

MAUNO KOSONEN

Entwicklung und aktuelle Probleme der Raumordnung in Finnland

1. *Die räumliche Entwicklung in Finnland in den 1960er und 1970er Jahren*

Die räumliche Entwicklung in Finnland in den 60er und 70er Jahren war gekennzeichnet durch rasche Wandlungen. Die Veränderung der Wirtschaftsstruktur – Abnahme der Primärproduktion mit gleichzeitiger Zunahme des Dienstleistungssektors – ist in dieser Zeit etwa im Vergleich mit den OECD-Ländern außerordentlich schnell verlaufen. So ging die Zahl der Berufstätigen in der Land- und Forstwirtschaft in den 60er Jahren um über 40% zurück. Die Binnenwanderung kulminierte zu Anfang der 70er Jahre; die Wanderungsströme bewegten sich vor allem aus den von Land- und Forstwirtschaft beherrschten Gebieten Ost- und Nordfinnlands in das südliche Finnland, besonders in den Bereich von Helsinki, was Probleme sowohl in den Auszugs- als in den Einzugsgebieten verursachte. Die Emigration war am stärksten gegen Ende der 60er Jahre, besonders nach Schweden, was zum Rückgang der Bevölkerung vor allem auf dem Lande beigetragen hat. Diese strukturellen Veränderungen, die sich in raschem Tempo vollzogen, haben die Raumordnung Finnlands auf eine schwierige Probe gestellt.

2. *Entwicklung der Raumordnungsorganisation in Finnland*

Raumordnung ist ein Teil der öffentlichen Verwaltung, und im Prinzip kommt sie auf sämtlichen Ebenen der Verwaltung vor. Administrativ gliedert sich Finnland in zwölf Provinzen (finnisch *lääni*, schwedisch *län*), und diese wiederum in Gemeinden (finnisch *kunta*, schwedisch *kommun*), von denen es heutzutage 464 gibt (Abb. 1). Von diesen administrativen Einheiten sind die Gemeinden bedeutend selbständi-

ger, denn sie werden von eigenen, demokratisch gewählten beschlußfassenden Organen verwaltet – solche gibt es bis auf weiteres nicht in den Provinzen.

Die Entwicklung der Raumordnungsorganisation hat sich in drei früher deutlich voneinander unterschiedenen Bereichen vollzogen, die sich allerdings heutzutage allmählich annähern. Die älteste Tradition hat die städtische Planung, die legislativ auf dem Stadtplanungsgesetz vom Jahre 1931 und dem Baugesetz von 1958 fußt. Die städtische Planung hat mit Detailplänen angefangen, aber ist zur Planung größerer Raumeinheiten fortgeschritten: das Gesetz von 1958 enthielt erstmals Bestimmungen über Bodennutzungspläne für ganze Gemeinden, sogenannte Generalpläne, sowie über regionale Raumordnungspläne, die mehrere Gemeinden betreffen, wenn auch Pläne beider Art für verschiedene Teile des Landes schon früher aus eigenem Antrieb ausgearbeitet worden waren. Die Planung wird vom Ministerium des Inneren überwacht, das auch die Pläne bestätigt. Die Generalplanung vollzieht sich gemeindeweise. Für die Regionalplanung sind 20 Regionalplanungsgebiete gebildet worden, deren Grenzen von denen der Provinzen etwas abweichen, die aber als Gemeindeverbände immer eine gewisse Anzahl ganzer Gemeinden umfassen (Abb. 1). Die Planung hat sich nicht in dem vom Baugesetz erlaubten Umfang verwirklicht, denn das Ministerium des Inneren hat bisher weder einen Generalplan für eine ganze Gemeinde noch einen Regionalplan für ein jetzt existierendes Regionalplanungsgebiet bestätigt. Dieser Planungsbereich hat sich also für die generelle Raumordnung nicht als effizient erwiesen. Die Baugesetzgebung, die schon in den 60er Jahren teilweise erneuert wurde, wird zur Zeit völlig revidiert auf der Basis eines Berichts von 1974, der von einem für diesen Zweck eingesetzten Komitee abgegeben wurde.

