

Hans-Joachim Schemel

# Regionalplanung und Golfsport

Ein Beitrag zur Problematik der Deregulierung am Beispiel Münchens

## *Regional Planning and Golf*

*A Contribution to the Debate on Deregulation: the Example of Munich*

### Kurzfassung

Ob die Anlage von Golfplätzen raumordnerisch vertretbar ist, wird zurzeit überwiegend nach Eignungskriterien von Mikrostandorten vor allem aus ökologischer Sicht beurteilt, weniger nach der Eignung von (gemeindeübergreifenden) Makrostandorten. Am Beispiel des zurzeit zwecks Fortschreibung in Überarbeitung befindlichen Regionalplanes München wird aufgezeigt, dass mit dem Argument der Deregulierung die bisher eindeutigen Aussagen zur Zulässigkeit von Golfanlagen infrage gestellt werden. Der Beitrag entwickelt regionalplanerische Kriterien zur Beurteilung von potenziellen Golfplatz-Standorten mit Blick auf größere Gebiete. In diesem Sinne wird die Vereinbarkeit von Golfplätzen mit dem Landschaftscharakter und mit dem Erholungsinteresse der Allgemeinheit erörtert und werden Kriterien vorgeschlagen, nach denen bestimmte Makrostandorte als für den Golfsport ungeeignet einzustufen sind.

### Abstract

*At present the question whether the construction of golf courses is defensible in spatial planning terms is predominantly evaluated according to suitability criteria of micro-locations, particularly from an ecological point of view, and less according to the suitability of macro-locations extending beyond municipal boundaries. Using the example of the regional plan for Munich, which is currently in the process of revision and updating, the article demonstrates that the argument of deregulation puts the previously clear statements on the admissibility of golf courses into question. The contribution develops regional planning criteria for the evaluation of potential golf course locations with reference to the broader regional context. In this respect the compatibility of golf courses with the character of the landscape and the recreational interests of the public is discussed, and criteria are suggested according to which certain macro-locations should be classified as being unsuitable for golf.*

### 1 Einführung

Im Folgenden geht es um die Standortkriterien für Golfplätze auf regionaler Ebene am Beispiel Bayerns und der Region München. Für diese Region wird zur Zeit der Regionalplan fortgeschrieben.

Die Zahl der Golfplätze ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen, in besonderem Ausmaß auch im Umland von München. Zurzeit gibt es in der Region München 26 Golfanlagen, weitere sechs sind geplant und haben bereits das Raumordnungsverfahren mit positivem Ergebnis durchlaufen (Reg.Obb., Stand 1999). Inzwischen hat die Golfplatzdichte einen Stand erreicht, bei dem es vielerorts nicht mehr um die Versorgung

von Bedürfnissen nach golfsportlicher Betätigung geht, sondern um einen Verdrängungswettbewerb zwischen Golfplatzbetreibern. In seinem Artikel „Schön aber pleite – Hinter Hochglanzprospekten steckt oft Not“ erwähnt der bekannte Golfexperte Dr. Billion nicht nur die in Konkurs gegangene Trägergesellschaft einer im Großraum München gelegenen Golfanlage, sondern weist ganz allgemein darauf hin, dass in Deutschland nicht wenige Golfanlagen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten stecken (Billion 1998). Um ihre Golfplätze im Süden Münchens besser auszulasten, haben kürzlich mehrere Golfplatzbetreiber ein gemeinsames Vermarktungskonzept erarbeitet. Die jungen Plätze seien auf mehr Gastspieler angewiesen, um überleben zu kön-

nen (Südd. Zeitung vom 19.10.1999). Als Konsequenz dieses enger gewordenen Marktes gewinnt die Standortfrage an Bedeutung: nicht nur für die bestehenden Golfplätze, sondern auch für die in Planung befindlichen Plätze, von denen sich die Betreiber einen finanziellen Erfolg erhoffen.

Ohne Zweifel zählt ein von Großstädten aus schnell erreichbarer Standort in einer besonders attraktiven Landschaft zu den heiß umkämpften Pluspunkten im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf um zahlungskräftige Golfspieler. Deshalb konzentriert sich die Nachfrage von Golfplatzbetreibern nach neuen Plätzen in den letzten Jahren in erster Linie auf entsprechende Regionen im Bereich von Verdichtungsräumen. Von der Standortnachfrage betroffen sind vielfach die reizvollsten Landschaften mit entsprechender Beliebtheit für landschaftsbezogene Erholungsaktivitäten der breiten Bevölkerung (Wanderer, Spaziergänger, Radfahrer). Ein prekäres Beispiel ist das beantragte Golfplatzprojekt in unmittelbarer Nachbarschaft zum weit bekannten Kloster Andechs am Ammersee, auf das weiter unten noch eingegangen wird.

