

Mari Laasanen

## **Die finnische Regionalpolitik: Beibehaltung oder Aufgabe der dezentralen Siedlungsstruktur?\***

mit 2 Abbildungen

### **1 Einleitung**

Obwohl Finnland erst vergleichsweise spät industrialisiert wurde, hat es die dafür typischen Phasen der Industrialisierung, Entstehung der Dienstleistungsgesellschaft und neuerdings auch der Globalisierung durchlaufen. Die Anfänge der Industrialisierung waren allerdings anstatt von Bevölkerungskonzentration durch Bevölkerungsdispersion gekennzeichnet, da die entstehenden Industriebetriebe (Holz- und Papierfabriken) aufgrund der Naturressourcen häufig außerhalb der dicht besiedelten Räume gegründet wurden. Somit ist auch zum Teil die Besiedelung Lapplands zu erklären. Nach dem Zweiten Weltkrieg musste Finnland Reparationszahlungen in Form von Industriegütern an die Sowjetunion leisten. Die daraus folgende industrielle Expansion führte erstmals zu einer Bevölkerungskonzentration, wobei der ländliche Raum gleichzeitig Einwohner durch Flüchtlingsbewegungen gewann. Der Übergang zu einer Dienstleistungsgesellschaft verstärkte die Stellung der Peripherie, indem sich das Dienstleistungsangebot auch in diesen Regionen verbesserte. Heute jedoch scheint die Globalisierung einen ähnlichen Einfluss auf die ländlichen Räume zu haben wie in anderen europäischen Ländern, die regionalen Disparitäten in Finnland wachsen also weiter. Eine Abwanderung aus den peripheren Gebieten Nord- und Ostfinnlands ist kaum zu verhindern, während die Großstadregionen durch ein weiteres wirtschaftliches Wachstum gekennzeichnet sind. Damit stellt die Globalisierung neuartige Herausforderungen an die Regionalpolitik und -planung. Diese global verursachten Veränderungen haben besonders großen Einfluss auf ein Land wie Finnland, in dem auf großen Flächen nur relativ wenig Menschen angesiedelt sind und die Distanzen groß sind. Andererseits bieten die weltweit wachsenden Märkte und schrumpfenden Distanzen Chancen, sind aber auch – vor allem in strukturschwachen, dünn besiedelten Regionen – mit Risiken verbunden, da der Erhalt der Konkurrenzfähigkeit eine starke Vernetzung und hohe Innovationskraft fordert.

---

\*) Zusammenfassung einer Magisterarbeit, die am Institut für Geographie der Universität Erlangen-Nürnberg im Jahr 2006 unter Betreuung von Prof. Dr. W. Bätzing abgeschlossen wurde.

Die These dieser Arbeit ist, dass die Regionalpolitik Finnlands trotz der zunehmenden Bedeutung der Metropolregionen und der fortschreitenden Bevölkerungskonzentration weiterhin die dezentrale Siedlungsstruktur bewusst beibehalten und fördern wird. Im Gegensatz zur isländischen Regionalpolitik, die sich von der traditionellen dezentralen Förderung verabschiedet hat und sich für die Entwicklung und den Ausbau der Infrastruktur v.a. im Großraum Reykjavík konzentriert (vgl. WILLHARDT 2004), will Finnland seine Fördermittel auch in Zukunft gleichmäßig unter den Regionen verteilen. In der Vergangenheit war die Besiedelung des gesamten Landes verteidigungspolitisch wichtig und die industrielle Produktion war ressourcengebunden, wodurch periphere Gebiete Standortvorteile für die Industrie boten. Heute wird ein Großteil der Rohstoffe ohnehin importiert und die Gründe für die Dekonzentration sind eher solidarischer Natur.

## 2 Phasen der Regionalpolitik

Im Rahmen der industriellen Entwicklung Finnlands wurden ab den 1950er Jahren Unterstützungsmaßnahmen für kleinindustrielle Betriebe eingesetzt, die allerdings keinerlei regionale Unterschiede berücksichtigten. Der Großteil dieser klein- und mittelgroßen Betriebe mit bis zu 100 Beschäftigten befand sich in den Städten im südlichen Finnland. Diese sektoral ausgerichteten Maßnahmen begünstigten die ohnehin bevorzugten Standorte. Die wachsenden regionalen Ungleichheiten hatten eine starke Abwanderung aus den ländlichen Räumen zur Folge (BUTZIN 1981: 159). Um diesem Phänomen entgegenzuwirken, wurden Anfang der 1960er den Industrieregionen in peripherer Lage Steuererleichterungen zugesprochen und die Landwirtschaft kam in den Genuss regional gestaffelter Subventionen. Schon seit dem eigentlichen Beginn der finnischen Regionalpolitik in der Mitte der 60er Jahre steht die Reduktion der räumlichen Disparitäten im Vordergrund. Im Jahr 1966 wurden die ersten regionalpolitischen Gesetze erlassen (*Sisäasiainministeriö* 2003: 47) und das Land in vier Entwicklungsgebiete (vgl. BUTZIN 1981: 160) aufgeteilt, die je nach Grad der Bedürftigkeit gefördert wurden.

Bis in die 70er Jahre wurden nur einzelne Betriebe bzw. Regionen gefördert. Dies veränderte sich am Anfang des Jahrzehntes in der Phase der so genannten „ganzheitlichen Regionalpolitik“. Hier standen nicht mehr alleine die Industriebetriebe im Vordergrund, sondern es wurden vielfältigere und v.a. über die Sektorengrenzen hinausreichende Aspekte der Regionalentwicklungspolitik berücksichtigt (LINDEMANN 2004: 16). Aufgrund der wachsenden räumlichen Disparitäten lag jetzt das Hauptziel in der Herstellung von gleichwertigen Lebensbedingungen. Die Zeit ab 1975 bis Ende der 1980er Jahre war eine Phase der stabilen und gleichmäßigen Wirtschaftsentwicklung. Zu begründen ist dies zum einen durch den Prozess der Exurbanisierung in der unmittelbaren Nähe der Zentren (BUTZIN 1986: 11) und der Counterurbanisierung in der Peripherie, die durch den Ausbau des öffentlichen Sek-

tors in den Entwicklungsgebieten zu erklären ist. Während die traditionell starken Industriestandorte unter Bevölkerungsverlust und wirtschaftlichem Niedergang litten, konnte der Industriesektor in kleineren Zentren neue Arbeitsplätze mit Hilfe von staatlichen Investitionsmaßnahmen schaffen. Eine dritte Ursache für die Verminderung der Entwicklungsunterschiede war der wirtschaftliche Einbruch Mitte der 70er Jahre. Durch die schlechte ökonomische Situation reduzierte sich die Abwanderung aus den ländlichen Regionen (VARTIAINEN 1998: 7).

Im Laufe der 1980er Jahre wurden zu der bisherigen Regionalpolitik Ergänzungen gemacht, die den ländlichen Raum mit schwerwiegenden Problemen und die alten, durch Strukturwandel gekennzeichneten Bergbau- und Industriegebiete betrafen. Bislang erfolgte die regionalpolitische Förderung hauptsächlich durch direkte Zahlung der Fördermittel an die Betriebe. Nun kamen Maßnahmen hinzu, die eine Verbesserung der unternehmerischen Voraussetzungen in den benachteiligten Regionen und eine vielseitige Entwicklung der Basisstruktur – Informationstechnologie und andere Infrastruktur einer Wissensgesellschaft – ermöglichte. Aspekte wie Vernetzung und Innovationskraft, eigenständige Entwicklung und regionale Identität gewannen langsam an Aufmerksamkeit und kamen schließlich erst ab der nächsten Periode richtig zur Geltung (VARTIAINEN 1998: 7ff.).

Diese Neuerungen der Regionalpolitik, die im Jahr 1994 realisiert wurden, standen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt. Die Eigenständigkeit der Regionen wurde wichtiger. Der Staat alleine hatte nicht mehr die Aufgabe, die überall gleichen Maßnahmen flächendeckend umzusetzen, sondern die lokalen und regionalen Akteure waren jetzt für die Identifikation der eigenen Schwächen und Stärken zuständig. (*Sisäasiainministeriö* 2003: 47).

