

VOLKER WILLE

Die räumliche Planung in Island

Islands besondere Bedingungen

Die isländischen Rahmenbedingungen weichen von denen in unseren geographischen Breiten erheblich ab. Zwar weist Island am ehesten noch, was Klima, Wirtschaft und Kultur angeht, verwandtschaftliche Züge mit den skandinavischen Ländern auf, nimmt jedoch aufgrund seiner isolierten Lage als Insel und in seiner besonderen geologischen Beschaffenheit eine Sonderstellung ein.

Die nördliche Lage am Polarkreis (63,5–66,5 n.Br.) bedeutet subpolares Klima, Lage an der polaren Getreideanbaugrenze sowie an der südlichen Treibeisgrenze des Polareises, eine Vegetationszeit von 2,5 bis 3,5 Monaten, schwergewichtig Weidewirtschaft und oft mangelnde Ausreifung von angebauter Gerste, von Kartoffeln und Rüben, starke Beleuchtungsgegensätze zwischen Sommer und Winter. Von Wasser umgeben, unterliegt die Insel einem klimatischen Ausgleich (Seeklima) durch einen „warmen“ Golfstromzweig, der von Südwesten auf die Insel trifft und diese dort ganzjährig eisfrei hält und klimatisch begünstigt (Jahresdurchschnitt 5° C) bei positiver Temperaturanomale im Winter. Der Ostgrönlandstrom, eine kalte, von Nordosten kommende Meeresströmung, vermischt auch auf dem isländischen Festlandssockel mit dem Wasser des Golfstromzweiges. Dies bewirkt ein reiches Meeresleben in Küstennähe, das die Grundlage für den Fischreichtum der isländischen Gewässer darstellt. Der Exporterlös durch Fischprodukte macht noch immer den größ-

ten Anteil aus (um 70%). Die große Abhängigkeit vom Fisch veranlaßte die Isländer, ihre Fischereigrenze ständig zu erweitern, von 3 auf 4 sm 1952, auf 12 sm 1958, auf 50 sm 1972 und auf 200 sm 1975, mit dem Ziel, die Fischereirechte zu wahren, die Fischarten zu schützen und die Fischereikontrolle auszuüben.

Der insulare Charakter des Landes bedeutet Isolation, die zugleich durch eine geostrategische Bedeutung der Insel für den nordatlantischen Raum (NATO und amerikanische Stützpunkte) seit dem Zweiten Weltkrieg und als Zwischenlandeplatz im transkontinentalen Flugverkehr durchbrochen worden ist. Island ist durch eine periphere Lage zu den industriellen Schwerpunkträumen Europas und zu den USA sowie durch eine starke Abhängigkeit vom Welthandel gekennzeichnet.

Die Insel, ein zum Teil stark gegliederter Block von 103 106 qkm mit etwa 500 km Ost-West- und 300 km Nord-Süd-Erstreckung bei rund 6000 km Küstenlinie, weist die in Tabelle 1 umrissene Bodennutzung auf.

Besiedelt sind Tiefländer, Buchten und Fjorde sowie der Küstensaum mit wechselnder Breite. Das Landesinnere ist unbewohnt. Der besiedelbare Raum liegt meist unter 200 m Höhe und wird häufig durch Steilwände zum Hochland hin abgegrenzt. Das Hochland besitzt zum Teil Gebirgscharakter (Höhen zwischen 1500 m und 2119 m) und wirkt als Regenfänger, vor allem im Süden und im Südwesten der Insel. Zusammen mit den Gletschern bildet es ein Potential für die

Tabelle 1: *Bodennutzung*

Produktivflächen	20,4 %	
davon: Kulturfläche	0,01 %	
Naturweiden	20,36 %	
Wald- und Buschwerk	0,03 %	
Unproduktive Flächen	79,6 %	
davon: Gletscher	11,65 %	
ohne Vegetationsdecke	67,96 %	

Nutzung von Wasserkraft, die für die Industrieansiedlung des Landes einige Bedeutung erlangt hat (z.B. Aluminiumschmelze ISAL mit einer Jahresproduktion von 74 000 t).

Geologisch wird die Insel durch ihre Lage auf einem global bedeutsamen „Riftsystem“, das für die starken geodynamischen Vorgänge in Island verantwortlich ist, bestimmt. Der Mittelteil der Insel ist durch mannigfaltige Dehnungsstrukturen gekennzeichnet, das heißt von aufreißenden Spalten und Gräben, Senkungen und Magmainstrusionen in den Zerrfugen, so daß sogenannte unterirdische „Wärmedome“ entstehen und es zu vulkanischen Ausbrüchen kommen kann.

