

KRISTIANE KLEMM

Methoden der Fremdenverkehrsplanung auf Landkreisebene als Planungsbeispiel für die Regional- und Landesplanung

Einleitung

Die Ursachen für die Zunahme des Erholungsverkehrs und die damit verbundene Forderung nach Erholungsplanung sind hinlänglich bekannt: Zunehmende Belastung am Arbeitsplatz, Umweltverschmutzung, steigende Einkommen, verlängerter Urlaub. Aus diesen Gründen müssen Grün- und Freizeitflächen nicht nur in unmittelbarer Wohnumgebung bedarfsgerecht ausgestaltet werden, sondern es werden auch Erholungsräume in außerstädtischen Bereichen erforderlich.

Auch zeigen die traditionellen Fremdenverkehrsgebiete bereits Überlastungserscheinungen, die neue Ausgestaltungs-konzeptionen im Sinne von Ordnungsmaßnahmen notwendig machen. In den letzten Jahren ist daher von seiten der Bundesraumordnung, der Länderregierungen und auf der regionalen Planungsebene ein verstärktes Interesse für den Ausbau von Erholungsgebieten im ländlichen Raum festzustellen. Beispiele dafür sind:

- das Tourismusprogramm der Bundesregierung¹,
- die Fremdenverkehrsprogramme der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz² und
- zahlreiche Fremdenverkehrsentwicklungspläne auf regionaler und kommunaler Ebene.

Für die ausführenden Organe der Landes- und Regionalplanung stellt sich zum einen die Aufgabe, geeignete Fremdenverkehrsgebiete auszuwählen und auszustatten, und zum anderen, durch gezielte Förderungsmaßnahmen (Investitionshilfen für das Fremdenverkehrsgewerbe und die öffentliche Infrastruktur) die Wirtschaftskraft und die Einkommensverhältnisse der ansässigen Bevölkerung zu verbessern.

Dies führt zu der Frage, in welchen Fällen Fremdenverkehrspläne notwendig werden. Unter dem Aspekt, daß die Fremdenverkehrsplanung nicht als isolierte und eigenständige Detailplanung zu verstehen ist, sondern vielmehr als koope-

orative Planung mit den zuständigen Ressorts verstanden wird, empfiehlt sich das Aufstellen von Fremdenverkehrsplänen bei folgenden Situationen:

1. bei bereits bestehenden Fremdenverkehrsgebieten, die Überlastungserscheinungen aufweisen;
2. bei Überlagerung verschiedener Erholungsarten (zum Beispiel Nah- und Ferienerholung);
3. bei Gebieten, die eine gute landschaftliche Eignung für die Erholung besitzen und für die eine deutliche Nachfrage besteht oder zu erwarten ist;
4. bei einer Förderung des Fremdenverkehrs, wenn eine gezielte Konzentration der Maßnahmen und eine interkommunale Abstimmung angestrebt werden.

Da sich in den ländlichen Räumen die kurzfristige Naherholung und der langfristige Erholungsreiseverkehr überlagern, ist eine getrennte Betrachtung hinsichtlich der Erholungsarten häufig nicht möglich. Im Folgenden wird daher als *Fremdenverkehrsplanung die Entwicklungsplanung von Erholungsgebieten in außerstädtischen Bereichen* verstanden.

Die zur Zeit bestehenden Fremdenverkehrspläne sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihres Umfanges, ihres Planungsinhaltes und ihrer Planungskonzeption. Der überwiegende Anteil der bisher erarbeiteten Pläne wurde auf Gutachterbasis oder im Rahmen von wissenschaftlichen Forschungsarbeiten erstellt. Bis auf die von den Wirtschaftsministerien der Bundesländer verfaßten Fremdenverkehrsprogramme sind nur wenige regionale Fremdenverkehrspläne behördenintern von den dafür zuständigen Ressorts erarbeitet worden. In Regionalplänen wird der Fremdenverkehr nur als einer von vielen Strukturbereichen berücksichtigt, ohne daß es dabei zu ausführlichen Planungsvorstellungen kommt. Da die Pläne und Programme der Länder nur die allgemeine Eignung von Fremdenverkehrsgebieten, die Auswahlkriterien und die Förderungsmaßnahmen wiedergeben, konkrete Planungsansätze, wie zum Beispiel die Relation zwischen Bedarfsstruktur und Entwicklungskonzeption, aber fehlen, so erbringen die Analyseergebnisse aus den Fremdenverkehrsplänen der Landkreise nicht nur für diese Planungsebene wichtige Hinweise und Erkenntnisse, sondern generell auch für die Regional- und Landesplanung.

Am Beispiel der Fremdenverkehrsentwicklungspläne der Landkreise Rotenburg, Waldeck, Brilon und Fulda soll ermittelt werden,

1. welchen Konkretisierungsgrad die Pläne erreichen können und sollen;
2. inwieweit eine Koordination mit anderen Fachplanungen erfolgt bzw. unter welchen Bedingungen sie erfolgen sollte;

1. Tourismus in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen und Ziele. Bundestagsdrucksache 7/3840 vom 1. 7. 1975.

2. Fremdenverkehrsentwicklungsprogramm. (Hrsg.:) Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. — Stuttgart 1971.
Fremdenverkehrsförderungsprogramm. (Hrsg.:) Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. — München 1974.
Landesentwicklungsplan. Fachplan Fremdenverkehr. (Hrsg.:) Der Hessische Minister für Wirtschaft und Technik. — Wiesbaden 1973.
Fremdenverkehrsprogramm Niedersachsen. (Hrsg.:) Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten. — Hannover 1974.
Entwicklungsprogramm für den Fremdenverkehr. (Hrsg.:) Ministerium für Wirtschaft und Verkehr von Rheinland-Pfalz. — Mainz 1971.