Das neue Regionalentwicklungsgesetz, das 2003 in Kraft trat, stellt die gegenwärtige Phase der Regionalpolitik dar. Die im Laufe der regionalpolitischen Geschichte immer weiter dezentralisierten Organisationsstrukturen wurden jetzt klarer formuliert und rationalisiert. 1973 wurde in der „Staatlichen Zentralverwaltung“ erstmals ein zweistufiges regionalpolitisches Planungssystem eingeführt. Auf der regionalen Ebene bekamen die Provinzverwaltungen entwicklungspolitische Verantwortung, denn sie waren jetzt hauptsächlich zuständig für die ganzheitliche Entwicklung und deren Umsetzung in ihrer Region, während die staatliche Ebene seitdem eine eher begleitende Rolle spielt (*Sisäasiainministeriö* 2003: 47; VARTIAINEN 1998: 5). Die Übertragung der regionalpolitischen Aufgaben auf das Innenministerium zehn Jahre später bedeutete eine zunehmende Verantwortung der Regionen bei der Umsetzung der regionalpolitischen Maßnahmen. Dieser Gedanke der „Regionalisierung der Regionalpolitik“ (LINDEMANN 2004: 16) wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit der Einführung des Regionalentwicklungsgesetzes und damit der Übertragung der Entscheidungsbefugnis von den Provinzverwaltungen auf die Regionalverbände noch wichtiger (VARTIAINEN 1998: 9). Man kam zu der Erkenntnis, dass die Planung „von oben“ gescheitert war, da jede Region individuelle Bedürfnisse hat und diese aus der staatlichen Ebene nicht erkannt werden können (LINDEMANN 2004: 16). Durch diese Regionalisierung der Entscheidungsbefugnisse werden die unterschiedlichen

Entwicklungsmöglichkeiten und -bedürfnisse von Bevölkerungs-, Erwerbs- und regionalen Strukturen berücksichtigt. Mit dem aktuellen Regionalentwicklungsgesetz von 2003, das als Hilfsmittel zur Vorbereitung und Umsetzung von Regionalplänen und Regionalentwicklungsprogrammen dient, tragen die Regionalverbände zunehmend die Verantwortung. Das Innenministerium hat auf der regionalen Ebene nur noch eine beratende Rolle (*Sisäasiainministeriö* 2004: 5).

### **3 Leitlinien der Regionalplanung**

Neben den oben angesprochenen gleichwertigen Lebensbedingungen ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen ein Hauptziel des neuen Regionalentwicklungsgesetzes. Damit soll das gesamt nationale wirtschaftliche Wachstum langfristig gewährleistet werden. Die im Folgenden vorgestellten Ziele der Regionalplanung sind ausführlich in *Sisäasiainministeriö* 2003 nachzulesen.

#### **3.1 Gleichwertige Lebensbedingungen**

Mit den gleichwertigen Lebensbedingungen ist nicht ein exakt gleiches Leistungsangebot in verschiedenen Regionen gemeint, sondern ein gleichwertiges Gesamtangebot der relevanten Voraussetzungen. Es geht hierbei um gleiche Möglichkeiten für Regionen und für die Bevölkerung sich zu verwirklichen. Das heißt, dass die Wahl des Lebensraumes unabhängig von bestimmten äußeren Faktoren erfolgen kann. Regionen müssen trotzdem bestimmte, auf sie zugeschnittene, Voraussetzungen und Basisdienstleistungen erfüllen, die bestimmte Mindeststandards erreichen. Dazu zählen u.a. alltägliche Dienstleistungen, Arbeitsplatzangebot, akzeptable Wohnmöglichkeiten, ein gutes Wohnumfeld, ausreichende Möglichkeiten zur Erholung, ein qualitatives und vielseitiges Kultur- und Freizeitangebot und die Gelegenheit zur Selbstverwirklichung. Mit den Investitionen in diese Bereiche wird beabsichtigt, dass der Entwicklungsstand der Regionen nicht weiter auseinander klappt, sondern die Disparitäten eher ausgeglichen werden.

Auf dem Arbeitsmarkt stellen die geburtenstarken Altersklassen der 50er und 60er Jahre eine Herausforderung dar. Die zahlreichen Arbeitsstellen im öffentlichen Sektor, die aufgrund des Eintritts in das Rentenalter großer Bevölkerungsgruppen in den nächsten Jahren frei werden, müssen in der Zukunft wieder besetzt werden können. Dies bedarf einer Veränderung auf dem Arbeitsmarkt. Dementsprechende Maßnahmen sind die Modernisierung der beruflichen Ausbildung und eine Verschmelzung der so genannten Frauen- und Männerberufe in geschlechtsunabhängige Tätigkeiten. Die Qualität der Arbeitsplätze ist ein wichtiger Faktor besonders für Regionen, deren Arbeitsmarktangebot sonst schwach ist. Um auch qualifizierte Arbeitskräfte in diese Regionen zu bekommen, muss die Attraktivität der Arbeitsstellen erhöht werden. Ein weiterer die Erwerbstätigkeit betreffender Aspekt ist

die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Unterschiedliche Anreizsysteme können behilflich sein, um die Arbeitsmotivation und -fähigkeit für die zusätzlichen Berufsjahre zu steigern. Alle hier erwähnten Veränderungen sind Maßnahmen, die den Übergang erleichtern, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit den Arbeitsmarkt verlassen.

Mindeststandards bei den Wohnverhältnissen sind ein weiterer wichtiger Faktor, wenn von gleichwertigen Lebensbedingungen die Rede ist. Dieser Aspekt kommt besonders in Wachstumszentren, die unter Knappheit an Wohnmöglichkeiten leiden und dementsprechend hohe Mieten aufweisen, zur Geltung. Es müssen Anreize für Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus gefunden werden. Andererseits muss eine angemessene Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur vorhanden sein, damit das Pendeln zwischen Arbeitsplatz und Wohnort für größere Entfernungen akzeptabel ist. Des Weiteren spielen verschiedene soziale Aspekte eine große Rolle in Bezug auf gleichwertige Lebensbedingungen. Damit sind besonders Dienstleistungen für die Pflege der alten Menschen gemeint sowie solche, die die Ausgrenzung v.a. von Jugendlichen und Kindern verhindern.

### **3.2 Die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen**

Eine flächendeckend stabile Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur ist für das wirtschaftliche Wachstum des gesamten Landes von Vorteil. Da die einzelnen Regionen sehr unterschiedliche Stärken aufweisen, muss jedes Gebiet eigene Wettbewerbsstrategien entwickeln. Die Wettbewerbsfähigkeit, die eines der Hauptziele in der Regionalentwicklung darstellt, kann mit Faktoren wie materieller Infrastruktur, Bildungsstand der Bevölkerung, sozialer Kompetenz der regionalen Akteure, aber auch mit der Einwohnerzahl einer Region verbunden sein. Der Staat unterstützt die jeweiligen Strategien mit Maßnahmen, die die Verbesserung des Expertenwissens und die Bildung fördern, und die eine für die jeweilige Region angepasste Arbeitsmarktstruktur ermöglichen, da dadurch die vom Staat gesetzten Ziele erreicht werden können. Zudem können durch Steuererleichterungen und Ähnlichem Anreize für Unternehmensgründungen in weniger attraktiven Regionen geschaffen werden. Die einzelnen Wettbewerbsfaktoren, durch die eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann, sind in folgenden sieben Punkten erläutert.

#### **Expertenwissen und Kompetenzen**

Expertenwissen und Kompetenzen sind viel mehr als Entwicklung von neuen Technologien. Ein hoher Stand des Kompetenzniveaus kann Einfluss auf andere wettbewerbsfördernde Faktoren haben. Die Basis dafür ist selbstverständlich ein funktionierendes Hochschulnetz und aktive Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten. Für die Ansiedlung von Unternehmen ist ein innovatives Umfeld, also die Erreichbarkeit von aktuellsten technologischen Entwicklungen, entscheidend. Unternehmen, aber

auch die Bevölkerung, sind geneigt Standorte auszuwählen, die eine hohe Konzentration an qualitativen Dienstleistungen und Bildungs- und Freizeitangeboten aufweisen. Um die Konkurrenzfähigkeit der peripheren Regionen zu erhöhen, ist eine Weiterentwicklung von virtuellen Lern- und Studienmöglichkeiten bzw. eine Vernetzung und Zusammenarbeit von Bildungsstätten, Unternehmen, öffentlichen Dienststellen sowie weiteren regionalen Akteuren notwendig. Die branchenübergreifende Verbreitung und Anwendung der neu entwickelten Technologien erhöht die Anziehungskraft v.a. des ländlichen Raumes und kleiner Städte, die aufgrund der mangelnden Attraktivität Bevölkerung verlieren.