Auswirkungen dieser Geodynamik sind Erdbeben (z.B. Kopasker am 13. 1. 1976 mit einer Magnitude von 6,0) mit den damit verbundenen Gefahren für Bauwerke und Infrastruktureinrichtungen, Felsstürze u.a. sowie Vulkanausbrüche (Nordostisland 1980 und 1975, Vestmannaeyjar 1973, Hekla 1970 und 1980 als jüngste Beispiele hierfür), die wiederum eine Gefährdung von Menschen und Sachen mit sich bringen können, entweder direkt durch die Lava (beim Ausbruch auf den Vestmannaeyjar mußte die Stadt von 5 000 Einwohnern evakuiert werden, 300 Häuser wurden zerstört) oder indirekt durch Aschenregen oder Gas (z.B. der verheerende Ausbruch von 1783, der große Weideflächen mit Asche bedeckte, was ein Tiersterben, eine Hungersnot und Seuchen nach sich zog), durch Gletscherrläufe (Eismassen, die über aktiven Vulkanen liegen und bei Tätigkeit rasch abschmelzen können), die im Süden Islands sich verheerend auswirken

können. Andererseits läßt sich die durch den Vulkanismus bedingte Erdwärme als geothermische Energie nutzen für Brauchwasser und Heizung (z. B. Reykjavik), für Infrastruktureinrichtungen wie Schwimmbäder oder für Gewächshäuser (z. B. die Gewächshausstadt Hveragerdi).

Entsprechend der Randlage und aufgrund des Inselcharakters beherbergt die Insel, die etwa die Flächen von Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und rund ein Viertel von Hessen zusammen umfaßt, nur 224 000 Einwohner (1978). Die statistische Einwohnerdichte liegt bei 2 E/qkm; sie ist die geringste in Europa. Die räumliche Verteilung und Entwicklung der isländischen Bevölkerung ist regional recht unterschiedlich (vgl. Abb. 2 und Tab. 2).

Im Südwesten, im Raum der Hauptstadt Reykjavik und in Reykjanes, leben fast 60 % der isländischen Bevölkerung. Dieser dichter besiedelte Raum hebt sich damit deutlich vom übrigen Raum ab, der zum Teil weniger als 1 E/qkm aufweist. Diese besondere Situation stellt recht unterschiedliche Anforderungen an die Planung. Zugleich bringt, durch ein räumlich ungleiches Bevölkerungspotential noch verstärkt, die unterschiedlich ausgeprägte Abhängigkeit von der Landwirtschaft (Milchwirtschaft und Schafzucht) und vom Fischfang Beschäftigungsprobleme mit sich. So sind Nord- und Ostisland weit stärker von den genannten Erwerbszweigen abhängig, als etwa der sozio-ökonomisch und infrastrukturell entwickelte Großraum Reykjavik oder auch West- und Südisland.

In Nord- und Ostisland liegen die Einkommen erheblich unter dem Landesdurchschnitt, die Arbeitslosigkeit ist infolge der Schwankungen beim Fischfang beträchtlich höher als in den südlichen und westlichen Räumen. Zusätzlich zieht die saisonale Beschäftigung im Fischfang und der Fischverarbeitung eine saisonale Arbeitslosigkeit nach sich. Die geringe Bevölkerungsdichte erhöht die Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Infrastruktur und bei der Kommunikation. Dies sind wesentliche Gründe für die erhebliche Landflucht, die durch strukturelle Maßnahmen abzufangen ist. Die jüngeren Bevölkerungsveränderungen zeigen eine gewisse Stabilisierung im ländlichen Raum.

Tabelle 2: *Bevölkerungsentwicklung nach Bezirken*

Bezirk	1930 = 100			Veränderung in %		Einwohner 1978	Dichte Einw./qkm	% - Anteil nach Bezirk.
	1960	1975	1978	1970-75	1975-78			
Reykjavik	251	294	288	4	-2,1	83 092	692,4	37,1
Reykjanes	311	542	584	19	7,7	48 810	27,1	21,8
Vesturland	125	147	148	6	1,2	14 214	1,5	6,3
Vestfirðir	80	76	79	-1	2,3	10 271	1,1	4,6
Nordurland vestra	103	102	106	2	4,2	10 516	0,8	4,7
Nordurland eystra	131	159	167	8	4,8	25 055	1,2	11,2
Austurland	99	115	120	6	5,0	12 600	0,6	5,6
Sudurland	116	138	142	4	2,9	19 319	0,8	8,6
Land insgesamt	163	201	206	7	2,2	223 877	2,2	100,0

Quelle: Framkvaendastofnun Ríkisins, Ársskýrsla 1978, S. 64, Reykjavik 1979.

