

DIETMAR GÖRGMAIER

Probleme der Freizeitbebauung

Mußte in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren ein rapider Verfall der Kernsubstanz historischer Städte festgestellt werden, so stellen sich ähnliche Probleme hinsichtlich des Landschaftsschutzes in den bevorzugten Lagen des Landes. Die Zersiedlung ländlicher Gebiete durch das Ausufern der Städte und durch Überbauung mit Freizeitwohnsitzen, der zunehmende Freizeitverkehr, erhöhte Freizeitaktivitäten und steigender Wanderverkehr, die Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen u. a. m. bewirkten und bewirken eine rasche und tiefgreifende Veränderung des ländlichen Lebensraumes, der Landschaft und der charakteristischen Biotope, die ebenso wie die Stadtzentren ein wertvolles und verwundbares kulturelles Erbe darstellen. Diese Probleme bestehen nicht nur in Gebieten mit beschleunigter Verstädterung, sondern auch in Gebieten, in denen infolge natürlicher Hindernisse für die Landwirtschaft oder infolge des Niedergangs traditioneller Industriezweige die Gefahr der Entvölkerung besteht. Sie bestehen auch ganz besonders in Fremdenverkehrsgebieten wie etwa an der Küste in Schleswig-Holstein oder im Alpenraum.

1 Erkennbare Trends der Flächenbeanspruchung für Freizeit

Mehr Freizeit und wachsendes Einkommen haben immer mehr Menschen veranlaßt, mehr Aktivitäten in die

Freizeit zu verlegen und höhere Teile ihres Budgets dort zu verwenden. Freizeit benötigt jedoch Freiraum, der immer weniger bereitgestellt werden kann. Wird die attraktivere Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes auch in absehbarer Zeit nicht gelingen, dann wird wohl die straffe Trennung zwischen Arbeit und Freizeit auch künftig beibehalten, dann wird sich auch der Trend fortsetzen, immer mehr zusammenhängende Freizeit zu schaffen und die Arbeitszeit auf möglichst wenige Tage in der Woche und auf eine möglichst kurze Lebensphase zusammenzuballen.

Rasche Veränderbarkeit der Verhaltensweisen in der Freizeitverwendung und in den Freizeitansprüchen erschweren die Kenntnis der Systemzusammenhänge und die Prognosemethoden ganz erheblich. Gercke unterscheidet je nach Grad der Nutzungsintensität verschiedene Kategorien der Raumbeanspruchung durch Freizeitaktivitäten:

- Erschließungsraum,
- Funktionsraum,
- Raum für psychische Distanz,
- Raum für optische Distanz,
- Raum für soziale Distanz.

Diese Klassifizierung in Aktivitätstypen ist für die flächenbeanspruchende Dimension der Flächenansprüche durch Freizeitwohnen von großer Wichtigkeit.

Zum Erschließungsraum zählen sämtliche überregionalen, regionalen und örtlichen Flächen für Verkehrser-

schließung. Pro Teilnehmer werden ca. 50 qm am Wochenendverkehr angesetzt¹.

Als Funktionsraum ist die Fläche definiert, die zur Ausübung einer Freizeitaktivität notwendig ist, um diese Aktivität ihrer Zielsetzung nach ausführen zu können. Im Bereich des Freizeitwohnens wird damit also die gesamte Wohnfläche einschließlich Zugangsfläche umfaßt. Der Funktionsraum läßt sich sehr schwer quantifizieren, weil Flächen für verschiedene Aktivitäten einer Mehrfachnutzung unterliegen (Beispiel: Langlaufloipen, Radfahrwege, Reitwege, Plätze eines Ausflugslokals oder eines Schwimmbades).

Der Raumananspruch für die *psychische Distanz* ist ebenfalls eine nicht mehr meßbare Größe, obwohl sie im Flächenanspruch des Freizeitverhaltens eine wichtige Rolle spielt. Freizeitaktivitäten wie Wandern, Sonnen, Picknicken, Reiten, wildes Camping, abendliches Grillen und Nacktbaden beanspruchen neben dem eigentlichen Funktionsraum eine zusätzliche Distanz zu anderen Personen im Freizeitraum. Diese Distanz soll vor der Einsehbarkeit des eigenen Tuns schützen. In der Regel werden 50 m Distanz gehalten, weil ab dieser Entfernung Details nicht mehr erkennbar sind. Ebenso kann normale Lautstärke beim Sprechen auf 50 bis 70 m Distanz je nach Akustik nicht mehr als störend wahrgenommen werden. Schließlich ist eine Hauptmotivation für psychische Distanz die Verhaltensweise des „Alleinseins“ und des ungestörten tatsächlichen oder vermeintlichen Naturgenusses als Kontrast zur städtischen Streßsituation.

Zur psychischen Distanz rückt schließlich eine *optische Distanz*, die jeweils stark von der Übersehbarkeit der freien Natur abhängig ist. Die optische Distanz verstärkt das Gefühl der psychischen Distanz, ohne daß hierbei eine konkrete Zahlenangabe möglich ist.

Raum für sich zu reservieren ist eine der ältesten und zugleich auch urmenschlichsten Triebfedern zur sozialen Profilierung. Heute gehört die Exklusivität des Besitzrechtes über möglichst große Areale am unvermehrbaaren Grund und Boden zu einem weitverbreiteten Freizeitverhalten, das nachhaltig Gesetzgeber und Administration in nahezu allen Bundesländern beschäftigt. Diese *soziale Distanz* wurde aus der Feudalzeit des Hochadels vom späteren Großbürgertum übernommen. Heute lassen sich die gehobene Mittelschicht und die Oberschichten in Wochenendhäusern, Eigentumswohnungen oder festgemieteten Campingplätzen in bevorzugten Naherholungs- und Fremdenverkehrsgebieten nieder. Weite Seeuferstreifen und naturnahe Vorzugslandschaften wurden dadurch dem Zugang der Allgemeinheit entzogen oder irreparabel überbaut oder zerstört. Unter allen Freizeitaktivitäten erwies sich in der Vergangenheit das „Freizeitwohnen“ mit Wochenendwohnungen, Wochenendhäusern, festgemieteten Wochenendzimmern und dauernd gemieteten Campingplätzen als die Gruppe der

„intensivsten Flächenbeanspruchung aller Freizeitaktivitäten“².

1.1 Belastungen der Freizeitlandschaft durch Freizeitbebauung

Gegenwärtig nehmen etwa 30 % der Bevölkerung regelmäßig außerhalb ihrer Wohnorte an der Wochenenderholung teil. Dieser Wert soll sich bis zum Jahr 1980 auf etwa 60 % steigern³. Von der Gesamtzahl der an der Wochenenderholung teilnehmenden Personen halten sich derzeit 3,3 % zwei Tage im Erholungsgebiet mit Übernachtungen auf. Dieser Anteil soll bis zum Jahre 1980 auf 20 % steigen⁴.

Demzufolge hat die gestiegene Nachfrage nach Freizeitwohnsitzen in den bevorzugten Lagen an den Küsten Schleswig-Holsteins, im Schwarzwald, am Bodensee, im Bayerischen Wald und im gesamten Alpenanteil Bayerns bedrohliche Formen angenommen. „Die Gefahr eines weiteren Ausverkaufs und einer Betonierung der Landschaft hat in einigen dieser Gebiete Gegenmaßnahmen mobilisiert, welche ein weiteres Fortschreiten dieser Entwicklung verhindern sollen“⁵. Auch in den Nachbarländern Schweiz und Österreich wurde von den dortigen Regierungen ein restriktiver Kurs eingeschlagen. Im Inland haben in der Phase 1972/73 die Landesregierungen über landesplanerische Richtlinien und Verordnungen das Freizeitwohnen in bevorzugter Landschaft in Angriff genommen. Die konjunkturelle Abwärtsentwicklung und der sektorale Zusammenbruch der Baubranche kamen dem restriktiven Kurs der Behörden entgegen. Auch auf dem Sektor des *Dauercampingwesens* wurden die Grenzen des landschaftlich Erträglichen vielerorts bereits überschritten.

1.2 Zahl und Struktur der Freizeitbebauung

Für das gesamte Bundesgebiet liegen 1974 noch keine umfassenden und detaillierten Untersuchungen vor, die über die Zahl und Struktur der sogenannten Zweitwohnungen (Ferienhäuser, Freizeitwohnungen, feststehende Wohnwagen in Erholungsgebieten) privater Haushalte Auskunft geben. Es liegen lediglich die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung von 1968 vor⁶. Danach gibt es im Bundesgebiet insgesamt rd. 43 000

2 So Gercke, F.: Grenzertragsböden als mögliche Standorte für Zweitwohnsitze. In: Landbewirtschaftung ohne Agrarproduktion? — Hannover. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, v. Wilhelm Abel, Hannover 1971, S. 108.

3 Ebenda, S. 109.

4 Ebenda.

5 So Hoerster, T.; K. Schmedt: Großparzellierte Wochenendhausgebiete auf peripheren Grenzertragsstandorten. In: Structur. (1973) Nr. 10/11, S. 224.

5a Vgl. Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Fachserie E. Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. 10. 1968. Ausgewählte Strukturzahlen nach Ländern, Gemeindegrößenklassen und Großstädten. Diese Zählung wurde auf Gemeindebasis durchgeführt. Die Tabelle auf S. 98 führt die Wochenend- und Ferienhäuser sowie die übrigen Zweitwohnungen nach Ländern gegliedert auf.

1 Vgl. Flächennutzungen in der Bundesrepublik und ihre voraussichtliche Veränderung bis zum Jahr 1985. BT-Drs. VI/3793, S. 175.

Wochenend- und Ferienhäuser und darüber hinaus noch 153 500 Zweitwohnungen. Mehr als 8 900 Wochenend- und Ferienhäuser liegen davon in Bayern, 8 400 in Niedersachsen und 6 500 in Schleswig-Holstein⁶. In der Tabelle Seite 99 der Fachserie E werden die Wochenend- und Ferienhäuser sowie die übrigen Zweitwohnungen nach Gemeindegrößenklassen gegliedert dargestellt. Danach befindet sich der überwiegende Teil der Wochenend- und Ferienhäuser (d. h. 64 % oder 27 300 Einheiten) in Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern, 8 000 Wochenend- und Ferienhäuser in Gemeinden mit 2 000 bis 5 000 Einwohnern, 3 700 Einheiten in Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern. Der Rest verteilt sich auf die größeren Gemeinden.