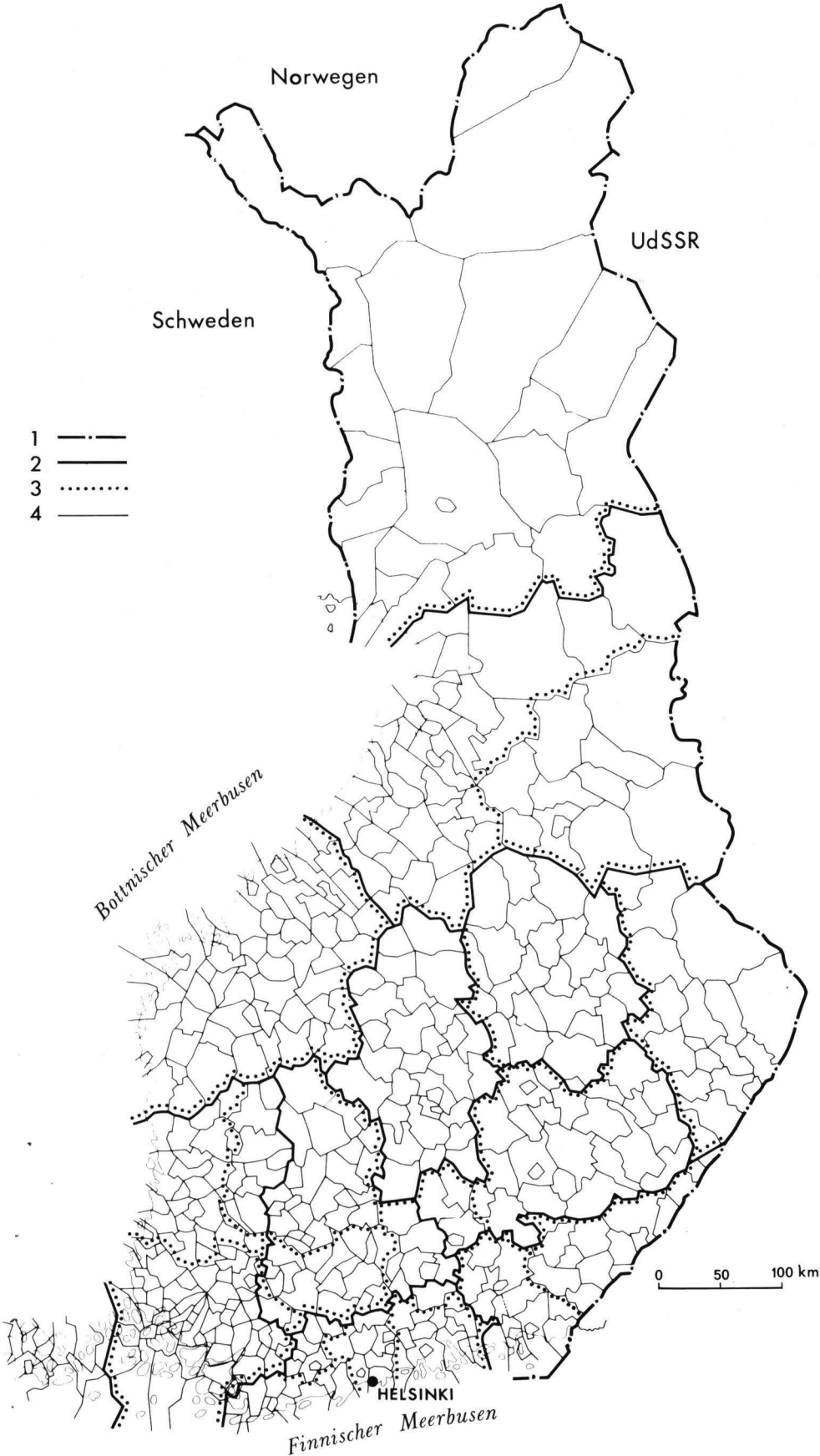


Abb. 1: Die administrativen Grenzen und die Raumordnungseinheiten Finnlands. (1) Reichsgrenze, (2) Provinzgrenze, (3) Grenze eines Regionalplanungsgebietes, (4) Gemeindegrenze