Ein hoher Anteil an qualifizierten Arbeitskräften ist ein weiteres Kriterium für die Standortwahl der Unternehmen. Um einen hohen Ausbildungsstandard zu erreichen, ist neben der Erreichbarkeit auch die Qualität der Ausbildung entscheidend. Auf der Hochschulebene wird eine weltweite Spitzenposition in Branchen angestrebt, die für Finnlands Erwerbsstruktur wesentlich sind. Auch das Qualifikationsniveau der Berufstätigen ist weiter zu erhöhen und Umschulungsmaßnahmen für die strukturell bedingten Arbeitslosen sind zu entwickeln. Dies soll den bevorstehenden Engpass in der Verfügbarkeit von Arbeitskräften beseitigen. Zudem sollen Hochschulen und Ausbildungsstätten so flexibel gestaltet sein, dass die Ausbildung an den branchenspezifischen Arbeitskräftebedarf angepasst werden kann.

### Polyzentrische Siedlungsstruktur, Spezialisierung und Vernetzung

Zudem kann eine flächendeckend gleichmäßige regionale Entwicklung nur erzielt werden, wenn eine wettbewerbsfähige Erwerbsstruktur in allen Provinzen vorhanden ist. Die Abwanderung aus den peripher gelegenen Regionen ist nicht vollständig zu verhindern. Mit den regionalpolitischen Maßnahmen soll sie allerdings kontrolliert werden und möglichst langsam verlaufen. Außerdem soll die Abwanderung nicht dazu führen, dass die Lebensbedingungen für die in der Peripherie verbleibende Bevölkerung sich verschlechtern, sondern die Gleichwertigkeit muss überall verwirklicht werden können. Außerdem soll das Bevölkerungswachstum in den Zuwanderungsregionen nicht zur Folge haben, dass bei der Wohnsituation, der Bereitstellung von ausreichenden Dienstleistungen und dem Arbeitsmarktsystem das vorhandene Niveau nicht aufrechterhalten werden kann. Das polyzentrische Modell dient dazu, dass jede Provinz flächendeckend vital erhalten bleibt. Dies geschieht durch die sinnvolle Vernetzung kleiner, mittlerer und größerer Ortschaften (vgl. dazu Abbildung 1 am Beispiel Lappland). Die funktionierende Vernetzung ist nur durch ein ausgebautes Verkehrs- und Kommunikationssystem erreichbar, damit ein schneller Ressourcen- bzw. Informationsaustausch zwischen den Regionen möglich ist.

Trotz der Erkenntnis, dass die Entleerung einiger Regionen nicht zu verhindern ist, ist die dezentrale Siedlungsstruktur beizubehalten. Deshalb werden Aufgaben der Staatlichen Zentralverwaltung auf Regionen delegiert, um eine polyzentrische Struktur zu verwirklichen. Durch diesen Bedeutungsgewinn regionaler Zentren unterschiedlicher Größe sind Voraussetzungen für eine dezentrale Entwicklung

vorhanden, da diese Zentren eine positive Ausstrahlung auf die umliegenden Gebiete haben sollen. Das ist gleichzeitig eine Maßnahme, um die Spezialisierung der Regionen zu fördern, da hier neben der nach unten verlagerten Entscheidungsbefugnis die Verortung von staatlichen Aufgaben und die Einrichtung neuer Abteilungen nach regional charakteristischen Merkmalen erfolgt. So können in den regionalen Zentren auch neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geschaffen werden.

### Unternehmertum

Finnland hat traditionell eine schwache Unternehmerbasis. Die Situation wird sich in der nahen Zukunft verschlechtern, da viele Selbständige in Ruhestand gehen und keine Nachfolger in Sicht sind. Um das Interesse am Unternehmertum zu steigern, muss die Motivation dafür und Kenntnis darüber geschaffen werden. Dies soll über den Bildungsweg erfolgen, indem von der Grundschule bis ins Hochschulniveau eine Informationsvermittlung stattfindet. Die Hürde, eine Selbständigkeit zu wagen, soll minimiert werden. Die Arbeitsämter sollen hierbei eine beratende Rolle für Anfänger und Mikrounternehmer übernehmen. Die finanziellen Schwierigkeiten sollen durch verschiedene steuerliche Vorteile und Maßnahmen im Kredit- und Darlehensbereich gelöst werden. Zudem soll die soziale Sicherung der Unternehmer gewährleistet sein. Im Mittelpunkt der Förderung stehen risikofreudige Unternehmen, die den Weg im Bereich neuer Technologien wagen und die auf die internationalen Märkte drängen. Der europaweit zu beobachtende Trend im Finanzierungs- und Förderungsbereich bedeutet die Abnahme von direkten Investitionsfinanzierungen. Die früher gebräuchlichen direkten Investitionsmaßnahmen dürfen nicht ganz aufgegeben werden, da diese weiterhin in einigen Regionen essentielle Wirkungen haben können. In vielen Fällen, besonders in Nord- und Ostfinnland, stellen sie die besten Chancen dar, um unmittelbar Arbeitsstellen zu schaffen.

Im heutigen globalen Handel ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Anfang an entscheidend. Unternehmen sind konkurrenzfähiger, wenn sie miteinander eng zusammenarbeiten, Cluster bilden und sich vernetzen. Für kleine und mittelgroße Betriebe ist eine Vernetzung mit internationalen Führungsunternehmen notwendig, um die globalen Märkte zu erreichen. Finnland ist im Bereich der Forschung und Entwicklung (F&E) weltweit führend. Das Problem der F&E ist die schmale technologische Basis, da sie sich stark auf die Informations- und Kommunikationstechnologie konzentriert, und dies zudem hauptsächlich auf ein Unternehmen – Nokia, das fast ein Drittel der gesamten F&E-Tätigkeiten ausmacht – beschränkt ist. Außerdem war die finanzielle Unterstützung bislang räumlich sehr konzentriert. Gegenwärtig und zukünftig soll die Mittelverteilung räumlich und inhaltlich gestreut werden. Räumlich betrachtet ist wichtig, dass größere städtische Gebiete innovativ wirken und dadurch eine schnellere Übertragung und Anwendung von neuem Wissen und neuen Technologien auf die umliegenden Städte und den ländlichen Raum realisiert wird. Die Technologiezentren, die zu dem Programm der Kompetenzzentren gehören, sind wichtige Akteure in der regionalen Entwicklung, da sie diese Aufgabe übernehmen

können. Sie arbeiten mit Universitäten und Hochschulen sowie mit weiteren Institutionen zusammen, die das Unternehmertum und F&E fördern.

Da die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ständig zurückgeht, verlieren die ländlichen Regionen viele Arbeitsplätze. Damit sie trotzdem attraktiv und konkurrenzfähig bleiben sowie angemessene Lebensbedingungen aufrechterhalten werden können, wird eine multifunktionale Landwirtschaft unterstützt. Damit ist eine Differenzierung von Aufgaben gemeint, die neben der Nahrungsmittelproduktion die Landschafts- und Kulturpflege, die Vielfalt der Freizeitmöglichkeiten und die Besiedelung des ländlichen Raumes umfasst. Dadurch wird das Unternehmertum auf dem Land gefördert, da diese Aspekte neue Einkommensmöglichkeiten z.B. im Bereich des Tourismus und der spezialisierten Nahrungsmittelproduktion schaffen. Aufgrund der schwierigen Situation in den ländlichen Räumen müssen diese Branchen eine besondere Aufmerksamkeit erhalten. Eine stärkere Interaktion zwischen Stadt und Land soll u.a. die lokale Nahrungsmittelproduktion und den Tourismus fördern. Da Frauen auf dem Land aufgrund des zurückgehenden Arbeitskräftebedarfs in größerem Maß unbeschäftigt geblieben sind, müssen sie über die Selbständigkeit aufgeklärt werden, um mehr Frauen in die unternehmerischen Tätigkeiten zu integrieren.

### Arbeitsmarkt

Aufgrund des Rentenalters der großen Geburtsjahrgänge gewinnt die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte an Bedeutung, an denen schon heute in einigen Branchen ein Mangel zu beobachten ist. Die zunehmende Zahl an freien Arbeitsstellen löst allerdings nicht das Problem der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit, da die Qualifikationen der Arbeitslosen den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht entsprechen. Deshalb ist ein flexibles Weiterbildungs- bzw. Umschulungssystem erforderlich. Es herrschen große regionale Unterschiede in Bezug auf den Ausbildungsstand, die Arbeitslosenquote und den Arbeitskräftebedarf. Die größte Nachfrage ist in Wachstumsgebieten zu beobachten, aber Probleme können nicht durch Zuwanderung beseitigt werden, da daraus andersartige Probleme sowohl in den Abwanderungs- als auch in den Zuwanderungsgebieten resultieren. Mit regionalpolitischen Maßnahmen müssen deshalb Arbeitsplätze gleichmäßig flächendeckend geschaffen werden.