Wie viele Freizeitwohnungen es insgesamt im Bundesgebiet gibt, kann gegenwärtig noch nicht festgestellt werden, da die Wochenend- und Ferienhäuser mehrere Appartements haben können und außerdem die feststehenden Wohnwagen in Erholungsgebieten, Jachten u. ä. in der Gebäude- und Wohnungszählung 1968 nicht erfaßt sind. Eine relativ große Zahl der Freizeitwohnungen in der Form der Untermiete müßte ebenfalls berücksichtigt werden. Weil auf dem Sektor der Freizeitbebauung in den Jahren 1972/73 mit einer besonders dynamischen Entwicklung fortgefahren wurde, bleibt zu hoffen, daß vor allem die offenkundig regionalen Unterschiede und die Konzentrationen solcher Freizeitwohnungen in landschaftlich besonders attraktiven und verkehrlich gut erschlossenen Räumen in der nächstmöglichen Wohnungs- und Bevölkerungszählung im erforderlichen Maße aufgeschlüsselt werden. Mit der Freizeitbebauung befaßt sich bereits seit 1971 die Arbeitsgruppe „Entwicklungskonzeption für die Landschaft“ des Beirats für Raumordnung, die vom Bundesminister des Innern berufen wurde.

2. Freizeitbebauung in Bayern

Der massierte Andrang nach Bauanfragen und gestellten Bauanträgen setzte südlich von München in den alten Landkreisen Wolfratshausen, Bad Tölz und Weilheim bereits 1960 ein. Während Wernicke 1969 noch von rd. 10 000 Wochenendhäusern in Bayern spricht⁷, differenziert der Raumordnungsbericht 1971 der Bayerischen Staatsregierung für Bayern insgesamt 8912 Ferien-, Wochenend- und Zweithäuser und 41 857 Ferien-, Wochenend- und Zweitwohnungen⁸. Der Raumordnungsbericht stützt sich auf die Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. 10. 1968 in Bayern. Weit an der Spitze hinsichtlich der Zweitwohnhäuser (Wochenend- und Ferienhäuser) liegt im Vergleich der sieben bayerischen Regierungsbezirke der Regierungsbezirk Oberbayern. Mit 21 943

Zweitwohnungen entfallen 52 % auf Oberbayern. An zweiter Stelle folgt der Regierungsbezirk Schwaben mit 13 % der Ferien- und Wochenendhäuser und 12 % der Zweitwohnungen in Bayern. Die Statistik zeigt ferner, daß insbesondere im Regierungsbezirk Oberbayern sich Zweitwohnsitze auf die Fremdenverkehrszonen der Alpen und des Alpenrandes sowie auf die Seengebiete im Alpenvorland konzentrieren. Nach den Untersuchungen der Landes-Immobilien-Gesellschaft^{8a} interessieren sich in Oberbayern Ortsfremde derzeit für ca. 50 bis 80 % der angebotenen Eigentumswohnungen, um sie als Zweit- oder Ferienwohnung zu nutzen⁹. Die zunehmende Freizeit, die Flucht in die Sachwerte, die Zunahme des verfügbaren Einkommens haben gerade in Oberbayern zu einer bedrohlichen Konzentration von Freizeitwohngelegenheiten in landschaftlich besonders schönen Gebieten, zu einer Zersiedlung der Landschaft, zur Strukturveränderung durch drohende Verstädterung und damit zu gleichzeitigem Verlust von Erholungsmöglichkeiten für breite Bevölkerungskreise, zur weiteren Verknappung und Verteuerung des Baugrundes und zur Umwandlung der Freizeitwohnsitze in Hauptwohnsitze, insbesondere in Altersruhesitze, mit allen sozialen Problemen für die Gemeinden und die gemeindliche Infrastruktur geführt. Die Bayerische Staatsregierung wurde daher zu einem besonders frühen Zeitpunkt zum Tätigwerden herausgefordert, wengleich auch die Landesregierungen von Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg gleichfalls der Freizeitbebauung bzw. -verbauung Herr zu werden versuchten.

Noch ehe der Bund im Bundesraumordnungsbericht 1972 Zielvorstellungen zur Freizeitbebauung in Fremdenverkehrs- und Naherholungsgebieten entwickelte¹⁰, hat die Bayerische Staatsregierung das Problem im 1. Raumordnungsbericht 1971 erfaßt und restriktive Maßnahmen als Orientierungsrahmen entwickelt.

In einem nächsten Schritt hat das Bayerische Staatsministerium des Innern die Gemeinden mit der Bekanntmachung vom 5. 10. 1972 (MABl. S. 866) auf die Problematik der eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten hingewiesen und Möglichkeiten zur Steuerung dieser Entwicklung aufgezeigt (Nr. II B 5-9120/2-214).

Im bayerischen Alpen- und Voralpengebiet schließlich wurden durch die Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen Nr. 9302-IV/2-7444 und des Innern Nr. II B 5-9120/2-320 (LUMBl. S. 83) vom 27. 10. 1972 über die Beachtung der Erfordernisse der Landesplanung bei der Bauleitplanung der Funktion eines besonderen Erholungsraumes Rechnung getragen und einer massiven Freizeitbebauung ein Riegel vorge-

6 Vgl. auch Antwort des Bundesinnenministeriums vom 16. August 1971 auf die Anfrage des Abgeordneten Rinsche zum Zweitwohnungsproblem, BT-Drs. VI/2492, S. 37 ff.

7 Wernicke, R.: Die Erholung in Wochenendhäusern. In: Landschaft und Stadt. 1. Jg. (1969) Nr. 4, S. 169.

8 Raumordnungsbericht 1971, Tabelle S. 105.

8a In: Wirtschaftswoche Nr. 42 vom 20. 10. 1972, S. 115.

9 Vgl. auch Ruppert, K.; J. Mayer: Der Zweitwohnsitz im Freizeitraum. Raumrelevanter Teilaspekt einer Geographie des Freizeitverhaltens. In: Institut für Raumordnung. Informationen. 21. Jg. (1971) Nr. 6, S. 135 ff.

10 Vgl. Bundesraumordnungsbericht 1972, BT-Drs. VI/3793, S. 94.

schoben. Für diesen alpinen Vorzugsraum ist diese Regelung auch als Übergangsbestimmung bis zum Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne zu sehen.

In der Bekanntmachung wird als „besondere Erfordernisse der Landesplanung“ u. a. die sorgfältige Prüfung des Verhältnisses zur vorhandenen oder anzustrebenden überörtlichen Infrastruktur wie Verkehrsanlagen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erachtet. Das ökologische Gleichgewicht, insbesondere bei der Reinhaltung der Flüsse und Seen, wird als Maßstab bei Flächenausweitungen angesehen. Zwischen Entwicklungsachsen, Siedlungsräumen und im Bereich der Gebirgstäler sollen möglichst zusammenhängende Freiräume erhalten bleiben. Die Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs, der gerade durch die Freizeitbebauung sehr stark gefährdet wird, ist nach der Gemeinsamen Bekanntmachung zu vermeiden und der Charakter der Orte bzw. die Schutzwürdigkeit von Fluß- und Seeuferbereichen, Waldgebieten, Hanglagen, Bergkuppen, Höhenrücken überörtlicher Grünzüge sowie der durch Streubebauung bereits gefährdeten Gebirgstälern zu erhalten.

In der Gemeinsamen Bekanntmachung wird besonders auf die Unzulässigkeit von Vorhaben der Freizeitbebauung im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 und 3 BBauG wegen der gravierenden Beeinträchtigung des Charakters als Fremdenverkehrs- und Naherholungsgebiet hingewiesen. Für Feriensiedlungen, Campingplätze und Wochenendsiedlungen sollen „keine Flächen herangezogen werden, die für die Allgemeinheit als Erholungsräume“ gedacht sind. Für die Landwirtschaft sind jedoch Vorhaben, die zu einem Zu- oder Nebenerwerb führen, erwünscht. Schließlich wird in der Gemeinsamen Bekanntmachung die Planungshoheit der Gemeinden in den kreisfreien Städten und Landkreisen des Alpen- und Voralpengebietes eingeschränkt: Die Gemeinden haben in jedem Falle die Regierungen als höhere Landesplanungsbehörden am Aufstellungsverfahren der Bauleitplanung zu beteiligen. „Die Regierungen teilen den Gemeinden etwaige landesplanerische Bedenken mit und weisen darauf hin, daß ein Untersagungsverfahren nach § 7 ROG und Art. 24 BayLplG geboten sein kann, wenn die Gemeinden die landesplanerischen Bedenken nicht berücksichtigen.“

2.1 Beurteilungsrichtlinien der Landesplanungsbehörden zur Freizeitbebauung

Zwischenzeitlich wurden die Staatsministerien des Innern sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen bis zur endgültigen Beurteilung der Freizeitwohnegelegenheiten im Teil B des Landesentwicklungsprogramms (S. 62 ff.) durch die Vorlage mehrerer Berichte für Ministerrat und Landtag aktiv. So legte das Staatsministerium des Innern unter Abstimmung mit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und der Finanzen am 16. Februar 1973 zum Problem der Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsorten einen Bericht dem Ministerrat vor (Nr. I B 4-3024-7/17 v. 16. 2.

73). In dem Bericht werden die Gefahren der Verstädterung von Erholungsgebieten, die finanzielle Auswirkung für die Gemeinden, die entstehenden Nachfolgelasten, die steuerliche Seite des Problems sowie die landesplanerischen Beurteilungskriterien durch die Freizeitwohnegelegenheiten herausgestellt. Schließlich werden dem Ministerrat in dem Bericht eine Reihe steuerlicher und landesplanerischer Regulative als Leitbild zur Steuerung des Problems empfohlen.

