

Berichte aus Forschung und Praxis

Axel Prieb

Die Verwaltungsreform in Dänemark unter besonderer Betrachtung der Neuordnung der Regionen und des Planungssystems

Verwaltungsreform 1970

Die letzte große Verwaltungsreform in Dänemark trat 1970 in Kraft. Sie schuf eine klare Drei-Ebenen-Struktur (Staat, Amtskommunen und Gemeinden) und war insbesondere durch eine deutliche Verlagerung von vormals staatlichen Aufgaben auf die beiden kommunalen Ebenen mit damals 277 Gemeinden und 14 Amtskommunen (Kreisen) gekennzeichnet. Auch das Planungssystem war 1974 neu strukturiert worden. Während sich der Staat mit seiner Landesplanung auf die Rahmensetzung sowie die Genehmigung der kommunalen Planungen konzentriert, findet die konkrete räumliche Planung in einer Aufgabenteilung zwischen den Amtskommunen und den Gemeinden statt. Die Amtskommunen planen vor allem im Außenbereich und koordinieren im Regionalplan die unterschiedlichen raumbedeutsamen Fachplanungen. Die Gemeinden legen mit dem Kommunalplan Entwicklungsziele und Flächennutzungen für ihr Gemeindegebiet fest und stellen konkretisierende Lokalpläne auf, die in ihrer Rechtswirkung den deutschen Bebauungsplänen vergleichbar sind (ausführlich zum bisherigen Planungssystem Prieb 2000).

Besonderheiten im Großraum Kopenhagen

Besondere Bedingungen herrschen im Großraum Kopenhagen, wo die Reform des Jahres 1970 eine weniger überzeugende kommunale Struktur als im übrigen Land geschaffen hatte. Die Hauptstadtregion umfasst 50 Kommunen, darunter die Kommunen Kopenhagen und Frederiksberg mit einem Sonderstatus entsprechend den kreisfreien Städten in Deutschland. Die 48 anderen Gemeinden verteilen sich auf drei Amtskommunen. In der Hauptstadtregion bestand seit 1974 bis zum Jahresende 1989 ein Regionalverband (Hauptstadtrat). Umfassende Kompetenzen besaß dieser Ver-

band für die Regionalplanung und den ÖPNV; ferner oblagen ihm verschiedene Zuständigkeiten im Umweltschutz und zeitweise bei der Krankenhausplanung. In der Regionalplanung hatte der Regionalverband weitergehende planerische Instrumente als die Amtskommunen, insbesondere zur Siedlungssteuerung. Diese erfolgt mit gewissen Modifikationen seit mehreren Jahrzehnten auf der Basis des sog. Fingerplans und konzentriert das Schwergewicht der Bautätigkeit auf die S-Bahn-Achsen (vgl. Prieb 2006).

Schon bald nach der Auflösung des Regionalverbandes beschäftigte die Neuordnung des Großraums Kopenhagen die dänische Politik auf allen Ebenen. Insbesondere seit 1994 wurde intensiv über mögliche Neuordnungslösungen diskutiert (vgl. Prieb 1996, 1999). Da die politische Kraft nicht für eine umfassende Lösung, d.h. die Schaffung einer größeren oder kleineren Gebietskörperschaft für die Hauptstadt und ihren Verflechtungsraum ausreichte, wurde 2000 erneut ein Regionalverband etabliert, nun aber mit schlankeren Strukturen – der Entwicklungsrat für die Hauptstadt, HUR. Dieser ist wiederum für die Regionalplanung und den öffentlichen Nahverkehr, außerdem für das Standortmarketing sowie verschiedene „weiche“ Koordinierungsaufgaben zuständig. Daneben besteht ein Krankenhausverbund der Hauptstadtkommunen (HS). In der jüngeren Diskussion wurden die Probleme der Hauptstadtreform im Zusammenhang mit der generellen Strukturreform für das gesamte Königreich erörtert.