Eine weitere dem Arbeitsmarkt betreffende Maßnahme ist die Erhöhung des Rentenalters, damit trotz des großen Arbeitskräftebedarfs die Ziele „Erwerbsquote von 75 %“ und „die Reduktion der räumlichen Disparitäten in Bezug auf die Arbeitslosigkeit“ erreicht werden können. Hierbei besteht die Gefahr, dass die Arbeitsmotivation mit dem zunehmenden Alter sinkt. Deshalb müssen neue Inhalte und Arbeitsweisen am Arbeitsplatz entwickelt und die Arbeitsatmosphäre verbessert werden. Außerdem müssen junge Menschen schneller als bislang qualifiziert in das Erwerbsleben, z.B. durch Verkürzung der Studiendauer, integriert werden. Für junge Familien sind bessere Konditionen für das Verbinden von Arbeit und Familie zu gewährleisten. Um die Beschäftigungslücken mancher Branchen füllen zu können, ist die Integration von ausländischen Arbeitskräften zu verbessern. Dafür sollen neue Mechanismen gefunden

werden und der Erwerb von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen muss erleichtert werden. Zudem muss die Verteilung der Gastarbeiter in der Zukunft gleichmäßiger sein, d.h. sie sollte sich nicht nur auf die Hauptstadtregion konzentrieren.

Ein effizientes Arbeitsvermittlungssystem benötigt eine Vernetzung der Arbeitsämter miteinander sowie mit anderen Institutionen. Das Netz muss zudem über eine umfangreiche Informationsbasis über die Entwicklung der Arbeitsmärkte, die Verfügbarkeit und das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte sowie gute Kenntnisse über die lokalen Arbeitgeber verfügen und gute Kontakte zu diesen haben. Um möglichst rechtzeitig auf das Geschehen reagieren zu können, müssen die Nachfrage- und Angebotsentwicklungen laufend prognostiziert werden.

### Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur

Finnland ist eines der führenden Nutzer und Entwickler von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Welt. Dies eröffnet eine Chance zur räumlichen Gleichheit, sobald die neuen Technologien überall vollständig eingesetzt werden können. Schwierig dabei sind die periphersten Gebiete, deren Anschluss an leistungsfähige moderne Kommunikationsnetze bislang aus wirtschaftlichen Gründen unrentabel war. Die Vernetzung ist aber notwendig, um den Unternehmen attraktive Standorte anbieten zu können, damit die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen verwirklicht werden kann. Mit Hilfe von Breitbandnetzwerken kann auch der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen verbessert werden. Besonders im Bildungssektor eröffnen die neuen Technologien Möglichkeiten die Qualifikation der ländlichen Bevölkerung zu erhöhen und damit die Landflucht zu verringern.

Die Größe Finnlands verlangt, dass die Verkehrswege sowohl für die Einwohner, als auch für den Warentransport eine entsprechende Qualität und Dichte erreichen. Da nicht jeder Ort eine gleiche Infrastruktur in gleicher Qualität zur Verfügung stellen kann, muss der Zugang zu diesen in einer zumutbaren Entfernung v.a. durch angemessene Verkehrsverbindungen möglich sein. Deshalb muss der Zustand des Straßennetzes sowie der Eisenbahnlinien vielerorts verbessert werden. Aus der Größe des Landes folgend sind die nationalen Flugverbindungen zwischen den bedeutenden, weit auseinander liegenden Regionen bislang nicht ausreichend optimiert worden. Auch aus der internationalen Sicht sind die Flug- und Seeverbindungen zentrale Punkte im globalen Wettbewerb. Die international funktionierenden Verkehrssysteme sind außerdem wichtig für die wachsende Tourismusbranche, die keinesfalls ausschließlich auf die Hauptstadtregion beschränkt bleiben darf. Deswegen müssen auch für die kleineren – bislang unbedeutenden – Flughäfen direkte oder zumindest einfache Verkehrsverbindungen geschaffen werden.

### Wohnumfeld als Wettbewerbsfaktor

Mit dem zunehmenden Wettbewerb zwischen den Regionen wächst die Bedeutung des Wohnumfeldes als Wettbewerbsfaktor. Vor allem für die gut ausgebildete

Bevölkerung spielen nicht mehr nur die Beschäftigungsmöglichkeiten eine Rolle, sondern all die „weichen“ Standortfaktoren, die für das Wohnen und das familiäre Leben wichtig sind. Dazu zählen die Qualität des Wohnens, die Erreichbarkeit von Dienstleistungen, Verkehrsanbindungen, die Umweltqualität und das soziale Umfeld und das dadurch entstehende Gefühl der Sicherheit. Deshalb sind Unternehmen darauf angewiesen, diese Faktoren bei der Standortwahl in Betracht zu ziehen.

In der regionalen Planung sollen diesbezüglich menschenfreundliche Konzepte im Bereich der Wohnungsversorgung bzw. des Wohnungsbaus einbezogen werden. Angemessenes ländliches Wohnen soll in der Bebauungsplanung berücksichtigt werden und in Wachstumszentren die Wohnungsversorgung durch (über-)regionale Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden. Vor allem soll in den Verdichtungsorten die Segregation vermieden werden. Das kann mit wohnungspolitischen Maßnahmen gemeinschaftlich koordiniert werden. Für die Aufwertung der problematischen Stadtteile sollen besondere Ressourcen verwendet werden, z.B. der Aufbau von attraktivitätssteigernden Dienstleistungsstrukturen oder Freizeitmöglichkeiten. Häuser auf dem Land und Mietwohnungen, die nicht mehr bewohnt werden (können), sollen für andere Zwecke genutzt werden.

#### Kultur- und Freizeitangebot sowie junge Bevölkerung als Wettbewerbsfaktor

Das Kultur- und Freizeitangebot wird mit den zunehmend frei wählbaren Beschäftigungsmöglichkeiten ein immer bedeutenderer Wettbewerbsfaktor. Das Vorhandensein von unterschiedlichen infrastrukturellen Angeboten und Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung wirkt anziehend auf die Bevölkerung, wodurch die Abwanderung verhindert werden kann. Dies wiederum ist für Unternehmen ein wichtiger Aspekt bei der Standortwahl. Außerdem steigern sie das Image einer Region, was für die Tourismusbranche selbstverständlich von Vorteil ist. Dieser Punkt schließt ebenfalls die Akzeptanz von ausländischen Arbeitskräften ein. Um die Integration dieser erfolgreich zu gestalten, ist das Verständnis über andere Kulturen und eine Akzeptanz der Unterschiede erforderlich.

Diese vom Staat vorgegebenen Ziele decken ein breites Band unterschiedlicher Kategorien ab. Wie in diesem Kapitel ersichtlich geworden ist, beziehen sich diese nicht ausschließlich auf wirtschaftliche Faktoren, sondern z.B. auch auf Wohnqualität, die eine große Rolle spielt. Die Inhalte dieser Zielsetzungen sind hier noch sehr abstrakt. Sie dienen in der nächsten Planungsebene lediglich zur Orientierung. Anhand dieser staatlichen Leitlinien können Regionen sehr unterschiedlich und dadurch regionsspezifisch umsetzen.

## 4 Lappland

In Regionalpläne und Regionalentwicklungsprogramme sowie Umsetzungspläne werden die regionsspezifischen Entwicklungsschwerpunkte dargestellt, die die konkrete Umsetzung steuern. Der Regionalplan ist ein langfristiger Wegweiser für die Region, der die Ziele, Visionen und Strategien für eine nachhaltige Entwicklung darstellt. Er konzentriert sich auf die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der jeweiligen Region. Die Analyse auf der Provinzebene ist notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Regionalentwicklung beurteilen zu können. Die Untersuchung erfolgte durch vorhandenen Statistiken und Interviews mit Vertretern verschiedener Institutionen auf der regionalen und lokalen Ebene. Laut dem Regionalplan Lapplands steht die Konzentration der Förderung auf Spezialisierung in nordische Gegebenheiten, um die Wettbewerbsfähigkeit und dadurch die Attraktivität der Region als Zuzugsgebiet zu steigern (*Lapin Liitto* 2005).