Die Gefährdung des klassischen Fremdenverkehrs als bedeutsamen Wirtschaftszweiges durch die Beeinträchtigung der Erholungslandschaft infolge Freizeitbebauung (Bayern liegt mit mehr als 51 Mill. Gästeübernachtungen und mit einem Beitrag von über 1,5 Mrd. DM zum BSP an der Spitze der Bundesländer), veranlaßte die Oberste Landesplanungsbehörde, im Juli 1973 einen zwölfseitigen Entwurf landesplanerischer Beurteilungsrichtlinien und einen Vorschlag zur Begriffsabgrenzung von Ferienhäusern und Zweitwohnungen (17seitig) auszuarbeiten. Beide Referentenentwürfe fanden Eingang in die endgültige Fassung „Eigengenutzter und touristisch genutzter Freizeitwohnegelegenheiten“ im Landesentwicklungsprogramm. Schließlich legte das Staatsministerium des Innern am 28. 8. 1974 (Nr. II B 8-9121-37) dem Bayerischen Landtag einen „Bericht über aktuelle Probleme und Aufgaben des Städtebaus in Bayern“ vor¹¹. In diesem Bericht wird in gestraffter Form noch einmal unter Berücksichtigung vorausgegangener Berichte die Problematik der Freizeitwohnegelegenheiten und des Campingwesens mit Lösungsperspektiven aufgezeigt. Alle diese Berichte münden schließlich in der Aufstellung von fachlichen Zielen für die Errichtung von Freizeitwohnegelegenheiten und Campingplätzen im Landesentwicklungsprogramm 1974. Vom 1. Raumordnungsbericht bis zur Aufstellung der fachlichen Ziele nach dem Landesentwicklungsprogramm wird übrigens auch eine immer differenziertere Begriffsabgrenzung für Freizeitwohnegelegenheiten vorgenommen. Auf sie soll im folgenden kurz eingegangen werden.

3. Eigengenutzte und touristisch genutzte Freizeitwohnegelegenheiten in der Begriffsbestimmung

Ein Blick auf die konkreten Raumordnungsberichte, Veröffentlichungen über Landesplanung und Landesentwicklungsprogramme in den einzelnen Bundesländern zeigt eine weitgehende Übereinstimmung in der Begriffsabgrenzung über Freizeitwohnegelegenheiten. Nahm Wernicke 1969 lediglich eine Definition der Wochenendhäuser vor („Ein Wochenendhaus ist jede Art von Gebäude, das überwiegend zum Zwecke des Wohnens während des Wochenendes errichtet wurde. Kriterium des Wohnens ist die Übernachtungsmöglichkeit. Der Besitzer muß außerdem über einen Hauptwohnsitz verfügen“¹²), so fallen

11 Vgl. LT-Drs. 7/7115 v. 28. 8. 1974, besonders S. 13 f.

12 Wernicke, R.: Die Erholung in Wochenendhäusern, a. a. O., S. 168.

die Definitionen nach den Raumordnungsplänen bzw. Landesentwicklungsplänen heute weit differenzierter aus. Da sie rechtskräftig sind oder demnächst Rechtskraft erlangen, können sie als allgemeingültige Orientierungsmaßstäbe bei der Begriffsabgrenzung betrachtet werden.

Bevor auf die Begriffsabstimmung nach dem 1. Raumordnungsbericht und dem Landesentwicklungsprogramm in Bayern eingegangen wird, sollen Definitionen im Raumordnungsplan Schleswig-Holstein und im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg berücksichtigt werden, zumal da es sich um die Bundesländer handelt, die am gravierendsten von der Freizeitbebauung heimgesucht werden.

3.1 Schleswig-Holstein

In dem von der Landesregierung von Schleswig-Holstein dem Landtag vorgelegten Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung¹³ wird auf die eigen genutzten oder touristisch genutzten Freizeitwohngelassenheiten nicht eingegangen. Lediglich Ordnungsinstrumentarien für die Planungsräume I-V zeigen Leitbilder weiterer Siedlungsentwicklung auf. Dafür sind klare Begriffsbestimmungen im Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein zu finden. Die 2. Änderung des Landesraumordnungsplanes wurde am 25. April 1973 festgestellt (Amtsbl. Schl.-H. S. 345). Sie umfaßt den Abschnitt „Fremdenverkehr, Erholung“ und hat darin für das ganze Land erweiterte Zielvorstellungen gebracht. Durch die Festlegung einer Konsolidierungsphase für große Fremdenverkehrsvorhaben an der gefährdeten Ostseeküste ist neben der Gemeinsamen Bekanntmachung vom 27. 10. 1972 für das Alpen- und Alpenvorland in Bayern erstmals in der Bundesrepublik ein Raumordnungsplan zur mittelfristigen Steuerung eines Teilbereiches eingesetzt worden, in dem strukturelle Störungen durch eine Massierung von Freizeitbauungsobjekten zu befürchten waren.

Die 2. Änderung des Raumordnungsplanes 1973 nennt die Kategorien Ferienhäuser, -wohnungen, Wochenendhäuser, -wohnungen und Mobilheimwohnungen. Hinzu kommt die Kategorie des „Großvorhabens“ der Freizeitbebauung. Als Großvorhaben gelten „mehrere in engem räumlichem und zeitlichem Zusammenhang errichtete Freizeitwohngelassenheiten, die zusammen mehr als 100 Wohneinheiten oder etwa 300 Betten zusätzlich mit sich bringen. Darunter fallen auch Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Zweitwohnungen und Wochenendhäuser“¹⁴. Derartige Großvorhaben dürfen in Schleswig-Holstein nicht mehr vorgesehen werden. In der Naturlandschaft des Wattenmeers sowie auf den Inseln Sylt, Föhr und

Amrum müssen die Errichtung von Großvorhaben sowie umfangreicher Appartement- und Zweitwohnbau gänzlich unterbleiben.

Unter Ferienhäusern und Ferienwohnungen werden nach der 2. Änderung des Raumordnungsplanes 1973 Bauten verstanden, „die nach Charakter und Größe Wochenendhäusern entsprechen und an wechselnde Gäste zum zeitlich bestimmten Aufenthalt im Rahmen des gewerblichen Fremdenverkehrs vermietet werden“¹⁵.

Unter Wochenendhäusern und Wochenendwohnungen versteht der Raumordnungsplan Bauten, „die nur dem vorübergehenden Aufenthalt dienen. Wochenendhäuser sollen keine größere Grundfläche als 30 bis 50 qm haben“¹⁶. In § 71 der Landesbauordnung Schleswig-Holstein ist diese Begriffsabgrenzung ebenfalls eingeführt.

Während der Raumordnungsplan die Errichtung von Ferienhäusern nur in Sondergebieten zuläßt, gelten für die Planung und Anlage von Wochenendhäusern folgende Grundsätze:

- Wochenendhäuser sollen einem zeitlich begrenzten Aufenthalt dienen. Ihre Errichtung ist nur in Wochenendhausgebieten nach Maßgabe der Bauleitplanung zulässig. Um einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken, sind sie möglichst im Anschluß an vorhandene oder geplante Bauflächen vorzusehen; sie sollen das Landschaftsbild so wenig wie möglich beeinträchtigen.
- Wochenendhausgebiete sollen überschaubare und leicht in die Landschaft einzubindende Einheiten bilden (möglichst nur etwa 10 bis 30 Wochenendhäuser). Bei größeren Wochenendhausgebieten sollen entsprechende Gruppen gebildet und diese durch ausreichende Grünzonen getrennt werden.
- Wegen der Schwierigkeiten der Abwasserbeseitigung sollen Wochenendhausgebiete bevorzugt dort angelegt werden, wo der Anschluß an eine zentrale Ortsentwässerungsanlage möglich ist.
- Wochenendhausgebiete dürfen nicht in der Nähe von Naturschutzgebieten, Kernzonen der Naturparke, an Steilhängen, sichtbaren Hügeln, Wäldern und Waldrändern ausgewiesen werden. Ferner dürfen sich Wochenendhausgebiete nicht bandartig an den Küsten, Ufern von Flüssen, Seen und Kanälen entlangziehen, sondern müssen in die Tiefe gestaffelt werden¹⁷.
- Bei der Bauleitplanung sollen Gemeinden mit der Funktion Fremdenverkehr darauf achten, daß durch die Flächenordnung die Anforderungen der verschiedenen Unterbringungsarten – in gewerblichen Betrieben, Ferien- oder Appartementwohnungen oder auf Zeltplätzen – angemessen berücksichtigt werden. Das Überwiegen einseitiger Nutzung, insbesondere durch Zeltplätze, ist zu vermeiden.

¹³ Raumordnungsbericht 1974 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 7/1151 v. 15. 11. 1974.

¹⁴ 2. Änderung des Raumordnungsplanes für das Land Schleswig-Holstein v. 25. 4. 1973. In: Landesplanung in Schleswig-Holstein. Fremdenverkehr und Erholung. (1973) H. 9, S. 31.

¹⁵ Ebenda, S. 34.

¹⁶ Ebenda, S. 39.

¹⁷ Ebenda, S. 40.

Der Raumordnungsplan Schleswig-Holstein kennt außerdem die beachtenswerte Regelung einer *Intensivzone*, die an den Küstenstandorten als Grundlage der kommunalen Bauleitplanung zu beachten ist. Die Intensivzone besteht aus dem Strand oder dem vor Deichen liegenden Land sowie einem daran anschließenden 300 m breiten Geländestreifen. So stellt der Raumordnungsplan sicher, daß „die Gestaltung der gesamten Küstenzone auch im einzelnen der angestrebten Ordnung und der Entwicklung des Erholungswesens Rechnung trägt“¹⁸.

Schließlich nennt der Raumordnungsplan Schleswig-Holstein den Terminus „Mobilheimplätze“. Unter Mobilheimen werden Wohnwagen, Wohnanhänger, Wohnmobile und ähnliche bewegliche zerlegbare Unterkünfte genannt. Alle unterliegen einer Bauanzeige- oder Baugenehmigungspflicht, sind auf Zeltplätzen nicht zulässig und können nur auf wenigen Plätzen im Land, nach Maßgabe der Bauleitplanung nur in Sondergebieten, ausgewiesen werden. Die Plätze müssen auf Grund ihrer besonderen Einwirkung auf das Landschaftsbild besonders sorgfältig ausgewählt, gestaltet und eingegrünt werden. Weiter heißt es: „Da Mobilheime wochenendhausähnlichen Charakter haben, sollten die Grundsätze zur Planung und Anlage von Wochenendhausgebieten sinngemäß Anwendung finden“¹⁹.