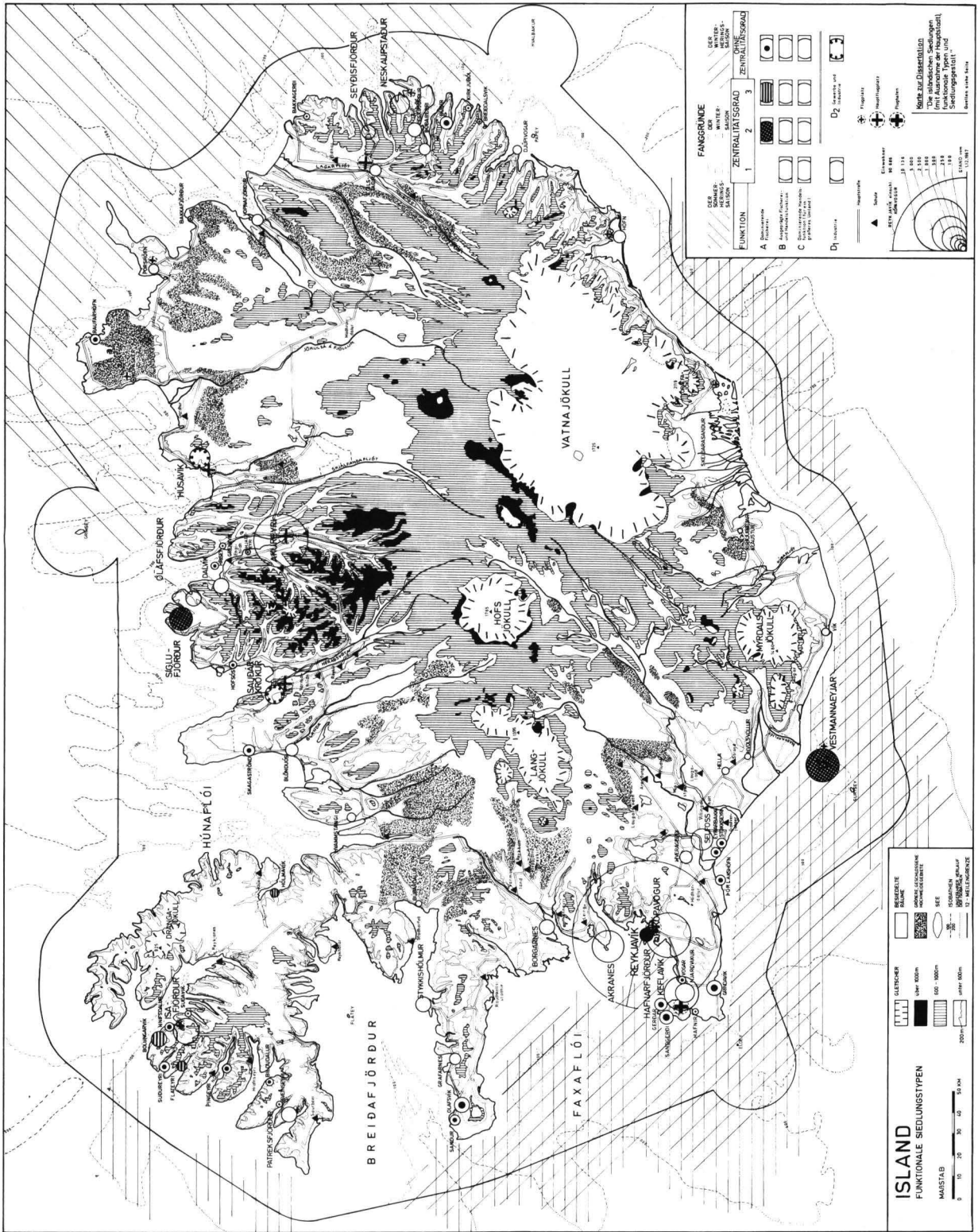


Abb. 1: Islands funktionale Siedlungstypen

Islands Verwaltungsstruktur

Island gilt als eine unabhängige Republik (Lýðveldið Ísland). Staatsoberhaupt ist der Präsident der Republik, der in geheimer und direkter Wahl auf 4 Jahre gewählt wird. Der Präsident übt gemeinsam mit dem Parlament (Althing) die Legislative, mit der Regierung die exekutive Gewalt aus. Er

ernennt und entläßt den Ministerpräsidenten, die Minister und Beamten, bestimmt die Zahl und die Aufgaben der Minister, führt den Vorsitz im Staatsrat und beruft das Althing zu seinen Sitzungen ein. Er hat ein beschränktes Vetorecht bei Gesetzesinitiativen sowie ein begrenztes Notverordnungs- und Begnadigungsrecht.