Diskussionen um die regionale Neuordnung seit den 1980er Jahren

Die Verwaltungsstruktur auf der regionalen Ebene ist seit den 1980er Jahren immer wieder ins Kreuzfeuer der Politik und der Medien geraten. Politiker verschiedener

Parteien forderten schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die Abschaffung der Amtskommunen und die Bildung größerer Gemeinden – ein Modell, das sich 1988 auch der damalige konservative Ministerpräsident zu eigen machte. Seit Anfang der 1990er Jahre konzentrierten sich die Vorstöße stärker auf eine Straffung statt auf eine Abschaffung der regionalen Verwaltung. So schlug der Spitzenverband der Amtskommunen deren Überführung in sechs bis sieben Regionen vor, während der Spitzenverband der Gemeinden zwei Großregionen forderte. Mitte der 90er Jahre trat die damalige sozialdemokratische Innenministerin mit einem Vorschlag zur Bildung von vier oder fünf Regionen anstelle der Amtskommunen an die Öffentlichkeit. Dieses Modell wurde jedoch u. a. vom liberalen Vorsitzenden des amtskommunalen Spitzenverbandes abgelehnt. Endgültig zum Top-Thema avancierte die Strukturreform im Jahr 2002. Erneut wurden Forderungen nach Auflösung der Amtskommunen laut, wobei als Aufhänger amtskommunale Überlegungen zur Kooperation bei ihrer wichtigsten Aufgabe dienten, der Krankenhausversorgung. Auch nachdem der neue liberale Ministerpräsident eine Strukturkommission eingesetzt hatte, die eine Neuordnung der administrativen Strukturen erörtern und Lösungsmöglichkeiten entwickeln sollte, verstummte die öffentliche Diskussion nicht. Während verschiedene Vorschläge auf die Zusammenfassung der Amtskommunen in vier bis neun neuen regionalen Einheiten abzielten, forderte etwa der Industrieverband weiterhin die völlige Abschaffung der amtskommunalen Ebene.

Der Weg zum politischen Kompromiss im Jahr 2004

Anfang 2004 lag der Bericht der Strukturkommission vor, die sechs alternative Modelle entwickelt hatte. Davon gingen drei von der Beibehaltung von drei Verwaltungsebenen mit direkt gewählten Vertretungskörperschaften auf amtskommunaler und gemeindlicher Ebene aus (mit unterschiedlicher Kompetenzverteilung insbesondere zwischen Gemeinde und Amtskommunen). Zwei sahen eine politisch „reduzierte“ regionale Ebene mit nur indirekt gewählter Vertretungskörperschaft vor. Das sechste Modell schließlich zielte auf einen Umbau der Verwaltungsstruktur auf zwei Ebenen (Staat und Gemeinden), d. h. den völligen Wegfall der regionalen/amtskommunalen Ebene ab.

In einem im April 2004 von der Regierung vorgelegten Weißbuch mit dem Titel „Det nye Danmark“ („Das neue Dänemark“) entschied sich die Regierung, mit einem Drei-Ebenen-Modell mit Direktwahl in die

weitere politische Diskussion zu gehen. Wesentliche Eckpunkte des Vorschlags waren die Abschaffung der Amtskommunen und des Kopenhagener Regionalverbandes HUR und stattdessen die Einrichtung von fünf Gesundheitsregionen. Alle übrigen regionalen Aufgaben sollten zwischen dem Staat und den Kommunen aufgeteilt werden. Für die künftigen Kommunen wurde eine Mindestgröße von 30 000 Einwohnern festgesetzt. Dieses Modell traf auf starken Widerstand der oppositionellen Sozialdemokraten, die eine Stärkung der regionalen Kompetenzen forderten. Aber auch bei den die Regierung unterstützenden Parteien bestand der Wunsch nach Nachbesserung. Deswegen wurde im Juni 2004 ein Kompromiss der bürgerlichen Regierungsparteien mit der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei geschlossen, der dann in den Gesetzentwurf einfluss. 2005 wurde schließlich ein umfassendes Gesetzespaket beschlossen, das zum 1. Januar 2007 in Kraft treten wird und die Strukturen der öffentlichen Verwaltung in Dänemark tiefgreifend verändert.