3. welche Planungskonzeptionen und -methoden sich erkennen lassen (zum Beispiel zeitliche und räumliche Schwerpunktbildungen, Finanzierungsmodalitäten, Zusammenarbeit mit der Bevölkerung);
4. welche politischen und regionalen Ziele die Pläne erfüllen sollen und mit welcher Stringenz die geplanten Maßnahmen von den Zielen der Fremdenverkehrsförderung, dem Bedarf an Erholungsgebieten sowie den natürlichen und strukturellen Gegebenheiten abgeleitet werden.

Für die Analyse sind daher weitere Fragen von besonderem Interesse:

- Wie werden die *Eignung* und der *Bedarf* für die Fremdenverkehrsentwicklung ermittelt?
- Sind die *Planungsmaßnahmen* der Struktur, den Planungszielen und dem Bedarf *angepaßt*?
- Welche *Ressorts* sind für die Fremdenverkehrsplanung zuständig?
- Welche *Prioritäten* werden gesetzt, und werden überhaupt *Alternativlösungen* vorgeschlagen?
- Ist eine *Planfortschreibung* vorgesehen, die sich den möglichen strukturellen Entwicklungen anpaßt?
- Welche *Realisierungschancen* bestehen durch gesetzliche Grundlagen und durch Finanzierungspläne?

Für eine derartige Untersuchung eignen sich die Fremdenverkehrsentwicklungspläne der Landkreise Rotenburg, Brilon, Waldeck und Fulda besonders gut. Die Planbearbeitung erfolgte innerhalb von gleichen administrativen Einheiten, und die Planungsvorstellungen wurden von der jeweiligen Kreisverwaltung selbst erarbeitet. Die naturräumlichen und klimatischen Gegebenheiten sind vor allem in den beiden Landkreisen Brilon und Waldeck sehr ähnlich. Es handelt sich in allen vier Fällen um Gebiete in Mittelgebirgslagen, um peripher liegende, ländliche Räume mit schwacher Wirtschaftsstruktur. Die Entwicklungspläne der Landkreise Brilon und Waldeck befassen sich mit dem weiteren Ausbau von traditionellen Fremdenverkehrsgebieten, während sich der Fremdenverkehr vor allem im Landkreis Rotenburg und zum Teil auch in Fulda erst in einer Aufbauphase befindet. Es wird daher auch zu untersuchen sein, inwieweit der unterschiedliche Ausbauzustand der Erholungsgebiete durch spezifische Planungsmaßnahmen berücksichtigt wird.

Die vorliegenden Pläne wurden nach einem einheitlichen Raster aufbereitet³. Die Grundlagen für die Bewertungskriterien ergeben sich aus einem hypothetisch erarbeiteten Ziel-system für die Fremdenverkehrsplanung sowie aus Planungsmängeln, die innerhalb der Regionalplanung festgestellt wurden⁴.

Analyse und Methode der Fremdenverkehrsplanung in den Landkreisen Rotenburg, Brilon, Waldeck und Fulda

1. *Grundinformation und Planungsanlaß*

Alle vier Pläne sind innerhalb der Kreisverwaltungen entstanden und dienen der Wirtschaftsförderung bzw. der Strukturverbesserung. Eine gesetzliche Grundlage, die eine Durchführung der Maßnahmen gewährleisten könnte, besteht nicht. Alle Pläne sind als Detailpläne bzw. als Richtlinien für die Fremdenverkehrsentwicklung im Rahmen von Kreisentwicklungsplänen zu verstehen. Anlaß für das Erstellen der Pläne *Rotenburg*⁵, *Waldeck*⁶ und *Fulda*⁷ war der Fremdenverkehrsentwicklungsplan des Landes Hessen. Der Entwicklungsplan *Brilon*⁸ (Nordrhein-Westfalen) orientiert sich an den Grundsätzen der Bundesraumordnung, den Richtlinien der Landesregierung zur Strukturverbesserung, dem Teilgebietsentwicklungsplan, dem Generalverkehrsplan und dem Strukturförderungsplan des Landkreises sowie am Landesentwicklungsplan I von Nordrhein-Westfalen. In diesem Plan kommt daher die Integrations- und Koordinationsbereitschaft mit den Zielen und Maßnahmen anderer Fachpläne am stärksten zum Ausdruck.

2. *Planungsziele*

Die Planungsziele liegen vorrangig in der *Förderung der Wirtschaft*. Auf eine notwendige Erhaltung von ökologischen Regenerationsräumen oder auch auf eine Überprüfung der landschaftlichen Eignung wird nicht eingegangen (vgl. Tabelle 1). Das mag daran liegen, daß man Ende der 60er Jahre — der Zeitraum, in dem diese Pläne entstanden sind — Probleme und Maßnahmen des Umweltschutzes noch nicht in dem Maße berücksichtigt hat wie heute, zumal das Umweltprogramm der Bundesregierung auch erst 1971 erschienen ist. Außerdem treten in diesen Landkreisen keine besonders starken Umweltbelastungen auf, und größere Verdichtungsgebiete liegen weiter entfernt.

Vorrangige Probleme dieser Landkreise sind die geringe Wirtschaftskraft und die Strukturmängel, die sich aufgrund der peripheren Lage ergeben. Aus dieser Situation heraus erhofft man sich durch die Entwicklung des Fremdenverkehrs eine *Steigerung der Wirtschaftskraft* und eine *Strukturverbesserung durch die Förderung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen*.

3 Dabei wurden einige Punkte aus einem „Aufbereitungsraster für Fremdenverkehrspläne“ übernommen, der vom Arbeitskreis „Raum und Fremdenverkehr“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erarbeitet wurde. Vgl.: Interner Arbeitsbericht über die Aufbereitung von Fremdenverkehrs- und Freizeitplanung. — Hannover 1975. (Unveröffentlichtes Manuskript.)

4 Wegen der Fülle der dazu notwendigen Literaturangaben wird auf eine ausführliche Darstellung von Einzelheiten verzichtet.

5 Entwicklungsplan des Landkreises Rotenburg. Fachplan Wirtschaftsförderung. Fremdenverkehrsplan. Ein Beitrag zur Regionalentwicklung der Region 3. — o. O. u. o. J.