Dagegen wird nach der 2. Änderung des Raumordnungsplanes 1973 der Aufgabe Schleswig-Holsteins als des bedeutendsten Campinglandes der Bundesrepublik durch einen künftigen Weiterausbau des Campingwesens entsprochen. Der Anteil von 20 % des Campingsektors an den Fremdenübernachtungen soll auch „in Zukunft für angemessen gehalten“²⁰ werden.

Aufgrund der starken Zunahme des Campingwesens und der Zunahme der Dauerstellplätze in den Fremdenverkehrsgebieten an der See sieht der Raumordnungsplan ausreichende Stellmöglichkeiten für Urlaubs- und Feriengäste vor. Auf den Inseln Sylt, Föhr und Amrum sollen überhaupt keine Zeltplätze mehr ausgewiesen werden. Auch für die Planung und Anlage von Zeltplätzen sind im Raumordnungsplan Grundsätze aufgestellt worden. Danach sind die landschaftsgerechte Umpflanzung und die Grüngliederung der Plätze zu wahren. Größere Zeltplatzgebiete sind durch land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen voneinander zu trennen und durch Freiräume zu unterteilen. Auch die Zeltplätze dürfen sich nicht bandartig entlang den Küsten und Ufern hinziehen, sondern müssen in die Tiefe gestaffelt werden. Wichtig ist die Regelung des Raumordnungsplanes, wonach aus Gründen der Landschaftserhaltung in den saisonlosen Monaten das Verbleiben von Zelten und Wohnwagen auf Mobilheimplätzen grundsätzlich verboten ist.

Mit dieser Regelung steht Schleswig-Holstein beispielhaft im ganzen Bundesgebiet da. Man spürt darin die

große Erfahrung dieses Bundeslandes auf dem Gebiet des Campingwesens vor dem Hintergrund einer langen Tradition, die schon frühzeitig staatliche Regulative auf den Weg brachte.

Als einziges Bundesland besitzt Schleswig-Holstein auch eine Landesverordnung über das Zeltwesen (vom 11. 6. 1969) (Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein S. 481). In § 1 dieser Verordnung ist eine Begriffsbestimmung für das Zelten vorgenommen: „Zelten im Sinne dieser Verordnung ist das vorübergehende Wohnen in solchen Zelten, Wohnwagen oder in ähnlichen beweglichen Unterkünften (Zelteinheiten), für deren Aufstellung weder eine Baugenehmigung (§ 84 Abs. 1 der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein – LBO – vom 9. 2. 1967 – GVBl. Sch.-H. 51) noch eine Bauanzeige (§ 84 Abs. 2 LBO) erforderlich ist.“

Nach § 1 Abs. 2 Zeltverordnung ist ein Zeltplatz „ein Grundstück, das für einen bestimmten Personenkreis oder für einen unbestimmten Personenkreis (öffentlicher Zeltplatz) zum Zelten bereitgestellt worden ist und der Aufstellung von mehr als fünf Zelteinheiten dienen soll.“

Die Einführung landesplanerischer Steuerinstrumentarien hat sich infolge des Entstehens von Überkapazitäten in den Erholungsgebieten (Überschätzung von Kundenschichten beispielsweise beim Angebot von Appartements, die mit Segelschiffplätze gekoppelt waren) als notwendig erwiesen (Ablehnung des „Atlantis“-Projektes). Einwohnerbezogene Richtwerte, fixe Relationen von Einwohnern zu Zweitwohnungen u. ä. wurden in den Diskussionen um landesplanerische Eingriffsmöglichkeiten durch die Landesregierung als wenig praktikabel verworfen. Lediglich die Vorschriften über Maximalgeschoßzahlen in den verschiedenen Gemeinden auf den Nordfriesischen Inseln haben sich bewährt und werden beibehalten. Schleswig-Holstein weist auf dem Sektor der Zeltplätze in Ostholstein allein etwa ein Drittel der Stellplätze der Bundesrepublik auf. Bei Wochenend- und Ferienhäusern weist Schleswig-Holstein die größten Dichten der Bundesrepublik auf. Diese massive Überflutung eines Landes mit Freizeitwohngelegenheiten hat aber auch zu einem dichtmaschigen Steuerungsinstrumentarium auf dem Freizeit- und Erholungsbereich durch die Landesregierung geführt. In allen raumordnerischen Plänen und fachlichen Zielen gliedert daher Schleswig-Holstein nicht von ungefähr das Land in Entwicklungsräume, die Bevölkerungsdichten von ca. 100 und weniger und schwach ausgeprägte Siedlungsschwerpunkte aufweisen, in Ordnungsräume als Randbereiche von Verdichtungsräumen und schließlich in Gestaltungsräume in relativ gesund strukturierten Bereichen mit ausgeglichener Siedlungsstruktur.

3.2 Baden-Württemberg

Vergeblich sucht man im Fremdenverkehrs-Entwicklungsprogramm von Baden-Württemberg bei der Aufstellung von Planungsgrundsätzen Begriffsbestimmungen

18 Ebenda, S. 35.

19 Ebenda, S. 41.

20 Ebenda, S. 37.

oder gar Ansätze der Regelung der Freizeitbebauung. Im „Mittelfristigen Programm Umweltschutz Baden-Württemberg“ sind Maßnahmen der Einbeziehung der Ziele des Landesentwicklungsplanes in die Regional- und Bauleitplanung dargelegt. Im 2. Teil des Landesentwicklungsplanes Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971, der über das Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplanes vom 11. April 1972 (Ges.Bl. S. 169) als Verordnung der Landesregierung rechtskräftig wurde, werden bei den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung zur Landschaftsordnung²¹ Siedlungserweiterungen nur noch auf der Grundlage von gemeinsamen Flächennutzungsplänen (§ 3 BBauG) und von Landschaftsrahmen- oder Landschaftsplänen geduldet. Als Leitbild wird das Vermeiden des Zusammenwachsens ununterbrochener Siedlungsbänder, auch in den Entwicklungssachsen, aufgestellt: „Die Landschaft ist so zu erhalten, zu pflegen und zu gestalten, daß eine naturnahe Umwelt für das Wohlbefinden und für die Erholung des Menschen gesichert wird. Eine Zersiedelung der Landschaft und ein ungeordnetes Zusammenwachsen der Siedlungsgebiete soll vermieden werden“²². Zur Freizeitbebauung und zur Errichtung von Wochenendhäusern findet sich im LE-Plan eine moderne Begriffsbestimmung: es wird unterschieden zwischen Zweitwohnungen im Form von Wochenendhäusern und Ferienwohnungen. Für beide Kategorien wird der übergeordnete Begriff „Freizeitbebauung“ verwendet. In der Begründung zur Zielermittlung der Landschaftsordnung wird die wahllose Errichtung von Wochenendhäusern in der freien Landschaft als „unerwünschte Zersiedelung“ erachtet, die zur Minderung des Erholungswertes der Landschaft wesentlich beiträgt²³. Um trotz der erwarteten Vermehrung von Zweitwohnungen in Form von Wochenendhäusern zu einer Bewahrung der Landschaftsordnung in Zukunft zu finden, fordert der Landesentwicklungsplan: „Die Freizeitbebauung muß auf nicht störende Standorte gelenkt, nach Möglichkeit in Gruppen angeordnet und harmonisch in die Landschaft eingefügt werden. Eine wichtige Rechtsgrundlage, der Zersiedelung der Landschaft zu begegnen, ist § 35 BBauG“²⁴.

Die wichtigsten Erholungsräume, Schwarzwald und Bodensee, die in den vergangenen Jahren einer intensiven Freizeitbebauung ausgesetzt waren, sind nach dem LE-Plan durch Ferien- und Wochenenderholung zu fördern. Konkret sollen geeignete Standorte als Wochenenderholungsgebiete zusammengefaßt werden. In Baden-Württemberg, so gibt das LE-Programm zu, ist die Bodenverknappung infolge der Raumansprüche der Wohlstandsgesellschaft mit einer Einwohnerdichte von 153 auf 249 pro qkm zwischen 1939 und 1970 gestiegen. Die relative Knappheit der Trinkwasservorräte mit einem bedenklichen Grad von Oberflächen- und Fernwasserversorgung setzt einer expansiven Siedlungsentwick-

lung sowie der Errichtung von Freizeitdomizilen enge Grenzen. Die vermehrte Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen soll die „Vitalsituation“ der Bürger in Frei- und Erholungsräumen sichern, heißt es im LE-Plan. Ein wesentliches raumordnerisches Ziel in Baden-Württemberg wird also die Sicherung der Freiräume „bei der zu erwartenden starken Siedlungsentwicklung“ sein, um die räumlichen Vorteile der Randzonen und der Verdichtungsgebiete zu erhalten.

3.3 Begriffsbestimmung nach dem bayerischen Landesentwicklungsprogramm

Im folgenden soll die Begriffsbestimmung vom 1. Raumordnungsbericht über den Städtebaubericht 1974 bis zum Landesentwicklungsprogramm 1974 wiedergegeben werden. Im 1. Raumordnungsbericht 1971 der Staatsregierung wird lediglich zwischen Zweitwohnhäusern und Zweitwohnungen unterschieden. Weiter wird zwischen Wochenendhäusern und -wohnungen sowie Ferienhäusern und -wohnungen differenziert, ähnlich wie es auch im Raumordnungsplan Schleswig-Holstein geschehen ist. „Wochenendhäuser und -wohnungen“, so heißt es im 1. Raumordnungsbericht 1971, „dienen nach Größe und Bauweise ausschließlich dem regelmäßigen, aber nur kurzfristigen Aufenthalt zum Zwecke der Naherholung, ferner als Zweithäuser und -wohnungen, die ebenfalls für den kurzfristigen Naherholungs- und Ferienaufenthalt bestimmt sind, aber aufgrund ihrer Größe und Ausstattung langfristig oder ständig bewohnt werden können“²⁵. Im Unterschied dazu unterscheiden sich die Ferienhäuser und -wohnungen, „die annähernd ganzjährig, aber von wechselnden Benutzern bewohnt werden.“

Im 2. Raumordnungsbericht der Staatsregierung von 1973 wird die Begriffsbestimmung bereinigt, die dann auch in etwa im LE-Programm beibehalten wird. Die langatmige und umständliche Definition des 1. Raumordnungsberichtes wird abgelöst von dem Begriff „eigengenutzte Freizeitwohnegelegenheiten (Wochenendsiedlungen und Zweitwohnungen)“. Während diese Art der Freizeitwohnegelegenheiten den Fremdenverkehr erheblich beeinträchtigen kann, werden Feriensiedlungen im 2. Raumordnungsbericht als fremdenverkehrsfördernd angesehen.