Eine andere, bedeutend jüngere Entwicklung hat sich in der entgegengesetzten Richtung vollzogen, von der Reichsebene nach unten. Legislativ ist sie aus den Entwicklungsgebietsgesetzen vom Jahre 1966 hervorgegangen. Diese Gesetze erzielten einen Ausgleich der Raumentwicklung zwischen dem stagnierenden Ost- und Nordfinnland einerseits und dem südlichen Finnland andererseits, wo die Industrialisierung rasch vorangegangen ist. Die Entwicklungsgebietsgesetzgebung ist etwa jedes fünfte Jahr überprüft worden. Dabei ist ein allmählicher Übergang von der Entwicklungsgebietspolitik zur Raumordnungspolitik zu spüren. Zuletzt wurden die Entwicklungsgebietsgesetze in den Jahren 1975—79 durch ein Gesetz zur Förderung der räumlichen Entwicklung ersetzt. Ziel dieses Gesetzes ist es, einen Ausgleich der räumlichen Unterschiede in den Lebensbedingungen herbeizuführen und für die Bevölkerung in sämtlichen Teilen des Landes die folgenden Gegebenheiten sicherzustellen:

- die Möglichkeit, einen festen Arbeitsplatz zu finden,
- die Erhöhung des Einkommensniveaus,
- den Zugang zu den wichtigsten Dienstleistungen,
- eine ausgeglichene Entwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur.

Zur Lokalisierung der entwicklungspolitischen Maßnahmen wurden diejenigen Entwicklungsgebiete abgegrenzt, in denen beträchtlich schwierigere Verhältnisse die wirtschaftliche und die sonstige Entwicklung behindern. Je nach dem Umfang der nötigen Unterstützung wurden die Entwicklungsgebiete in zwei Zonen (I und II) gegliedert. Die Zonen Grenzen sind mehrmals überprüft worden. Zusätzlich wurden weitere Gemeinden außerhalb der eigentlichen Entwicklungszonen zu Unterstützungsgebieten erklärt. Einige Gemeinden innerhalb der Zonen wurden als Gebiete mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf eingestuft. Die letzte Überprüfung wurde Anfang des Jahres 1979 vorgenommen; danach gehören zu den Entwicklungsgebietszonen insgesamt 268 Gemeinden, davon 44 mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf und 29, die außerhalb des Entwicklungsgebietes liegen. Somit fallen fast zwei Drittel der Gemeinden Finnlands in den Bereich der raumordnungspolitischen Unterstützungsmaßnahmen.

Eine wichtige Maßnahme zur Initiierung dieses Entwicklungsprozesses war die Gründung der Raumordnungsabteilung an der Staatsratskanzlei im Jahre 1973. Aufgabe dieser Abteilung ist es,

- die Zusammenarbeit in der gesellschaftspolitischen Planung und eine klare Aufgabenverteilung zwischen den betreffenden Behörden zu fördern,
- Maßnahmen und Bestimmungen vorzubereiten und zu entwickeln, die auf das Zustandekommen einer Zusammenarbeit zwischen den Planungsorganisationen der Gemeinden, der Zwischenstufe (Provinzen und Regionen) und des Staatsrats sowie auf Koordination der Pläne und eine Demokratisierung des Planungsprozesses abzielen.