6 Strukturförderungsplan Fremdenverkehr. Landkreis Waldeck. 1970—1975. — Korbach 1969.

7 Vorläufiger Fremdenverkehrsentwicklungsplan für den Landkreis Fulda. — Fulda 1970.

8 Entwicklungsplan für den Erholungsraum Hochsauerland als Schwerpunktmaßnahme zur Strukturverbesserung im Landkreis Brilon. Teilgebiet Fremdenverkehr. — Brilon 1968.

Die einseitig wirtschaftsfördernden Zielsetzungen sind teilweise verbunden mit dem etwas unrealistischen Wunsch, erhöhte Schlüsselzuweisungen (*Rotenburg*) zu erhalten, oder im Gegensatz dazu — wesentlich realistischer — einen schwerpunktmäßigen Einsatz der bereitgestellten finanziellen Mittel zu erzielen (*Waldeck, Fulda*). Auf Investitionshilfen für das private Beherbergungsgewerbe wird nicht eingegangen, obwohl gerade dieser Wirtschaftszweig eine Grundvoraussetzung für die Fremdenverkehrsentwicklung und damit für die Hebung der Wirtschaftskraft ist.

3. Die Bedarfsermittlung

Die Bedarfsermittlung, die zur Festlegung der notwendigen Ausbaumaßnahmen für die öffentliche Infrastruktur dienen soll, orientiert sich in den vorliegenden Plänen überwiegend an der Entwicklung der Übernachtungszahlen. Teilweise werden dabei auch die Lage zu den (potentiellen) Einzugsbereichen und die Konkurrenzsituation berücksichtigt. In welcher Form die Bedarfsermittlung in den einzelnen Plänen erfolgt ist, verdeutlicht die folgende Plananalyse:

Fremdenverkehrsplan Rotenburg:

Bedarf: Allgemeine Angaben zur Reiseintensität in der BRD 1954 und 1964; Bettenzahl und Übernachtungen in den Gemeinden.

Einzugsbereiche: norddeutsche Großstädte (namentliche Angaben).

Konkurrenz: Nachteile durch „fehlende Landschaftssensationen“.

Entwicklungsplan Brilon:

Bedarf: Die Entwicklung der Übernachtungszahlen 1960—1967 (Diagramm); die Bedeutung des Fremdenverkehrs in einzelnen Gemeinden, gemessen an den Übernachtungszahlen von 1967 (Karte); „unbefriedigende Kapazitätsauslastung“.

Einzugsbereiche: „Geringe Entfernungen zu dichtbesiedelten Industriebezirken“.

Konkurrenz: Keine Angaben.

Strukturförderungsplan Waldeck:

Bedarf: Übernachtungen pro Einwohner 1968; Übernachtungen pro Bett (Karte); Übernachtungen 1948—1968 (Tabelle); die durchschnittliche Aufenthaltsdauer 1967/68 im Vergleich zu anderen Fremdenverkehrsgebieten wie Oberbayern, Niederbayern, Niedersachsen, Südbaden usw. (Diagramm); Entwicklung der Betten- und Übernachtungszahlen 1948—1967 (Diagramm).

Einzugsbereiche: Lage im Raum — Entfernungen zu Verdichtungsgebieten in km (Karte).

Konkurrenz: „Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit durch Verbesserung des Komforts und der Leistungen im Fremdenverkehr“.

Fremdenverkehrsentwicklungsplan Fulda:

Bedarf: Gästebefragung; Anzahl der Betriebe, Gäste und Übernachtungen 1968—1970 (Text und Tabellen); Entwicklung der Übernachtungen 1950—1969; Trendprognose für die Urlaubsarten: Einfluß der Förderungsmaßnahmen, voraussichtliche Nachfrageentwicklung nach Freizeit und Fremdenverkehrsleistungen = 8 % Zunahme des Reiseverkehrs in Hessen (Untersuchung des Landes Hessen), Verdoppelung der Gästezahlen bis 1980. „Neue Ergebnisse einer Gästebefragung und die agrarstrukturelle Vorplanung sind abzuwarten“.

Einzugsbereiche: Nach Autobahnbau Zunahme des Naherholungsverkehrs aus dem Frankfurter Raum; Einzugsbereiche für den Urlaubsverkehr: Hessen, Nordrhein-Westfalen, Berlin usw. (Ergebnisse aus der Gästebefragung 1961 und der Gästeanmeldung von 1964).

Konkurrenz: Zahlreiche vergleichbare und entwicklungsfähige Erholungsgebiete zwischen Kassel und Fulda.

Alle Pläne versuchen mit Hilfe der Fremdenverkehrsstatistik den Beweis für die zunehmende Nachfrage zu führen. Während das erhobene Zahlenmaterial nur das Beherbergungsgewerbe betrifft, beziehen sich die in den Plänen vorgeschlagenen Maßnahmen ausschließlich auf den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Es fehlen Angaben über eventuell aufgetretene Überlastungen der vorhandenen Einrichtungen und Prognosen über die mögliche Nutzung neuer Infrastruktureinrichtungen. Die Hinweise auf die durchschnittliche Fremdenverkehrsentwicklung in der Bundesrepublik oder auf die Entwicklung anderer großer Fremdenverkehrsgebiete können die Forderung nach Infrastrukturausbau in den Fremdenverkehrsgemeinden nicht genügend absichern; der durch diese Angaben festgestellte Trend kann nicht auf den eigenen Raum übertragen werden, ohne daß dabei die Unterschiede in der Raumstruktur und die Größe des jeweiligen Gebietes berücksichtigt werden.

Der Versuch einer Bedarfsanalyse ist im Landkreis *Fulda* im Hinblick auf die Zielgruppen und die Erholungsarten zum Teil geglückt, indem man eine Gästebefragung durchgeführt und ausgewertet hat. Die Konkurrenzsituation, die sich aufgrund der räumlichen Lage zu anderen Fremdenverkehrsgebieten ergibt, wird deutlich hervorgehoben und für die Ausbaumaßnahmen zunächst eine abwartende Haltung empfohlen.

