

Zur aktuellen Situation der Raumordnung in Island

Verstädterung und zunehmende Raumnutzungskonflikte als Hauptprobleme

Weitgehend unbemerkt von der mitteleuropäischen Fachöffentlichkeit vollziehen sich in Island seit einigen Jahren markante Veränderungen der Raumstruktur. Insbesondere die Verstädterung schreitet mit großen Schritten voran. Unangefochtener Hauptgewinner dieser Entwicklung ist die Stadtregion Reykjavík, in der inzwischen fast 60 % der Bevölkerung leben. Nicht nur die Vorstädte, sondern auch die Hauptstadt selbst weisen eine Zunahme der Einwohnerzahl auf: Nachdem Reykjavík im Jahre 1980 noch 83 449 Einwohner zählte, konnte die Stadt – begünstigt durch großzügige Baulandausweisungen – im Frühjahr 1992 die 100 000-Einwohner-Grenze überschreiten. Der dynamischen Entwicklung im Südwesten Islands steht eine Stagnation in anderen Landesteilen gegenüber, wobei in einigen peripheren Räumen Entleerungstendenzen bestehen. Seit einigen Jahren wird diskutiert, ob die bisherigen regionalpolitischen Förderungsstrategien erfolgreich waren, wobei häufig die mangelnde Koordination der Sektorpolitiken beklagt wird. Die entscheidende Frage ist, ob die vorhandene Siedlungsstruktur zukünftig in vollem Umfange aufrechterhalten werden kann. Als Alternative steht im Raume, unter Inkaufnahme der Aufgabe von Kleinstsiedlungen nur noch einzelne Zentralorte gezielt zu fördern, um dadurch die völlige Entsiedelung ganzer Landstriche zu verhindern.

Da sich gleichzeitig die Raumnutzungskonflikte in besiedelten wie unbesiedelten Teilräumen des Landes – in erster Linie durch den zunehmenden Strom einheimischer und ausländischer Touristen sowie durch Neu- und Ausbau der Infrastruktur – mehren, steht insbesondere die staatliche Raumordnung vor neuen Herausforderungen. Während diese Aufgabe früher in den Geschäftsbereich des Sozialministeriums fiel, ist seit dem 1.1.1991 – wie zuvor bereits in Dänemark und Norwegen – das Umweltministerium zuständig. Wichtige Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen liegen in der Hand eines fünfköpfigen Staatlichen Planungsrates (Skipilagsstjórn Ríkisins). Auf Vorschlag des Planungsrates ernennt der Minister einen Leitenden Landesplaner (Skipulagsstjóri Ríkisins), der mit seiner Landesplanungsbehörde (Skipulag Ríkisins) die eigentlichen administrativen Funktionen wahrnimmt. Die Rolle dieser bereits seit 1938 bestehenden Behörde hat sich in den

letzten Jahren grundsätzlich geändert: Definierte sie sich früher in erster Linie als "Planungsbüro" für die Kommunen, so hat sie sich mittlerweile zu einer modernen und zunehmend selbstbewußten Planungsinstitution entwickelt. Die Planaufstellung im Auftrag der Gemeinden ist bereits weitgehend ausgelaufen; stattdessen sind als Hauptaufgaben heute die Beratung von Kommunen und anderen Planungsträgern, die Koordinierung staatlicher Aktivitäten und die Aufsicht über die kommunale Planung in den Vordergrund gerückt.