Bei dem Begriff Campingplätze wird lange nicht so klar differenziert wie in Schleswig-Holstein. Weder eine exakte Unterteilung in Zeltplätze, Mobilheimplätze und Caravanplätze wird vorgenommen noch werden Zielvorstellungen der weiteren Entwicklung des Campingwesens entwickelt. Auch im Städtebaubericht 1974 fehlt es an exakten administrativen Vorschlägen zur Steuerung des Problems, wie sie etwa in Schleswig-Holstein erfolgten.

Im Städtebaubericht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. 8. 1974 an den Landtag²⁶ wird

21 Landesentwicklungsplan v. 22. 6. 1971, S. 20.

22 LE-Plan v. 22. 6. 1971, S. 20.

23 LE-Plan v. 22. 6. 1971, S. 137.

24 LE-Plan, v. 22. 6. 1971, S. 137.

25 1. Raumordnungsbericht 1971, S. 106.

die Begriffsregelung des 2. Raumordnungsberichtes beibehalten. Es ist dort die Rede von „eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten“ (Zweithäuser und -wohnungen, Wochenendhäuser) und „touristisch genutzten Freizeitwohngelegenheiten“, in Form von Ferienhäusern oder -wohnungen. Bezüglich des Camping- und Wohnwagenwesens wird die Ankündigung vorgenommen, daß im LE-Programm für längerfristig benutzte Abstellplätze bei Wohnwagen ähnliche Anforderungen wie an eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten gestellt werden²⁷.

Im Landesentwicklungsprogramm 1974, Teil B, schließlich wird der Begriff der „eigengenutzten und touristisch genutzten Freizeitwohngelegenheiten“ aus dem Städtebaubericht und dem 2. Raumordnungsbericht beibehalten (S. 65 und 66). Nach dem LE-Programm kommen „touristisch genutzte Freizeitwohngelegenheiten in der Form von einzelnen oder zu Feriensiedlungen zusammengefaßten Ferienhäusern, von Ferienwohnungen in Appartementhäusern sowie von einzelnen Ferienwohnungen in Wohnhäusern und landwirtschaftlichen Betrieben in Betracht. Von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten unterscheiden sie sich dadurch, daß „sie überwiegend und auf Dauer einem wechselnden Personenkreis für Zwecke der Erholung dienen sollen“²⁸.

Einschränkend wird jedoch im LE-Programm hinzugefügt, daß die Nutzung der touristisch genutzten Freizeitwohngelegenheiten durch einen wechselnden Personenkreis, beispielsweise durch Familienangehörige, nicht ausreicht. „Soweit die touristische Nutzung Voraussetzung der Zulässigkeit von Vorhaben ist, muß sie regelmäßig in geeigneter Weise, z. B. durch Eintragung im Grundbuch, gesichert und eine hinreichende Überwachung gewährleistet sein.“

Unter „Eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten“ versteht das LE-Programm 1974 insbesondere Zweitwohnungen und Zweithäuser sowie Wochenendhäuser (LE-Programm 1974, Teil B, S. 66). Da das LE-Programm 1976 durch Rechtsverordnung der Staatsregierung verbindlich wird, soll auch die Definition des LE-Programms in Zukunft allen anderen Begriffsbestimmungen vorgezogen werden.

4. Landesplanerische Regulative zur Bewältigung der Freizeitbebauung

Sowohl im Bundesraumordnungsprogramm, das in Abschnitt III des Bundesraumordnungsberichtes 1972 wiedergegeben ist²⁹, als auch im 1. Raumordnungsbericht 1971 der Bayerischen Staatsregierung wird die Auffassung vertreten, daß Freizeitwohngelegenheiten vorrangig in geeigneten Gebieten, d. h. in solchen Gebieten, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückzubleiben

drohen, errichtet werden sollen. Dagegen sollte die Errichtung von Freizeitwohngelegenheiten in Naherholungs- und Fremdenverkehrsgebieten möglichst vermieden werden.

Im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm wird als fachliches Ziel für touristisch genutzte Freizeitwohngelegenheiten (größere Vorhaben, z. B. Feriensiedlungen und Ferienzentren) die Errichtung möglichst in zentralen Orten oder in Anbindung daran erhoben. Da Freizeitzentren und Feriensiedlungen zu einer besonders intensiven Inanspruchnahme der übrigen Infrastruktur und regelmäßig zu stärkeren Eingriffen in das Landschafts- und Ortsbild führen, müssen nach dem LE-Programm Standorte aufgrund ihrer Tragfähigkeit und Lage im Raum geeignet sein und besonderen Anforderungen bezüglich der landschaftsgerechten Einbindung größerer Vorhaben Genüge leisten.

Ähnlich der Regelung nach dem Teilprogramm Erholungslandschaft Alpen vom 22. August 1972 (GVBl. S. 324)³⁰, die als Rechtsverordnung dem LE-Programm vorweggenommen wurde, sieht das LE-Programm 1974 für „eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten“ eine Dreizoneneinteilung vor³¹:

Grundsätzlich sollen eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten nur außerhalb überlasteter Erholungsgebiete errichtet werden. „Überlastete Erholungsgebiete“ zählen überwiegend zu den bevorzugten Erholungsgebieten Bayerns und sind daher identisch mit der Zone C, die heute in der Regel einen außerordentlich hohen Anteil an eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten aufweist. In der Zone C kommt die Errichtung von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten nicht mehr in Betracht.

Die Zone B zählt in der Regel zu Teilräumen bevorzugter Erholungsgebiete. Auch in dieser Zone ist der Bestand an eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten überdurchschnittlich hoch. Deshalb läßt das LE-Programm in der Zone B die Errichtung von Freizeitwohnsitzen nur mit Einschränkungen zu. Der Anteil der Freizeitwohnsitze am Gesamtwohnungsbestand in dieser Zone soll niedrig gehalten werden. Einzelheiten sollen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Raum-, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur im jeweiligen Regionalplan festgehalten werden. Auch die Detailabgrenzung der Zonen in den Planungsregionen obliegt der Regionalplanung.

In der Zone A können in Zukunft eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten bevorzugt errichtet werden³². Aber auch in dieser Zone wird nach Teilräumen differenziert. In Landschaftsschutzgebieten, in Kernzonen der Naturparke, in peripheren Zonen von Naturschutzgebieten, die in dieser Zone A liegen, kommt die Errichtung von Freizeitwohngelegenheiten nicht in Betracht. Die Festlegung der Teilraumverbotszonen erfolgt ebenfalls nach der Regionalplanung. Bei einem Blick auf die

26 Bericht über aktuelle Probleme des Städtebaus in Bayern. LT-Drs. 7/7115 v. 28. 8. 1974, S. 13.

27 Ebenda, S. 14.

28 LE-Programm, Teil B, S. 65.

29 BT-Drs. VI/3793, S. 94.

30 Vgl. Amtsblatt des BStMLU, Nr. 1 v. 14. 3. 1972.

31 LE-Programm 1974, Teil B, S. 62 f.

32 LE-Programm 1974, S. 62.

Karte „Eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten“ im LE-Programm wird jedoch ersichtlich, daß es sich bei den Gebieten der Zone A in der Regel nicht um Vorzugslandschaften, sondern allenfalls um Hoffungsgebiete der Zone B nach dem Fremdenverkehrsprogramm Bayern 1974 oder um Grenzertragsregionen der Landwirtschaft handelt. In solchen Gebieten ist aus wirtschaftsstrukturellen Gründen zur Belebung des Handwerks und der Baubranche sektoral die Errichtung von Freizeitwohngelegenheiten sogar erwünscht. Das soll nicht heißen, daß einer massiven uferlosen Bebauung mit Freizeitobjekten Tür und Tor geöffnet werden sollen.

Bei den Zielvorstellungen landesplanerischer Art im LE-Programm zum Campingwesen wird die Errichtung von Campingplätzen an Fluß- und Seeufern, Hanglagen, Höhenrücken und sonstigen Räumen von besonderer landschaftlicher Schönheit als unerwünscht eingestuft³³. Campingplätze, so heißt es im LE-Programm, dürfen „nur im Rahmen der Bauleitplanung errichtet werden.“ Sie sollen sich durch Standort und Gestaltung harmonisch in die Landschaft einfügen. Die Forderung, Campingplätze nur im Rahmen der Bauleitplanung zuzulassen, soll sicherstellen, daß diese nur an geeigneter Stelle und in sorgfältiger Abstimmung mit den vorhandenen oder geplanten Versorgungs- und Erschließungseinrichtungen errichtet werden. In der Begründung zu den fachlichen Zielen beim Campingwesen heißt es im LE-Programm, daß „verschiedene Campingplätze nicht über die erforderlichen und ihrer Größe angemessenen Ver- und Entsorgungseinrichtungen verfügen. Aus hygienischen Gründen sowie im Interesse der Reinhaltung der Gewässer ist es jedoch unbedingt notwendig, daß auch Campingplätze über die notwendigen Erschließungsanlagen rechtzeitig verfügen“³⁴. Es bleibt noch nachzutragen, daß die geordnete Anschlußmöglichkeit an zentrale Abfallbeseitigungsanlagen bei Feriensiedlungen, Freizeitzentren und geschlossenen Anlagen eigengenutzter Freizeitwohngelegenheiten selbstverständlich ist. Die erforderlichen Heizungsanlagen sind angesichts der meist besonderen Schönheit der Landschaft mit schadstofffreien Energieträgern zu betreiben, um die Atemluft in den Erholungsgebieten von belästigenden Schadstoffen freizuhalten. Auch die Freihaltung derartiger Anlagen von lärmerzeugenden Segelflugplätzen mit Motorschleppflugzeugen sowie von Straßenverkehrslärm sollte bei der Errichtung bereits beachtet werden. Die DIN-Vornorm Schallschutz im Städtebau 18005 sollte als Planungsrichtpegel dienen. Selbstverständlich gilt, daß im Außenbereich Ferienwohnungen oder gar eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten als nicht privilegierte Vorhaben im Sinne des § 35 BBauG unzulässig sind. Dies gilt vor allem bei geplanten Erweiterungsbauten für Ferienwohnungen in Einzelgehöften. Es muß gewährleistet sein, daß diese Gebäude in ihrem äußeren Erscheinungsbild nicht landschaftsbeeinträchtigend verändert werden. Be-