Kann die Regionalplanung in einer solchen Situation lenkend eingreifen und, wenn ja, nach welchen Grundsätzen und mit welchen Argumenten? Es sind in diesem Zusammenhang nicht nur Fragen zur Wahl des Mikrostandorts zu beantworten, sondern aus regionalplanerischer Sicht vor allem Fragen zur Wahl des *Makrostandorts*: Welche Gründe sprechen dafür oder dagegen, einen (zusätzlichen) Golfplatz in attraktiven verdichtungsnahen Erholungsgebieten zu errichten? Die Frage nach der Vereinbarkeit von unterschiedlichen Formen der Erholung (hier: Golfsport contra allgemeine landschaftsbezogene Erholung) in einem größeren Landschaftsraum wurde in der Vergangenheit nur selten klar gestellt geschweige denn befriedigend beantwortet.<sup>1</sup> Aus der Sicht öffentlicher Belange sind Golfplätze, die im Hinblick auf den Außenbereich nicht zu den privilegierten, sondern nur zu den „sonstigen“ Vorhaben<sup>2</sup> zählen, bisher in erster Linie nach ökologischen Kriterien beurteilt worden. Bekanntlich greifen ökologische Argumente meist nur auf der Ebene des Mikrostandorts. Daher geht es im Folgenden schwerpunktmäßig um die Frage, ob es größere Räume mit besonderer Erholungseignung gibt, in denen Belange der Allgemeinheit der Errichtung eines Golfplatzes entgegenstehen.

## 2 Ziele der Landesplanung als Maßstab

Das Landesentwicklungsprogramm Bayern, in dem der politische Wille der verantwortlichen Entscheidungsträger auf Landesebene zum Ausdruck kommt, legt in

relativ allgemeiner Form raumbezogen dar, was unter den „Belangen der Allgemeinheit“ zu verstehen ist. Dort heißt es zu den Zielen der Erholung (B VII): „Bei der Ordnung und Entwicklung von Räumen soll dem Bedürfnis nach Erholung in umwelt- und sozialverträglicher Weise Rechnung getragen werden. Erheblichen Belastungen durch die Erholungsnutzung soll durch Lenkungs- und Ordnungsmaßnahmen entgegengewirkt werden.“ . . . „Beeinträchtigungen besonders empfindlicher Landschaften durch Golfplätze sollen vermieden werden.“ . . . „In Räumen, die durch die Erholungsnutzung stark belastet sind, soll sich ein weiterer Ausbau der Erholungseinrichtungen vor allem auf eine qualitative Verbesserung bestehender Einrichtungen beschränken.“

Im Begründungsteil des LEP werden die allgemeinen Ziele schon etwas konkretisiert. Dort heißt es unter anderem: „Golfplätze sind zur Vermeidung landschaftlicher Beeinträchtigungen so anzulegen, dass

- nur ökologisch belastbare Flächen in den Spielbetrieb und für sonst notwendige Nebenflächen einbezogen werden,
- der Landschaftscharakter durch die Golfplätze nicht nachteilig verändert wird,
- die Erholungsmöglichkeiten der Allgemeinheit weiterhin gesichert sind.

Vorrangig sollen für Golfplatzprojekte solche Standorte gewählt werden, die eine Verbesserung der landschaftlichen Situation durch die Anreicherung und Extensivierung intensiv landwirtschaftlich genutzter Flächen versprechen.“

Bei diesen für ganz Bayern geltenden und daher zwangsläufig allgemein gehaltenen Formulierungen bleiben natürlich einige Fragen offen. Interpretationsspielräume sind in diesem Zusammenhang z.B. mit folgenden Fragen angedeutet:

- a) Welcher Landschaftscharakter soll nicht nachteilig verändert werden? Was ist unter „nachteiliger Veränderung“ zu verstehen? Hier geht es um die Frage, was mit „besonders empfindlichen“ Landschaften, was mit den zu vermeidenden „Beeinträchtigungen“ gemeint ist und in welchen Fällen von einer „Verbesserung der landschaftlichen Situation“ (bedingt durch die Anlage eines Golfplatzes) gesprochen werden kann.
- b) In welcher Beziehung steht der Golfsport zu den „Erholungsmöglichkeiten der Allgemeinheit“? Hierbei spielt der unbestimmte Begriff „sozialverträglich“ eine Rolle. Welche Räume sind als „durch die Erholung stark belastet“ zu bezeichnen? Welchen Formen der Erholungsnutzung ist im Konfliktfall der Vorrang einzuräumen?

Um die Interpretationsmöglichkeiten der landesweit gültigen Ziele einzuschränken, sind diese auf regionaler Ebene weiter zu konkretisieren. Dazu heißt es im LEP: „Zur Lenkung der Golfplatzdichte können in den Regionalplänen entsprechende, auf spezifische Landschaftsräume zugeschnittene Ziele aufgestellt werden.“

