter die Politik seines Ministeriums in seiner Präfektur durchsetzen ließ. Deshalb stellt diese Gruppe die Vermittlungsagenten für die riesigen zweckgebundenen Finanzzuweisungen zwischen zentralen Ministerien und Präfekturen dar.

Als Folge des heftigen Wettbewerbs dieser Gruppe in den Präfekturen ergibt sich eine behende Anpassung der Präfekturen an die Politikwandelung der zentralen Regierung. Bei der Konzeptänderung der räumlichen Entwicklungspolitik ist diese Situation die gleiche.

5. Schlußbemerkung

Japanische Landesentwicklungspläne werden im Prozeß des bürokratischen und politischen Interessenausgleichs entwickelt und erstellt. In der Tat beinhaltet dieser Prozeß die politische Entscheidung eines bestimmten Maßnahmevorranges. Diese Pläne zeigen auch eine bemerkenswerte Flexibilität, ihre Konzepte entsprechend den wechselnden Bedingungen der Entwicklungsphasen zu verändern. Durch enge Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Präfekturen werden die Programme auf den Präfekturerebenen bald konkretisiert. Auf diese Weise setzt das japanische zentralisierte System seine räumlichen Entwicklungsziele mittels zusätzlicher Finanzmittel durch. Dabei darf man nicht übersehen, daß auch die japanische Wirtschaft, die die gesellschaftliche und politische Struktur widerspiegelt, zentralisiert ist.

In den letzten Jahren erregt die auffallende Entwicklung des Großraums Tokyo Aufmerksamkeit. Darüber hinaus legt der vierte Landesentwicklungsplan dem Großraum Tokyo ein hohes Gewicht bei. Andererseits ist es auch durch den internationalen Druck notwendig, zusätzliches Wachstum der inneren Nachfrage zu verwirklichen. Meiner Meinung nach ist es dabei entscheidend, daß sich in jeder einzelnen Region die verschiedenen individuellen Lebensstile sowie Wirtschaftskomplexe unter Berücksichtigung der kulturellen regionsspezifischen Charakteristika

entwickeln lassen. Denn, wie in früheren Artikeln erwähnt, ist auch die Wirtschaft eine Art der Kultur. Bei einer nötigen Veränderung der Wirtschaftsstruktur ist also auch die bisherige wirtschaftskulturelle Entwicklung gleichzeitig zu wechseln¹⁴. Aber leider findet man im vierten Plan keinen konkreten Ansatz zu dieser schwierigen Aufgabe.

Dagegen hat der deutsche Raumordnungsplan nicht einen solchen Einstimmigkeitenmechanismus und nicht ein eigenes Durchsetzungssystem des Programms wie in Japan. Sein Oberziel beinhaltet konsequent die gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Bundesgebieten, unabhängig davon, ob die Rahmenbedingungen der Wirtschaft gut oder schwierig sind¹⁵. Meinen empirischen Untersuchungen nach sollte Großzentren ein höheres Gewicht an zukunftsorientierter Wirtschaftsentwicklung in Deutschland zugewiesen werden. Tatsächlich möchten jedoch viele Landesregierungen noch mehr Finanzmittel über die ländlichen Räume gießen, obwohl die meisten Dörfer schon jetzt einen Mindeststandard für die wichtigsten Lebensumstände in bestimmten Bereichen erfüllt haben oder das dafür notwendige Potential aufweisen¹⁶. Für mich ist dieser Kompositionsunterschied zwischen japanischer und deutscher Raumpolitik sehr eindrucksvoll.

Anmerkungen

1 Vgl. Schöller 1984, S. 96.

2 Vgl. Yamada 1985, S. 37.

3 Vgl. Kokudocho 1987, S. 119.

4 Vgl. Kokudocho 1987, S. 4–6.

5 Vgl. Yano 1987.

6 Vgl. Watanabe 1987.

7 Vgl. Schöller 1984, Abbildung 2 auf S. 96.

8 Vgl. Günther 1987, Abbildung 1 auf S. 81.

9 Im Buch von Kokudocho *Keikaku Choseikyoku* (Hrsg.) 1980 schreibt Shimokobe, der bei der Aufstellung der Landesentwicklungspläne immer als führende Person den wichtigsten Einfluß ausgeübt hat, über den zu entwickelnden Prozeß der Landesentwicklungspläne.

