

Die Verwaltung der regionalen Entwicklung in Finnland

Tore Modeen

DAS BAUGESETZ

Das Baugesetz 1958:380 (und die Verordnung 1959:266) enthält u. a. Bestimmungen über die Planung von Regionen, d. h. von Bezirken, die mehrere Kommunen umfassen. Der schematisch entworfene Regionalplan dient den lokalen Bauleitplänen als Grundlage. Es gibt zwei Arten solcher Pläne: den Generalplan, der nur eine Kommune betrifft, und den Bebauungsplan, wobei der Generalplan dem detaillierten und rechtskräftigen Bebauungsplan als Grundlage dient (§ 2).

Die Grenzen der Regionalplanungsgebiete werden von der Regierung bestimmt. Ein Regionalplanungsgebiet soll ein ökonomisch-geographisches und auch ansonsten zweckmäßiges Ganzes bilden. Entweder fallen die Regierungsbezirke (län) mit den Regionalplanungsgebieten zusammen, oder ein Regierungsbezirk ist in zwei oder mehrere Planungsgebiete aufgeteilt (§ 18).

Nach dem Inkrafttreten des Baugesetzes wurde Finnland in 18 (oder 19, wenn die selbstverwaltende Provinz Åland ist mitgenommen) Regionalplanungsgebiete eingeteilt. Die Zahl der Regierungsbezirke beträgt 12.(1)(2)

¹ Das große Kommentarwerk über das Baugesetz ist Otto Larma u.A.: "Rakennuslaki ja -asetus", 4.Aufl.1992. In seiner Dissertation von 1990 (Univ.Tampere) behandelt Toivo Pihlajaniemi die Verantwortung der gesellschaftlichen Planung ("Valtio, valta, suunnittelu", kurze englische Zusammenfassung).

² Eine kurze Übersicht für Ausländer findet man in "Planning the Regional Structure in Finland". Innenministerium. Helsinki 1980. Für ausländische Leser hat Tore Modeen u.A. folgende übersichtliche Berichte veröffentlicht: "Regional Selfgovernment as a Means of Administrative Reform, International Cooperation and Protection of National Minorities" in Festschrift Erik Castrén. Helsinki 1979; "Les compétences du pouvoir local" (englische Zusammenfassung) in *Annuaire Européen d'Administration publique* 3. Paris 1981; "La région en droit finlandais" in *Administration et régionalisme. Recueil de documents d'étude. Istituto di Studi sulle Regioni del CNR. Rom 1981*; "Town and Country Planning Law in Finland" (ed. J.F.Garner & N.P.Gravelle). Amsterdam 1986.

KOMMUNALVERBÄNDE

Es gibt zwei Formen von Kommunalverbänden (oder Zweckverbänden); nach der heutigen Terminologie werden sie Gesamtkommunen genannt. Entweder sind sie obligatorisch und ihre Grenzen vom Staat festgelegt. In diesem Fall ist das ganze Staatsgebiet in Verbandsgebieten aufgeteilt; die Kommunen innerhalb der Grenzen eines solchen Gebietes müssen einem Kommunalverband angehören und gemeinsame Verwaltungsangelegenheiten über den Kommunalverband wahrnehmen.

Oder ein Kommunalverband ist durch einen freiwilligen "Grundvertrag" der berührten Kommunen gegründet worden. Der Grundvertrag braucht dann nur dem Regierungsbezirksamt mitgeteilt zu werden, um in Kraft zu treten.

Der Grundvertrag enthält Bestimmungen über die Organisation des Verbandes und die ökonomischen Verhältnisse zwischen den Vertragspartnern und ist für beide Typen von Kommunalverbänden notwendig.

Die Regionalplanungsverbände sind Beispiele obligatorischer kommunaler Zusammenarbeit.

