

Andreas Peter Cornett

Stadt- und Raumentwicklung Dänemark

S. 2255 bis 2262

URN: urn:nbn:de: 0156-55992107



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Stadt- und Raumentwicklung Dänemark

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Räumliche Entwicklung in Dänemark
- 3 Raumbezogene Planung und Politik
- 4 Zusammenfassung und Ausblick

Literatur

Die Entwicklung ist durch die dezentrale Planungstradition geprägt. Auf regionaler Ebene spielt seit der Gebietsreform von 2007 die Wirtschaftsentwicklung eine zentrale Rolle, da verstärkt intra-und interregionale Disparitäten (Erwerbstätigkeit, Altersstruktur und Bevölkerungsentwicklung) auftreten.

1 Einführung

Die dänische Stadt- und Raumentwicklung hat sich vor allem auf der Grundlage der Planungsvorgaben aus den ersten Landesplanungsvorlagen (Landsplanudvalgets Sekretariat; ▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*) entwickelt, die Anfang der 1960er Jahre veröffentlicht wurden. Im Großraum Kopenhagen begannen die grundsätzlichen Überlegungen zur ▷ *Raumplanung* unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem sogenannten *Fingerplan*, der die übergeordnete räumliche Entwicklungsrichtung der Urbanisierung vorgab. Dieser Plan ist auch in den späteren Regionalplänen wiederzufinden (Illeris 2010: 94 ff.) und in vielerlei Hinsicht mit den Tendenzen in Europa und Deutschland vergleichbar. Die eigentliche Regionalpolitik als selbstständiger Politikbereich begann ebenfalls Ende der 1950er Jahre mit der Verabschiedung des regionalen Wirtschaftsförderungsgesetzes 1958 und wurde bezeichnenderweise Ende der 1980er Jahre abgeschafft (Cornett 1995), was aber nicht bedeutete, dass alle Probleme gelöst waren. Vermutlich waren zwei Gründe ausschlaggebend. Erstens schwächelte die Wirtschaft und damit das Pro-Kopf-Einkommen zu dem Zeitpunkt in Kopenhagen, während vor allem Jütland von den industriellen Strukturänderungen profitierte. Zweitens bedeuteten notwendige Umschichtungen im staatlichen Haushalt, um die Kofinanzierung der verschiedenen Forschungs- und Entwicklungsprogramme der EU zu gewährleisten, Änderungen der Prioritäten. Im Folgenden wird der aktuelle Bezug dieser beiden zentralen Komponenten der Stadt- und Raumentwicklung in Dänemark analysiert.

2 Räumliche Entwicklung in Dänemark

Die räumliche Entwicklung spiegelt im Großen und Ganzen die vorherrschenden Trends in Nordwesteuropa und Skandinavien wider. In den 1950er und 1960er Jahren war eine starke Tendenz zur ▷ *Urbanisierung* und Zuwanderung nach Kopenhagen zu verzeichnen. Seit Anfang der 1960er Jahre wurde der Trend durch die ▷ *Suburbanisierung* und den Wunsch nach Wohnen in Einfamilienhäusern verstärkt. Dies hatte im Kopenhagener Raum und teilweise auch in Ostjütland eine ausgeprägte Zersiedelung des stadtnahen Raumes zur Folge. Mit kurzen konjunkturbedingten Unterbrechungen setzte sich dieser Trend bis nach der Jahrtausendwende fort. In den letzten Jahren lassen sich Konzentrationstendenzen in der Bevölkerungsverteilung wie in vielen anderen europäischen Ländern beobachten. Dies ist u. a. auf die Änderungen in der Realwirtschaft (z. B. die Verlagerung von Industrien ins Ausland), aber auch auf die Zentralisierung im traditionell großen öffentlichen Dienstleistungssektor nach der Gebiets- und Aufgabenreform 2007 zurückzuführen. Tabelle 1 fasst den Trend der letzten Jahre zusammen, in denen nur die zentralen stadtnahen Gebiete eine positive Bevölkerungsentwicklung verzeichnen konnten, darunter auch stadtnahe ▷ *Ländliche Räume*.