Landesplanungsbehörde fordert kommunale Gebietsreform

Als erhebliches Problem sieht Skipulag Ríkisins die heutige kommunale Gliederung, d.h. die Aufsplitterung des Landes in Klein- und Kleinstgemeinden. Unterhalb der staatlichen Ebene ist das Land in 200 Gemeinden gegliedert. Zum Hochland hin sind die Gemeinden nicht eindeutig abgegrenzt; das unbewohnte Landesinnere ist keiner Gemeinde zugehörig. Regionale Gebietskörperschaften sind nicht vorhanden, doch ist das Land in Wahlkreise (Kjördaemi) und Polizeibezirke (Syslur) gegliedert. Daneben bestehen die regionalen Gliederungen der verschiedenen Sektorpolitiken. Da die kleinen Landgemeinden die ihnen obliegenden Aufgaben, z.B. im Schulwesen, in der Regel nicht alleine wahrnehmen können, haben sie sich häufig zu Zweckverbänden zusammengeschlossen (für die unterschiedlichen Aufgaben allerdings selten mit kongruentem Gebietszuschnitt). Eine gesetzliche Regelung aus dem Jahr 1985, nach der Kleinstgemeinden, die drei Jahre lang weniger als 50 Einwohner hatten, aufgelöst werden, hat die Zahl der Gemeinden bereits etwas reduziert (im Jahr 1982 bestanden noch 224 Gemeinden). Skipulag Ríkisins befürwortet eine Neugliederung Islands in insgesamt nur 25 Gemeinden, doch scheiterte eine grundlegende kommunale Gebietsreform bislang am Widerstand der recht einflußreichen lokalen Politiker. Mittlerweile scheint ein gewisses Umdenken zumindest beim kommunalen Spitzenverband in der Richtung einzusetzen, daß die vom Verband angestrebte Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben und damit eine Stärkung der kommunalen Ebene gegenüber dem Staat am ehesten durch die Aufgabenerledigung in größeren und administrativ leistungsfähigeren Einheiten zu erreichen wäre.

Landesweiter Raumordnungsplan noch nicht in Sicht

Ein landesweiter Raumordnungsplan ist für Island bislang nicht aufgestellt worden, obwohl die Schaffung eines solchen Instruments seit einigen Jahren diskutiert wird. Nach den Vorstellungen von Skipulag Ríkisins müßte ein solcher Plan nicht unbedingt direkte Rechtswirkung besitzen. Vielmehr sollte dieser vor allem Informationen (z.B. über Restriktionen der Raumnutzung) bereitstellen und Empfehlungen an die Adresse der Kommunen und anderer Planungsträger aussprechen. In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß landesweite Raumordnung in Island bis vor kurzem de facto kaum praktiziert wurde und

Nutzungsbeschränkungen für die offene Landschaft sicherlich noch unpopulärer sind als in anderen Ländern. Da auch auf der parlamentarischen Ebene eine zuverlässige Unterstützung der Raumordnung bislang nicht gewährleistet erscheint, ist ein besonders behutsames, primär auf Überzeugung abzielendes Vorgehen der Raumordnung erforderlich.

Hohe Priorität für eine flächendeckende Regionalplanung

Hohe Priorität mißt Skipulag Ríkisins dem Aufbau einer flächendeckenden Regionalplanung bei, die im Planungsgesetz nicht als Pflichtaufgabe definiert ist. Zwar eröffnet das Gesetz dem Umweltminister die Möglichkeit, für eine bestimmte Region die Aufstellung eines Regionalplans zu verordnen, doch wurde von dieser Bestimmung bislang kein Gebrauch gemacht. Skipulag Ríkisins setzt auch hier in hohem Maße auf Freiwilligkeit, und auf dieser Basis breitet sich die Regionalplanung allmählich über das Land aus. Inzwischen liegen für das Land bereits drei fertige Regionalpläne vor, fünf befinden sich in der Aufstellung und drei weitere in Vorbereitung. Etwas ungewöhnlich mag sein, daß die Gesamtzahl der Planungsregionen noch nicht exakt festliegt. Skipulag Ríkisins hat hierzu einen Vorschlag mit 19 Planungsregionen vorgelegt. Dieser ist auf eine weitgehende Akzeptanz gestoßen – Probleme gibt es lediglich mit der Planungsregion 19, die das gesamte unbewohnte Binnenland umfassen sollte. Obwohl hier aus unten noch näher dargelegten Gründen die Notwendigkeit zu einer vorausschauenden Gesamtplanung unbestritten ist, stellt sich der kommunale Spitzenverband gegen dieses Modell. Offenbar befürchtet er, daß der Staat hier wegen des Fehlens von Gemeinden im Binnenland eine zu starke Planungskompetenz bekommt.