Da es in Finnland keine Selbstverwaltungsverbände auf Regierungsbezirksebene gibt, hat der Gesetzgeber es für notwendig gehalten, die Kommunen in einigen Fällen zu verpflichten, gewisse für besonders wichtig erachtete Tätigkeiten durch obligatorische Kommunalverbände auszuüben. Es sind solche Fälle, bei denen die einzelnen Kommunen entweder nicht über die nötigen Ressourcen verfügen oder als Gebiet zu klein sind, die Angelegenheit allein zu betreuen, aber der Staat auch nicht selbst die Tätigkeit übernehmen will, da diese als zur Selbstverwaltung der Kommunen gehörig angesehen wird.

Die grundlegenden Bestimmungen über die Kommunalverbände befinden sich im 10.Kapitel des Kommunalgesetzes (17.3.1996).

Ein Kommunalverband hat Rechtspersönlichkeit. Da ein Kommunalverband nicht berechtigt ist eigene Steuer zu erheben, sind seine Mitglie-

der jedoch für die Tätigkeit des Verbandes finanziell verantwortlich. In einigen Fällen, z.B. bei Regionplanungsverbänden, bekommen die Kommunalverbänden auch staatliche Zuschüsse.(3)

KOMMUNALVERBÄNDE FÜR REGIONALE PLANUNG

Wie bereits erwähnt, müssen diejenige Kommunen, die demselben Planungsgebiet zugeteilt worden sind, einem Kommunalverband angehören, der für die Planung verantwortlich ist. Der Verband steht unter der Aufsicht des Regierungsbezirkes.

Als die Regionplanungsverbände wegen ihrer Abhängigkeit von den Staatsbehörden als weniger geeignet angesehen wurden die wirtschaftlichen Interessen der Kommunen wahrzunehmen, haben die Kommunen früher auch andersartigen (nichtobligatorischen) Kommunalverbänden gegründet. Deren Aufgabe war die Förderung der gemeinsamen Interessen, z. B. die Entwicklung der Wirtschaft und der Infrastruktur. Solche s.g. Landschaftsverbände wurden gegründet, um es den Kommunen zu ermöglichen, gegenüber dem Staat und Organisationen verschiedener Art ihre Interessen aktiv wahrzunehmen.

Mit der Zeit hat sich diese doppelte Organisation jedoch als überflüssig erwiesen. Nach einer Gesetzesänderung im Jahre 1990 wurde ein Zusammengehen beider Typen von Kommunalverbänden, die Regionalplanungsverbände und die Landschaftsverbände, ermöglicht, um die Rationalisierung der regionalen Entwicklungsarbeit voranzutreiben. Bereits 1993 wurde dieses Ziel hauptsächlich erreicht: die alten Landschaftsverbände sind nunmehr aufgelöst worden. In ein Paar alte Landschaftsverbände wirken noch in bescheidenerem Umfang als privatrechtliche Vereine.

Die Regionalplanungstätigkeit wird weiter fortgesetzt. Die Pläne sollen die allgemeine soziale und wirtschaftliche Entwicklung und die Veränderungen der staatlichen Planung berücksichtigen.

In den letzten Jahren ist indes offenbar geworden, daß eine Erneuerung der alten Organisation der Regionalplanung vonnöten ist. Besonders gilt das in der heutigen Lage, da Finnland sich um die Mitgliedschaft in der Europäischen Union beworben hat. Als Empfänger europäischer Hilfs-

maßnahmen sind selbstverwaltende Regionen vorausgesetzt. (4)

DIE RICHTLINIEN DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Da die verschiedenen Teile Finnlands sehr ungleichmäßig entwickelt sind, wurden schon frühzeitig das ganze Land umfassende regionalpolitische Programme aufgestellt mit dem Ziel, die Entwicklungsdifferenzen auszugleichen.