In Bezug auf die Altersstruktur der Bevölkerung und die Erwerbstätigkeit sind (noch) keine großen regionalen Unterschiede festzustellen, die aktuellen Geburten- und Schülerzahlen sowie die Bevölkerungsfortschreibungen zeigen jedoch eine eindeutige Tendenz in Richtung einer fortgesetzten Schwächung des ländlichen Raumes, der in der öffentlichen Debatte unter dem Schlagwort „die verfaulte Banane“ thematisiert worden ist. Die Bezeichnung bezieht sich auf die gesamte Peripherie (▷ *Peripherie, Peripherisierung*) von der Nordspitze Jütlands über Nordschleswig bis Südseeland und Bornholm (s. Abb. 1). Insgesamt ist die Siedlungsstruktur in Dänemark durch die

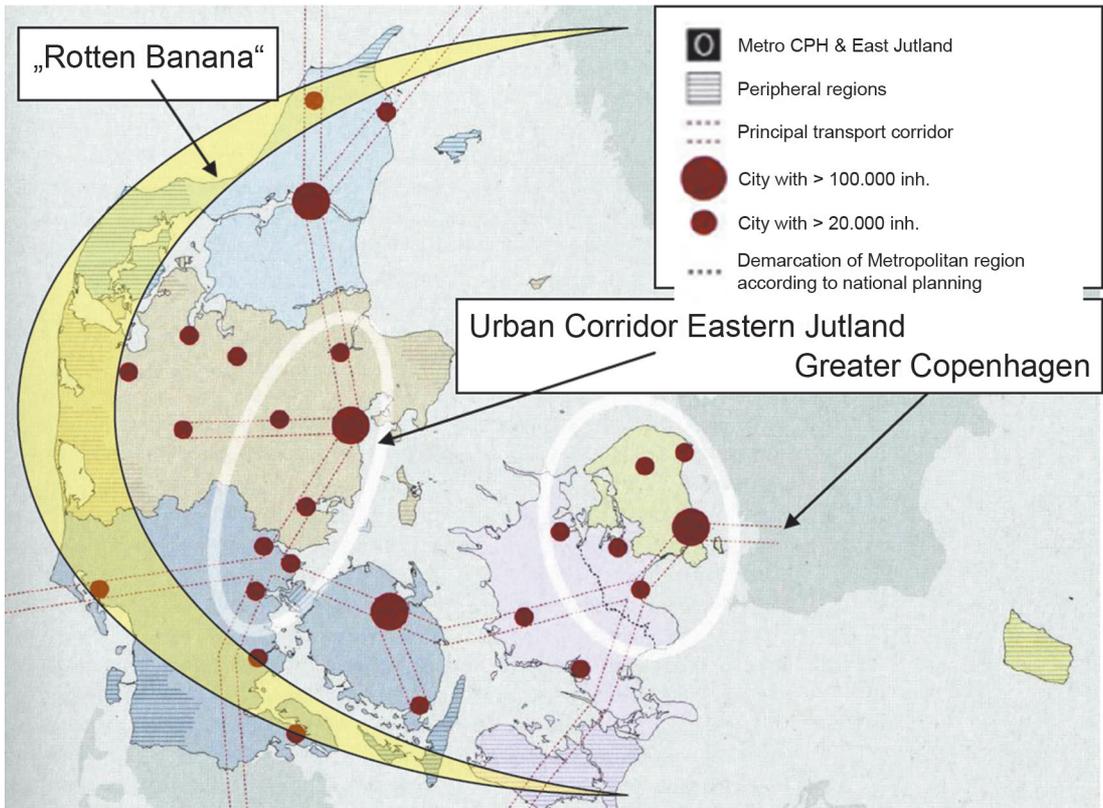
Dominanz Kopenhagens geprägt, in der Relation mit der Rolle Wiens in Österreich vergleichbar. Es gibt in Dänemark nur eine Agglomeration (> *Agglomeration, Agglomerationsraum*) mit mehr als einer Million Einwohnern, verteilt auf mehrere Kommunen. In der zweitgrößten Stadt Aarhus leben nur rund 250.000 Einwohner, in Aalborg und in Odense knapp 110.000 bzw. etwas über 170.000 Einwohner. 29 Städte haben zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner (2013), von denen 17 außerhalb der beiden Agglomerationen (s. Abb. 1) liegen. Dies gilt auch für Aalborg und Odense.