Der Entwicklungsplan *Brilon* weist bei einer allgemein sehr hoch liegenden Übernachtungsquote auf eine unbefriedigende Kapazitätsauslastung in einigen Gemeinden hin. Es handelt sich dabei aber um solche Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage im Gegensatz zu den übrigen Gemeinden keine Wintersportmöglichkeiten anbieten können, in denen also eine ähnlich hohe Auslastung wie in den Wintersportorten ohnehin nicht möglich ist. Hier ist man der Meinung, daß die unzulängliche Grundausrüstung nicht zuletzt auf die noch fehlende Anziehungskraft zurückzuführen ist. Dahinter steht aber der übertriebene Anspruch, alle Gemeinden des Landkreises zu Erholungsorten auszubauen. Eine Überprüfung der Erholungsseignung wird nicht in Erwägung gezogen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten in den Zielen, der Bestandsanalyse und den Planungsmaßnahmen der Fremdenverkehrsentwicklungspläne von Rotenburg, Brilon, Waldeck und Fulda

Strukturbereich	Rotenburg			Brilon			Waldeck			Fulda		
	Ziel	Bestandsanalyse	Planungsmaßnahme	Ziel	Bestandsanalyse	Planungsmaßnahme	Ziel	Bestandsanalyse	Planungsmaßnahme	Ziel	Bestandsanalyse	Planungsmaßnahme
Vegetation		X				X			X		X	X
Nutzung		X				X			X			X
Relief											X	
Gewässer					X	X		X				X
Klima		X									X	
Überprüfung der landschaftlichen Eignung												
Sicherung von Freiflächen			X			X						
Rekultivierung									X			X
Natur- und Landschaftsschutz				X	X			X	X		X	X
Naturparke					X			X			X	
Vermeidung von Überlastungen											X	
Vermeidung von Umweltbelastung									X			X

Der Landkreis *Waldeck* bringt zum Ausdruck, daß Maßnahmen, die im Interesse einer Steigerung des Fremdenverkehrs getroffen werden, auch unmittelbar der gesamten einheimischen Bevölkerung dienen. Unter Hinweis auf Prognosen des Bundeswirtschaftsministeriums über das steigende Einkommen der Bevölkerung bis 1980 und aufgrund der Tatsache, daß bisher (1968) nur 50 % der bundesdeutschen Bevölkerung in Urlaub fahren, erwartet auch der Landkreis *Waldeck* eine erhebliche Zunahme der Übernachtungszahlen. Da die Ansprüche steigen, „müssen Komfort und Leistungen im Fremdenverkehr verbessert werden, um konkurrenzfähig zu bleiben“. Man verweist auf die Zunahme der Übernachtungen von 1948 bis 1968 und auf die überdurchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste im Ferienland Waldeck von 13 Tagen gegenüber Fremdenverkehrsgebieten wie Oberbayern, Südbaden, Niedersachsen mit ca. 5—6 Tagen, wobei übersehen wird, daß diese Angaben für wesentlich größere Regionen gelten, die gleichzeitig auch den kurzfristigen Geschäftsreiseverkehr beinhalten. Weiterhin müsse das private Beherbergungsgewerbe zu Investitionen angeregt werden, für die das Land Hessen Zinszuschüsse bewilligt; eine Bemessungsgrundlage für Kapazitätserweiterungen wird jedoch nicht angegeben.

Der Entwicklungsplan *Rotenburg* begeht nicht den Fehler, die positive Gesamtentwicklung der allgemeinen Reiseintensität in der Bundesrepublik zum Anlaß zu nehmen, diesen Trend auch auf den eigenen Landkreis zu übertragen. Nach-

teile für die Fremdenverkehrsentwicklung werden zum einen in der fehlenden landschaftlichen Attraktivität gesehen und zum anderen in der kurzen Saison (Juni-August). „Ein Gebiet wie der Landkreis Rotenburg wird nach seiner landwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur nicht hoffen dürfen, daß ein entscheidender wirtschaftlicher Aufschwung ausschließlich durch eine günstige Entwicklung des Fremdenverkehrs erreichbar ist“. Der Erholungsschwerpunkt soll entsprechend der landwirtschaftlichen Struktur in „Ferien auf dem Bauernhof“ liegen. Es wird darauf hingewiesen, daß für die Entwicklung des Fremdenverkehrs andere Maßnahmen notwendig sind als in Gebieten, in denen der Fremdenverkehr bereits stärker ausgeprägt ist, so vor allen Dingen die Verbesserung der infrastrukturellen Grundausstattung. Der Plan von *Rotenburg* versteht sich von daher auch als „Leitfaden für die Entwicklung des Fremdenverkehrs“.

Insgesamt ist festzustellen, daß eine genaue *Bedarfsermittlung in keinem Plan* vorgenommen wurde. Es fehlen Relationen zwischen der Fremdenverkehrsintensität und dem notwendigen Infrastrukturausbau. Es bleibt in allen Fällen bei der allgemeinen Feststellung, daß aufgrund von zunehmenden Übernachtungs- und Gästezahlen und aufgrund der gestiegenen Ansprüche die Infrastruktur zu verbessern und auszubauen sei. Die dadurch erzielte Strukturverbesserung diene gleichzeitig auch der einheimischen Bevölkerung.

Zu berücksichtigen ist jedoch, daß es sich bei den vorliegenden Plänen überwiegend um Entwürfe oder Richtlinien

Tabelle 2: Die Berücksichtigung der Siedlungsgestalt in den Zielen, der Bestandsanalyse und den Planungsmaßnahmen der Fremdenverkehrsentwicklungspläne von Rotenburg, Brilon, Waldeck und Fulda

Strukturbereich	Rotenburg			Brilon			Waldeck			Fulda		
	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme
Ortsbildpflege	X		X			X			X			X
Sanierung				X		X						X
Denkmalschutz	X			X		X			X			
Vermeidung von Zersiedlung									X			

für die Fremdenverkehrsentwicklung handelt. Es wird zum Teil ausdrücklich auf eine abwartende Haltung bezüglich der Ausbaumaßnahmen hingewiesen.