sonders im Alpenvorland und im Einzugsgebiet der Alpen selbst ist eine zunehmende Umwandlung von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten in Altersruhesitze zu beobachten. Die Gemeinden können über die Ausweisung von Freizeitwohngelegenheiten als Sondergebiet in Bebauungsplänen die Nutzungsart festlegen³⁵. Eine nicht genehmigte Nutzungsänderung kann nach Art. 100 Satz 2 BayBO untersagt werden. In der Baugenehmigung für die erstmalige Errichtung eines Feriendorfes oder Freizeitzentrums sollte zur Klarstellung auf die Genehmigungsbedürftigkeit der Nutzungsänderung hingewiesen werden. Schon bei der Baugenehmigung kann in einem Sondergebiet die strenge Auflage erteilt werden, daß die Gebäude nur in der nach dem Bebauungsplan zulässigen Weise genutzt werden. Bei Trägerunternehmen hat es sich daher als zweckmäßig erwiesen, daß die Gemeinde auf jeden Fall im Beirat vertreten ist. Es war übrigens daran gedacht, über eine Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen Nr. 9349-IV/6-15026 und des Innern im Laufe des Sommers 1974 detaillierte landesplanerische, planungsrechtliche, verwaltungstechnische zivilrechtliche, bauordnungsrechtliche (Anwendungsbereiche), Maßnahmen usw. über die Planung und Errichtung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern sowie Feriensiedlungen zu erlassen.

5. *Auswirkungen der Freizeitbebauung auf kommunale Finanzstruktur, regionale Wirtschaftsstruktur sowie steuerrechtliche Seite des Problems — Tätigwerden der Länder und des Bundes*

Neben der Landschaftsbeeinträchtigung, der Belastung der kommunalen Infrastruktur, der bedenklichen Zunahme des weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Anteils der Bevölkerungsgruppe mit einem Alter über 65 Jahren in den bevorzugten Fremdenverkehrsgebieten (18 %), wirkt sich die Errichtung von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten nachteilig auf den kommunalen Finanzhaushalt aus. In der Tat wird der Bau von Freizeitwohnsitzen nach den gleichen Grundsätzen steuerlich gefördert, die der allgemeinen Förderung zur Behebung der Wohnungsnot dienen. Die Steuervergünstigungen bei der Errichtung von Freizeitwohnsitzen widersprechen eindeutig § 1 Abs. 1 und 2 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 1. 9. 1965 (BGBl. I S. 1617), wonach „die Wohnungsnot, namentlich auch der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, zu beseitigen“ ist. Die Errichter von Freizeitwohnsitzen sind aber weder Wohnungssuchende mit geringem Einkommen

35 Die Baugenehmigung können Gemeinden in derartigen Gebieten unter Auflagen der Einhaltung der Sondergebietsnutzung erteilen und Zuwiderhandlungen mit Zwangsgeld ahnden. Als Nutzung ist dabei die Überlassung der einzelnen Wohnungen oder Häuser an laufend wechselnde Feriengäste zu bestimmen. Als weitere Sicherheit könnte die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Gemeinde dienen.

33 LE-Programm 1974, S. 67.

34 LE-Programm, Teil B, S. 68.

noch die in § 1 Abs. 1 und 2 WoBauG begünstigten „breiten Schichten des Volkes“ oder „weite Kreise des Volkes“. Personenkreise, die sich Freizeitwohnegelegenheiten leisten können, sind in der Regel auf eine steuerliche Förderung nicht angewiesen. Sie nehmen die Steuervergünstigung nur als angenehme Beigabe mit. Nach § 82 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes wird praktisch jede Wohnung als steuerbegünstigt eingestuft, ohne daß damit für den Inhaber von Freizeitwohnsitzen Auflagen verbunden wären. Nach § 92 des gleichen Gesetzes wird die den Gemeinden zufließende Grundsteuer bei Familienheimen bis zu 156 qm Wohnfläche für 10 Jahre nur nach dem Wert des unbebauten Grundstückes bemessen. Aufgrund dieser Situation, so konstatiert der 1. Raumordnungsbericht 1971 der Staatsregierung, „übersteigen die den Gemeinden entstehenden Aufwendungen das erzielbare Mehrsteueraufkommen etwa um das 10- bis 15fache“³⁶. Durch diese Regelung wird der Bau von Freizeitwohnegelegenheiten selbst dort gefördert, wo aus Gründen der Offenhaltung der Erholungslandschaft eine Siedlungstätigkeit unerwünscht ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat sogar mit einem Urteil vom 26. August 1971³⁷ im Rechtsstreit zwischen der Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen und *Joachim und Hanna Friese* (BVerwG VIII C 42/70) für rechtens erklärt, „daß eine eigengenutzte Eigentumswohnung jedenfalls auch dann als steuerbegünstigt anzuerkennen ist, wenn sie vom Eigentümer und seinen Angehörigen neben der Hauptwohnung regelmäßig über längere Zeiträume hinweg zu Wohnzwecken genutzt wird. Diese Voraussetzung kann auch bei einer Wohnung erfüllt sein, die vom Eigentümer und seinen Angehörigen überwiegend nur während der Ferien und an Feiertagen bewohnt wird.“ Aufgrund dieses Urteils, das das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes v. 21. 1. 1970 (VGH 168 IV 67) bestätigt, müssen die Anerkennungsbehörden davon ausgehen, daß Wochenendhäuser, Ferien-, Sommer- und andere Zweitwohnungen als steuerbegünstigt anzuerkennen sind, wenn sie vom Eigentümer und seinen Angehörigen auch nur während der Ferien und an Wochenenden oder Feiertagen benutzt werden³⁸.

Demgegenüber hat das OVG Rheinland-Pfalz jedoch in einem Urteil vom 15. 3. 1971 – 6 A 30/70 entschieden, daß eigengenutzte Freizeitwohnegelegenheiten nicht als steuerbegünstigt im Sinne des 2. Wohnungsbaugesetzes anerkannt werden können. Die Urteilsbegründung geht im wesentlichen von der gleichen Rechtsauffassung aus, die auch von der Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen in dem Verfahren vor dem Bundesverwaltungs-

gericht vertreten wurde. Diese unsichere und widersprüchliche Rechtslage, das eigenmächtige Vorgehen einzelner Gemeinden mit der Einführung einer Freizeitwohnsteuer (Überlingen am Bodensee), der Verlust der Gemeinden an Steuereinnahmen (für eine Eigentumswohnung mit einem Einheitswert von nur 10 000 DM beträgt die Grundsteuervergünstigung 10 Jahre jährlich 200 DM; der gesamte Grundsteuerausfall für die Gemeinde beläuft sich also auf ca. 2 000 DM, was bei der großen Zahl solcher Wohnungen – am 30. 6. 1971 waren 3859 Personen mit zweitem Wohnsitz in Garmisch gemeldet und 761 Zweitwohnungen gezählt – nach der Neufestsetzung der Einheitswerte ein Bild von der Größenordnung der Steuerausfälle vermittelt), die Folgekosten für Infrastruktur und Sozialeinrichtungen, die Verringerung des Spielraumes der Gemeinden für produktivere Investitionen, ermunterte schließlich die Staatsregierung des besonders betroffenen Landes Bayern, im Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes einzubringen (Bundesrats-Drucksache 683/73 v. 26. 10. 1973). Der Bundesrat beschloß in seiner Mehrheit den bayerischen Gesetzesantrag am 20. 12. 1973 und leitete ihn dem Bundestag zu. Ziel des Gesetzentwurfes war es, die genannten Steuervergünstigungen für eigengenutzte Freizeitwohnegelegenheiten zu beseitigen. Im Vorschlag des Gesetzesantrags Bayerns (Bundesrats-Drs. 683/73) heißt es: „Eine Wohnung soll künftig nur noch unter den Auflagen als steuerbegünstigt anerkannt werden können, daß der Antragsteller und Verfügungsberechtigte sie weder selbst als Zweitwohnung nutzt noch einem Wohnungsuchenden als Zweitwohnung überläßt.“

Dieser Passus mit den Auflagen für die Anerkennung der Wohnung als steuerbegünstigt wurde in den Absätzen 6 und 7 zu § 82 eingefügt. Für den Fall der Eigennutzung soll die Auflage insbesondere verhindern, daß der Antragsteller, der schon eine steuerbegünstigte Wohnung bewohnt, sich noch eine weitere Wohnung als steuerbegünstigt anerkennen läßt, die er selbst bewohnen möchte.

Der Gesetzesantrag Bayerns wurde als Beschluß des Bundesrates dem Bundestag zugeleitet (Bundestags-Drucksache 7/1829 v. 19. 3. 1974) und auf der 93. Sitzung am 2. 4. 1974 in den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie in den Ausschuß für Finanzen geleitet. Auf der 25. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am 7. 6. 1974 wurde der Bundesratsbeschluß zur Änderung des 2. Wohnungsbaugesetzes erneut beraten. Seither ist im Deutschen Bundestag nichts mehr geschehen. Ein Beschluß eines Ausschusses oder des Plenums wurde noch nicht herbeigeführt.

Beträchtliche Einbußen entstehen den Gemeinden auch bei der Grunderwerbssteuer (Art. 1 Ziff. 4 des Grunderwerbsteuergesetzes i. d. F. des Gesetzes vom 24. 6. 1969, GVBl. S. 153), deren Aufkommen den Gemeinden in Bayern vom Staat überlassen wird (Art. 8 Abs. 1 des Finanzausgleichgesetzes).