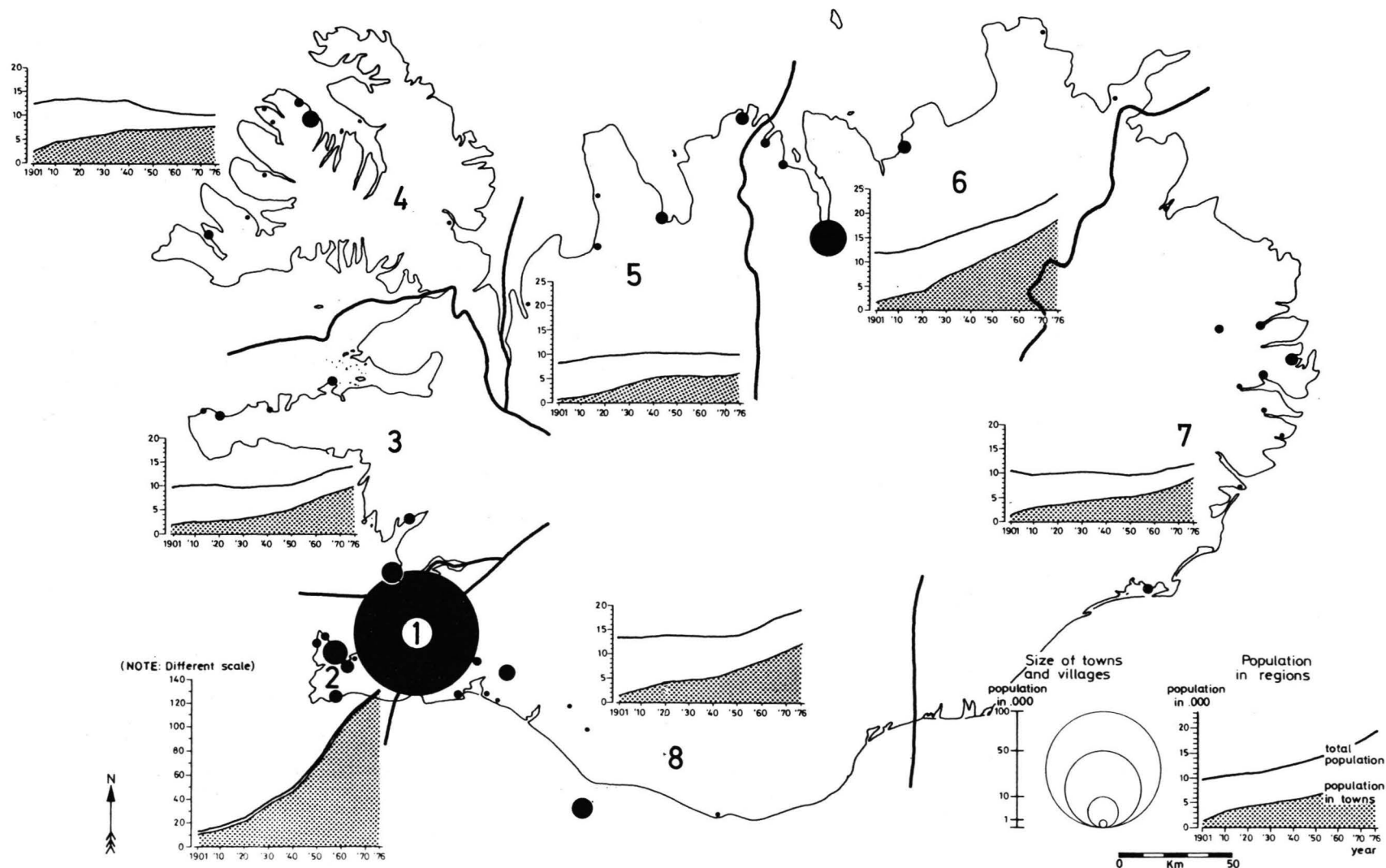


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 1901–1976 nach Bezirken und Ortschaften mit über 300 Einwohnern

1 Reykjavik
2 Reykjanes

3 Vesturland
4 Vestvirðir

5 Nordurland vestra
6 Nordurland eystra

7 Austurland
8 Sudurland

Quelle: Regional development and planning in Iceland. A brief summary. (Hrsg.:) Economic Development Institut, Department of Regional Development. – Reykjavik 1977.

Tabelle 3: Daten zur Beschäftigung

	Großraum Reykjavik	Island				Land insgesamt
		West	Süd	Nord	Ost	
Arbeitslosigkeit in % der Bevölkerung	1969: 0,6 1970: 0,3	0,7 0,2	0,3 0,2	2,4 1,8	1,5 0,9	1,0 0,5
Anteil der in der Fischerei Beschäftigten	1969: 4,7	11,5	11,5	9,1	19,0	14,2
Prozentuale Abweichung vom Landeseinkommen	+ 5,7	-7,1	-4,7	-9,5	-15,2	0

Quelle: OECD Economic Surveys, 1972.

Die Regierung besteht aus dem Premierminister und 9 Ministern, wobei einige zwei Ressorts verwalten (Büro des Ministerpräsidenten, Justiz und Kirchenangelegenheiten, Sozialministerium, Finanzen, Statistisches Amt, Gesundheit und soziale Sicherung, Industrieministerium, Landwirtschaftsministerium, Kultusministerium, Verkehrsministerium, Fischereiministerium, Außenministerium, Handelsministerium). Die Planungskontrolle im Kommunalen Bereich obliegt dem Ministerium für soziale Angelegenheiten, die Planung für den ländlichen Raum ist dem Landwirtschaftsministerium zugeordnet. Das Kabinett ist dem Althing verantwortlich. Das Althing kann gegen einen Minister einen „Mißtrauensantrag“ stellen.