Tabelle 1: Indikatoren der Stadt-Land-Unterschiede in Dänemark

	Einwohner 1.1.2013		Veränderung 2007- 2013	Altersstruktur 2013		Ausbildungsniveau der Bevölkerung 2012		Erwerbstätige in % der Wohnbevölkerung
	(1000)	%		15-24 Jahre in %	25-64 Jahre in %	Berufliche Ausbildung in %	Mit Hochschulabschluss in %	
Stadtregionen in Großstadtnähe	3313,4	59,1	5,3	13,9	52,3	26,6	29,7	71,0
Peripherie urbanisierte Regionen	759,2	13,6	-0,2	12,4	49,7	35,5	20,8	69,1
Stadtnaher ländlicher Raum	711,1	12,7	2,1	10,7	52,3	38,8	22,8	76,2
Peripherer ländlicher Raum	801,6	14,3	-3,0	10,6	51,7	40,0	18,3	72,4
Kleinere Inseln	4,3	0,1	-9,5	5,9	47,4	35,1	25,2	66,2
Dänemark insgesamt	5506,6	100	2,9	12,8	51,9	30,5	25,5	71,4

Quelle: Ministeriet for Bolig, By og Landdistrikter 2013, eigene Übersetzung

Abbildung 1: Regionen und Urbanisierungsstruktur in Dänemark



Quelle: Othengrafen/Cornett 2013: 17

Ein zentraler Faktor der \triangleright *Raumentwicklung* in Dänemark sind die geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Vor allem die außerhalb der Ballungsräume stark vertretenen Sektoren haben an Bedeutung eingebüßt und seit der Finanz- und Schuldenkrise viele Arbeitsplätze verloren. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze haben ein anderes Anforderungsprofil und sind insbesondere in der \triangleright *Metropolregion* Kopenhagen und teilweise im östlichen Jütland entstanden. Dies ist andeutungsweise den jüngsten sektoralen Beschäftigungsdaten zu entnehmen, die auch eine starke Zunahme der Fernpendler ausweisen. Dies gilt ebenso für die Einwohner der größeren, nicht zentral gelegenen Städte (s. Tab. 2). Obwohl dies kurzfristig kein Problem für die Gemeinden darstellt, da sich die Einkommensbesteuerung nach dem Wohnort richtet, könnte es langfristig ein Problem werden, wenn sich der Markt für Eigenheime entspannt und die Binnenwanderung erleichtert wird. Spätestens wenn diese Gruppen in Rente gehen, wird dies die Kommunen vor Finanzprobleme stellen, da kaum anzunehmen ist, dass zukünftige Generationen sich so weit von den Arbeitsstätten ansiedeln werden.

Tabelle 2: Entwicklung der Erwerbstätigen und der Pendler in verschiedenen Stadtkategorien in Dänemark 2007–2013

	Erwerbstätige insgesamt		Änderung der Erwerbstätigen	Änderung Wohn-Arbeitsplatz-Verkehr	
	2007	2013	in % 2007–2013	in % 2007–2013	> 50 km in % 2007–2013
Dänemark	3.049.916	2.840.079	-6,9	-5,7	13,9
Kopenhagen (1)	427.483	434.735	1,7	2,0	5,9
Großraum Kopenhagen	615.808	609.691	-1,0	-0,6	6,9
Stadtgürtel Jütland	425.464	401.098	-5,7	-4,5	26,8
Übrige Städte	557.688	545.007	-10,2	-9,0	11,0
Odense	105.834	99.079	-6,4	-5,1	27,8
Aalborg und Nørresundby	112.143	108.592	-3,2	-1,5	23,3

Anmerkung: (1) Einschließlich 18 Gemeinden oder Teilen von Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von 1.181.239 am 1.1.2013. Gemeinden mit Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern. Angaben für die ganze Kommune nach Wohnort.

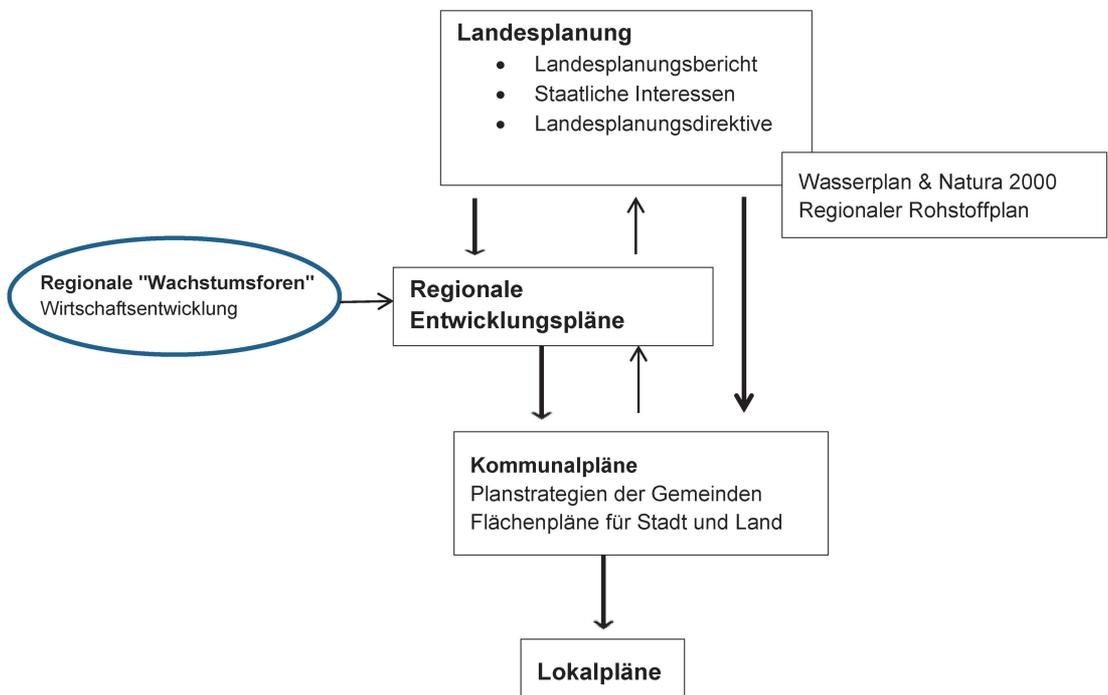
Quelle: Danmarks Statistik 2014, eigene Übersetzung