Die Aufstellung eines Regionalplans erfolgt dezentral in der jeweiligen Region. Sie wird von einem zu diesem Zweck eingesetzten Lenkungsausschuß begleitet. Den Vorsitz dieses mit Repräsentanten der Gemeinden in der Planungsregion besetzten Gremiums führt ein Mitglied des Planungsrates beim Umweltministerium. Die eigentliche Planbearbeitung erfolgt entweder durch hierfür temporär eingestellte Fachleute oder durch freie Planungsbüros. Skipulag Ríkisins legt großen Wert auf eine fachliche Begleitung und Beratung der Regionalplanung. So ist eine Mitarbeiterin der Behörde ausschließlich mit dieser Aufgabe betraut. Die Veröffentlichung eines Handbuchs zur Regionalplanung steht bevor, das sich durch eine verständliche Darstellung, aussagekräftige Beispiele und ein ansprechendes (dänisch inspiriertes) Layout auszeichnet.

Sehr kritisch beurteilt Skipulag Ríkisins naturgemäß die verbreitete Ansicht vieler Gemeinden, wonach Regionalplanung ein temporärer Prozeß ist, der mit der Verabschiedung eines Regionalplans erst einmal abgeschlossen ist. Obwohl in den Lenkungsausschüssen eine positive Einstellung zur Aufstellung der Regionalpläne vorherrscht, ist die Akzeptanz für eine kontinuierliche und eigenständige Planung auf regionaler Ebene gering. Mit schlechtem Beispiel ist man diesbezüglich ausgerechnet in der Haupt-

stadregion vorangegangen. Nachdem das eigens gegründete "Planungsbüro für die Hauptstadtregion" den Regionalplan für Reykjavík und seine Nachbargemeinden in einem mehrjährigen Prozeß erarbeitet hatte, wurde es zum Jahresende 1987 wieder aufgelöst.

Sommerhausboom bedroht die freie Landschaft

Eingangs wurden bereits die Konflikte angesprochen, die sich aus der zunehmenden touristischen Inanspruchnahme von Natur und Landschaft ergeben. Ein auch in anderen nordeuropäischen Ländern bekanntes Problem stellt die Ausbreitung der Sommerhausbebauung in der freien Landschaft dar. In Island besteht die Besonderheit freilich darin, daß bis vor wenigen Jahren keine nennenswerten Beschränkungen für den Bau von Sommerhäusern bestanden – es lagen nicht einmal konkrete Zahlen über den Bestand vor. In den beiden letzten Jahrzehnten hat sich die Zahl der Sommerhäuser nahezu explosionsartig von schätzungsweise 2 300 im Jahr 1973 auf rund 7 700 im Jahr 1991 erhöht. Dabei ist der "Markt" noch lange nicht gesättigt; im Vergleich etwa mit Norwegen und Schweden, wo 21 bzw. 17 von 100 Familien ein Sommerhaus besitzen, sind es in Island nach Berechnungen von Skipulag Ríkisins erst acht von 100 Familien.

Um das Problem unter Kontrolle zu bekommen, hat Skipulag Ríkisins mit Hilfe der Gemeinden eine systematische Bestandserhebung durchgeführt und im Jahr 1986 eine Genehmigungspflicht für den Bau von Sommerhäusern eingeführt. Nunmehr müssen Bauwillige eine Reihe von hygienischen und technischen Auflagen erfüllen. Außerdem wird die Naturschutzbehörde beteiligt. Damit besteht zwar die Möglichkeit, das Schlimmste zu verhindern, doch bis zu einer echten vorausschauenden Planung von Sommerhausgebieten ist es noch ein weiter Weg. Ein völlig ungelöstes Problem stellt zudem die Ausbreitung von Sommerhäusern und Berghütten im Landesinnern dar. Gerade hier, wo der Bau von Ferienhäusern durch die wachsende Verbreitung von geländegängigen Fahrzeugen immer populärer geworden ist und auch der Wintertourismus einen wahren Boom erlebt, fällt die Kontrolle wegen der Gemeindefreiheit und Quasi-Gewohnheitsrechten zur Nutzung der Landschaft besonders schwer. In der raumordnerischen Steuerung dieser Entwicklung sieht Skipulag Ríkisins denn auch eine der vordringlichsten Aufgaben der Behörde in den kommenden Jahren.