Auf Initiative der Raumordnungsabteilung der Staatsratskanzlei ist in Finnland eine räumliche Entwicklungsplanung begonnen worden, deren Grundsatz die mehrschichtige und

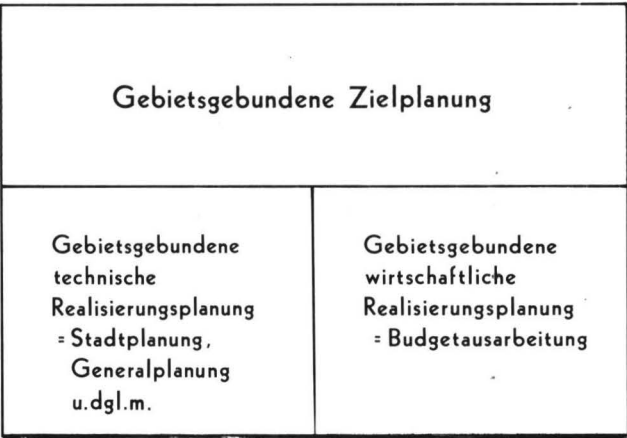


Abb. 2: Teilprozesse der Raumplanung

koordinierende Raumordnung ist. Bisher wurden praktische Erfahrungen nur auf der Provinzebene gewonnen.

Als dritte und jüngste gesetzliche Grundlage für die Raumordnung ist das neue Gemeindegesetz zu erwähnen, das jede Gemeinde verpflichtet, einen Raumordnungsplan auszuarbeiten. Eine solche Verpflichtung war im früheren Gemeindegesetz vom Jahre 1948 nicht vorgesehen. Außerdem erlaubt das neue Gesetz eine Gemeindeteilverwaltung – auch diese Möglichkeit gab es nicht im alten Gesetz.

Die wirtschaftliche Planung auf Reichs- und Gemeindeebene, die sich besonders an die Erarbeitung des öffentlichen Haushalts anlehnt, ist traditionsgemäß fast unabhängig von der Raumplanung ausgeübt worden. Mit der raumpolitischen Gesetzgebung und dem neuen Gemeindegesetz ist jedoch eine Annäherung zwischen der Raumplanung und der Wirtschaftsplanung abzusehen.

Man sieht also, daß die Möglichkeiten der finnischen Raumplanung alles andere als gut waren, den in der 60er Jahren beginnenden lebhaften Strukturveränderungen zu begegnen. Erst während den 70er Jahre hat sich allmählich ein Raumordnungssystem ausgebildet, das alle unerläßlichen Teilprozesse einbezieht. Es wird in langfristige Zielplanung sowie in mittel- und kurzfristige technische und wirtschaftliche Realisierungsplanung gegliedert (Abb. 2). Theoretisch sollten alle hierarchischen Stufen von der lokalen Raumordnung bis zur Reichsplanung abgedeckt werden. In der Praxis muß jedoch noch eine Reihe von Problemen gelöst werden, ehe dieses System leistungsfähig wird. Im folgenden werden einige dieser Probleme angesprochen.

3. Problemgebiete der Raumplanung in Finnland

3.1 Gebietsgebundene Zielplanung

Zur gebietsgebundenen Zielplanung gehören die auf raumpolitischen Zielvorstellungen basierenden Raumentwicklungspläne auf Reichs- und Gemeindeebene sowie der vom neuen Gemeindegesetz vorgesehene Zielsetzungsteil des Gemeindeplans auf Gemeindeebene.

Durch räumliche Entwicklungspläne wird angestrebt, die allgemeinen raumpolitischen Ziele zu Entwicklungszielen und -maßnahmen zu konkretisieren, mit Rücksicht auf sowohl räumliche als auch administrative Gesichtspunkte.