36 1. Raumordnungsbericht 1971 der Staatsregierung, S. 113.
37 Zeitschrift für Miet- und Raumrecht. (1972) S. 87.

38 Gegen das Urteil des VGH hat die Marktgemeinde Garmisch mit Schriftsatz v. 5. 6. 1970 Revision eingelegt. Während die Staatsanwaltschaft beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof in ihrer Stellungnahme vom 18. 9. 1970 (Nr. 4168/67 St. IV) die Revision für begründet erachtete, vertrat der Oberbundesanwalt beim BVG mit Schriftsatz v. 6. 11. 1970 (OBA R. 231. 70/4) die Auffassung, daß das angefochtene Urteil des VGH nicht zu beanstanden sei.

Nach einer Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 24. 2. 1956 waren bislang Inhaber von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten von der Kurabgabe in Kurorten befreit. Durch einen Änderungsentwurf des neuen Bayerischen Kommunalabgabengesetzes ist eine Rechtsgrundlage für die gemeindlichen Kurabgabesatzungen in der Weise neu gefaßt, daß künftig beitragspflichtig alle Personen sein sollen, die sich in dem anerkannten Gebiet zu Kur- und Erholungszwecken aufhalten, ohne dort ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechtes zu haben. Damit haben die Gemeinden bessere Möglichkeiten der Nachprüfung und eine rechtliche Absicherung für die Heranziehung der Inhaber von Freizeitwohnsitzen zur Kurabgabe³⁹.

5.1 Verhalten des Bundes bei Sonderabschreibungen von Freizeitwohngelegenheiten nach § 7 b des Einkommenssteuergesetzes

Eine weitere wirtschaftliche Förderung erwächst den Erwerbern von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten durch die Sondervergütungen der steuerlichen Abschreibungen nach § 7 b des Einkommenssteuergesetzes⁴⁰. Eine Beseitigung dieser Sonderabschreibung für eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten kann sich auf die einzelne Gemeinde zwar nicht unmittelbar finanziell auswirken. Sie wäre jedoch vom Zweck der Bestimmung her gesehen für den Freizeitwohnsitzbau durchaus sachgerecht, und es könnte damit vielleicht erreicht werden, daß der Freizeitwohnsitzbau aus steuerlichen Gründen künftig weit weniger attraktiv wird. In der Vergangenheit wurden mehrere Anfragen im Deutschen Bundestag zur Aussetzung der 7 b-Sonderabschreibung für eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten eingebracht. An den Antworten läßt sich die Haltung der Bundesregierung in dieser Frage nachvollziehen, zumal da der Bund auf diesem Felde zuständig ist und über die steuerliche Regelung entscheidend zur Regelung des Freizeitwohnproblems beitragen könnte. So antwortete auf der 116. Sitzung des 6. Deutschen Bundestags am 29. 4. 1971 auf die Frage 66 des Abgeordneten *Brandt* (Grolsheim) ob der Bundesregierung der Umfang der Steuervorteile für den Erwerb eigengenutzter Freizeitwohngelegenheiten durch die Umgehung der Vorschrift über die Eigennutzung bekannt sei und sie deshalb den Erwerb von Zweitwohnungen so schwer wie möglich machen werde, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, *Reischl*, daß „die Bundesregierung Maßnahmen zum Ausschluß von Zweitwohnungen aus der Steuervergünstigung des § 7 b des Einkommenssteuergesetzes nicht für erforderlich hält“⁴¹. Diese Auskunft wurde da-

mit begründet, daß „nach der derzeitigen Fassung des § 7 b EStG – die Anwendung findet, wenn der Antrag auf Baugenehmigung nach dem 31. 12. 1964 gestellt wird – nicht mehr Voraussetzung für die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzung für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen die Bestimmung zur Eigennutzung ist. Die Vergünstigung wird deshalb weder durch eine Nutzung als Zweitwohnung noch durch eine Vermietung ausgeschlossen⁴². Allerdings vertrat der Staatssekretär im Namen der Bundesregierung die Auffassung, daß „unangemessene Steuervorteile durch Inanspruchnahme der Vergünstigung ohnehin ausgeschlossen sind, weil erhöhte Absetzung nur noch für ein Objekt – bei Ehegatten für zwei Objekte – gewährt wird. Durch die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzung für eine Zweitwohnung wird hiernach die Berechtigung zur Inanspruchnahme der erhöhten Absetzung für ein Objekt endgültig verbraucht“⁴³.

Auf eine weitere schriftliche Anfrage des Abgeordneten *Wuwer* (SPD) (Drucksache 7/555 Frage B 7), ob eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Zweitwohnsteuer möglich ist, antwortete auf der 34. Sitzung des Deutschen Bundestages (7. Wahlperiode) am 18. Mai 1973 der Parl. Staatssekretär *Hermesdorf*, daß die Einführung einer Zweitwohnsteuer grundsätzlich nicht ausgeschlossen sei⁴⁴. Angeregt durch das Beispiel der baden-württembergischen Städte Überlingen und Meersburg, die eine Zweitwohnsteuer eingeführt hatten, wollten viele bayerische Gemeinden diesem Beispiel folgen. So haben Seebuck, Bad Wiessee und Bad Wörishofen nach dem Überlinger Modell beschlossen, eine Satzung zu erlassen, die eine nach dem Mietaufwand gestaffelte Steuer für eigengenutzte Freizeitwohnsitze vorsieht⁴⁵. Gegen diese Steuer sind verfassungsrechtliche (Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Gleichartigkeitsverbot mit bundesgesetzlich geregelten Steuern) und steuerpolitische (Einführung einer neuen kleinen Steuer) Bedenken erhoben worden⁴⁶. Die Einführung einer derartigen Steuer wäre nach Art. 1 Abs. 2 GAG genehmigungspflichtig. Nach Mitteilung des baden-württembergischen Innenministeriums schweben zur Zeit 70 Rechtsmittelverfahren. Neben der Bayerischen Staatsregierung hat auch die Landesregierung in Niedersachsen die Einführung einer Zweitwohnsteuer abgelehnt⁴⁷.

41 Protokoll von der 116. Sitzung des 6. Deutschen Bundestages vom 29. April 1971, S. 6827.

42 Ebenda.

43 Ebenda.

44 Vgl. Anlage 19 des Auszugs aus dem Bericht über die 34. Sitzung des 7. Deutschen Bundestages am 18. 5. 1973.

45 Vgl.: Satzungen für Zweitwohnsteuer als Versuchsbau. In: Münchner Merkur v. 20. 2. 1973, S. 11; oder: Flucht nach vorn in Bad Wiessee: Zweitwohnsteuer gefordert. In: Münchner Merkur v. 26. 1. 1973, S. 6.

46 So beispielsweise von der Bayer. Staatsregierung in der Ministerialvorlage über das Zweitwohnproblem Nr. — I B 4 — 3024 — 7/17 v. 16. 2. 1973, S. 13, und von der Niedersächsischen Regierung in einer Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Hoch*. Niedersächsischer Landtag. Drs. 8/206 v. 30. 10. 1974 (Anfragen-Drs. 8/142).

47 Niedersächsischer Landtag. Drs. 8/206.

39 Vgl. Ministerratsvorlage zum „Problem der Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsorten“ des Bayer. Staatsministeriums des Innern Nr. I B 4-3024-7/17 v. 16. 2. 1973, S. 11.

40 § 7 b EStG behandelt Bewertungsvergünstigungen für unverzinsliche Wohnungsbaudarlehen. Die erhöhte Abschreibung für Wohngebäude nach § 7 b Abs. 1 beträgt in den ersten 8 Jahren 5 % und bis zur vollen Absetzung 2,5 % der Herstellungskosten bei Gebäuden nach dem 31. 12. 1964.

In Niedersachsen haben der Minister des Innern und der Minister der Finanzen bisher noch keine Zustimmung zur Einführung einer Zweitwohnsteuer erteilt, sondern mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart, zunächst den Ausgang des Musterprozesses mit Überlingen und Meersburg abzuwarten. In Bayern würde nach Beseitigung der verfassungsrechtlichen Bedenken das Gemeindeabgabengesetz eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einführung einer Zweitwohnsteuer bieten. Verfassungsrechtlich unbedenklich dürften mit Sicherheit lediglich die Kurzmieter und die Dauermieter erfaßt werden. Bei Eigenbesitzern, Erbbauberechtigten, soweit sie die Wohnung nicht an Dritte überlassen, würden mit der Einführung einer Zweitwohnsteuer Kollisionen mit der Einkommen-, Grund- und Vermögenssteuer auftreten. Eine Erhebung nach Art. 105 GAG würde dabei unzulässig erscheinen. In Bayern wäre außerdem die berechtigte Gefahr gegeben, daß in strukturell benachteiligten Gebieten, insbesondere im Zonenrandgebiet, wo die zunehmende Entwicklung der Errichtung von Freizeitwohnsitzen eine durchaus begrüßenswerte Erscheinung darstellt, das Bauinteresse schwinden könnte. In solchen Gebieten würde eine Freizeitwohnsitzbesteuerung wirtschaftspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

1972 war im Zeichen eines ungebremsen Baubooms der Ruf nach Aussetzung der § 7 b-EStG-Vergünstigung noch sehr verbreitet. So forderte die Wirtschaftswoche zum Thema 7 b-EStG-Abschreibung: „Angesichts der Tendenz zur Flucht in die Sachwerte ist zu fragen, ob der Bau von Eigenheimen generell einer steuerlichen Unterstützung bedarf. Die entsprechenden Bestimmungen des § 7 b EStG sollten für eine bestimmte Zeit eingeschränkt werden“⁴⁸.