Das Althing, dessen Tradition auf das Jahr 930 zurückführt, gilt als ältestes Legislativparlament Europas. Ihm gehören heute 60 Mitglieder an, die auf 4 Jahre nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden. 49 Sitze verteilen sich regional (5 und 6 je nach Einwohnerzahl der Region und 12 Sitze für Reykjavik) und 11 Sitze nach dem parteilichen Wahlergebnis.

Ein Drittel der Mitglieder zählt zum Oberhaus, zwei Drittel zählen zum Unterhaus. Beide Häuser können Gesetzesinitiativen einbringen, über die getrennt abgestimmt wird. Im Falle einer Nichteinigung können sie im Vereinigten Althing mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Der Haushalt und andere Finanzierungsgesetze werden grundsätzlich vom Vereinigten Althing beschlossen.

Die Verwaltungsgliederung umfaßt folgende Teilräume:

- 8 (Wahl-) Bezirke (kjordaemi),
- 23 Kreise (sýslur) mit Kreisräten von 3-8 Mitgliedern,
- 19 Städte (kaupstadir) mit Stadträten von 7-15 Mitgliedern,
- 210 (ländliche) Gemeinden (hreppur).

Im unbewohnten Landesinnern sind die Verwaltungsgrenzen nicht festgelegt. Daneben gibt es noch eine Reihe von Sonderverwaltungsräumen für die medizinische und tierärztliche Versorgung, für Schule, Kirche, Büchereien, Steuererhebung u. a.

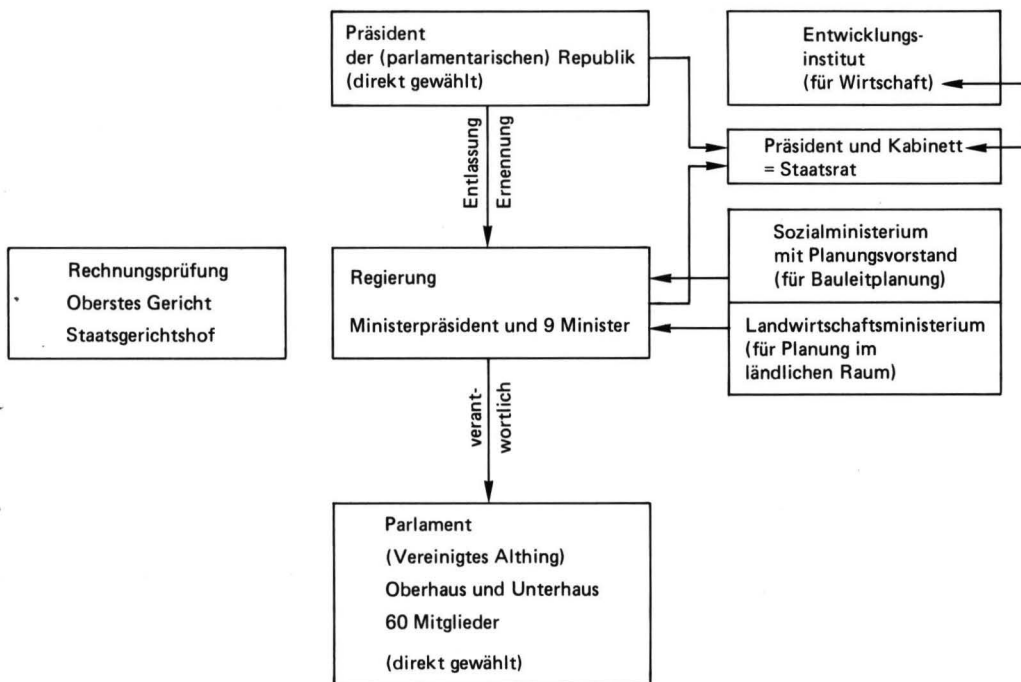


Abb. 3: Schema des Regierungsaufbaues

Islands Planungsinstitutionen¹

Die Prüfung und Entwicklung räumlicher Planungen und Planvorstellungen erfolgt – abgesehen von Fachplanungen – schwerpunktmäßig durch drei Stellen:

1. Ministerium für Soziale Angelegenheiten, dem ein „Planungsvorstand“ (Skipulagsstjórn) zugeordnet ist. Ihm obliegt die Aufgabe, die vorgelegten Planungsvorschläge zu bearbeiten sowie notwendige Neuplanungen und Planfortführungen in die Wege zu leiten. Der Planungsvorstand wird von einem Planungsdirektor (Skipulagsstjóri) geleitet und ist vom Minister für Soziale Angelegenheiten ernannt. Der Planungsdirektor führt im Auftrage des Ministeriums und des Planungsvorstandes die Planungsaufträge durch, macht soweit notwendig eigene Erhebungen und berät die Planungsentwürfe mit den Kommunen. Er bestimmt mit dem Planungsvorstand die Rangfolge der Planungsaufgaben und überwacht die Durchführung der geltenden Planungsbestimmungen. Die Kommunen mit über 100 Einwohnern sowie sogenannte „Gesetzliche Handelsplätze“ (Kleingemeinden mit Geschäftsniederlassungen) sind im Planungsgesetz von 1964 verpflichtet, dem Planungsdirektor einen „Flächennutzungsplan“ vorzulegen. Dieser soll Aussagen über Hauptverkehrsstraßen, Wohngebiete, Industriegebiete, Hafengebiete, Freiflächen sowie Verwaltungen enthalten.
2. Ministerium für Landwirtschaft, dem ein landwirtschaftliches Entwicklungsamt unterstellt ist. Dieses ist u. a. für die Planung im ländlichen Raum zuständig. Der Direktor dieses Amtes soll Untersuchungen über den ländlichen Raum ausführen lassen und Vorschläge für die Planung in ländlichen Räumen vorlegen, die von anderen zuständigen Stellen geprüft werden. Das Amt verfügt über Finanzmittel, die zweckbestimmt verwendet werden können.
3. „Entwicklungsinstitut“ (Frankvaemdstofnun Ríkisins), das dem Kabinett untersteht. Dieses Institut besitzt drei Abteilungen: eine Planungs-, eine Regional- und eine Darlehensabteilung. Der Tätigkeit liegen die Zielvorstellungen zugrunde, jedem Bürger einen Arbeitsplatz zu sichern, die natürlichen Lebensbedingungen zu bewahren sowie eine ausgeglichene regionale Entwicklung zu fördern. Im Institut stehen wirtschaftliche Aufgaben im Vordergrund. Ausbau und Entwicklung bestimmter Erwerbszweige können durch den Regionalfond gefördert werden, wobei die „Regionalpläne“ des landwirtschaftlichen Entwicklungsamtes zu beachten sind.

Das Entwicklungsinstitut wird von einem siebenköpfigen Direktorenausschuß geleitet, der vom Althing gewählt ist. Die Darlehensabteilung des Entwicklungsinstituts verfügt über Fördermittel in einer Höhe bis zu 2 % des Staatshaushaltes².

Die Vergabe der Gelder hat sich nach den Vorgaben der Planungs- und Regionalabteilung zu richten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Planungen in Island vom zuständigen Ministerium überwacht bzw. gesteuert werden. Abweichend zu unseren Planungsregelungen wird auch die kommunale Planung ministeriell überwacht. Grundlage hierfür ist ein Gesetz (Skipulagslög) vom 21. Mai 1964. Eine Regionalplanung, die die verschiedenen Belange koordiniert, wird ansatzweise in den Ministerien durchgeführt. Ein Gesamtentwicklungsplan liegt für das Land zur Zeit nicht vor.

Entwicklung der Planung in verschiedenen Bereichen

Die „räumliche“ Entwicklungsplanung in Island hat sich schrittweise entwickelt. In der ersten Phase, vor der Jahrhundertwende, geschah dies ohne staatliche Aufsicht und Einfluß, überwiegend durch die Eigeninitiative von Kaufleuten und Unternehmern. Die zweite Phase, etwa ab 1920, brachte staatliche Eingriffe, die vor allem im fiskalischen Bereich liegen, indem der Staat durch die Einführung von Steuern, Einfuhrzöllen, Konzessionsvergaben ans Ausland die Staatseinnahmen erhöhte und öffentliche Mittel für Investitionen und Aufbauprogramme in einzelnen Sektoren einsetzen konnte, wobei wirtschaftlicher Ausbau des Fischereiwesens, Wegebau (Brücken) und Hafenausbau einige Schwerpunkte darstellten.

Die dritte Phase kann mit Anfang der 50er Jahre angesetzt werden. Damals erließ das Althing erstmals einen Erlaß mit regionalpolitischem Charakter mit dem Bestreben, die Arbeitslosigkeit und den Mangel an Arbeitsplätzen in den Fischeisiedlungen entlang der Küste zu beseitigen. In den Jahren 1951–1961 gewährte das Ministerium für Soziale Angelegenheiten Zuschüsse und Darlehen an zahlreiche Gemeinden, um die Fischfangflotte und die fischverarbeitenden Betriebe zu modernisieren.