Die vom Staatsrat im Jahre 1975 bestätigten ersten provinzweisen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsprognosen für die Jahre 1980 und 1985 bildeten die von der Zentralverwaltung gegebene Grundlage der räumlichen Entwicklungspläne. Diese Prognosen wurden nachher von den Provinzregierungen und den Regionalplanungsverbänden kontrolliert und räumlich je Gemeinde präzisiert. Das Gesetz zur Förderung der räumlichen Entwicklung in den Jahren 1975–79 verpflichtete jede Provinzregierung, den Entwicklungsbedarf der eigenen Provinz festzustellen und in Zusammenarbeit mit den Raumordnungsverbänden und den staatlichen Bezirksverwaltungsbehörden einen räumlichen Entwicklungsplan für die Provinz auszuarbeiten. Die Direktiven für diese Maßnahmen wurden von der staatlichen Zentralverwaltung im Sommer 1976 gegeben. In etwas mehr als einem Jahr hatten alle Provinzen vorläufige Pläne ausgearbeitet, die zur Begutachtung u. a. den Ministerien und den Gemeinden übergeben wurden. Die endgültigen Berichte wurden im Laufe des Sommers 1978 fertiggestellt. Ziel dieser Pläne, die sich auf die Jahre 1980 und 1985 beziehen, ist eine Dokumentation der Auffassungen der Behörden auf der Provinzebene betreffend die zentralen Richtlinien für die Wirtschaftspolitik, die Art und Erreichbarkeit der Dienstleistungen, das Wohnen und die Umweltfragen sowie den Verkehr und die Informationsvermittlung. Die Planung geht von den zentralen Problemen jeder Raumeinheit aus und erstrebt optimale Lösung für diese.

Das hauptsächliche Problem der Raumordnungspläne der Provinzen scheint die Beachtung der Zielsetzungen und der Planung auf der Gemeindeebene zu sein, denn bei der Ausarbeitung der Raumordnungspläne ist man meistens von den Arbeitskraftbezugsgebieten, die mehr als eine Gemeinde umfassen, ausgegangen. Von diesen Gebieten gibt es im ganzen Lande 176 Stück. Problematisch erscheint auch die Arbeitsteilung zwischen der Regionalplanung und der Entwicklungsplanung der Provinzen in der nahen Zukunft. In der Regionalplanung gibt es zur Zeit bedeutend mehr Forscher und Planer als in den Provinzbehörden, aber in der Zukunft kann man mit einer Verschiebung des Schwerpunktes in Richtung auf die Entwicklungsplanung der Provinzen rechnen, wobei die Rolle der Regionalplanung neu bewertet werden muß.

Auf der Ebene der staatlichen Zentralverwaltung wurden in den Ministerien räumliche Entwicklungspläne für die verschiedenen Verwaltungsbereiche ausgearbeitet als Grundlage u. a. für mittelfristige Wirtschaftsplanung und weiterhin als Vorlage für den jährlichen Staatshaushalt. Diese Pläne sollen zusammen mit den räumlichen Entwicklungsplänen der Provinzen die Basis für die räumliche Entwicklungsplanung des ganzen Reiches bilden. Die Koordinierung der Entwicklungspläne für die Verwaltungsbereiche wird wahrscheinlich bedeutende Schwierigkeiten sowohl auf der Provinz- als auch auf der Reichsebene mit sich bringen, denn die von der Staatsverwaltung ausgeübte Planung ist traditionell nicht nur ministerium- und sektorbezogen, sondern auch stark mit der Finanzverwaltung verknüpft. Außerdem war die Planung eher

operativ orientiert – die Entwicklungsplanung aber müßte strategisch orientiert sein.

Zweck der reichsumfassenden räumlichen Entwicklungsplanung ist nicht, ein Planungsdokument herzustellen – von solchen loszukommen, wird immer mehr versucht. Diese Planung sollte vielmehr als ein Prozeß verstanden werden, der sich aus gesonderten Entwicklungsmaßnahmen der Raumpolitik und der raumpolitischen Planung zusammensetzt. Beispiele solcher Maßnahmen sind u. a. die neuen, im Frühjahr 1979 fertiggestellten provinzweisen Arbeitsplatz- und Bevölkerungspläne für die Jahre 1985 und 1990. Zentrale Probleme der Entwicklungsarbeit sind u. a. die Dezentralisierung der raumpolitischen Beschlußfassung und das Bestreben, statt Dokumentendominanz eine mehr diskussionsorientierte Planungstätigkeit zu erzielen, mit der auch verstärkte Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung verbunden sind. Die noch ungeklärte Frage der Verwaltung auf Provinzebene behindert zur Zeit noch diese Bestrebungen.