### 3 Der Regionalplan als räumliche Konkretisierung der landesweiten Ziele

In dem *zurzeit gültigen* (1987/1990 beschlossenen) Regionalplan München sind „Erholungsgebiete“ abgegrenzt worden, um das Ziel „Sicherung der Erholungsnutzung“ erfüllen zu können. Freizeit- und Erholungseinrichtungen, die nicht vorrangig der innerörtlichen Erholung dienen, sollen in diesen Gebieten geschaffen werden. „Dabei sollen solche Einrichtungen bevorzugt werden, die den Erholungsuchenden ein Landschafts- und Naturerlebnis ermöglichen.“ Von den insgesamt 24 Erholungsgebieten der Region München werden drei, die im *südlichen* Nahbereich von München liegen, als durch Erholungsnutzung „überlastet“ bezeichnet. Es handelt sich um das von Erholungsuchenden aus München und auch von Urlaubern stark frequentierte „Fünfseen-Gebiet“ (mit Starnberger See und Ammersee) sowie um die ebenfalls für die allgemeine Erholung bedeutsamen Gebiete „Glonn“ und „Forste südlich Münchens“. Zurzeit befinden sich in diesen Erholungsgebieten sieben Golfplätze, davon fünf im Landkreis Starnberg (Fünfseen-Gebiet). Hier ist einer durch Erholungsnutzung bedingten Überlastung entgegenzuwirken.

Weiter heißt es im Hinblick auf Golfplätze: „In Gebieten mit besonders hoher ökologischer Bedeutung und landschaftlicher Qualität oder von besonderer Erholungsbedeutsamkeit sollen grundsätzlich keine Golfplätze angelegt werden.“... „Wegen der vielfältigen konkurrierenden Flächenansprüche in der Region München sollen Golfplätze vorrangig dort angelegt werden, wo sie zu einer ökologischen und landschaftlichen Aufwertung führen.“ In konsequentem Bemühen um klare Aussagen zur regionalen Standorteignung aus der Sicht öffentlicher Belange werden vom Regionalplan (gegenwärtige Fassung) Gebiete bezeichnet, die auf Grund ihrer hohen ökologischen und/oder landschaftlichen Bedeutung und/oder wegen ihrer Erholungsnutzung durch breite Bevölkerungskreise die Anlage eines Golfplatzes ausschließen:

- Landschaftsschutzgebiete, Naturschutzgebiete mit angrenzenden Pufferzonen, Wasserschutzgebiete, Bannwald, Wald, Waldsäume;

- Landschaften mit einem hohen Anteil an ökologisch wertvollen oder gering belastbaren Flächen (z. B. geschützte Landschaftsbestandteile, Wiesenbrütterlebensräume, kartierte Biotope);
- Bereiche mit überwiegend natürlichen und naturnahen Lebensgemeinschaften (z. B. die Mooregebiete im Ammer-Loisach-Hügelland), Uferbereiche an Flüssen und Seen, enge Tallagen;
- Flächen mit kleinräumigem Wechsel von Wald und Wiesen und attraktivem Landschaftsbild;
- kulturhistorisch und geomorphologisch bedeutsame Gebiete;
- wenig erschlossene Gebiete für die ruhige, naturbetonte Erholung;
- Gebiete, die von Rad- und Wanderwegen durchzogen sind;
- siedlungsnahe, fußläufig erreichbare Erholungsgebiete von Unterzentren und zentralen Orten höherer Stufen.

Einschränkend wird festgelegt, dass diese Ausschlussgebiete nur dann mit der Anlage von Golfplätzen unvereinbar sind, wenn sie „nicht kleinflächig“ sind oder wenn sie (wegen ihrer Kleinflächigkeit) nicht in die betreffende Golfanlage integriert werden können, ohne dass ihre Funktion dadurch beeinträchtigt wird.

Folgerichtig wird mit seltener Eindeutigkeit bestimmt, dass in den drei oben genannten „traditionellen Erholungsgebieten“ im Süden des großen Verdichtungsraumes München (z. B. im Fünfseen-Gebiet) keine neuen Golfplätze errichtet werden sollen. Diese Gebiete weisen die höchsten Besucheranteile innerhalb der Region auf und können als „überlastet“ bezeichnet werden. Demgegenüber ist vorgesehen, die Attraktivität der Naherholungsgebiete *nördlich* von München durch die Anlage neuer Erholungseinrichtungen zu verbessern.

Hier hat der Regionalplan eine klassische Lenkungsaufgabe wahrgenommen. Die Lenkungs-idee geht von der Vorstellung aus, dass eine besonders erholungswirksame Landschaft gerade im Umfeld von Verdichtungsräumen ein knappes Gut ist, dessen Verteilung nicht allein dem Mechanismus von Angebot und Nachfrage überlassen werden kann. Da die Anlage eines Golfplatzes, sofern er auf wirtschaftlich gesunden Füßen steht, in weniger prosperierenden Gebieten durchaus ein erwünschter Entwicklungsimpuls sein kann, liegt es auf der Hand, mit Hilfe der Regionalplanung ein solches raumbedeutsames Vorhaben so zu lenken, dass es im Sinne landesplanerischer Ziele den allgemeinen Nutzen mehrt. Auf der anderen Seite sind schädliche Effekte zu vermeiden, die durch zusätzliche Attraktionen in einem ohnehin schon stark frequentierten Erholungsraum zu erwarten sind. Eine solche Lenkung ist

bekanntlich nur bei solchen Erholungsangeboten möglich, deren Standortansprüche räumlich flexibel sind. Das gilt für den Golfsport in besonderem Maße, es sei denn, die Standortfrage wird allein aus der Perspektive eines Grundeigentümers gesehen.