3 Raumbezogene Planung und Politik

Die raumbezogene Planung in Dänemark begann vor etwas mehr als 50 Jahren und folgte zeitlich auf die ersten regionalpolitischen Maßnahmen nach dem Regionalentwicklungsgesetz von 1958. Zentral waren der sogenannte Landesplanungsausschuss, ein Expertengremium und dessen Sekretariat, die die ersten Entwürfe erarbeiteten. Ein Kuriosum in Dänemark war und ist, dass keine formalen Landespläne als rechtliche Rahmen erarbeitet werden, sondern lediglich einzelne Landesplanungsdirektiven, die konkrete Maßnahmen und Themen regulieren. Im Mittelpunkt stehen die sogenannten Landsplanredegørelser, eine Art Weißbuch zur räumlichen Entwicklung, die allerdings keine eigenständigen rechtlichen Regulierungen sind, aber teilweise durch Sachgesetze bzw. in der Fachplanung umgesetzt werden, z. B. durch die Regulierung des Einzelhandels außerhalb der Städte oder die Flächenzuweisung für industrielle Großanlagen, etwa die inzwischen aufgehobenen Flächenreservierungen für Kernkraftwerke in den 1970er Jahren. Nach der

Kommunal- und Regionalreform 1970 wurde die Regionalplanung Kern der räumlichen Planung in Dänemark, die aber im internationalen Vergleich weiterhin relativ kleinräumig war. Die Planungsräume umfassten zwischen knapp 50.000 und ca. 500.000 Einwohner, wenn man von der Metropolregion Kopenhagen absieht, die aus zwei kreisfreien Städten und drei Kreisen (Amtskommunen) bestand. Seit 2007 besteht Dänemark aus fünf Regionen, deren Bedeutung jedoch sowohl generell als auch in Bezug auf die räumliche Planung abnahm. Dies resultierte hauptsächlich aus einer Stärkung der neuen größeren Gemeinden. Abbildung 2 skizziert das übergeordnete Plansystem in Dänemark seit 2007.

Abbildung 2: Räumliche Planung in Dänemark seit der Kommunalreform 2007



Anmerkung: Seit 2014 werden die regionalen Entwicklungspläne schrittweise durch regionale Wachstums- und Entwicklungsstrategien ersetzt.

Quelle: Miljøministeriet 2006: 15

Die zentrale Rolle der Regionen verlor durch die Aufgabenreform an Gewicht, und der Schwerpunkt der regionalen Planung wurde mit der jüngsten Gesetzesänderung (seit 1.2.2014), die die regionalen Entwicklungspläne und die regionalen Wirtschaftsentwicklungsstrategien in einem Gesetz zur Wirtschaftsförderung und regionalen Entwicklung zusammenfasste, zunehmend auf die Wirtschaftsentwicklung verlagert (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*). Vermutlich wird dies die Rolle von Staat und Kommune in der räumlichen Planung langfristig stärken. Die alte Gesetzgebung wird mit der Verabschiedung der neuen Wachstums- und Entwicklungsstrategien abgewickelt (Danske Regioner 2014).