Nach dem neuen Gemeindegesetz muß jede Gemeinde einen Gemeindeplan für mindestens fünf Jahre ausarbeiten, der in regelmäßigen Intervallen überprüft wird. Der Gemeindeplan betrifft Entwicklung, Verwaltung und Finanzen; er muß vom Gemeinderat als prinzipielle Norm angenommen werden. Die Gemeindeverbände haben einheitliche Richtlinien für die Ausarbeitung der Gemeindepläne entworfen. Nach diesen Richtlinien besteht der Gemeindeplan aus zwei Teilen: einem Zielsetzungsteil, der jedes vierte Jahr ausgearbeitet wird, und einem Realisierungsteil, der jedes Jahr überprüft werden soll. Der Zielsetzungsteil ist ein gemeindepolitisches Grundsatzprogramm, das nicht an Ort, Zeit und Wirtschaftsressourcen gebunden ist wie der mittelfristige Realisierungsteil, der aus Sektoren- und Bodennutzungsplänen besteht. Das Problem scheint zum mindesten die Koordination der baugesetzgemäßen Lokalisationsplanung zu sein.

3.2 Raumordnung als Teil des räumlichen Beschlußverfahrens

Es ist selbstverständlich, daß die Raumordnung am effektivsten ist, wenn sie in derselben Weise wie die Beschlußfassung räumlich organisiert ist. Das ist aber in Finnland nicht der Fall; denn selbstverwaltende Raumeinheiten unterhalb der Zentralverwaltung sind nur die Gemeinden, wo der Gemeinderat für die höchste Beschlußfassung verantwortlich ist. Auf der Reichsebene und der Gemeindeebene ist die Raumordnung im Prinzip gut organisiert; denn neben dem Beschlußrecht haben Staat und Gemeinden auch Ressourcen, die Beschlüsse zu vollziehen, und die Verwaltung ist einigermaßen gut gegliedert.

Besonders problematisch ist die Situation auf der Ebene zwischen Staat und Gemeinde. Für die Betreuung mehrerer Verwaltungsbereiche (wie Gesundheitswesen, Ausbildung usw.) sind aus zwei oder mehr Gemeinden bestehende Gemeindeverbände gegründet worden. Andererseits weicht die Bezirkseinteilung der verschiedenen Sektoren der Staatsverwaltung von den Provinzgrenzen ab. Dementsprechend ist die räumliche Organisation der Verwaltung auf der sogenannten Zwischenstufe sehr uneinheitlich. Zum Beispiel gibt es 60

Verwaltungsgebiete, die größer als eine Gemeinde sind und entweder die ganze Provinz Uusimaa (wo u. a. Helsinki liegt) oder Teile davon umfassen. Der Grund für diese Situation ist, daß Verwaltungsbezirke zu verschiedenen Zeiten aus unterschiedlichen Gründen und von verschiedenen Behörden gegründet worden sind. Zur Zeit ist eine Verwaltungsreform der Zwischenstufe in Vorbereitung, nach deren neuestem Entwurf das höchste Beschlußrecht in den Provinzen von Delegationen wahrgenommen wird, die durch unmittelbare Wahlen gewählt werden sollen, zum erstenmal im Jahre 1984 bei der Wahl der Gemeindeverordneten. Es ist vorgesehen, die Aufgaben der Provinzverwaltung auszubauen durch Delegation von Aufgaben und Beschlußrecht von der Zentralverwaltung zur Zwischenstufe. Diese Reform würde möglicherweise auch die Regionalplanungsverbände überflüssig machen; denn die Gemeindeplanungsverbände, die vielleicht gegründet und der Provinzdelegation untergeordnet werden, könnten sowohl die Raumordnung als die städtische Planung übernehmen.