Da sich die Regionalplanung in aller Regel aus einer beschränkten lokalen Sichtweise zu lösen vermag und die Interessen der gesamten Region im Blickfeld hat, kann in ihr das geeignete Instrument für solche übergemeindlichen Ordnungsaufgaben gesehen werden. Diesen Anspruch der übergeordneten Sichtweise muss die Regionalplanung jedoch immer wieder neu einlösen, um an ihrer Daseinsberechtigung keinen Zweifel aufkommen zu lassen. Gerade in Zeiten der Deregulierung, in denen sich die Kommunen zu Recht gegen jede nicht gut begründbare „Einmischung von oben“ zur Wehr setzen und als Bevormundung ablehnen, kommt es sehr auf die „guten Gründe“ an, die auf der regionalen Ebene ordnende, hinreichend konkrete Zielvorstellungen und lenkende Maßnahmen rechtfertigen.

Im Falle der Region München wird die zur Zeit in Arbeit befindliche *Fortschreibung des Regionalplans* diese Probe zu bestehen haben. Ein Beispiel: Seit Jahren plant das Klostergut Andechs, einen Teil seiner landwirtschaftlichen Flächen in einen Golfplatz umzuwandeln. Wie aus Zeitungsmeldungen zu entnehmen ist, hat der Antragsteller mächtige Befürworter auf seiner Seite, z.B. den Landrat, der als einflussreiches Mitglied des Regionalen Planungsverbandes bei der Neufassung des Regionalplanes eine gewichtige Stimme mitzureden hat. Der noch gültige Regionalplan hat jedoch mit seinen klaren Aussagen zur Mikro- und Makro-Standortfrage von Golfprojekten (s.o.) bisher diesem Vorhaben im Fünfseen-Gebiet einen Riegel vorgeschoben. Nicht nur die Lage in einem der drei überlasteten Erholungsgebiete im Münchner Süden schließt die Anlage eines Golfplatzes aus, sondern darüber hinaus sind mehrere zusätzliche (weiter oben zitierte) Golf-Eignungskriterien des bestehenden Regionalplanes im Falle Andechs nicht erfüllt. Zum Beispiel liegt der geplante Standort in einem Landschaftsschutzgebiet. Auch die hervorragende Bedeutung des Klosters und seiner landschaftlich äußerst reizvollen, bei Wanderern und Spaziergängern sehr beliebten Umgebung spricht für den strikten Vorrang der allgemeinen Erholung gegenüber einem konkurrierenden Flächenanspruch. Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, dass zurzeit „hinter den Kullissen“ um die Frage gerungen wird, wie mit der Golfplatzfrage im neuen Regionalplan umzugehen sei. Wird sich die Regionalplanung Bayerns im Hinblick auf die Standortwahl von Golfplätzen in Zukunft auf Aussagen (Kriterien) zur Mikroebene zurückziehen (wie es von interessierter Seite gewünscht wird), oder kann sie ihren Anspruch auf regionale Steuerung aufrecht erhalten?

#### 4 Kriterien der Standortwahl für Golfplätze in der Regionalplanung

Im Folgenden wird aus aktuellem Anlass erörtert, welche konkreten Ziele sich für die Regionalplanung aus den zitierten Zielen des Landesentwicklungsprogramms zur Standortfrage von Golfplätzen gut begründet ableiten lassen, um für die anstehende Entscheidung klare überörtliche Vorgaben liefern zu können.

Ein Golfplatzprojekt kann sich in Abhängigkeit von seiner Lage bzw. von der bisherigen klein- und großräumigen Flächennutzung sowohl positiv als auch negativ auf die Landschaft und ihre mehr oder weniger empfindlichen Funktionen auswirken. In der Fachliteratur stehen die Betroffenheit ökologischer Belange und die kleinräumig gegebenen Möglichkeiten der Konfliktvermeidung im Vordergrund der Aufmerksamkeit (vgl. z.B. Haber 1983, Schemel 1990 und Schemel/Erbguth 2000, BayLFU 1989, Barth 1991). Für die Lenkungsfunction der Regionalplanung sind neben den Kriterien der Wahl und Ausgestaltung von Mikrostandorten des Golfsports, die hier nicht weiter behandelt werden<sup>3</sup>, vor allem solche Kriterien von Interesse, die sich auf größere Räume beziehen lassen, d.h. auf Räume, die über mindestens ein Gemeindegebiet hinausgehen. Betrachtet werden im Folgenden regional bedeutsame Raumeigenschaften und ihre Vereinbarkeit mit der Anlage von (zusätzlichen) Golfplätzen. Dabei wird dem Grundsatz gefolgt, dass jede Überregulierung zu vermeiden ist, also nur überörtlich bedeutsame Auswirkungen zur Diskussion stehen, denen auf kommunaler Ebene allein nicht angemessen begegnet werden kann. Im Folgenden werden die aus dem BayLEP abzuleitenden Kriterien zur Makrostandortwahl von Golfplätzen anhand der am Ende des zweiten Kapitels aufgeworfenen Fragestellungen entwickelt.