Da sich eine Bevölkerungskonzentration auf einige wenige Zentren nicht vermeiden lässt, haben sich die Vertreter Lapplands gemeinsam für eine anzustrebende Regionalstruktur geeinigt, in der die Ortschaften hierarchisch geordnet sind (*Lapin Liitto* 2003: 18). Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, sind neben den wenigen Oberzentren einige mittelgroße und kleine Ortschaften als so genannte Förderzentren ausgewählt worden, um eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Diese punktuelle dezentrale Konzentration soll dazu beitragen, dass auch die umliegenden Gemeinden positive Entwicklungsimpulse erhalten. Je nach ihrer hierarchischen Stellung konzentrieren sich bestimmte Leistungen in diesen Zentren. Während sich das Angebot der kleinen Zentren auf die Stärkung bestimmter Dienstleistungen beschränkt, sind Oberzentren zudem beispielsweise für die Bildung zuständig.

Das Regionalentwicklungsprogramm wird immer für eine Planungsperiode von vier Jahren erarbeitet. Es ist eine Konkretisierung des Regionalplans, der nur langfristige Zielvorstellungen aufzeichnet. Die Ziele stimmen mit den nationalen Zielen überein. Im Vordergrund steht eine Verminderung der Abwanderung, so dass Lappland im Jahr 2006 eine positive Wanderungsbilanz erreichen sollte. Die aktuellen Daten für das Jahr 2006 beweisen allerdings, dass diese Zielvorgabe bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht erreicht wurde (*Lapin Liitto* 2007). Die Attraktivitätssteigerung soll u.a. durch Schaffung von Arbeitsplätzen erreicht werden. Besonders wichtig sind Beschäftigungsmöglichkeiten für die junge Bevölkerung und für Menschen mit einem hohen Ausbildungsniveau, damit das natürliche Bevölkerungswachstum erhalten bleibt und die Region an Attraktivität gewinnt. Weitere wettbewerbsfördernde Faktoren sind das vermehrte Interesse am Unternehmertum, die Stärkung der Kompetenzen, die Wohlstandssteigerung der lappländischen Bevölkerung, die Verwirklichung einer Wissensgesellschaft, eine Förderung der Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes sowie die Vermittlung eines positiven Bildes über und in Lappland.

Die Maßnahmen werden gemäß der nationalen Ziele mit ähnlichen Schwerpunkten durchgeführt: Unternehmertum und Technologie, der ländliche Raum, Know-How und Kompetenzen, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt, Wohlstand und Kultur, Um-

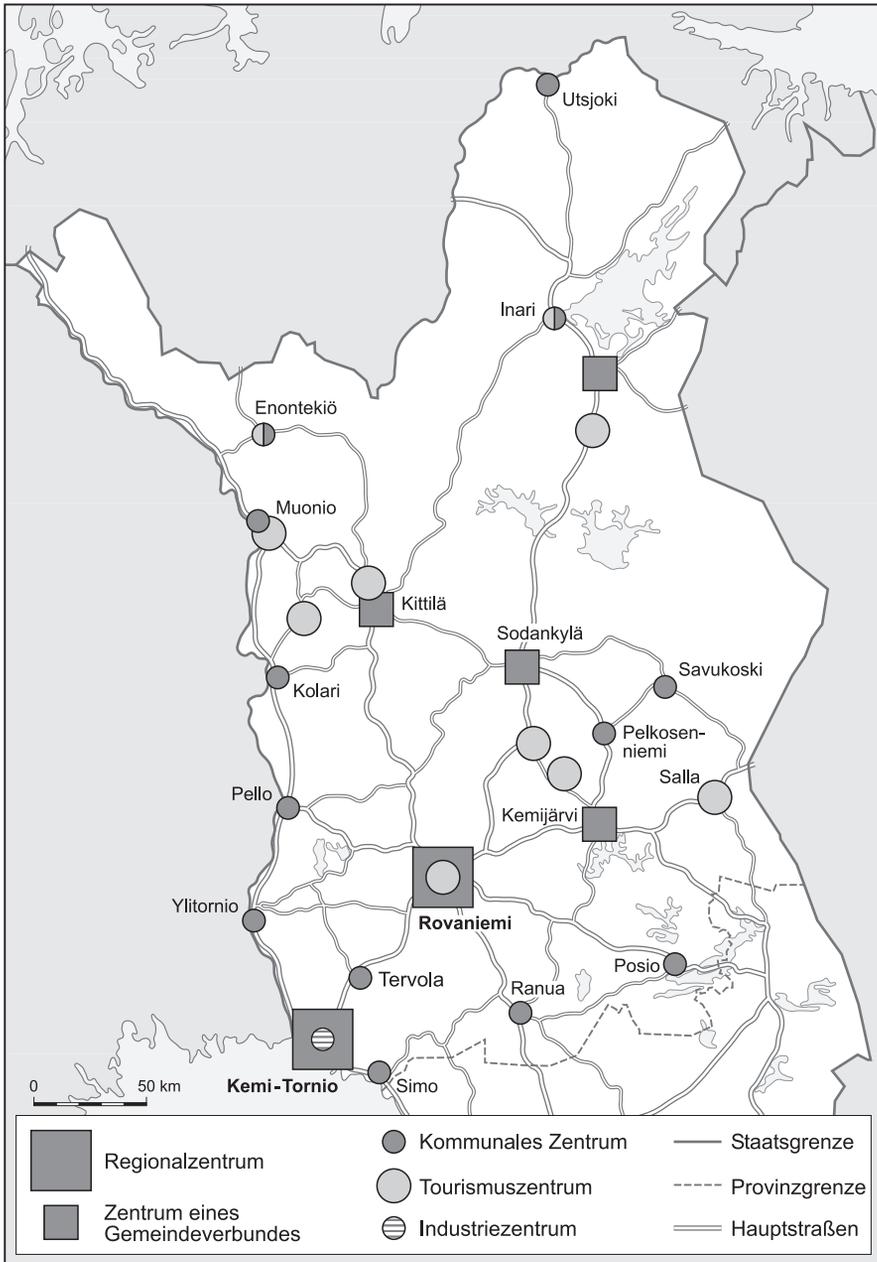


Abb. 1: Das polyzentrische Modell

weltverbesserung und nachhaltige Ressourcennutzung sowie Verkehrsinfrastruktur (vgl. *Lapin Liitto* 2003).

Der Umsetzungsplan ist der Plan, der jährlich das Regionalentwicklungsprogramm konkretisiert. Dabei werden selbstverständlich die Ziele des Regionalplans, des Regionalentwicklungsprogramms sowie die Zielsetzung des Ziel-1-Programms der EU und anderer EU-Entwicklungsprogramme berücksichtigt. Hier werden die geplanten Maßnahmenbündel aufgelistet, die in diesem Jahr Priorität erhalten. Die Durchführung einzelner Projekte ist hier jedoch nicht endgültig entschieden. Dieser Plan dient zur Orientierung des Finanzbedarfs, wonach die Staatliche Zentralverwaltung dann die Fördermittel zwischen den Planungsregionen aufteilt. Je nach den zur Verfügung stehenden Fördermitteln werden diese dann nach der festgelegten Rangfolge durchgeführt (*Alueiden kehittämisslaki* 602/2002: 11§).

## 5 Bewertung

Ob diese Maßnahmen tatsächlich zu den erwünschten Ergebnissen geführt haben, habe ich in meiner Magisterarbeit anhand von Statistiken und Experteninterviews untersucht (vgl. LAASANEN 2006). Als messbare Indikatoren werden z.B. Bevölkerungswachstum, Arbeitslosenzahlen und Unternehmensgründungen herangezogen. Die Analyse dieser Indikatoren macht deutlich, dass trotz vieler positiver Gesamtentwicklungen innerhalb der Provinz Lappland die Disparitäten dennoch wachsen. Die Arbeitslosenzahlen zeigen, dass es in Lappland ganze Gemeindeverbände gibt, in denen die Arbeitslosenquote auf bis zu 20 % steigt. In diesen Gebieten ist gleichzeitig der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gesunken und der der über 65-Jährigen dramatisch gestiegen. Dass die Abwanderung selektiv ist und junge Frauen die Region verlassen, ist an den gesunkenen Geburtenraten abzulesen (*Lapin Liitto* 2006). Gemeindeverbände mit Regionalzentren, wie die Provinzhauptstadt Rovaniemi oder das Industriezentrum Kemi-Tornio, weisen eine wachsende Zahl von Geburten auf, während die Peripherie einen immer kleineren Anteil daran hat. In vieler Hinsicht stellt Ostlappland (Itä-Lappi) ein Problemgebiet dar. In dieser Planungsperiode hat es eine Sonderstellung im Bezug auf die Fördermittel eingenommen. Trotz der Bemühungen von außen konnten die negativen Entwicklungen nicht verhindert bzw. stabilisiert werden. Die Experten gehen von einer Mentalitätsfrage in der Region aus, da aus Kemijärvi – dem Zentrum des Gemeindeverbundes – sogar Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind, weg ziehen. Da die gegenwärtige Regionalpolitik auf Eigeninitiative und Aktivität der lokalen Akteure basiert, muss der Gemeindeverband in der Lage sein, sich für ihre eigene Entwicklung einzusetzen, sonst kann mit regionalpolitischen Maßnahmen nicht viel erreicht werden (LAASANEN 2006).