Diese Programme sind zum Teil auch verwirklicht worden. Der Staat hat die unterentwickelten Regionen mit bedeutenden Zuschüssen unterstützt. Vor allem Projekte zugunsten der Infrastruktur (Straßenbau, Energieversorgung), der Landwirtschaft und der Wirtschaftsunternehmen wurden priorisiert. Besondere Unterstützung wird dem öffentlichen Verkehr und dem Kommunikationswesen in dünn besiedelten Regionen und den in kleinen Dörfern tätigen Unternehmen zuteil. Die Höhe der Zuschüsse hängt vom Entwicklungsgrad der betreffenden Kommune ab. Unter besonders ungünstigen Bedingungen tätige Hilfsprojekte können für kürzere Perioden erhöhte Zuschüsse erhalten.(5)

Die Zielsetzungen der Regionalpolitik sind heute gesetzlich festgestellt. Sie sind im Gesetz über die regionale Entwicklung (1993:1135) so formuliert worden:

- Sicherung der Entwicklung der Lebensverhältnisse einschließlich des Anbietens von notwendigen Dienstleistungen an die Bevölkerung der unterentwickelten Regionen;
- Sicherung der für die Entwicklung nötigen Infrastruktur;
- Erneuerung der Produktionsstruktur,
- Verbesserung der Tätigkeitsbedingungen der Unternehmen;
- Schaffung von neuen Arbeitsplätzen;
- Stärkung der Wirtschaft und Anhebung des Bildungsniveaus der Bevölkerung (1 §).

⁴ Siehe näher Komiteegutachten 1992:34 (Kauko Sipponen), wo die Schaffung von Landschaftsgemeinden vorgeschlagen ist. Siehe auch Regierungsvorschlag zum Gesetz über die regionale Entwicklung 1993:99. Im Buch "Kuntahallinnon vaihtoehdot" (Alternativen in der Kommunalverwaltung), Helsinki 1993, haben Juhani Nummela und Aimo Rynnänen die Schaffung der finnischen Landschaftsverbänden im Perspektiv der europäischen Entwicklung gestellt.

⁵ Siehe u.A. Tore Modeen: "Regional Institutions and Development Policies in Finland" in EEC-USA. Regional Institutions and Development (ed. Franco Angeli). Istituto di Studi sulle Regioni. Rom 1985.

³ Das große Kommentarwerk über das neue Kommunalgesetz ist Heikki Harjula – Kari Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Jyväskylä 1995.

Das regionalpolitische Planungssystem umfaßt mehrere Typen von Plänen. Zur Zielplanung gehören regionale Entwicklungsstrategie, Bevölkerungs- und Arbeitsplatzplanung. Die Planung hat einen Einfluß auf den staatlichen Haushaltsplan. Die Entwicklungsprogramme für Sondergebiete und sonstige Entwicklungsprogramme gehören ebenfalls zu diesem System.

In der Planungsarbeit sollen die miteinander in Konflikt geratenden Interessen der verschiedenen Gruppen so weit wie möglich in Übereinstimmung miteinander gebracht werden.(6)

DIE STAATLICHEN FÜR DIE ENTWICKLUNG VERANTWORTLICHEN BEHÖRDEN

Die Staatskanzlei (unter der Leitung des Ministerpräsidenten) ist zuständig für diejenigen staatlichen Planungsangelegenheiten, die nicht irgendeinem anderen Ministerium obliegen. Das Innenministerium ist die führende staatliche Planungsbehörde und somit für die allgemeine regionalpolitische Entwicklung wie auch für die nationale Koordinierung der regionalen Entwicklungsarbeit und der allgemeinen gesellschaftspolitischen Planung verantwortlich. Dem Ministerium für Handel und Industrie ebenso wie dem Landwirtschaftsministerium stehen bedeutende sog. Entwicklungsgelder zur Verfügung, die für besondere Projekte verteilt werden.

Auf regionaler Ebene wirkt als koordinierende Behörde das Regierungsbezirksamt unter der Leitung des Landeshauptmannes. Laut § 3 des Regierungsbezirksgesetzes (1987:1233) hat das Amt die Aufgabe, die Entwicklung des Bezirks zu verfolgen und zu fördern. Die Regierungsbezirke haben sich u. a. mit der Entwicklung von gewissen als Spezialgebiete klassifizierten Territorien beschäftigt. Früher haben die Regierungsbezirke sogar Entwicklungsgelder verteilt.