5 Die Reformergebnisse

Wesentliches Merkmal der neuen Verwaltungsstruktur in Dänemark ist eine territoriale Vergrößerung und politische Stärkung der gemeindlichen Ebene. Nach einer entsprechenden Aufforderung des Innenministeriums an alle 271 Kommunen erfolgte die Neugliederung der Kommunen weitestgehend auf freiwilliger Basis entsprechend den gemeindlichen Vorschlägen. Nur vier Gemeinden erfüllten in ihrem Vorschlag zur Neuordnung nicht die vorgegebenen Kriterien der Regierung. Am 23. Juni 2005 wurde die neue kommunale Einteilung in 98 Kommunen beschlossen, wobei die Regierung durch Stimmen oppositioneller Parteien unterstützt wurde, darunter auch Stimmen der Sozialdemokraten. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommunen steigt durch die Reform von 19 900 auf 55 200, womit die dänischen Kommunen sogar noch größer sind als der Durchschnitt der schwedischen (31 100 Ew.) und niederländischen (34 900 Ew.) Kommunen. Flächenmäßig steigt die durchschnittliche Größe der dänischen Gemeinden von 159 km² auf 440 km². Bei der Betrachtung der neuen kommunalen Landkarte wird deutlich, dass insbesondere im westlichen Landesteil teilweise sehr große Gemeinden gebildet wurden, während insbesondere im verdichteten Großraum Kopenhagen eine kleinteiligere Gemeindestruktur mit relativ wenigen kommunalen Zusammenschlüssen erhalten blieb.

Bezüglich der regionalen Ebene wurde in der politischen Diskussion der ersten Reformentwürfe sehr deutlich, dass eine ausschließliche Beschränkung der

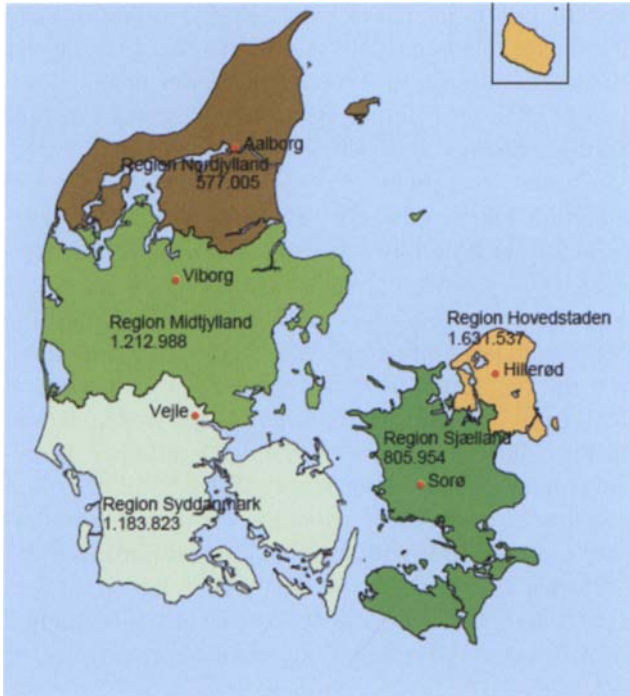


Abbildung 1
Die künftigen Regionen Dänemarks

Quelle:
Dänisches Innen- und
Gesundheitsministerium 2005

regionalen Kompetenzen auf den Gesundheitssektor nicht mehrheitsfähig war. Ab 2007 werden deswegen die 14 Amtskommunen, der Regionalverband HUR sowie der Krankenhausverbund HS durch fünf neue Regionen mit folgenden Zuständigkeiten ersetzt:

- Krankenhauswesen einschl. Psychiatrie sowie öffentliche Krankenversicherung
- Regionalentwicklung und Sekretariatsfunktionen für regionale Wachstumsforen
- Bodenschutz
- Rohstoffkartierung und -planung
- Verantwortung für soziale Institutionen
- Bildung regionaler Verkehrsgesellschaften.