Die schlechte finanzielle Lage der Gemeinden erschwert die Entwicklung. Zum einen liegt dies daran, dass die Kommunen einen Beitrag zu den eigenen Fördermaßnahmen zu leisten haben. Dadurch haben nicht alle Regionen dieselben Möglichkeiten, das gesamte Spektrum der Entwicklungsinstrumente zu nutzen, was anderen Gebieten einen Vorteil verschafft. Zum anderen ist die Bereitstellung von Dienstleistungen eine Aufgabe der Kommunen. Dies bedeutet, dass bestimmte Dienstleistungen in jeder Ortschaft vorhanden sein müssen. Aber je nach den finanziellen Ressourcen einer Region können diese eine sehr unterschiedliche Qualität haben. Außerdem können wohlhabende Gemeinden zusätzliche Dienstleistungen anbieten, um so ihre Wettbewerbsvorteile auszubauen. Mit diesem Attraktivitätsfaktor hängen viele Entwicklungen zusammen. So beeinflusst z.B. das Angebot an Freizeitmöglichkeiten die Standortwahl der Unternehmen sowie die der Menschen. Daraus ergibt sich häufig ein Teufelskreis, da stets weniger Erwerbstätige in „Problemgemeinden“ ziehen, dadurch wiederum die Steuereinkünfte sinken, die Dienstleistungsstruktur nicht verbessert werden kann, und damit die Attraktivität weiter sinkt und sich der Abwärtstrend fortsetzt.

Ingesamt hat Lappland in der Planungsperiode 2003-2006 aber Fortschritte gemacht. Vor allem mit wirtschaftlichen Faktoren gemessen ist die Entwicklung zufrieden stellend. Experten weisen aber darauf hin, dass die florierende Tourismusentwicklung in wenigen Orten z.B. in Kittilä (Skigebiet Levi) und Investitionen in der wachsenden Baubranche die Statistiken der gesamten Provinz beeinflussen, und somit den tatsächlichen Wert im nationalen Vergleich u.U. verfälscht. Trotz der positiven Entwicklungen konnte das Nord-Süd-Gefälle bislang nicht reduziert werden, da das Wirtschaftswachstum in anderen Regionen mindestens ebenso groß war. Zudem haben sich Probleme wie Abwanderung und die daraus resultierende Überalterung nicht stabilisiert.

Die Zahl der Unternehmensgründungen ist gestiegen. Allerdings beschäftigen 95 % der lappländischen Unternehmen weniger als fünf Personen. In vielen Fällen scheint es auch kein Interesse an einer Expansion zu geben, sondern die Selbstständigkeit stellt eine Art Lebensstil dar. Zukunftspotential wird in einigen Branchen gesehen, in denen durch intensive Förderung Innovationen bereits ermöglicht wurden, die aber noch zu klein sind, um eine nennenswerte Zahl an Arbeitskräften beschäftigen zu können. Zu diesen Branchen zählen Berufe der Kältetechnologie und die Verarbeitung von Naturprodukten etwa für die Kosmetik- und Nahrungsmittelproduktion. Diese sind besonders wichtig für den ländlichen Raum, da sich die Arbeitsplätze der ersten Stufe in der Wertschöpfungskette in dünn besiedelten Gebieten befinden.

In einem Stadt-Land-Vergleich wird ersichtlich, dass die Peripherie in Lappland die schlechteste Entwicklung aufweist. Am schwersten sind die Streusiedlungen betroffen, die in ihrer Geschichte land- und forstwirtschaftlich geprägt waren. Da dort bislang nicht ausreichend neue Einkommensquellen gefunden werden konnten, ist die Bevölkerung gezwungen, woanders Beschäftigung zu suchen. Seit Mitte der 1990er Jahre konzentriert sich die Bevölkerung zunehmend auf einige wachsende Zentren. Auch die lange Zeit relativ stabilen „mäßig besiedelten ländlichen Räume“ (NIVA-

LAINEN & HAAPANEN 2002: 13f.) verlieren seit dem Jahr 1993 zunehmend Einwohner. Da die Geburtenraten dieser oft überalterten Regionen weiterhin sinken, befinden sich diese Ortschaften im Teufelskreis, aus dem sie sich nur extrem schwer befreien können. Auch wenn Lappland insgesamt eine befriedigende Entwicklung aufweist, hat sich die Polarisierung zwischen den ländlichen und städtischen Räumen merklich verstärkt. Wenn man die wachsenden bzw. stagnierenden Gemeinden Lapplands (Rovaniemi und Kemi-Tornio) außer Acht ließe, wäre die Stellung Lapplands im nationalen Vergleich viel schlechter (LAASANEN 2006).

Die Interviewpartner vermuten, dass die Regionalzentren und Tourismuszentren trotz relativ gleichmäßiger Pro-Kopf-Verteilung der Fördermittel bevorzugt sind, da diese – wie oben bereits angesprochen – bessere und vielfältigere Voraussetzungen haben, die angebotenen Instrumente anzuwenden. Neben dem finanziellen Aspekt spielt die Organisationsstruktur eine große Rolle. Oft liegt die Ursache für die langsame Entwicklung eines Gemeindeverbundes in der Organisationsstruktur. Erst vor kurzem ist in einem ländlichen Gemeindeverbund (Tornionlaakso) eine Planungsorganisation gegründet worden. Bislang waren die Bürgermeister dieser zwei Mitgliedsgemeinden (Ylitornio und Pello) alleine zuständig für die Erarbeitung des Entwicklungsbedarfs, während in Kemi-Tornio ein breites Band an unterschiedlichen Interessensgruppen einbezogen wird. Sie behaupten aber gleichzeitig, dass für gravierende negative Entwicklungen oft wirtschaftliche Gründe verantwortlich sind. Die Globalisierung hat in Kemijärvi dazu geführt, dass ein großes Unternehmen mit wichtigen Arbeitsplätzen nach China verlagert wurde. So kann die globale Wirtschaft für ländliche Räume verhängnisvoll sein, da sie die vorhandenen Probleme weiter verschärft.

Experten in Lappland sind ausschließlich der Meinung, dass bis zu einem gewissen Grad die Entwicklung mithilfe der gegenwärtigen Regionalpolitik gesteuert werden kann und die dezentralen Strukturen beibehalten werden können. Aber über die Notwendigkeit dieses Konzeptes gehen die Ansichten auseinander. Während Entscheidungsträger v.a. aus kleinen Ortschaften die Förderung peripherer Gebiete für notwendig halten, vertritt die Leiterin des Gewerbezentrum, das eine regionale Institution für Handel und Gewerbe ist, stark die Konzentration der Förderung auf der regionalen Ebene. Als der Gedanke der gleichwertigen Lebensbedingungen vor ca. 50 Jahren aufgegriffen wurde, waren die Voraussetzungen dafür noch ganz andere. Damals boten Landwirtschaftsbetriebe einen Lebensunterhalt für große Teile der Bevölkerung. Die zusätzlichen Einkünfte aus den forstwirtschaftlichen Tätigkeiten ergänzten diesen und ermöglichten einen annähernd gleichen Lebensstandard für alle. Aber nachdem die Rationalisierung vollzogen war, die Größe der landwirtschaftlichen Betriebe gestiegen, deren Anzahl jedoch zugleich gesunken war und die Waldarbeiten von Vollerntemaschinen selbst übernommen wurden, war der Arbeitskräftebedarf in der Peripherie nicht mehr so groß wie zuvor. Somit waren die Menschen gezwungen, sich neue Einkommensmöglichkeiten in anderen Regionen zu suchen. Demnach müssen Personen, die sich mit Regionalpolitik beschäftigen, sich damit abfinden, dass die Realität heute anders aussieht. Um eine Steigerung der in den nationalen Leitlinien geforderten Vorgaben zu erreichen, muss die Regional-

entwicklung möglichst effizient gestaltet werden. Dazu gehört die hervorgehobene Stellung der Regionalzentren, deren Erfolge in die Umgebung ausstrahlen sollen. Obwohl früher im Rahmen der Gleichberechtigung von einer eigenen Städteförderung nicht gesprochen und bestimmte Regionen nicht bevorzugt werden durften, sei die Einführung eines „Programms der regionalen Zentren“ erforderlich, um die Spitzenstellung Finnlands im europäischen und globalen Wettbewerb zu erhalten. Am Ende der 1980er Jahre wurde eine Klassifizierung der Gemeinden durchgeführt. Unruhe und viel Diskussion erzeugte die Bezeichnung „sterbende Dörfer“ für Ortschaften, in denen bestimmte Dienstleistungen nicht mehr existierten und die Altersstruktur so schlecht war, dass objektiv gesehen keine Voraussetzungen für eine Wiederbelebung vorhanden waren.