Umweltanalyse, UVP und GIS auf dem Vormarsch

Der zunehmende Druck auf den Raum – etwa durch touristische Großprojekte (Hotels, Freizeitanlagen) oder durch Infrastrukturplanungen – hat dazu geführt, daß Skipulag Ríkisins mit der Durchführung von Umweltanalysen und Umweltverträglichkeitsprüfungen begonnen hat. Auch hier setzt die Behörde stark auf Freiwilligkeit bzw. die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten, da es für die

Durchführung einer UVP bislang keine gesetzliche Grundlage gibt.

Mit einem ersten Pilotprojekt einer auf gründlichen Umweltanalysen aufbauenden kommunalen Gesamtplanung für die Gemeinde Skútustadahreppur wurde im März 1991 mit Hilfe amerikanischer Experten begonnen. Besonders gründlich wird die Situation im Bereich des Mývatn, des wichtigsten touristischen Schwerpunktes im Norden Islands, analysiert. Die Situation am Mývatn ist besonders komplex, weil hier nicht nur intensive Planungen für Hotels und Sommerhausgebiete, sondern auch andere wirtschaftliche Nutzungsansprüche (Rohstoffabbau) bestehen.

Mit Hilfe der amerikanischen Experten wurde 1991 auch die erste "echte" UVP in Island für die Neutrassierung einer Hochspannungsleitung vom Fljótsdals-Kraftwerk in Ost-Island nach Akureyri im Norden durchgeführt. Erstmals hat Skipulag Ríkisins in diesem Verfahren die systematische Untersuchung und Bewertung von Trassenalternativen veranlaßt.

Landesweit ist kürzlich mit dem Aufbau eines Geographischen Informationssystems begonnen worden, wobei Skipulag Ríkisins mit dem Landesvermessungsamt und zahlreichen Fachbehörden zusammenarbeitet. Die Realisierung dieses Projekts befindet sich allerdings erst im Anfangsstadium; derzeit ist die Digitalisierung der ersten Blätter der Topographischen Karte 1:25 000 im Gange, auf deren Grundlage thematische Darstellungen entwickelt werden sollen. Der Aufbau des GIS ist ebenso wie eine verstärkte laufende Raumbbeobachtung als Ausdruck des Bemühens von Skipulag Ríkisins zu werten, zukünftig verstärkt auf das Prinzip "Steuerung durch Information" zu setzen.

Politische Unterstützung der Raumordnung muß gestärkt werden

Der vorliegende Situationsbericht sollte deutlich machen, daß Skipulag Ríkisins ein neues Rollenverständnis als eine in erster Linie auf Information und Überzeugung setzende Landesplanungsbehörde gefunden hat. Die größten Hindernisse für eine vorausschauende Raumordnung in Island dürften bislang noch in einer häufig vorherrschenden lokalen Sicht von Problemen, eingefahrenen Gewohnheitsrechten zur Nutzung der freien Landschaft sowie mangelnder politischer Unterstützung bestehen. Es ist zu hoffen, daß sich in der staatlichen und kommunalen Politik die Erkenntnis durchsetzt, daß eine langfristige Sicherung der häufig noch als unbegrenzt geltenden natürlichen Lebensgrundlagen nur durch eine konsequente Beobachtung, Steuerung und Koordinierung der Raumnutzungsansprüche, d.h. durch eine aktive Raumordnungspolitik, möglich ist.

Dr. Axel Priebes
Hastedter Osterdeich 194
2800 Bremen 1