Für die > *Stadtentwicklung* sind die Kommunalpläne und die daraus abgeleiteten Lokalpläne und Flächennutzungspläne entscheidend. In den Kommunalplänen wird der übergeordnete Rahmen für die Entwicklung der Kommunen gesetzt. Dadurch wird u. a. bestimmt, für welche Teile der Kommunen Lokalpläne erarbeitet werden müssen bzw. wo Änderungsbedarf besteht. Dies geschieht vor dem Hintergrund der übergeordneten Gesetzgebung zur Flächennutzung, dem sogenannten Stadt-Landzonen-Gesetz ursprünglich aus dem Jahre 1970. Das Gesetz regelt vor allem, welche Ansiedlungen und Nutzungen im ländlichen Raum zulässig sind. Im Prozess der Umwidmung besitzen die Kommunen über die Kommunal- und Lokalplanung, die beide starke partizipatorische Elemente für die Bevölkerung enthalten, großen Einfluss. Dies gilt auch für die Lokalpläne, die bei bedeutenden Änderungen erstellt werden müssen, aber nicht flächendeckend zwingend sind. Zu den wichtigsten generellen Änderungen in den letzten Jahren gehört die Ausweisung neuer Gebiete für Ferienhäuser im ländlichen Raum, was u. a. die Tourismusinfrastruktur verbessern sollte (> *Tourismus*). In den Grundzügen hat sich das heutige dänische Raumplanungssystem in drei Phasen (Stadt-Landzonen-Gesetz 1970, Landes- und Regionalplanungsgesetz 1974 und Kommunalplanungsgesetz 1977) im Laufe der 1970er Jahre entwickelt, womit der noch heute gültige Rahmen festgelegt wurde.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Stadt- und Raumentwicklung in Dänemark wurde seit den 1970er Jahren von einer stabilen, sich kontinuierlich anpassenden Planung begleitet. Die dänische Planungstradition ist rahmensetzend und wird ergänzt durch Einzelregulierungen. Wie in anderen Ländern auch war und ist sie vielmehr auf die Steuerung von Wachstum als auf die Bewältigung von Schrumpfungsprozessen und Strukturwandel ausgerichtet, wie die Konzentrationstendenzen in der Siedlungsstruktur sowohl kleinräumig wie landesweit belegen.

Literatur

- Cornett, A. P. (1995): Regional development in Europe in theory and practice: Member states and their regions: Denmark. In: Sweeney, G. (ed.): Regional and local development. Dublin, 138-149.
- Danmarks Statistik (ed.) (2014): Statistikbanken, København. <http://www.statistikbanken.dk> (29.07.2015).
- Danske Regioner (ed.) (2014): Regionale Udviklingsplaner, Kopenhagen. <http://www.regioner.dk/regional+udvikling/regional+strategi+for+v%C3%A6kst+og+udvikling/regionale+udviklingsplaner> (29.07.2015).
- Illeris, S. (2010): Regionaludvikling – Regionalplanlægning og regionalpolitik i Danmark og Europa. Bogværket.
- Ministeriet for Bolig, By og Landdistrikter (ed.) (2013): Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2013 Regeringens redegørelse til Folketinget, København. <http://www.livogland.dk/vidensbase/litteratur/rapporter/regional-landdistriktpolitisk-redegoerelse-2013> (29.07.2015).

- Miljøministeriet (ed.) (2006): Det nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår Landsplan-redegørelse 2006 København. http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_byer/Udgivelser_og_vejledninger/Udgivelser/Udgivelser.htm (29.07.2015).
- Othengrafen, F.; Cornett, A. P. (2013): A critical assessment of the added value of territorial cohesion. [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed53.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed53.pdf) (29.07.2015).

Weiterführende Literatur

- Damsgård, O. (2014): The Danish planning system 1990–2010: continuity and decay. In: Reimer, M.; Getimis, P.; Blotvogel, H. H. (eds.): Spatial planning systems and practices in Europe. London, 21-41.
- Galland, D. (2012): Understanding the reorientations and roles of spatial planning: The case of national planning policy in Denmark. In: European Planning Studies 20 (8), 1359-1392.
- Ministry of the Environment (ed.) (2007): Spatial planning in Denmark. http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Planning_260907_NY6.pdf (01.10.2015).
- Ministry of the Environment – Agency for Spatial and Environmental Planning (ed.) (2007): The Planning Act in Denmark. Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007. <http://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/planlovenpengelsk2007.pdf> (01.10.2015).
- Ministry of the Environment – Danish Forest and Nature Agency (ed.) (2006): The 2006 national planning report in brief. The new map of Denmark – spatial planning under new conditions. Copenhagen.
- Priebs, A. (2006): Die Verwaltungsreform in Dänemark unter besonderer Betrachtung der Neuordnung der Regionen und des Planungssystems. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (1), 56-59.
- Priebs, A. (2012): Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 32-45. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

Bearbeitungsstand: 12/2016