##### 4.1 Golfplätze und „Landschaftscharakter“

Hier geht es nicht um Schutzgebiete für Grundwasser, Natur, Denkmäler usw., aus deren Schutzverordnung eindeutig die Nichtvereinbarkeit mit Golfplätzen hervorgeht (z.B. Nationalparke), sondern es geht um Erholungslandschaften außerhalb solcher strengen Schutzgebiete und um den Konflikt zwischen unterschiedlichen Erholungsansprüchen.

Gibt es einen großräumig definierten „Landschaftscharakter“, der mit der Anlage von Golfplätzen unvereinbar ist? Hier ist präziser zu fragen:

- a) Welcher Landschaftscharakter ist in einem Gebiet, in dem der Erholung der Allgemeinheit Vorrang eingeräumt wird, im Sinne dieser Vorrangfunktion besonders erhaltenswert?

b) Stellt die Anlage eines Golfplatzes eine erhebliche Beeinträchtigung dieses Landschaftscharakters dar?

**Zu a) „Erhaltenswürdigkeit“:**

In der Fachliteratur sind Kriterien für die besondere Erholungswirksamkeit von Landschaften entwickelt. Der Charakter der „bäuerlichen Kulturlandschaft“, die von relativ vielfältigen Nutzflächen der Land- und Forstwirtschaft geprägt ist (kleinflächiger Wechsel von Grünland, Acker, Wald), gilt als erholungswirksam, wobei der Wert des Gebietes für die allgemeine Erholung in Natur und Landschaft dann besonders hoch ist, wenn die abwechslungsreiche Nutzflächenstruktur noch angereichert wird durch Gewässer (Bäche, Teiche, Seen), bewegte Geländeformen (Berge, Hügel, Kleinrelief) und kulturhistorisch bedeutsame Objekte (wie Burgen, Schlösser, Klöster, alte Bauernhäuser), vgl. z. B. Kiemstedt (1967), Nohl (1977) und Hoisl (1998).

Das Bundesnaturschutzgesetz ebenso wie die Naturschutzgesetze der Länder bestimmen als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege die nachhaltige Sicherung von „Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ als Voraussetzung für die Erholung des Mensch in der Landschaft. In Landschaftsschutzgebieten ist eine solche traditionell bäuerlich geprägte Erholungslandschaft unter besonderen Schutz gestellt. Den sehr hohen Stellenwert der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung im Hinblick auf den unverwechselbaren Charakter (das „Wesen“) der Kulturlandschaft in einem Landschaftsschutzgebiet hebt z. B. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 26.2.1988 hervor. Im Hinblick auf eine geplante Golfanlage im Nahbereich von Hamburg heißt es dort: „Zu den wesentlichen Zielen des Landschaftsschutzes gehört nämlich auch, daß die Landschaft von wesensfremden Nutzungen verschont bleibt.“ . . . In Deutschland „wird das Wesen der Landschaft ganz wesentlich durch die herkömmlichen, seit Generationen gewachsenen Nutzungsarten geprägt. Diese Nutzungsarten sind die Land- und Forstwirtschaft.“ (OVG Lüneburg, AZ 1 OVG C 41/86).

Auch ohne Schutzstatus sind bäuerlich geprägte, vielfältige Landschaften dann von hervorragender Bedeutung für die Erholung, wenn sie durch naturräumliche Besonderheiten wie markante Felsen, Endmoränen, Drumlins, Schluchten oder Wasserflächen und/oder durch kulturhistorische Sehenswürdigkeiten wie Kapellen, Kirchen, Burgen usw. in exponierter Lage „gekrönt“ sind. So etwa zählt das Bayerische Landesamt für Naturschutz „kulturhistorisch bedeutsame Gebiete“ zu den Landschaftsbereichen, die „für die Anlage eines Golfplatzes nicht in Frage kommen“ (BayLfU, 1992). Hierbei geht es nicht etwa nur um den unmittelbaren Umriff im Sichtbereich solcher baulich markan-

ten Objekte, sondern um den kulturhistorisch geprägten Charakter der großräumigen Landschaft, in die diese Höhepunkte (als „kulturelle und touristische Highlights“) eingebettet sind.

Naturnahe und/oder kulturgeprägte, vielfältige Landschaften von bemerkenswerter Eigenart und mit hoher Erlebnisqualität sind unabhängig von ihrem Schutzstatus erhaltenswert (das heißt: sind gegen Beeinträchtigungen ihres Landschaftscharakters zu schützen), wenn diese Landschaften das Bedürfnis nach Naturgenuss einer großen Zahl von Erholungssuchenden zu erfüllen haben. Das ist regelmäßig bei attraktiven, gut erreichbaren Landschaften im Umkreis von Verdichtungsräumen der Fall. Hier ist eine „sozialverträgliche“ Erholungsnutzung dadurch gekennzeichnet, dass die Erholung der Allgemeinheit, die sich auf den besonderen Charakter solcher Landschaften bezieht (wie etwa im Falle des Fünfseen-Gebiets südlich von München), Vorrang genießt gegenüber solchen Formen der Erholung, die diese Vorrangnutzung einschränkt oder beeinträchtigt. Im Falle des Beispiels „Standort Andechs“ ist der Vorrang der allgemeinen Erholung unbestreitbar gegeben.