4. Vergleich der strukturellen Ausgangslage mit den Planungsvorstellungen

Die von Wagener⁹ festgestellten Planungsmängel „geringe Operationalität“ und die „wenigen Maßnahmebezüge“ zwischen den verkündeten Zielen und den Planungsmaßnahmen selbst führen zu der Fragestellung, ob diese Mängel auch in den vorliegenden Fremdenverkehrsplänen enthalten sind. Mit welcher Stringenz werden die geplanten Maßnahmen von den Zielen der Fremdenverkehrsförderung sowie den natürlichen und strukturellen Gegebenheiten abgeleitet?

Für die Fremdenverkehrsplanung zum Beispiel ist es von Interesse, welche Elemente innerhalb eines Strukturkomplexes (wie die natürlichen Gegebenheiten) für die Entwicklung von Erholungsgebieten wichtig sind, um damit zum einen die Eignung überprüfen zu können und zum anderen eine sinnlose, zum Teil überladene und zusammenhanglose Bestandsaufnahme zu vermeiden.

Am Beispiel einiger Strukturmerkmale werden Inhalt und Methode der Bestandsaufnahme aufgezeigt und mit den entsprechenden Planungsmaßnahmen und -zielen verglichen.

4.1 Die natürlichen Gegebenheiten

Für die Eignung eines Erholungsgebietes spielen die natürlichen Faktoren die bedeutendste Rolle. Für die Planung ist es daher wichtig, in diesem Bereich eine Strukturanalyse

durchzuführen und, darauf aufbauend, den landschaftlichen Gegebenheiten entsprechend eine Entwicklungskonzeption zu erarbeiten.

Mit Hilfe des Rasters wurden die einzelnen Pläne analysiert und die genannten Strukturmerkmale zunächst stichpunktartig zusammengetragen. Im Folgenden sind die Schwerpunkte in einer Tabelle (vgl. Tab. 1) zusammengefaßt, ohne daß dabei eine inhaltliche Wiedergabe erfolgt. Es kann hier also nur ein Überblick vermittelt werden über Merkmale, die für wichtig gehalten werden, und ob diese in den Planungszielen, in der Bestandsanalyse und in den Planungsmaßnahmen berücksichtigt worden sind. In den Tabellen ist dies durch ein Kreuz gekennzeichnet.

Zunächst ist festzustellen, daß die natürlichen Grundbedingungen zwar überwiegend erkannt, in der Zielsetzung jedoch nicht zum Ausdruck gebracht werden. Eine Überprüfung der landschaftlichen Eignung steht in keinem Fall zur Debatte, was für den Landkreis Rotenburg empfehlenswert erscheint und zur Vermeidung von Überlastungen auch für die Landkreise Brilon und Waldeck zumindest angesprochen werden müßte.

In der Bestandsanalyse gehen die Pläne von Brilon und Waldeck nur auf bestehende Naturparke ein und weisen allgemein auf die landschaftlich reizvolle Lage hin.

Rotenburg macht Angaben über die klimatischen Bedingungen sowie über die Verteilung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen.

Der Entwicklungsplan Fulda stellt vor allem die klimatischen Gegebenheiten in den Vordergrund, wobei detaillierte Angaben über die Häufigkeit der Nebeltage und die Luftreinheit wiedergegeben werden. Nebeltage treten im Sommer äußerst selten auf, und Luftverschmutzungen sind in diesen Räumen im einzelnen nachweisbar. Spezialuntersuchungen ähnlicher Art werden erst dann notwendig, wenn es um die Vergabe von Prädikaten für einzelne Erholungsorte geht; das gleiche gilt auch für geologische Untersuchungen vorhandener Mineralquellen zur Heilanwendung, wie sie im Landkreis Fulda auftreten.

9 Wagener, F.: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung. — Hannover 1972. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80. S. 51 f.

Tabelle 3: Die Berücksichtigung der Infrastruktur in den Zielen, der Bestandsanalyse und den Planungsmaßnahmen der Fremdenverkehrsentwicklungspläne von Rotenburg, Brilon, Waldeck und Fulda

Strukturbereich	Rotenburg			Brilon			Waldeck			Fulda		
	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme	Ziel	Be-stands-analyse	Pla-nungs-maß-nahme
Ver- und Entsorgung	X	X	X	X		X	X		X			
Verkehrswege	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Soziale und kulturelle Einrichtungen	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Touristische Infrastruktur	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Trennung von Nah- und Ferienerholung				X		X			X		X	X

Als Hilfsmittel für eine sinnvolle Bestandsaufnahme der natürlichen Gegebenheiten können die verschiedenen Methoden der Landschaftsbewertung¹⁰ herangezogen werden. Für die natürliche Eignung von Erholungsgebieten haben sich dabei vor allem fünf Faktoren als relevant erwiesen:

1. die Vegetation (Waldränder);
2. die Nutzung (Waldanteil, landwirtschaftliche Nutzfläche);
3. das Relief (Reliefenergie, Oberfläche);
4. die Gewässer (vorhandene Gewässer und Gewässerränder);
5. das Klima (Bioklimatische Reizstufen¹¹ oder Aufgliederung nach Temperatur, Niederschlag, Sonnenscheindauer und Höhenlage).

Die Erhebung dieser Daten ist im wesentlichen unproblematisch, da keine Sonderuntersuchungen erforderlich sind. Das Grundlagenmaterial ist entweder aus der amtlichen Statistik oder aus amtlichen Kartenwerken zu entnehmen. Dies soll aber nicht bedeuten, daß nunmehr nur diese fünf Faktoren für die Bestandsanalyse und damit auch für die Fremdenverkehrsentwicklung bedeutsam sind. Auf weitere touristische Attraktionen wie besondere klimatische Bedingungen, geologische Formationen oder seltene Arten von Fauna oder Flora kann durchaus hingewiesen werden, ohne daß es zu einer Überlastung der Bestandsaufnahme kommen muß.