Die regionale Einteilung (vgl. Abb. 1) umfasst künftig die Regionen Nordjütland, Mitteljütland, Süddänemark und Seeland sowie die Hauptstadtregion (zu der auch die Insel Bornholm gehören wird). Während die Einwohnerzahl der heutigen Amtskommunen zwischen 225 000 und knapp 660 000 liegt, werden die künftigen Regionen zwischen 0,6 und 1,6 Mio. Einwohner zählen. Flächenmäßig liegen die künftigen Amtskommunen zwischen 528 km² und knapp 6 200 km², während die Größe der künftigen Regionen zwischen 2 560 km² (Hauptstadtregion) und 13 190 km² (Region Mitteljütland) liegen wird. Politisch werden die Regionen von einem direkt gewählten Regionalrat mit 41 Mitgliedern gesteuert.

Erwähnt sei, dass auch die staatliche Regionalverwaltung neu organisiert wurde. In identischem räumlichem Zuschnitt wie die fünf Regionen wurden staatliche Verwaltungsbezirke als Ersatz für die früheren Staatsämter geschaffen, die bestimmte Aufgaben des staatlichen Kernbereichs, so z.B. das Personenstands-wesen wahrnehmen.

Eine interessante Besonderheit der dänischen Verwaltungsreform besteht in der Vorsorge für einen reibungslosen Übergang der Aufgaben von den alten auf die neuen Körperschaften. In diesem Sinne wurden die Räte der neuen Gemeinde und Regionen schon zum 1. Januar 2006 gewählt, also ein Jahr vor dem Inkraft-treten der Neuordnung. Im Übergangsjahr 2006 fun-gieren sie als „Vorbereitungsausschüsse“ für die neuen Gebietskörperschaften und können somit auf legaler Basis Entscheidungen treffen, die einen gut vorberei-teten Start der neuen Institutionen ermöglichen.

Neuordnung des Planungssystems

Die Neuordnung der Verwaltungsebenen hat auch weit-reichende Folgen für das dänische Planungssystem. Zentrale Verantwortung für die räumliche Gesamtpla-nung haben künftig die stark vergrößerten Kommu-nen. Umfasste das System bislang zwölf Regionalpläne (elf Amtskommunen sowie die Hauptstadtregion) und 271 Kommunalpläne, werden künftig die Kommu-nalpläne der 98 neuen Kommunen die zentrale Steu-

erungsfunktion für die Raum- und Flächennutzung übernehmen. Hinzu kommen die Regionalen Entwicklungskonzepte der fünf neuen Regionen, die aber den Charakter strategischer Pläne haben. Besonders zu bearbeiten sind dort die Themen Umwelt, Wirtschaft und Beschäftigung, Tourismus sowie Ausbildung und Kultur; außerdem soll die Entwicklung der peripheren Gebiete und der ländlichen Gebiete besonders berücksichtigt werden. Bei den wirtschaftlichen Strategien sollen die Regionen auf die Konzepte der neu zu konstituierenden regionalen Wachstumsforen zurückgreifen. Zwar ist für die Regionalen Entwicklungspläne eine Kartenbeilage vorgesehen, doch sollen dort ausdrücklich keine räumlich konkreten planerischen Festlegungen erfolgen wie in den bisherigen Regionalplänen.