**Zu b) „Beeinträchtigung“:**

Um die Frage der Vereinbarkeit von Golfplätzen mit dem Charakter solcher Erholungsräume beantworten zu können, ist zu prüfen, ob als Folge einer Golfanlage mit einer Störung des Landschaftsbildes/Landschaftserlebens zu rechnen ist.

Die Beeinträchtigung des visuellen Landschaftserlebens hängt davon ab, ob sich ein Golfplatz in den unter a) geschilderte Landschaftscharakter integrieren lässt, oder ob er einen Fremdkörper im Landschaftsbild darstellt. Ein Golfplatz unterscheidet sich von einem land- und forstwirtschaftlich geprägten Landschaftsbereich durch seine bewusste Gestaltung nach gartenarchitektonischen Prinzipien. Die Aufteilung der Flächenkategorien (Spielbahnen, Greens, Abschläge, Sandbunker, Semi- und Hardrough) und die dazugehörige bauliche Infrastruktur (Abschlag- und Regenhütten, Clubgebäude mit Gastronomie, Geräte- und Lager-schuppen, Parkplätze usw.) vermitteln einen künstlichen Charakter. Diese Künstlichkeit kann zwar durch geschickte Bepflanzung und durch mehr Rauheflächen (Hardrough) abgemildert werden, sie ist jedoch dem Charakter einer bäuerlich geprägten Kulturlandschaft „wesensfremd“. In der Literatur wird einhellig eine erhebliche Veränderung des Landschaftscharakters als Folge eines Golfplatzes in einer zuvor bäuerlich geprägten Kulturlandschaft konstatiert (vgl. z. B. TU Berlin 1992, Amann 1989, Steinberg 1989). Steinberg (1989) beschreibt den künstlichen Charakter von Golfplätzen (im Unterschied zur traditionellen Kultur-

landschaft) als „gleichmäßigen, kurzgeschorenen Sportrasen über eine Fläche von 60 ha. Der bunte Patch-Work-Teppich von Mais, Getreide, Grünland wird durch eine hellgrüne Uniform ersetzt, notdürftig verziert durch unpassende Kunstnähte aus pflegeleichten Nadelgehölzen.“ Ein Golfplatz stelle einen Flächenanspruch unserer Freizeitgesellschaft dar, „die . . . ihren optischen Stempel in ungeahnten Dimensionen vorzugsweise den Landschaftsteilen aufdrückt, die noch Reminiszenzen an eine historische bäuerliche Kulturlandschaft aufweisen.“ Der künstliche Charakter von Golfplätzen bleibt auch dann bestehen, wenn es sich um einen sog. „landschaftlichen Golfplatz“ (mit relativ hohem Anteil an naturnahen Rauheflächen) handelt. Wegen ihrer Großflächigkeit (ca. 100 ha Gesamtfläche inkl. Rauheflächen bei 18 Löchern) wirkt die Anlage nicht nur aus der Nähe auffällig als „Fremdkörper“, sondern ist bei bewegtem Relief in aller Regel auch über weite Distanzen hin deutlich wahrnehmbar. Im Falle des geplanten „Standorts Andechs“ würde eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftserlebens zu erwarten sein.

Wenn in der Literatur oder in landesplanerischen Programmen im Zusammenhang mit Golfanlagen von einer „Verbesserung der landschaftlichen Situation“ die Rede ist, dann sind damit ökologische Aufwertungen gemeint, die nach einer kleinflächigen Bilanzierung der Flächentypen vor und nach der Anlage eines Golfplatzes möglich sind (vgl. Schemel/Erbguth 2000). Eine solche Aufwertung ist z.B. gegeben, wenn die Vornutzung (vor Realisierung des Golfplatzes) in hohem Maße durch landwirtschaftlich intensiv genutzte (Acker-)Flächen gekennzeichnet ist und durch den Golfplatz eine deutliche Extensivierung der Flächennutzung eintritt, indem ein hoher Flächenanteil des Platzes aus naturnahen Rauheflächen besteht. Diese rein nach ökologischen Kriterien bewertete positive Bilanz kann in bestimmten Fällen auch auf das visuelle Landschaftserleben übertragen werden, jedoch nur dann, wenn der Golfplatz in einer großflächig „ausgeräumten“ (monotonen, ästhetisch stark vorbelasteten) Landschaft angelegt wird. In einer durch kleinflächigen Wechsel aus Acker, Grünland und Wald geprägten vielfältigen Kulturlandschaft gehören Ackerflächen jedoch zum charakteristischen Erscheinungsbild. Ihre Umwandlung in Golfplatzflächen würden selbst bei einem hohen Anteil von Rauheflächen keineswegs zu einer Aufwertung des Landschaftsbildes/Landschaftserlebens führen.