10 Becker, C.: Die strukturelle Eignung des Landes Hessen für den Erholungsreiseverkehr. Ein Modell zur Bewertung von Räumen für die Erholung. — Berlin 1976. = Abhandlungen des Geographischen Instituts. Anthropogeographie, Bd. 23.
Kiemstedt, H.: Zur Bewertung der Landschaft für die Erholung. — Stuttgart 1967. = 1. Sonderheft der Beiträge zur Landschaftspflege.
Turowski, G.: Bewertung und Auswahl von Freizeitregionen. — Karlsruhe 1972. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Fakultät für Bauingenieure und Vermessungswesen, H. 3.
11 Becker, F.: Bioklimatische Reizstufen für eine Raumbewertung zur Erholung. In: Zur Landschaftsbewertung für die Erholung. — Hannover 1972. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 76. S. 45—61.

Wesentlich umfangreicher als in der Bestandsaufnahme werden die landschaftlichen Gestaltungsmaßnahmen in den Planungskonzeptionen dargestellt. Ein direkter Bezug der einzelnen Maßnahmen zu den strukturellen Gegebenheiten ist in keinem Plan deutlich zu erkennen. Die Planvorstellungen liegen überwiegend im landschaftspflegerischen Bereich und sind für die Entwicklung von Fremdenverkehrsgebieten in Mittelgebirgslage — ganz allgemein betrachtet — der dortigen Situation angepaßt.

Die Landkreise *Brilon* und *Waldeck* zeigen mit Hilfe eines genauen Finanzierungsplanes auch realistische Durchsetzungsmöglichkeiten auf. Ein solcher Finanzierungsplan fehlt bei vielen anderen Fremdenverkehrsplänen. Die dort festgehaltenen Planungsmaßnahmen und -vorstellungen können daher nur als — zum Teil übertriebene — Wunschkataloge bezeichnet werden. Die Pläne *Fulda* und *Waldeck* weisen auf die Notwendigkeit von Landschaftsrahmen- und Wasserwirtschaftsplänen sowie agrarstrukturelle Vorplanungen hin, die vor allem für landschaftspflegerische Maßnahmen von großer Bedeutung sind. Es zeigt sich dabei auch, daß hier die Fremdenverkehrsplanung nicht als eine isolierte Fachplanung verstanden wird.

Aus der Analyse der naturräumlichen Gegebenheiten und Planungen ergeben sich weitere — hier nicht extra genannte — Empfehlungen für die allgemeine Fremdenverkehrsplanung. Dies sind:

- die Auswahl von *Schwerpunktgemeinden*;
- die Untergliederung der Maßnahmen nach *Dringlichkeitsstufen*;
- die Verteilung der Maßnahmen auf die *zuständigen Resorts*.

4.2 Die Siedlungsstruktur und -gestalt

Für die Entwicklung eines Erholungsgebietes spielt weniger die Siedlungsstruktur des gesamten Raumes eine Rolle als

vielmehr die Siedlungsgestalt, das Ortsbild einzelner Fremdenverkehrsgemeinden. Eine genaue Bestandsaufnahme bzw. Wiedergabe der Siedlungsgestalt ist jedoch für große Fremdenverkehrsgebiete mit einer Vielzahl von Erholungsorten, wie zum Beispiel auf Landkreisebene, nicht möglich, da hierzu genaue Einzelkartierungen notwendig sind. Diese Aufgabe fällt vor allem in den Bereich der kommunalen Fremdenverkehrsplanung in Zusammenhang mit der Bauleitplanung.

In den vorliegenden Plänen wird allerdings nur die allgemeine Siedlungsstruktur beschrieben; Maßnahmen wie Ortsbildpflege, Sanierung und Denkmalschutz werden zwar in den Zielsetzungen genannt, es fehlen jedoch Hinweise darauf in der Bestandsaufnahme. Sehr eingehend befassen sich dagegen die einzelnen Planungskonzeptionen mit notwendigen Maßnahmen zur Sanierung und Ortsbildpflege.

Bei den genannten Maßnahmen handelt es sich um:

- Teilnahme an Wettbewerben (*Rotenburg*);
- Dorferneuerung und -sanierung (*Brilon*);
- Erhalten von Baudenkmälern und Ausweisen von geschichtlichen Stätten (*Waldeck*).

Für eine geordnete Siedlungsentwicklung und zur Vermeidung von Zersiedlungen sollen Initiativen ergriffen werden, wie:

- Ankauf von Grundstücken zur allgemeinen Zugänglichkeit (*Waldeck*);
- Ausweisung von Baugebieten für Feriendörfer und -wohnungen sowie Berücksichtigung in Bebauungsplänen und Flurbereinigungsverfahren (*Brilon*, *Waldeck*, *Fulda*);
- Gemeindeklassifizierung und Bestimmen des Entwicklungsziels als Kneippport, Luftkurort oder als ländlicher Erholungsort usw. (*Fulda*, *Waldeck*).

Damit ist bereits ein breites Spektrum zur Verbesserung der Siedlungsgestalt und -entwicklung genannt worden, das auch für andere Fremdenverkehrspläne wichtige Hinweise aufzeigt. Bei Flurbereinigungsverfahren oder bei Maßnahmen der Dorferneuerung ist darauf zu achten, daß von diesem Ressort auch Aspekte des Fremdenverkehrs berücksichtigt werden. Eine einseitig ausgerichtete Monostruktur großer landwirtschaftlicher Flächen kann auf den Erholungsuchenden ebenso abschreckend wirken wie erneuerte Ortschaften mit nüchternen Wirtschaftsgebäuden ohne historischen Ortskern. Das Ausweisen für Ferien- und Wochenendhäuser sollte rechtzeitig erfolgen, damit die Landschaft nicht — durch Erteilen einzelner Baugenehmigungen — schon vorzeitig zersiedelt wird.