10 Vgl. Nihon Keizai Shinbun vom 26. 7. 1987.

11 Vgl. Iwamoto 1986, S. 59.

12 Vgl. Sakamoto 1986, S. 130.

13 In Japan steigt man meistens im Laufe der Jahre zu höheren Stellen auf. Diese Elitebeamten nehmen jedoch schon in ihren jungen Jahren wichtigste Stellen in den Präfekturen ein. Dies ist besonders unangenehm für normale Angestellte in den Präfekturen.

14 Günther erwähnt als Beispiel Entwicklungsprojekte der Oita-Präfektur. Wissenschaftlich sind sie unterschiedlich zu gliedern. Die Stadt Oita soll gemäß dem ersten Plan eine „Neue Industriestadt“ werden. Dieses Ziel konnte Oita nicht erreichen. Dagegen beabsichtigen die Planer, mit dem „Elektronik-Betrieb im Orangenfeld“ ein Risiko wie bei der „neuen Industriestadt“ zu vermeiden. Die Präfektur möchte Fabrikgrundstücke nur dann planieren, wenn sich ein Unternehmen für den neuen Standort entschieden hat. Die „one village, one product“-Bewegung ist eigentlich der seltene Fall der kulturell-politischen Pilotbewegung gegen die vertikale Verwaltungslenkung des zentralen Ministeriums gewesen.

15 Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1982 und Dietrichs 1983.

16 Vgl. Yamada 1984 und 1986.

Literaturverzeichnis

- Dietrichs, B.*: Konzeptionelle Ansätze zur Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Siedlungsstrukturen. — Hannover 1978, S. 23–38.
- derselbe: Entwicklungsstadien des Konzepts der passiven Sanierung zurückgebliebener Gebiete. In: *Müller, J. H.* (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung. — Berlin 1983, S. 55–73.
- Flüchter, W.*: Japan: Hafen-, Industrie- und Infrastrukturausbau durch Neulandgewinnung an der Küste. In: *Erdkunde*. 1984 (Bd. 38), H. 2, S. 125–136.
- Günther, J.*: Japanische Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung der „Technopolis“-Konzeption. In: *Raumforschung und Raumordnung* 1987, H. 3, S. 80–91.
- Hirota, S.*: Die „originäre“ Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. — Hannover 1985, S. 75–98.
- Iida, Y.*: Kunino Kaihatsukeikaku to Kagoshimano Kaihatsukeikaku. In.: *Kagoshimadaigaku Shakaikagakuzasshi* No. 3, 1980, S. 141–170.
- Iwamoto, K.*: *Nihon Chiho Zaiseiron*. — Tokyo 1986.
- Kokudocho*: Daiyonji Zenkoku Sogokaihatsukeikaku (Der vierte Landesentwicklungsplan). — Tokyo 1987.
- Kokudocho Keikaku Choseikyoku*: Sanzenso no Hasso to Koso. — Tokyo 1980.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. — Göttingen 1977.
- Nihon Kagakusyaikai Hen*: Tekunopolisu to Chiikikaihatsu. — Tokyo 1985.
- Nihon Keizaishinbun* vom 26. 7. 1987.
- Sakamoto, C.*: *Gendai Chihoujichi Zaiseiron*. — Tokyo 1986.
- Schöller, P.*: Technopolis. In: *Geographische Rundschau* 1984 (Jg. 36), H. 3, S. 94–98.
- Watanabe, G.*: Saishushianseiritsu madeno Seijipurosesu. In: *Chuokoron*. — Tokyo 1987, H. 8, S. 136–139.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. — Bonn 1982.
- Yamada, M.*: Umweltschutz und Raumplanung in Japan. Ein Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland? In: *Raumforschung und Raumordnung* 1985, H. 1, S. 34–38.
- derselbe: Nishidoitsu Nosonchiiki niokeru Shurakusaikaihatsujigyo. In: *Kagoshimadaigaku Keizaigakuronshu* No. 22. — Kagoshima 1984, S. 1–38.
- derselbe: Kommunales Finanzsystem unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. Eine Analyse mit besonderer Berücksichtigung der Großräume Köln und Stuttgart. 1986. (Mskr.).
- Yano, T.*: Chiikihatten Minimamu no Teisho. In: *Chuokoron*. — Tokyo 1987, H. 8, S. 112–125.