Auch das räumliche System der Beschlußfassung innerhalb der Gemeinden ist Gegenstand reger Diskussion. Im Rahmen der seit Anfang der 60er Jahre durchgeführten Gemeinde-reform sind Gemeinden zusammengelegt worden; demgemäß gibt es jetzt 84 Gemeinden weniger als im Jahre 1960. Gleichzeitig ist eine Diskussion entstanden über die Ausweitung der Nahdemokratie und die Errichtung einer Gemeindeteilverwaltung. Das neue Gemeindegesetz gestattet den Gemeinden die Gründung von Gemeindeteilräten, deren Abgeordnete durch unmittelbare Wahlen in Zusammenhang mit den kommunalen Wahlen jedes vierte Jahr gewählt werden. Der Beschluß, Gemeindeteilräte zu bilden, liegt völlig im Ermessen des Gemeinderates. Die Gemeindeteilräte, die noch im Versuchsstadium sind, bieten wenigstens eine Möglichkeit, die lokale Raumordnung demokratischer als früher zu organisieren. Ein Problem ist allerdings das Vermeiden von zuviel Bürokratie. Forschungsprojekte, die die Organisation der Raumordnung und der Beschlußfassung auf der Gemeindeteilzebene betreffen, laufen zur Zeit sowohl im städtischen Bereich als auf dem Lande.

Auf dem Lande ist ein neues Projekt angelaufen mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der Dorfgemeinschaften durch Selbsthilfe zu verbessern. Die Initiative zu diesem Projekt ging vom Geographischen Institut der Universität Helsinki und dem Finnischen Gemeindeverband aus, und die Reaktio-

nen hierauf sind sehr positiv. Das Problem besteht in der zweckmäßigen Koordinierung dieser Aktion mit dem Planungs- und Beschlußsystem der Gemeinde.

3.3 Inhaltliche Abstimmung der Raumordnung

Im Prinzip sollte die Raumordnung sämtliche Funktionen des räumlichen Systems abdecken, sowohl was die Natur als was den Menschen betrifft. In bezug auf die Natur läßt die Raumordnung noch viel zu wünschen übrig, denn die Probleme der Pflege unserer Naturressourcen, der Umweltverschmutzung und der Wechselwirkung zwischen Natur und Mensch sind auch in Finnland zunehmend akuter geworden. Die für diese Aufgaben verantwortlichen Behörden sind in der staatlichen Zentralverwaltung über verschiedene Ministerien verstreut, und gewisse Raumordnungsprobleme sind noch völlig unbeachtet. Die Gründung eines Umweltministeriums wird immer noch diskutiert, obwohl die Gemeinden dringend Richtlinien für den Umweltschutz brauchen; denn die heutige Praxis ist sehr unterschiedlich.

In bezug auf die Anforderungen des Menschen ist die Raumordnung besser entwickelt. Der stetige Zuwachs der gesetzlich bestimmten Sektorpläne zeugt davon. Zur Zeit sind die Gemeinden verpflichtet, sieben verschiedene Sektorpläne auszuarbeiten (u. a. Pläne für das Schulsystem, die Kinderpflege und die Volksgesundheit sowie ein Wohnungsbauprogramm, das in allen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern obligatorisch ist). Die Koordination der Pläne findet im allgemeinen Gemeindeplan statt.

3.4 Ausbildung von Raumordnern in Finnland

Traditionell lag die Raumordnung in Händen von Personen, die ihre Ausbildung an einer technischen Hochschule bekommen hatten. Mit der Veränderung der Aufgaben wurde es auch notwendig, die Grundlagen der Ausbildung zu erweitern; als neues Fach ist dabei die Geographie hinzugetreten. Seit elf Jahren existiert auf der Universitätsebene innerhalb der geographischen Disziplin eine planungsgeographische Studienrichtung, die vor allem eine Ausbildung in Raumordnung vermittelt. Die schnelle Entwicklung des Raumordnungssystems hat auch die Flexibilität des Unterrichts in Planungsgeographie auf eine harte Probe gestellt.