BISHERIGE ENTWICKLUNGSMASSNAHMEN

Bis 1994 wurden 88 % des Territoriums Finnlands mit 47 % der Bevölkerung als unterentwickelt klassifiziert und waren demnach das Objekt staatlicher Hilfsmaßnahmen. Die maximalen Investitionszuschüsse haben 45 % von den Kosten der Projekte gedeckt (die Startzuschüsse sogar bis zu 50 %). 1991 wurden 362 Millionen und

1992 260 Millionen Finnmark zwischen Projekten in den unterentwickelten Regionen als staatliche Investitionszuschüsse und Startprämien verteilt. Als Unterstützung für den öffentlichen Verkehr und das Kommunikationswesen wurden 1991 165 Millionen und 1992 155 Millionen Finnmark angewiesen. Es wurden somit verschiedene Entwicklungsprojekte in den unterentwickelten Kommunen vom Staat unterstützt. Außer durch die besonderen, projektorientierten regionalen Hilfsmaßnahmen werden die wirtschaftlich schwachen Kommunen auch sonst vom Staat begünstigt. Sie bekommen höhere Staatszuschüsse für ihre normalen Tätigkeitsbereiche wie das Schulwesen, die Sozialhilfe und die Gesundheitsfürsorge. Der Prozentsatz der jährlichen staatlichen Zuschüsse richtet sich nach der sog. Tragfähigkeit der Kommune.(7)

DEZENTRALISIERUNGSMASSNAHMEN

In den letzten Jahrzehnten sind öffentliche Befugnisse konsequent dezentralisiert und dezentriert worden. So war z. B. die Verwendung der erwähnten staatlichen Zuschüsse für besondere Teile der Kommunalverwaltung früher vom Staat im einzelnen kontrolliert worden. Seit 1993 können die Kommunen über die Verwendung der Zuschüsse verhältnismäßig frei entscheiden. Auch auf der regionalen Ebene genießen die für die Entwicklungsplanung zuständigen Behörden nun größere Freiheiten.

In der Programmarbeit der Regionalplanungsbehörden sind nicht nur die betreffenden Beamten unter der Leitung der für diese Arbeit verantwortlichen Politiker tätig, sondern auch an den Hochschulen wirkende Experten werden konsultiert.

DAS NEUE REGIONALE ENTWICKLUNGSGESETZ. BEGRÜNDUNG DER REFORM

Seit Beginn dieses Jahres wird die regionale Entwicklung von einem neuen Gesetz und einer neuen Verordnung (1993:1135, 1993:1315) geregelt. Das Gesetz hat einige wichtige Veränderungen mit sich gebracht, die sich sowohl auf die Verwaltung wie auf die Tätigkeit der Behörden beziehen.

Als der Gesetzesentwurf (1993:99) dem

⁶ Siehe auch Literaturübersicht in Gutachten 1992:34 (Kauko Sipponen), S.45ff und in Nummela-Pyyänen (1993).

⁷ Regierungsvorschlag 1993:99.

Reichstag vorgelegt wurde, wurde auf die Bedeutung einer Reform der Verwaltung der regionalen Entwicklung hingewiesen. Die Befugnisse sollen dezentralisiert werden, um den Forderungen der Europäischen Union zu genügen. Da die EU bestimmte regionale Entwicklungsmaßnahmen voraussetzt und Finnland bisher keine Regionen im Sinne des Maastrichter Abkommens gehabt hat, ist eine Reform nötig, die solche Selbstverwaltungskörperschaften hervorbringt. Die bisherigen Organisation und auch die Methoden der regionalpolitischen Arbeit haben sich auch sonst mit der Zeit als wenig zweckmäßig erwiesen. Ein Überdenken ist notwendig geworden.

Die Regierung stellt fest, daß sich die Konkurrenz um wirtschaftsfördernde Maßnahmen zwischen den verschiedenen Teilen des Landes in den letzten Jahren offensichtlich verschärft hat. Die Regionen sind deutlich aktiver geworden mit dem Ziel, sich zu entwickeln und Investoren anzulocken. Dasselbe gilt für die einzelnen Kommunen, die untereinander konkurrieren.