Trotz der Abschaffung der „klassischen“ flächenbezogenen Regionalplanung hat der Gesetzgeber erkannt, dass es nicht möglich ist, der Kommunalplanung allein die Verantwortung für die raumplanerischen Festlegungen zu überlassen. Im Sinne einer übergeordneten Koordinierung wurde deswegen die staatliche Landesplanung gestärkt. Sie bringt die staatlichen Interessen in das kommunale Planungsverfahren ein und hat das Recht, ein Veto gegen die Kommunalpläne einzulegen. Besondere Befugnisse hat sie für die Hauptstadtregion, wo es weiterhin besondere überörtliche Vorgaben geben soll. Auf diese Weise wird es möglich sein, die Grundkonzeption des „Fingerplans“ umzusetzen, d.h. die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf die S-Bahn-Achsen und einige besonders definierte Wachstumszentren zu konzentrieren (vgl. Prieb 2006). Besondere staatliche Regelungen sollen künftig für die sensiblen Küstenbereiche und den auch in Dänemark sehr dynamischen Einzelhandelssektor gelten. Gestärkt werden auch einige Fachplanungen, so z.B. die Wasserwirtschaft.

Bewertung

Mit der umfassenden Neuordnung der öffentlichen Verwaltung hat sich Dänemark für die künftigen Herausforderungen gewappnet. Die neuen Gemeinden und Regionen sollen wesentlich leistungsfähiger sein als ihre Vorgängerorganisationen. Neben mehr Flexibilität und Bürgermitbestimmung werden erhebliche Synergieeffekte erwartet. Erfreulich ist, dass den von einigen Gruppen vorgebrachten Forderungen nach Abschaffung der regionalen Ebene eine klare Absage erteilt wurde. Trotz stark vergrößerter Gemeinden können bestimmte Aufgaben weder auf gesamtstaatlicher noch auf lokaler Ebene optimal wahrgenommen werden.

Aus deutscher Sicht muss die konsequente Modernisierung des dänischen Staatsaufbaus mit besonderem Respekt betrachtet werden. Sieht man einmal von einzelnen beachtlichen Reformansätzen ab, so etwa der Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern, tun sich die Akteure in Deutschland schwer mit durchgreifenden Reformen des Verwaltungsaufbaus. Da jedoch auch eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung im internationalen Standortwettbewerb einen Vorteil darstellt, sollte das dänische Vorgehen aufmerksam registriert werden. Ob die Aufgabenverteilung in jedem Punkt Vorbild sein kann, wäre sicherlich differenziert zu betrachten. Zumindest die Begrenzung der Regionalplanung auf eine strategische Planung erscheint gegenüber dem bisherigen System kommunaler und regionaler Planung in Dänemark, das wenig hierarchisch und eher komplementär organisiert ist, nicht überzeugend. Hier hat offenbar die von den Regierungsparteien politisch gewollte Stärkung der Gemeinden ihren Ausdruck gefunden. Dass dies um den Preis eines stärkeren Zugriffsrechts des Staates auf das Planungssystem geschehen ist, setzt aus regionaler Sicht ein zusätzliches Fragezeichen.

Literatur

- Prieb, Axel: Administrative Neuordnung der Region Kopenhagen erneut verschoben. *Raumforsch. u. Raumordnung* 54 (1996), S. 365–366
- Prieb, Axel (1999): Das dänische Parlament bekennt sich zur Region Kopenhagen. *Raumforsch. u. Raumordnung* 57 (1999), S. 441–443
- Prieb, Axel: Regionalplanung in Dänemark. – Hannover 2000. = Hannoversche Geographische Arbeitsmaterialien, Bd. 22
- Prieb, Axel: Der Kopenhagener Fingerplan – Persistenz und Wandel eines stadtregionalen Siedlungsstrukturkonzeptes über sechs Jahrzehnte. In: *Kulturgeographie der Stadt*. Hrsg.: Gans, Paul; Prieb, Axel; Wehrhahn, Rainer. – Kiel 2006. = Kieler Geographische Schriften, Bd. 111, S. 205–223

Erster Regionsrat Prof. Dr. Axel Prieb
Region Hannover
Höltystraße 17
30171 Hannover
E-Mail: axel.prieb@t-online.de