Eine Gemeindeklassifizierung, wie sie in *Fulda* vorgenommen wurde, sollte dazu dienen, die Infrastrukturmaßnahmen auf bestimmte Erholungsarten auszurichten. Gleichzeitig müssen die Erholungsfunktionen der Orte untereinander abgestimmt sein, damit eine Konzentration der Maßnahmen mit hohen Investitionskosten für Kur- und Freizeitzentren sowie Hallen- und Freischwimmbäder auf wenige, aber gut erreichbare Fremdenverkehrsgemeinden erfolgt. Diese Abstimmung könnte durch rechtzeitiges Koordinieren erreicht werden, indem von vornherein ein bestimmter Aus-

stattungsstandard für die einzelnen Erholungsarten in den verschiedenen Fremdenverkehrsorten festgelegt wird.

4.3 Die Infrastruktur

Bei einem Vergleich der Tabellen 1 und 2 (Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und der Siedlungsgestalt in den Fremdenverkehrsplänen) mit der Tabelle 3 zeigt sich, daß der Schwerpunkt der Planung bei den Infrastrukturmaßnahmen liegt. Dies ist für Pläne symptomatisch, die behördenintern von Strukturreferaten oder von Abteilungen der Wirtschaftsförderung erarbeitet wurden.

Generell werden in fast allen Plänen die wichtigsten Infrastrukturbereiche angesprochen. Unterschiede bestehen nur in der Intensität der einzelnen Ausführungen.

Maßnahmen wie die Verbesserung der Ver- und Entsorgung gehören zwar zur Grundausrüstung der allgemeinen Infrastruktur; es zeigt sich jedoch, daß ein weiterer Ausbau immer noch notwendig erscheint.

Bei den sozialen und kulturellen Einrichtungen sowie der touristischen Infrastruktur wird häufig die Doppelnutzung durch die einheimische Bevölkerung und die Erholungsuchenden hervorgehoben. Dies ist vor allem beim Bau von Gemeindehäusern, Turnhallen sowie Sport- und Freizeitzentren der Fall.

Die Verkehrssituation und -struktur werden nur sehr kurz beschrieben. *Rotenburg* gibt die Straßenlängen innerhalb und außerhalb der Ortslagen an; *Waldeck* weist nur auf die Entfernungen zu den Verdichtungsgebieten hin, während *Fulda* genaue Angaben zur inneren und äußeren Verkehrserschließung des individuellen und öffentlichen Verkehrs macht. Diese Verkehrsanalyse wird allerdings nicht dazu genutzt, um konkrete Planungsvorstellungen über eine verbesserte innere Verkehrserschließung und eine mögliche Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu entwickeln. Die Verkehrsstruktur und die Verkehrsplanung finden im Hinblick auf die Fremdenverkehrsentwicklung zu wenig Beachtung. Die Planungskompetenz wird dem zuständigen Ressort überlassen; vorgeschlagene Maßnahmen beschränken sich in allen Plänen auf die Anlage von Parkplätzen und Autorundwanderwegen. Maßnahmen, die sich für eine Trennung von Nah- und Ferienerholung eignen, fehlen.

Die Pläne von *Brilon* und *Waldeck* verzichten auf eine Bestandsaufnahme der vorhandenen touristischen Infrastruktur. Der Landkreis *Rotenburg* veröffentlicht im Anhang die Strukturdaten und Planungsvorhaben von allen Ressorts, unter anderem auch die der touristischen Infrastruktur.

Der Fremdenverkehrsentwicklungsplan *Fulda* weist auf vorhandene Sportanlagen für Winter- und Wassersport, Segelflugplätze, Wanderwege usw. hin. Die Strukturdaten sind mit Hilfe einer Totalerhebung für die Gemeinden zusammengestellt worden; sie werden jedoch im Plan nicht gesondert aufgeführt. Es kann daher auch nicht festgestellt werden, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den bereits vorhandenen Einrichtungen genügend abgestimmt sind.

Im allgemeinen sind die Vorstellungen über den Infrastrukturausbau auch hier den Entwicklungsmöglichkeiten eines Landkreises in Mittelgebirgslage angepaßt.

Die Pläne *Brilon* und *Waldeck* haben einen genauen Finanzierungsplan aufgestellt. In *Rotenburg* sind die Maßnahmen und die Kostenpläne den verschiedenen Programmen wie dem Jugend-, Sozial-, Gesundheits- und Sportprogramm zugeordnet. In *Fulda* fehlt ein Finanzierungsplan.

Neue Planungsideen, wie große Erholungs- oder Freizeitzentren, die mit finanziellen Risiken verbunden sein könnten, werden in diesen behördenintern erstellten Plänen nicht vorgeschlagen. Dies mag daran liegen, daß den Planbearbeitern bekannt ist, welche Maßnahmen durchsetzbar sind.

Außer auf bauliche Veränderungen wird auch auf organisatorische Maßnahmen hingewiesen, wie:

- Schulung der Privatvermieter;
- Wettbewerbe für Beherbergungsbetriebe;
- Mitarbeit in Fremdenverkehrsorganisationen;
- Werbung.

Abschließend läßt sich feststellen, daß auch hier eine Stringenz zwischen den Zielen, den Bestandsdaten und den Planungsmaßnahmen fehlt. Die deutlichste Übereinstimmung von Ausbaumaßnahmen der touristischen Infrastruktur mit den örtlichen Entwicklungszielen, die sich durch die Gemeindeklassifizierung ergeben, ist im Plan *Fulda* enthalten; dies ist wahrscheinlich auf die vorausgegangene Strukturhebung und die Gästebefragung zurückzuführen. Besondere Beachtung verdient der Finanzierungsplan des Landkreises *Brilon*, der als gutes Beispiel für viele andere Fremdenverkehrspläne gelten kann, um Realisierungschancen von Planungskonzeptionen zum Ausdruck zu bringen.