Zwei parlamentarische Empfehlungen des Althings 1953 und 1955, durch öffentliche Investitionen einen Ausgleich des regionalen Wachstums zu bewirken, scheiterten. 1962 wurde ein »Arbeitsbeschaffungsfond« (Stabilisierungsprogramm) eingerichtet, der 1966 durch einen erweiterten „Beschäftigungsausgleichsfond“ (Langzeit-Wirtschafts-Programm 1963–1966) abgelöst wurde. Mit Hilfe von Zuschüssen und Darlehen sollten ein umfassender Ausbau von Arbeitsplätzen und eine Diversifikation der Wirtschaft in den Problemgebieten bewirkt sowie lebensfähige Gebiete erhalten bzw. nicht aufgegeben werden. Ein öffentliches Zusatzinvestitionsprogramm von 1969 förderte den Ausbau der Wasserkraft, des Verkehrsweernetzes (Straße, Häfen und Flugplätze) sowie von Schulen u. a.

Die Aufgaben des Fonds wurden 1971 durch das Entwicklungsinstitut übernommen.

Der Versuch, die räumliche Entwicklungsplanung in drei Phasen zu gliedern, stellt eine sehr vereinfachte Übersicht der räumlichen Entwicklungsvorstellungen und der Entwicklungspolitik dar, die weiterer Vertiefung bedarf. An zwei Beispielen soll ansatzweise gezeigt werden, wie sich in Island räumliche Planung darstellt: am Bauleitplan Reykjavik³ und im Bereich des ländlichen Raumes.

¹ Für die Informationen hierzu sei an dieser Stelle der isländischen Botschaft in Bonn-Bad Godesberg gedankt.

² Regional development and planning in Iceland. A brief summary. (Hrsg.:) Economic Development Institut, Department of Regional Development. – Reykjavik 1977.

³ Master Plan for Reykjavik 1962–83. – Reykjavik 1966.