Eine ausgewogene regionale Entwicklung liegt indes im Interesse des Staates. Die staatliche Regionalpolitik strebt nach einem Ausgleich zwischen wohlhabenden und armen Regionen.

DIE HEUTIGE ORGANISATION DER REGIONALEN ENTWICKLUNG

Die Zuständigkeit, Zuschüsse zu verteilen, ist bisher im wesentlichen den staatlichen Zentralbehörden zugekommen. Die den Regierungsbezirken zukommende Befugnis, Mittel zu verteilen, war immer nur von beschränkter Bedeutung.

Die Verantwortung für die regionale Entwicklungspolitik obliegt seit Anfang dieses Jahres (1994) den Landschaftsverbänden. Diese Aufgabe ist also vom Staat auf die kommunale Ebene dezentralisiert worden.

Die Befugnisse kommen somit nicht den einzelnen Kommunen zu, sondern den neuen *Landschaftsverbänden*, d. h. den Nachfolgern der alten Regionalplanungsverbände. Nach dem Gesetz fungieren die neuen Verbände als regionale Entwicklungsbehörden, die nach § 18 des Baugesetzes auch für die Regionalplanung verantwortlich und dazu auch für die Wahrung der Interessen der Landschaft als Körperschaft zuständig sind. Für die regionale Entwicklungsarbeit haben die Regierungsbezirke immer noch eine gewissen Zuständigkeit behalten.

Der Begriff Landschaft (d. h. Region) wurde in

diesem Zusammenhang zum ersten Mal in die Gesetzgebung eingeführt.

In jeder der 18 (19) Landschaften, deren Grenzen nur teilweise mit denen der alten Regionalplanungsgebiete zusammenfallen, wirkt auch in Zukunft ein Kommunalverband für Regionalplanung unter der Leitung von von den Mitgliedskommunen gewählten Personen, und mit einem Büro. Der Unterschied zur früheren Organisation besteht darin, daß diese Behörde heute nicht nur für die Planung, sondern auch für die Vollziehung der Entwicklungsprogramme zuständig ist.

Die Zuständigkeit der Regierungsbezirke ist nunmehr auf Koordinierungsmaßnahmen beschränkt.

Der Kommunalverband auf Landschaftsebene vertritt die Landschaft (Region) in Beziehung nicht nur zum Staat, sondern auch zu internationalen Behörden, zu solchen wie dem Verband der Europäischen Regionen und (in Zukunft wahrscheinlich auch) dem im Maastrichter Abkommen vorausgesetzten europäischen Regionalkomitee.

Während die entwicklungspolitischen Maßnahmen früher kommunenbezogen waren, sind sie jetzt auf die Region bezogen. Der Kommunalverband muß versuchen, seine Entwicklungsgelder gerecht zwischen den Mitgliedskommunen zu verteilen.

EINE PROGRAMMBASIERTE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die Entwicklungspolitik wird auf verschiedenen Ebenen skizziert. Auf staatlicher Ebene werden die Hauptlinien der Entwicklungstätigkeit gezogen. Gemäß diesen Linien sollen die regionalen Behörden (d. h. die Landschaftsverbände) präzierte Entwicklungsprogramme entwerfen. Die regionalen Entwicklungsgelder, die im staatlichen Haushaltsplan zur Verfügung stehen, werden teilweise von den zentralen Staatsbehörden und ihren regionalen Organen, teilweise von den regionalen Kommunalverbänden (den Landschaftsverbänden) an verschiedene Projekte verteilt.

Jährliche Projektprogramme werden vom Innenministerium in Zusammenarbeit mit den übrigen Staatsbehörden und den regionalen Entwicklungsbehörden ausgearbeitet. Eine aus Politikern bestehende staatliche Delegation für die Entwicklung der Regionen ist im Zusammenhang mit dem Innenministerium tätig.

Die Verwendung der regionalen Gelder wird durch sog. Programmabkommen bestimmt. Die

regionale Behörde (d. h. der Landschaftsverband) ist für die Entwicklung nicht nur ihrer Region verantwortlich, sondern es können auch die Staatsgrenzen überschreitende Projekte unterstützt werden.