#### 4.2 Golfplätze und „Erholung der Allgemeinheit“

Hier geht es um die Frage, ob der Nachfrage der Allgemeinheit nach attraktiven Erholungsangeboten in der

Landschaft in tolerablem oder in unverhältnismäßig hohem Maße Fläche zu Gunsten einer relativ kleinen Gruppe von Golfsportlern entzogen wird. Wie ist in diesem Zusammenhang die im LEP enthaltene Forderung nach Sozialverträglichkeit von Erholungsanlagen einzulösen? Weiter oben ist bereits ausgeführt worden, dass in stark frequentierten Erholungsgebieten im Umkreis von Verdichtungsgebieten (wie z.B. im Fünfseen-Gebiet südlich von München) die Erholungslandschaft grundsätzlich als knappes Gut einzustufen ist. Wird der Erholungsnachfrage auch dann in erheblichem Maße Raum entzogen, wenn – wie es inzwischen üblich ist – öffentliche Wege durch den Golfplatz führen? Hierbei geht es nicht nur um die Fläche, die vom Erholungsuchenden (dem Nicht-Golfer) unmittelbar betreten wird, sondern um den mit allen Sinnen wahrnehmbaren (wenn auch nicht betretbaren) Raum außerhalb der Wege. Es kann von einem Verlust an positiv erlebbarer Erholungslandschaft gesprochen werden, wenn diese Flächen einen abweisenden bis bedrohlichen Charakter annehmen. Verschiedene Autoren weisen auf die starke Minderung der Erlebnisqualität hin, wenn der die Golfanlage querende Erholungsuchende damit rechnen muss, von einem verirrtten Golfball getroffen zu werden (Amann 1989, Steinberg 1989, TU BERLIN 1992). Auf Golfplätzen mit öffentlichen Wegen stehen Schilder mit Aufschriften, die selbst bei objektiv geringer Gefahr die subjektive Risikoempfindung nicht zu dämpfen vermögen, z.B. „Bitte Vorsicht! Golfbälle von rechts“. Die Erholungsqualität für die Allgemeinheit ist auf einem solchen Platz erheblich eingeschränkt. Denn der Erholungsuchende fühlt sich hier nicht nur durch fliegende Golfbälle bedroht, sondern muss sich auf diesem Gelände auch als unerwünschter, nur geduldeter, die Golfspieler störender Eindringling vorkommen.

Der von der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg herausgegebene Leitfaden zur Planung und Beurteilung von Golfanlagen stellt zum möglichen Konflikt zwischen Golfsport und allgemeiner Erholung fest: „Gebiete, die eine besondere landschaftsbedingte Erholungseignung (sowohl für die stille, beschauliche Erholung als auch für die aktive Erholungsbetätigung) aufweisen, sind vor allem in der Nähe großer Siedlungen bzw. in Verdichtungsräumen für die Naherholung unverzichtbar; da Golfplatznutzung und allgemeines Erholungsbedürfnis nur in sehr eingeschränktem Maße miteinander vereinbar sind bzw. golfplatzgenutzte Flächen der erholungsuchenden Allgemeinheit entzogen werden (Gefahr durch fliegende Bälle; kein Betretungsrecht; Gefühl des Landschaftsentzugs; Verlust an Erlebbarkeit typischer, bisher gewohnter Kulturlandschaft; . . .), soll aus Gründen der Erhaltung von Erholungspotentialen und der Erholungsvorsorge

in dafür bedeutsamen Bereichen eine Golfplatzanlage vermieden werden" (LfU BW 1995). Im Falle des „Standorts Andechs“ ist ein gravierender Konflikt zwischen den Belangen der allgemeinen Erholung und den Interessen des Golfsports (hier genauer: den Interessen des Grundeigentümers) unübersehbar.

## 5 Schlussfolgerung für die Regionalplanung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in einer hochwertigen Kulturlandschaft bei starker Erholungsfrequenz im Umkreis von Verdichtungsräumen der allgemeinen Erholung der Vorrang einzuräumen ist. Von Seiten der Regionalplanung sollten entsprechende größere, gegenüber der Golfnutzung empfindliche Erholungsräume abgegrenzt werden, die folgende beiden Merkmale gleichzeitig erfüllen:

- Nähe zu Verdichtungsräumen mit entsprechend guter Erreichbarkeit und entsprechender Erholungsnachfrage,
- traditionell bäuerliche Kulturlandschaft mit hoher Erholungsqualität, die sich durch hochwertige und zugleich empfindliche (natürliche und/oder kulturhistorische) Raumausstattung auszeichnet.

Die so definierten und abgegrenzten Erholungsräume müssten groß genug sein, damit der zu erhaltende Landschaftscharakter als großer zusammenhängender Erlebnisraum wahrnehmbar bleibt, also nicht in Einzelteile zersplittert wird. Von der Größenordnung her dürfte ein solcher Erholungsraum in aller Regel ein Gemeindegebiet weit überschreiten.

Wird in einer nach den genannten Kriterien abgegrenzten Landschaft ein Golfplatz ausgewiesen, so ist mit einem unüberbrückbaren Konflikt zwischen den Ansprüchen der Allgemeinheit auf landschaftsgebundene Erholung einerseits und den Bedürfnissen der relativ kleinen Gruppe der Golfspieler andererseits zu rechnen. Um in solchen Landschaften eine schwerwiegende Beeinträchtigung der allgemeinen Erholung zu vermeiden, ist hier der genannte Konflikt zu Gunsten der Vorrangnutzung zu entscheiden. Aus regional- und landesplanerischer Sicht dürfen also in den hier skizzierten „Vorrangräumen für die Erholung der Allgemeinheit“ keine (weiteren) Golfplätze ausgewiesen werden.