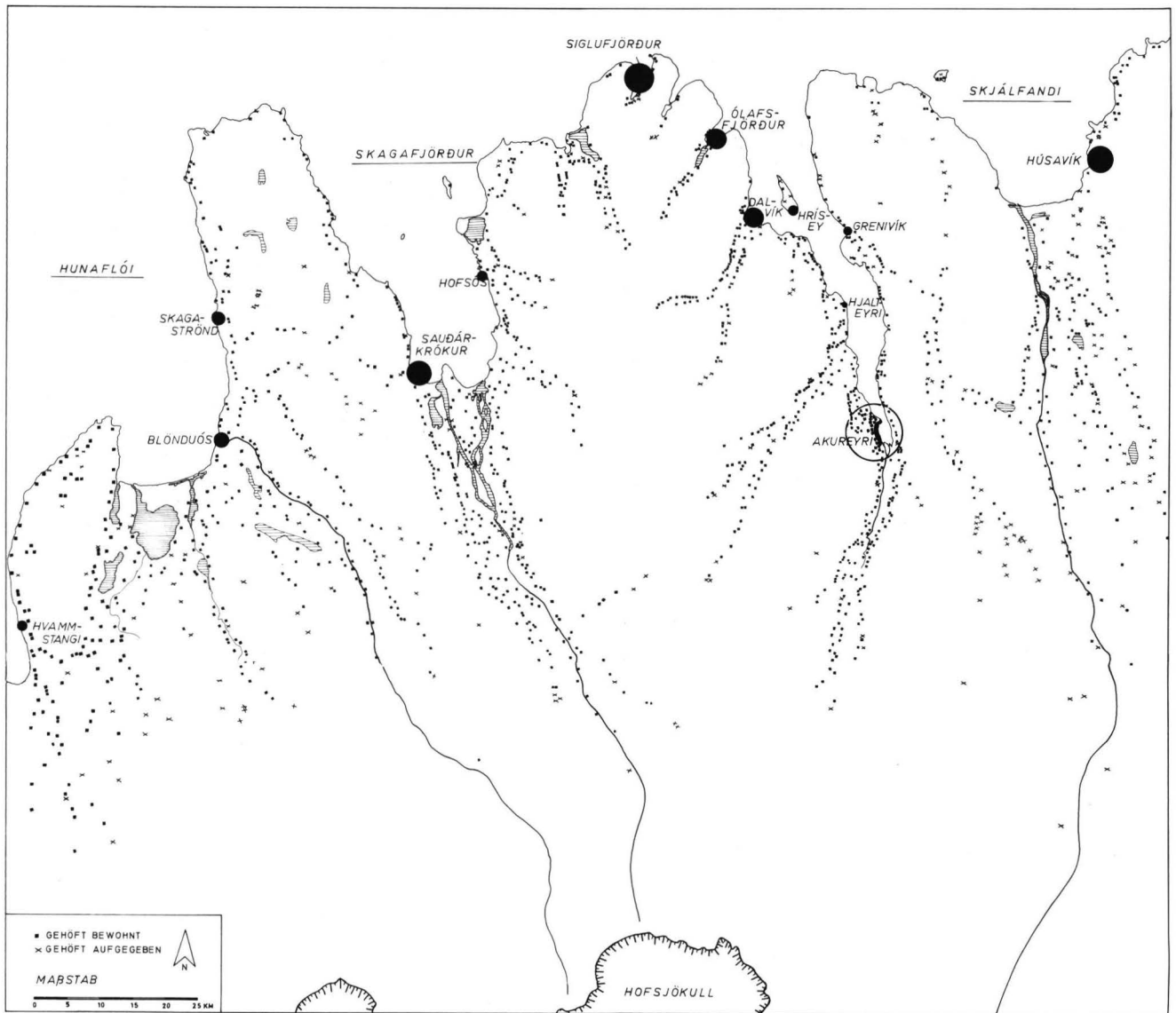


Abb. 4: Siedlungsstruktur im Norden Islands

Quelle: wie Abb. 1, S. 103

Bis etwa 1960 entwickelten sich viele Bereiche eigenständig und unkoordiniert. Die starke Zuwanderung in den Raum Reykjavik und die damit verbundenen flächenwirksamen Ansprüche zwangen die Verwaltungen dieses Raumes zum Umdenken. So verabschiedete der Stadtrat von Reykjavik 1960 eine Resolution, die wichtige Anstöße für die Planung in diesem Raum gab. Dazu gehörte der Auftrag an das Exekutivkomitee, sofort eine Zusammenarbeit mit dem Planungsvorstand und den benachbarten Kreisverwaltungen bezüglich eines Gesamtplanes (Entwicklungsplanes) für die östlich und südlich an Reykjavik anschließenden Gebiete aufzunehmen. Planungsexperten wurden hinzugezogen und zuständige Stellen aktiviert. Darüber hinaus forderte der Stadtrat von Reykjavik das Althing und das Kabinett auf, ein Planungsgesetz zu erarbeiten, das 1964 verabschiedet wurde und damit die Planungen auf eine Rechtsbasis stellte. Es entstanden die Untersuchungen „Das Zentrum Reykjavik“, „Verkehr in Reykjavik“ und „Reykjavik und Umland 1961“. Am letzten Bericht hat sich der Planungs-

vorstand beteiligt, da es sich hier um eine regionale Aufgabe handelte. Im Bauleitplan waren die drei Bereiche nicht getrennt zu behandeln. 1966 war der „Bauleitplan für Reykjavik 1962–1983“ abgeschlossen. Maßgeblich haben Architekten und Städteplaner aus Kopenhagen (Prof. P. Bredsdorff u. a.) mitgearbeitet.

Der ländliche Raum war stets ein Gebiet umfangreicher Entwicklungsnotwendigkeiten. Die Planung in diesem Bereich war bereits in der „Zweiten Phase“ durch die Genossenschaften und politisch durch die Bauernpartei intensiviert worden. Seit 1936 existiert eine Landgewinnungsbehörde (Landnam Ríkisins), die die Aufgabe hat, sich der verlassenen Gehöfte in Grenzlagen bzw. einsamen Gebieten anzunehmen. Sie kauft die Höfe auf und gibt Zuschüsse für die Errichtung neuer Gebäude bzw. zum Erhalt der alten. Dabei wird u. a. angestrebt, 3 bis 10 Höfe in unmittelbarer Nachbarschaft zusammen anzusiedeln, um Erschließungskosten zu senken und die Isolierung der Menschen zu verringern.

Bis in die 70er Jahre hat sich die Entwicklungspolitik auch darauf konzentriert, die Kommunikation zu verbessern und regionale Wachstumskerne im ländlichen Raum einzurichten, die zugleich Grundlage für eine vielfältige industrielle Entwicklung darstellen. Dazu gehört auch der Ausbau der Wasserkraft im Südwesten und Nordosten Islands (Langzeit-Wirtschafts-Programm). In einer industriellen Diversifikation sieht die Regierung einen Weg, sich von der starken Abhängigkeit von Fischfang und Landwirtschaft zu lösen. Die zweite Hälfte der 70er Jahre scheint zu zeigen, daß diese Politik einen gewissen Erfolg hatte, da die Landflucht sich verringert hat.

Die räumliche Entwicklung in Island verdeutlicht, daß mit Hilfe von „planerischen“ Maßnahmen den Nachteilen in diesem Raum entgegengewirkt werden muß. Dabei muß mit dem Mangel an Bodenschätzen, dem rauen Klima, dem Raum-Bevölkerungs-Verhältnis, der teuren Infrastruktur, dem kleinen heimischen Markt, der starken Abhängigkeit vom Außenhandel bei geringem Ausfuhrvolumen, dem instabilen Fischfang, der Gefährdung durch die Natur ebenso wie mit einer höchst unterschiedlichen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung gelebt werden. Gerade angesichts der Häufung so vieler nachteiliger Faktoren wird eine Koordinierung aller Maßnahmen besonders wichtig sein.