Das Gesetz setzt zeitbestimmte Programme für die Entwicklungsarbeit voraus. In den den Programmen zugrunde liegenden verschiedenen Abkommen werden nicht nur die Ziele der Verwendung der Entwicklungszuschüsse festgelegt, sondern auch die staatlichen Investitionen zugunsten des Verkehrs- und Kommunikationswesens, der Forschung und der Ausbildung.

Vertragspartner sind die Behörden, die an der Finanzierung des Entwicklungsprogramms teilnehmen. Die Programmarbeit wie auch die Vermittlung der für die Vereinbarungen nötigen Kontakte fallen in den Zuständigkeitsbereich der neuen Landschaftsbehörden.

ZIELE DER NEUORDNUNG DER REGIONALEN ENTWICKLUNGSARBEIT

Es wird eine dreistufige Gebietseinteilung für Entwicklungshilfe vorgenommen. Die sog. Fördergebiete werden je nach Region und nicht, wie früher, je nach Kommune bestimmt. Der Umfang der Fördergebiete wird wesentlich vermindert. Er entspricht ungefähr den Umfang der früheren Spezialfördergebiete (d. h. der allerärmsten Regionen).

Man hat gerechnet, daß ungefähr 36 % der Bevölkerung in den neuen Fördergebieten leben. Dazu kommen noch 5 – 7 % der Bevölkerung der Sonderfördergebiete. Die Schären werden fortwährend unterstützt.

Die Staatsregierung sorgt dafür, daß im Jahreshaushaltsplan Finanzmittel für Entwicklungshilfe ausgewiesen sind. Dieses Geld wird teilweise für Entwicklungsprogramme auf staatlicher Ebene aufgewandt, teilweise ist das Geld für regionale Programme bestimmt.

Die neuen Landschaftsbehörden sind somit

zuständig für die Verteilung der für regionale Projekte bestimmten Mittel. Indem diese Behörden die Entwicklungsprogramme bestätigen, verpflichten sie sich auch, ihre Mittel für diese Zwecke einzusetzen. Die Ziele sind die, neue Unternehmen, eine vielseitigere Produktion und eine verbesserte Infrastruktur zu schaffen.

Die Mittel, über die die Landschaftsbehörden verfügen, sollen somit zugunsten der Entwicklung der wirtschaftlichen Struktur der Region verwendet werden. Zuschüsse an Unternehmen wie an öffentliche Behörden (z. B. für infrastrukturelle Investitionen) werden in den Programmen vorausgesetzt. Von großer Bedeutung ist, daß diese Maßnahmen mit den von den zentralen Staatsbehörden durchgeführten Maßnahmen koordiniert werden.

Im Haushaltsplan für 1994 wurden 75 Millionen Finnmark für Regionalentwicklungszwecke reserviert. Im nächsten Jahr wird diese Summe noch erheblich größer sein.

Im staatlichen Haushaltsplan wird bestimmt, welchen Behörden die Befugnis zukommt, die Entwicklungsgelder zu verteilen. Die Verordnung 1993:1315 enthält nähere Bestimmungen über die Verteilung von Regionalentwicklungsgeldern. Die Verteilungsprinzipien werden in der Programmvereinbarung bestimmt.

Investitionen und Zuschüsse an einzelne Unternehmen werden stets vom Ministerium für Handel und Industrie verteilt (Gesetz 1993:1136). Dasselbe Ministerium ist auch für die regionalen Verkehrszuschüsse zuständig (Gesetz 1993:634). Auch die Förderung der Entwicklung der Schären obliegt den staatlichen Behörden (Gesetz 1981:494).

Selbstverständlich werden die einzelnen Kommunen auch in Zukunft ihre eigene Entwicklungsplanung leisten. Die kommunalen Generalpläne sind dafür geeignet. Durch ihre Vertreter im Landschaftsverband können die Kommunen ihre Interessen auf regionaler Ebene wahrnehmen.⁽⁸⁾

⁸ Regierungsvorschlag 1993:99; Gutachten des Verwaltungsausschusses des Reichstages 1993:20.