Es bleibt abzuwarten, welcher Weg mit der Fortschreibung des Regionalplans München beschritten werden wird. Sollten die bisher geltenden, eindeutigen Kriterien so weit aufgeweicht werden, dass nicht einmal mehr die in diesem Beitrag formulierten Mindestmerkmale einer für Golfplätze unverträglichen Landschaft eine angemessene Würdigung erfahren, dann wird der ge-

plante Golfplatz in unmittelbarer Umgebung des Klosters Andechs genehmigungsfähig. Das wäre ein Indikator dafür, dass sich die Regionalplanung in dieser Region von Ihrem Anspruch auf regionale Steuerung nach überörtlichen Gesichtspunkten verabschiedet. Es gibt einen Punkt, an dem das grundsätzlich richtige (auf überregulierte Entscheidungssituationen bezogene) Bemühen um Deregulierung umschlägt in eine wider besseres Wissen vollzogene Kapitulation vor einflussreichen Interessengruppen, die ihre überörtlich raumbedeutsamen Vorhaben auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen verstehen.

---

## Anmerkungen

(1)

Der seltene Fall einer befriedigenden Antwort wird im Folgenden anhand des bestehenden Regionalplans München skizziert und gleichzeitig aufgezeigt, dass diese Lösung von politischer Seite nun infrage gestellt ist. Dies wird hier zum Anlass genommen, vertieft über die Begründbarkeit von regionalen Standortkriterien nachzudenken.

(2)

Golfplätze, die immer im Außenbereich errichtet werden, gelten laut Baugesetzbuch nicht als privilegierte Vorhaben, sondern als „sonstige Vorhaben“, die nur dann zulässig sind, wenn durch ihre Ausführung und Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Laut § 35 Abs. 2 Nr. 3 BauGB liegt eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange „insbesondere vor, wenn das Vorhaben . . . die natürliche Eigenart der Landschaft oder ihre Funktion als Erholungsgebiet beeinträchtigt.“

(3)

Sie werden hier nicht weiter behandelt, weil solche Kriterien zwar darauf hinwirken können, dass bestimmte Standortqualitäten eingehalten und kleinräumige „Tabuflächen“ berücksichtigt werden; diese Kriterien sind jedoch nicht dazu geeignet, die Vereinbarkeit bzw. Unvereinbarkeit von Golfplätzen mit größeren Landschaftsräumen festzustellen.

## Literatur

Amann, E. (1989): Hinweise zur Strukturierung von Erholungsbelangen der Allgemeinheit bei der Beurteilung stadtnaher Golfvorhaben. In: Landschaft und Stadt, H. 3

Barth, H. (1991): Zoologische Untersuchungen auf dem Golfplatz Iffeldorf. In: Schriftenreihe des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz, H. 108, München

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (LfU) (1989): Naturschutz und Golfsport. = Merkblätter zur Landschaftspflege und zum Naturschutz 2, München

Billion, F.: Schön aber pleite – Hinter Hochglanzaspekten steckt oft Not. In: Süddeutsche Zeitung v. 9./10.4.1998

Haber, W. (1983): Zur landschaftsökologischen Beurteilung von Golfplätzen. In: Golfmagazin, H. 3

Hoisl, R.; Nohl, W.; Engelhardt, P. (1998): Naturbezogene Erholung als Motor der Landschaftsbildentwicklung. In: Natur und Landschaft, H. 5

Kiemstedt, H. (1967): Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung. = Beiträge zur Landespflege, H. 1, Stuttgart

Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) Baden-Württemberg (1995): Verfahrensbezogene sowie methodisch-inhaltliche Hinweise für Planung und Beurteilung von Golfanlagen – Leitfaden. = Untersuchungen zur Landschaftsplanung 29, Karlsruhe

Nohl, W. (1977): Messung und Bewertung der Erlebniswirksamkeit von Landschaften. = KTBL-Schrift 218, Darmstadt

Schemel, H.-J. (1990): Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Golfplätzen im Rahmen von Raumordnungsverfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial 172, 12. Seminar für Landesplaner in Bayern, Hannover

Schemel, H.-J.; Erbguth, W. (2000): Handbuch Sport und Umwelt. Aachen: Meyer & Meyer Verlag

Steinberg, E. (1989): Golfplätze in der Region München – Situation und regionalplanerische Beurteilung. In: Landschaft und Stadt, H. 1

TU Berlin, Fachgebiet Regionale Naherholung und Tourismus (Hrsg.) (1992): Golfsportanlagen. = Materialien zur Planung. = Landschaft, Erholung, Tourismus, Nr. 2, Berlin

Dr.-Ing. Hans-Joachim Schemel  
Büro für Umweltforschung  
und Umweltplanung  
Altostraße 111  
81249 München  
E-Mail: schemeljh@aol.com.de