Mit den regionalpolitischen Investitionsmaßnahmen der 1970er Jahre und der Umsiedelung der Flüchtlinge nach den Weltkriegen ist die dichtere, ortsfeste Besiedelung Lapplands überhaupt ermöglicht worden. Die alte Regionalpolitik hat die industrielle und soziale Infrastruktur geschaffen. Erst dank regionalpolitischen Maßnahmen wurde es möglich, dass heute Industriebetriebe und Universitäten so weit im Norden vorhanden sind. Aber das Zusammenwachsen der Weltmärkte erfordert die Wettbewerbsfähigkeit eines ganzen Landes bzw. Nationenbündels (z.B. Europäische Union), was wiederum andere Anforderungen an die Regionalpolitik stellt. Da das jetzige System innovationsorientiert ist und keine Fördermittel für Projekte vergeben werden, bei denen keine realistischen Zukunftsperspektiven erkennbar sind, entstehen zwingend so genannte Entleerungsräume. Der Großteil der interviewten Experten bekennt sich zu diesem Trend, und wartet darauf, dass „der Letzte beim Verlassen des Dorfes das Licht ausschaltet“ (LAASANEN 2006: 75). Das heißt, dass versucht wird auch in diesen „sterbenden Dörfern“ Basisdienstleistungen aufrecht zu erhalten, aber die längerfristige Existenz der Ortschaften praktisch aufgegeben wurde.

Insgesamt sind die Experten der Meinung, dass die EU-Mitgliedschaft und die nationale Regionalpolitik einen großen positiven Einfluss auf die Entwicklung haben. Auch wenn die Disparitäten zu Süd- und Südwestfinnland nicht kleiner geworden sind, wäre die Situation ohne die Entwicklungspolitik vermutlich noch viel gravierender. Vertreter vom Regionalverband Lappland spielt mit dem Gedanken, ob und in welchem Maße z.B. in Kittilä, das systematisch mit Fördermitteln entwickelt wird, Tourismus und Bergbau vorhanden wäre, wenn keine durchdachte ganzheitliche Planung dahinter stecken würde. Er kommt zu dem Schluss, dass wahrscheinlich mit der Zeit trotzdem dort beides entstanden wäre. Die Frage ist aber, wie schnell die Etablierung möglich gewesen wäre. Mit gründlichen Vorplanungen und systematischer Vorgehensweise kann der Prozess effektiver gestaltet und beschleunigt werden. Die erste Idee kommt letztendlich immer von einem Individuum, das eine Vision hat, aber mit der Regionalpolitik kann man ihre Ausführung steuern und unterstützen.

Die tatsächlichen Erfolge sind allerdings schwer zu beurteilen, da nicht alle Ergebnisse sofort an den Bevölkerungszahlen oder am Wirtschaftswachstum erkennbar werden, und somit nicht unbedingt mit Statistiken leicht zu dokumentieren sind. Auch die Arbeitsplatzzunahme der geförderten Branchen bedeutet nicht gleich

absoluten Zuwachs, sondern oft steigt gleichzeitig die Arbeitslosigkeit in anderen Sektoren. Außerdem werden die meisten Projekte gleichzeitig von mehreren Fonds finanziert, wodurch nicht ersichtlich wird, mit welchen Mitteln welche Entwicklungen bewirkt wurden. Der Erfolg ist hauptsächlich vom Projektleiter und nicht unbedingt von dem Projekt selbst abhängig. Wenn der Leiter motiviert ist und die richtigen Erfolgsfaktoren findet, dann kann das Projekt nachhaltige Resultate aufweisen. Da von den Projekten eine gewisse Risikobereitschaft erfordert wird, sind immer einige Versuche dabei, die keinen längerfristigen Nutzen erbringen.

Trotz der Bemühungen des Staates, eine flächendeckende Siedlungsstruktur beizubehalten, neigt die Vergabe der Fördermittel auf der regionalen Ebene ansatzweise zu einer Konzentration. Damit wird laut der meisten Experten der ländliche Raum nicht (direkt) benachteiligt. Wenn aber aus den peripheren Gemeinden keine Entwicklungsimpulse kommen, wird die Unterstützung nicht zwangsweise dorthin gerichtet. Deswegen ist eine dezentrale Konzentration, die eine flächendeckende Streuung über das gesamte Land und gleichzeitig eine kleinräumige Konzentration bedeutet, sowohl in der Siedlungsstruktur als auch in der Förderung zu beobachten. Einige Vertreter sind aber der Meinung, dass sich der Konzentrationsprozess nicht endlos fortsetzen darf, da es in der Regionalplanung nicht nur um den globalen Wettbewerb geht, sondern auch in der Peripherie angemessene Lebensbedingungen ermöglicht werden müssen. Finnland ist weiterhin ein Land, in dem die Gleichberechtigung und Solidarität einen hohen Stellenwert haben.

## **6 Fazit**

Eine ganzheitliche Regionalpolitik hat in Finnland erst relativ spät eingesetzt, aber schon sehr früh hatten unterschiedliche Maßnahmen einen großen Einfluss auf die Siedlungsstruktur. Ein gutes Beispiel dafür stellt die Umsiedlung der Flüchtlinge dar. Östliche, relativ dicht besiedelte Gebiete mussten als Folge des Zweiten Weltkrieges an die Sowjetunion abgegeben werden. Dieses Ereignis hat die flächenhaft dezentrale Siedlungsstruktur stark beeinträchtigt. Ein weiteres für die Siedlungsstruktur wesentliches Phänomen trat am Ende der 1970er Jahre ein, als gegen den starken Konzentrationsprozess staatliche Funktionen und Arbeitsplätze dezentral verlagert wurden, um somit die Bevölkerungsverteilung zu regulieren.

Diese Ereignisse haben meistens tiefgründigere, nicht regionalpolitische Ursachen, die in der Wirtschaft, in anderen politischen Bereichen (z.B. Kriege) oder in anderen ganzheitlichen Phänomenen zu suchen sind. Für die heutige Situation ist hauptsächlich die Globalisierung, ein weltweiter Wettbewerb verantwortlich. Diese Trends, die daraus folgen, stellen auch neue Anforderungen an die Siedlungsstruktur. Deshalb reicht es nicht mehr aus, dass in einem Land flächendeckend die gleichen bzw. gleichwertigen Bedingungen geschaffen werden. Viel wichtiger ist, dass jede Region mit eigenen Kompetenzen zu einer gesamtstaatlichen Konkurrenzfähigkeit

beiträgt. Daher ist die Entwicklung von der untersten Planungsebene aus eine durchaus richtige Entwicklung in der Regionalpolitik.