In einem weiteren Abschnitt soll geklärt werden, inwieweit die vorliegenden Pläne Alternativlösungen vorschlagen, Prioritäten setzen und ob eine Planfortschreibung vorgesehen ist.

5. Planungsalternativen, Planungsfortschreibung und Prioritäten

In keinem der Pläne werden alternative Lösungsvorschläge angegeben, die sich auf neue Entwicklungen beziehen, obwohl die Pläne für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren konzipiert sind. Auch alternative Vorschläge und Ideen bei der gegenwärtigen Ausgangsposition fehlen.

Die Landkreise *Brilon*, *Waldeck* und *Fulda* weisen auf eine jährliche Überarbeitung und Ergänzung der Pläne hin und sprechen auch von einer *Fortschreibung* über den angegebenen Zeitpunkt hinaus. Der Entwicklungsplan *Fulda* fordert ausdrücklich eine jährliche Überprüfung, ob eine veränderte Fremdenverkehrsentwicklung die Auswahl der Gebiete und der Erholungsorte noch rechtfertigt. Damit zeigen alle Pläne eine *hohe Planelastizität*, die vor allem für die Finanzierung der Maßnahmen bedeutsam ist. Voraussetzung für die Finanzierung und damit auch für die Realisierung ist die Berücksichtigung in den jährlichen Haushaltsplänen, die kurzfristige Planänderungen durch Vorziehen oder Zurückstellen einzelner Maßnahmen ermöglichen.

Mit der Frage nach der Planelastizität ist auch die Forderung nach einer *zeitlichen*, *sachlichen* und *räumlichen Schwerpunktbildung* verbunden. Der Landkreis *Rotenburg* hat einen Zwanzigjahresplan mit vier Planungsstufen entwickelt; dagegen liegt eine sachliche, auf die Planungsmaßnahmen bezogene Prioritätenliste nicht vor. Die Ausbaumaßnahmen beziehen sich auf die gesamte Infrastruktur. Die räumlichen Schwerpunkte liegen in 18 Mittelpunktgemeinden. Der Entwicklungsplan *Brilon* empfiehlt die Durchführung der Maßnahmen in drei Dringlichkeitsstufen von 1969 bis 1978; die sachlichen und räumlichen Schwerpunkte liegen in den Ausbaumaßnahmen der touristischen Infrastruktur in 7 Fremdenverkehrsgebieten mit insgesamt 50 Gemeinden. In *Waldeck* werden Prioritäten gesetzt, indem die Ausbaumaßnahmen den verschiedenen Haushaltsjahren zugeordnet sind. Die sachlichen Schwerpunkte liegen ebenfalls in der Förderung der touristischen Infrastruktur; räumliche Konzentrationen sind nicht erkennbar.

6. Ergebnisse und Konsequenzen

Für die anfänglich gesetzten vier Analyse Kriterien lassen sich folgende Ergebnisse und Konsequenzen zusammenfassen:

Zu 1. Konkretisierung der Pläne

Es zeigt sich, daß bereits auf Landkreisebene konkrete Angaben über die Art und den Standort der Maßnahmen nötig sind. Dies ist vor allem für die Finanzplanung, die interkommunale Zusammenarbeit und für die ressortübergreifende Planung von besonderer Bedeutung; weiterhin muß für eine rechtliche Absicherung gesorgt werden, damit die Pläne nicht nur im Sinne von Entwürfen zu verstehen sind.

Zu 2. Koordination mit anderen Fachplanungen

Da die Fremdenverkehrsplanung als kooperative Planung verstanden werden sollte, müssen ressortübergreifende Maßnahmen auch als solche erkannt und eine enge, unmittelbare Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachplanungen angestrebt werden. Dabei sind vor allem die Ressorts Natur- und Landschaftspflege, Verkehrsplanung und Siedlungswesen in die Fremdenverkehrsplanung zu integrieren.

Zu 3. Planungskonzeptionen

Zur Erleichterung von Finanzierungsproblemen und zur Vermeidung von Überkapazitäten müssen die räumlichen, sachlichen und zeitlichen Schwerpunktbildungen auch zu einer echten überörtlichen Zusammenarbeit führen. Um bei Planungsmaßnahmen den möglichen Nutzen für die ansässige Bevölkerung und das private Beherbergungsgewerbe in

angemessener Weise zu berücksichtigen, sollten die Betroffenen auch an der Planaufstellung beteiligt werden.

Zu 4. Ableitung der geplanten Maßnahmen von den Zielen, der Bestandsanalyse und der Bedarfsermittlung

Gerade in diesem für die Planung sehr wichtigen Bereich treten die größten Schwierigkeiten auf. Es fehlen Analysen über die Bevorzugung und Frequentierung vorhandener Einrichtungen, durch die zum Beispiel Bemessungsgrundlagen für neue Kapazitäten und Erweiterungsmaßnahmen deutlich untermauert werden. Die Bedarfsermittlung für den Infrastrukturausbau darf nicht allein anhand der Fremdenverkehrsentwicklung (gemessen an den Übernachtungszahlen im

Fremdenverkehrsgewerbe) der letzten Jahre erfolgen, sondern muß eine spezifizierte Nachfrage in Rechnung stellen. Zusätzlich müssen die im Plan genannten Maßnahmen einen direkten Bezug zu den natürlichen und strukturellen Gegebenheiten nachweisen. Die Strukturanalysen sind häufig mit Daten überladen, und ein Zusammenhang mit den anfänglich gesetzten Zielen ist nicht mehr erkennbar. Die Planungsvorstellungen können hier nur noch als unbegründete Wunschkataloge bezeichnet werden.

Aus dieser unbefriedigenden Situation muß die Forschung durch systematisches Entwerfen von Fremdenverkehrsentwicklungsplänen sowie durch gezielte Angebots- und Nachfrageanalysen herausführen und neue Planungskonzeptionen und -technologien aufzeigen.