Nur sind damit nicht all die erwünschten Ziele erreicht worden. Die Polarisierung in Finnland hat sich fortgesetzt und die peripheren Räume haben den Kontakt zu den wachsenden Regionen nicht halten können. NIVALAINEN & HAAPANEN (2002) gehen davon aus, dass die räumliche Konzentration und die Überalterung der Bevölkerung voranschreiten werden. Für den ländlichen Raum bedeutet dies einen gravierenden Bevölkerungsverlust, da neben den starken Abwanderungsströmen in die Zentren das negative natürliche Bevölkerungswachstum sehr ausgeprägt ist. In der Abbildung 2 ist der Entleerungsprozess der ländlichen Räume gut sichtbar. In der dünn besiedelten Peripherie ist der Bevölkerungsverlust am stärksten. Diese Entwicklung hat für Lappland eine besonders große Bedeutung, da außer zwei Zentren die ganze

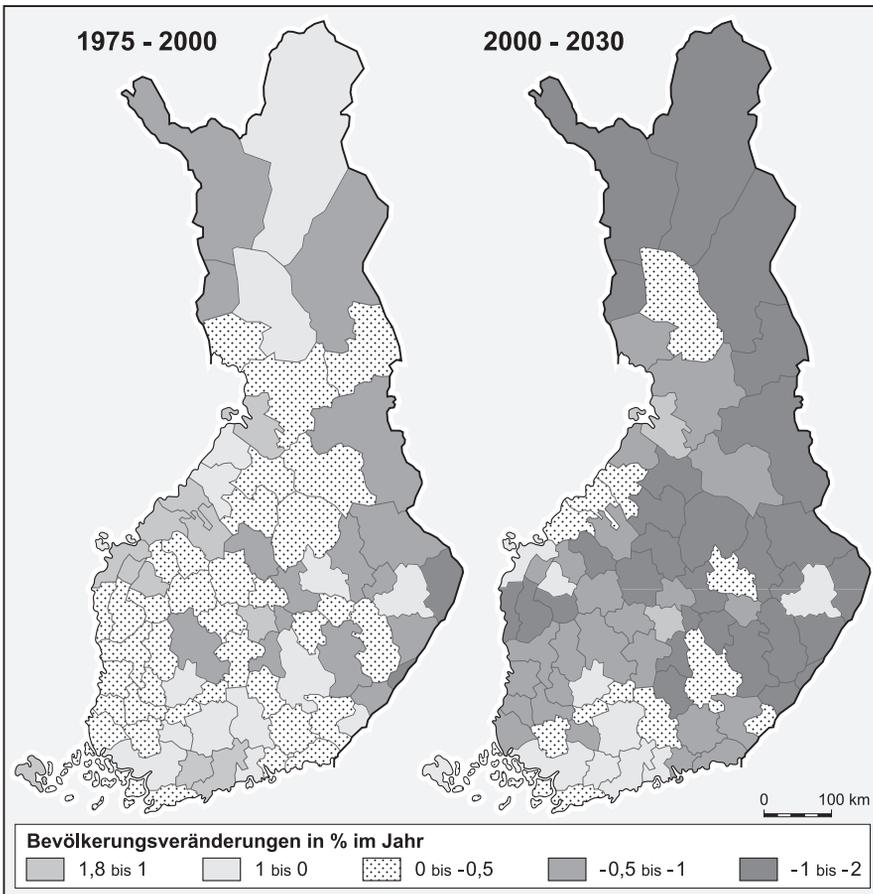


Abb. 2: Bevölkerungsveränderungen in Finnland

Provinz ein „ultraperipheres“ (LAASANEN 2006: 80) Siedlungsmuster aufweist. Hinzu kommt, dass der Anteil an alten Menschen im ländlichen Raum höher als in den Zentren ist.

Für die Gemeinden bedeutet dies eine hohe finanzielle Belastung, da sich die Dienstleistungsstruktur gravierend verändert. Um das Problem bewältigen zu können, müssen Gemeinden entweder in größeren Gemeindeeinheiten oder in einer engeren Zusammenarbeit die nötigen Dienstleistungen bereitstellen. Am 28. September 2006 wurde vom Staatsrat bekannt gegeben, dass ab dem Jahr 2007 die Zusammenschlüsse von Gemeinden gefördert werden, damit für die Dienstleistungsstruktur bessere Voraussetzungen geschaffen werden können. Als Alternative für die effiziente Bereitstellung von Dienstleistungen werden gemeinschaftliche Strukturen zwischen den Gemeinden gebildet. Diese könnte beispielsweise durch Bildung von auf Freiwilligkeit basierenden Versorgungsregionen erfolgen, in den die Gemeinden ihre Selbstständigkeit behalten können (*Sisäasiainministeriö* 2006).

Tatsache ist, dass seit dem EU-Beitritt Fortschritte sichtbar sind, obwohl bislang noch keine absolute Wende zu einer positiven Entwicklung erzielt werden konnte. Vor allem hat die Europäische Union bewirkt, dass nicht nur die ohnehin starken Wachstumszentren gestärkt werden, sondern auch die peripher gelegenen Räume zumindest annähernd gleiche Möglichkeiten haben. Trotz der wohlwollenden Beurteilung durch die lappländischen Behörden bleibt fragwürdig, ob diese Besserungen alleine Dank der Regionalpolitik möglich sind, oder ob hier beispielsweise die wirtschaftlichen Faktoren eine noch größere Rolle spielen. Diejenigen, die in den Planungsorganisationen ansässig sind, loben die Wirkungskraft der Regionalpolitik, müssen aber zugeben, dass es Ereignisse gibt, gegen die sogar das funktionierende Regionalentwicklungssystem machtlos ist. Inwieweit mit der Regionalpolitik diesen zugespitzten Herausforderungen zukünftig gerecht werden kann, bleibt abzuwarten.

Sicher ist laut Experten, dass sich eine Konzentration nicht vollkommen verhindern lässt und die flächendeckende Förderung nur noch in Papierform existiert. Mit der angestrebten Vision des polyzentrischen Modells wird auch der einsetzende Wandel der Einstellungen zumindest der meisten regionalen Entscheidungsträger deutlich. Das Modell stellt eine Dezentralisierung in einer für die gegenwärtige Situation angepassten Form dar; eine Zwischenform von großräumiger Beibehaltung der dezentralen Siedlungsstruktur auf der staatlichen Ebene und deren kleinräumige Aufgabe auf der regionalen Ebene. Wobei auf der regionalen Planungsebene noch Konflikte zu erkennen sind, da einige Entscheidungsträger eine sehr starke Position für die konzentrierte Förderung einnehmen und andere dagegen für alle Gebiete die gleichen Maßnahmen und Fördermittel fordern.

## Literatur

- Alueiden kehittämlaki* (602/2002) annettu Helsingissä 12. päivänä heinäkuuta 2002 (in Deutsch: Regionalentwicklungsgesetz i.d.F. der Bek. vom 12. Juli 2002) <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020602>>, 12.09.2006.
- BUTZIN, Bernhard. 1981: Entwicklungs- und Planungsprobleme in Nordeuropa. Münstersche Geographische Arbeiten. Paderborn.
- BUTZIN, Bernhard. 1986: Zentrum und Peripherie im Wandel. Erscheinungsformen und Determinanten der „Counterurbanization“ in Nordeuropa und Kanada. Münstersche Geographische Arbeiten. Paderborn.
- LAASANEN, Mari. 2006: Die finnische Regionalpolitik in Lappland. Entwicklung und Ausprägung im Kontext des EU-Beitritts. Magisterarbeit am Institut für Geographie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Erlangen (unveröffentlicht).
- Lapin Liitto*. 2003: Lapin maakuntaohjelma 2003-2006. <<http://www.lapinliitto.fi/aluekehitys/mkohjelma.pdf>>, 04.04.2006.
- Lapin Liitto*. 2005: Eläköön Lappi. Lapin maakuntasuunnitelma 2022. Rovaniemi. <<http://www.lapinliitto.fi/maakuntasuunnitelma/masu2022.pdf>>, 19.07.2006.
- Lapin Liitto*. 2006: Lapin seutukuntien keskeiset muuttajat 1990-luvulta lähtien. <<http://www.lapinliitto.fi/tilastokuvat/kehsk.pdf>>, 19.07.2006.
- Lapin Liitto*. 2007: Väestönmuutokset Lapin kunnissa 31.12.2006(e). <[http://www.lapinliitto.fi/tilastokuvat/linkit\\_11c.html](http://www.lapinliitto.fi/tilastokuvat/linkit_11c.html)>, 28.03.2007.
- LINDEMANN, Rolf. 2004: Dünnbesiedelte Gebiete in Skandinavien – Entstehung, Entleerung, Erhalt. In: Geographische Rundschau 56/2: 10-17.
- NIVALAINEN, Satu & MIKA HAAPANEN. 2002: Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi. Kaupunkien, maaseudun ja vuorovaikutusalueiden väestökehitys 1975-2030. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/02. o. Ort.
- Sisäasiainministeriö*. 2003: Suomen aluekehittämissstrategia 2013. Aluekehittämissstrategiatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2003. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö*. 2004: Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet – Rikstäckande mål för regionutveckling. Alueiden kehittäminen 18/2004. Helsinki.
- Sisäasiainministeriö*. 2006: Valtioneuvosto hyväksyi kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevat lait. 28.09.2006. <<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/21C9954F5B3B5D0DC22571F700377443>>, 29.09.2006.
- VARTIAINEN, Perttu. 1998: Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Helsinki.
- WILLHARDT, Jens. 2004: Jenseits von Reykjavik: wachsende räumliche Disparitäten in Island. In: Geographische Rundschau 56/6: 18-23.