Angesichts der wirtschaftlichen Talfahrt, die von einer anhaltenden Preissteigerung bei gleichzeitiger Rezession gekennzeichnet ist, wurden von der Bundesregierung Ende 1974 konjunkturbelebende Maßnahmen in die Wege geleitet. Ein Konjunkturprogramm mit breiter Investitionsförderung war zu einem beträchtlichen Teil auch für die Stabilisierung der Lage auf dem Baumarkt gedacht. Im Zuge dieser Maßnahmen ist es verständlich, daß auch der § 7 b EStG mit seinen Vergünstigungen für Inhaber eigengenutzter Freizeitwohnegelegenheiten Anwendung finden soll. Maßgebend war beim Bund vor allem die Überlegung, daß beim Abbau der Halden an Eigentumswohnungen vor allem Kreditinstitute Wohnungen von zahlreichen in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen zu übernehmen haben. Diese Wohnungen werden von den Instituten nicht als Dauererwerb, sondern als Zwischenerwerb betrachtet. Sollten die Kreditinstitute diese Wohnungen später veräußern, so käme der Erwerber nicht in den Genuß der Sonderabschreibungen nach § 7 b. Diese Möglichkeit ist auf Ersterwerber beschränkt. Nach den Vorschlägen des Bundeskabinetts soll nunmehr auch der Zweiterwerb begünstigt sein, wenn eine Frist von 8 Jahren nach Errichtung ein-

gehalten wird. Handelt es sich beim Zweiterwerber um den Inhaber einer beabsichtigtermaßen eigen zu nutzenden Freizeitwohnegelegenheit, so ist dieser von der Steuerbegünstigung nicht ausgenommen. So haben sich alle Hoffnungen auf die Aussetzung der § 7 b-EStG-Vergünstigung für einkommensstarke Freizeitwohnsitzinhaber angesichts der konjunkturellen Entwicklung zerschlagen. Aber auch ohne die wirtschaftliche Rezession bleibt fraglich, ob der Bund je für diesen Personenkreis die 7 b-Vergünstigungen abgeschafft hätte⁴⁹.

6. Ansätze zur Neuorientierung bei der Bewältigung des Problems der Freizeitbebauung

Bei den ordnungspolitischen Überlegungen zum Freizeitwohnsitzproblem als der gravierendsten Variante des Freizeitverhaltens der Bevölkerung wird das ungebrochene Streben nach Freizeitwohnsitzen gerne in Zusammenhang mit den aus der Landbewirtschaftung ausscheidenden Flächen in Grenzertragsregionen gesehen. Zu den namhaften Vertretern, die diese Idee mit unterschiedlicher Intensität seit 1970 propagieren, gehören *Hellmuth Bergmann, Golm, Zundel, Gassner, Hoerster* und *Schmedt auf der Günne*. Sie gehen dabei von der unrealistischen Zielvorstellung der Empfehlung des Beirates für Raumordnung vom 14. September 1972 „Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft“⁵⁰ aus, wonach bis 1985 rund 3 Mill. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche in der Bundesrepublik aus der Landbewirtschaftung ausscheiden werden. Den Verfechtern der Mobilisierung von Brachflächen in Grenzertragsgebieten schweben unter Zugrundelegung der erkennbaren starken Tendenzen zum Zweiturlaub naturnahe Betätigungsmöglichkeiten für größere Schichten der Bevölkerung in den ferner gelegenen Grenzertragsregionen vor. Wegen der Konzentration hoher Besucherzahlen in den Naherholungsgebieten der Verdichtungsgebiete mit kurzen Erreichbarkeitszeiten, aber auch zunehmenden Devastierungserscheinungen ihrer Vegetationsdecke (Beispiel Pupplinger und Ascholdinger Au südlich von München oder die Röhricherzerstörung am Langbürener See/Eggstätt-Hemhofer Seenplatte im Chiemgau)⁵¹ wurden die Initiatoren angeregt, die Zielpunkte des Erholungsradius weiter vom Wohnort in die von der Landbewirtschaftung aufgegebenen Standorte zu verlegen. Die beeindruckende Reiseintensität städtischer Bevölkerung (1971: 42,2 % bzw. rd. 26 Mill. Bundesbürger unternahmen eine Urlaubs- und Erholungsreise⁵²; an Schönwetterwochenenden unternahmen bis zu 40 % der Bewohner einer Großstadt einen Ausflug) und die Untersuchungen von *Ruppert* und *Maier* in München,

49 Vgl. FAZ Nr. 290 v. 14. 12. 1974, S. 11: Paragraph 7 b auch für Zweitwohnungen.

50 Bundesraumordnungsbericht 1972, BT-Drs. VI/3793, S. 175.

51 *Kaule, G.*: Die Seen und Moore zwischen Inn und Chiemsee. – 1973 = Schriftenreihe Naturschutz und Landschaftspflege, H. 3.

52 ASG (Hrsg.): Freizeitaktivitäten und Freizeitplanung im ländlichen Raum. – Göttingen 1973. S. 41 f.

48 Wirtschaftswoche. 26. Jg. Nr. 43 vom 27. 10. 1972, S. 14.

wonach 33 % der untersuchten Haushalte 100 bis 250 km und 7 % sogar über 250 km weit zum Naherholungsziel am Wochenende fahren⁵³, haben ebenfalls den Gedanken der Verlegung von Freizeitwohngelassenheiten in periphere Grenzertragsgebiete gefördert. *Bergmann* denkt dabei an eine Größenordnung von 1–3 ha je Ferienhaus mit Grenzertragsbrachparzelle⁵⁴, *Golm* hält 1 ha für ausreichend⁵⁵, *Hoerster* und *Schmedt* sehen in der Größenordnung 5–10 a die ideale Grundstücksgröße für eine Wochenendhausparzelle⁵⁶.

Die Verwirklichung solcher Pläne würde nicht nur durch eine Ferienhauskultur katastrophalen Ausmaßes in Kleingartenregelung wichtige ökologische Ausgleichsräume irreparabel zerstören, sondern sogar die letzten Erholungsräume zusammenhängender Art unerwünscht durch Zäune parzellieren und den Zugang der Erholungsuchenden verbauen. Die derzeit aus der Landbewirtschaftung genommenen Flächen müssen jedoch trotz eines vorübergehenden Brachecharakters jederzeit wieder in Bewirtschaftung genommen werden können, wenn die ernährungswirtschaftliche Lage dies erfordern sollte. Da sich die Bundesrepublik laut Raumordnungsbericht 1972 bereits im Stadium der 70-%-Selbstversorgung in Notzeiten befindet (Zielvorstellungen des Beirates für Raumordnung, Bt.-Drs. VI/3793, S. 177), müssen diese Flächen jederzeit als Ernährungsgrundlage herangezogen werden können, zumal da sich die welt ernährungspolitische Lage einem bedenklichen Zustand nähert. Fachleute fordern zudem eine unbedingt intakte Reservehaltung dieser Grenzertragsflächen aus Gründen der Wasserversorgung. Die Trinkwasserversorgung mit Oberflächenwasser und die Fernwasserversorgungsgrade haben in der dicht besiedelten Bundesrepublik schon besorgniserregende Ausmaße erreicht (Baden-Württemberg/Ruhrgebiet). Nordbayern kann ab 1985 nur noch durch ein kostspieliges Wasserüberleitungsprojekt Donau/Altmühl/Regnitz mit Trinkwasser versorgt werden.

Die Ordnungsvorstellungen über die Errichtung von Wochenendhäusern auf von der Landwirtschaft aufgegebenen Marginalböden wurden auch von der skandinavischen Wochenendhauskultur wesentlich beeinflusst. Dem mitteleuropäischen Besucher Schwedens fällt die Vielzahl von Freizeitwohnsitzen im ganzen Land auf, ohne den negativen Zersiedlungseindruck zu hinterlassen. Die Ferien- und Wochenendhauskolonien vermitteln oft den Eindruck der flexiblen veränderbaren Baustruktur: Nur gekieste und nicht asphaltierte Zufahrten und oberirdisch verlaufende Schläuche für die Wasserversorgung

die im Winter einfach abgedreht werden. Die Wochenendhäuschen selbst sind meist ausschließlich in Holzbauweise errichtet. In Schweden hat der Drang „Hinaus aufs Land“ jedoch eine weit ältere Tradition als etwa in der Bundesrepublik. Zudem hat Schweden eine relativ geringe Siedlungsdichte in einem weitläufigen Land, das oft distriktweise unbesiedelt ist. Das Landschaftsangebot ist dort im Gegensatz zur Bundesrepublik also sehr hoch, die warmen Sommertage einer kurzen Vegetationsperiode müssen intensiv genutzt werden, wozu eine ausgedehnte Sommerferienregelung Gelegenheit gibt. Hinzu kommt ein großes Geschick der Skandinavier, den Ferienwohnsitz so unauffällig wie möglich in die umgebende Natur ohne zerstörende Zäune einzubetten. Bei uns in der Bundesrepublik werden in ausgewiesenen Wochenendhausgebieten Kleinbungalows brav in Reih und Glied in abscheulicher Vergewaltigung der Landschaft aufgestellt. Die Vorgärten werden mit exotischen Gartengehölzen bepflanzt, die dem Charakter der umgebenden Landschaft meist in keiner Weise entsprechen (Weißtannen, rotblättrige Prunusgewächse, weißblättrige Eschenahorne usw.). Die ehemaligen Außenbereiche, die oft Wochenendkolonien geopfert werden, werden „als Exerzierplatz nationaler Untugenden“⁵⁷ durch möglichst massive Zäune verunstaltet.

Die Grenzertragsgebiete sind meist Höhenregionen und daher von oft unverwechselbarem landschaftlichem Reiz. Die bayerische Landwirtschaftspolitik hat sich daher seit Jahren bei der EG-Kommission in Brüssel verwendet, diese wertvollen Erholungslandschaften in ihrem ursprünglichen Charakter durch die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung zu erhalten. Mittlerweile ist auch der „Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten anderen benachteiligten Gebieten“⁵⁸ verabschiedet und von Bund und Ländern bereits in Kraft gesetzt worden. Die Gebietsabgrenzung ist bereits erfolgt. Sie umfaßt die Alpen und die Grenzertragsgebiete in den Mittelgebirgsregionen. In der Begründung der Maßnahme der EG wird eigens betont, daß diese Richtlinie des Rates Ausfluß des Programms der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes und der Aufrechterhaltung des Fremdenverkehrs- und Erholungscharakters der Grenzertragsgebiete ist⁵⁹. Die Hilfe für die Berglandwirte ist in Form einer jährlichen Ausgleichszulage als ein Teil des Betriebseinkommens gedacht. Die Zulage wird vom Grad der Hangneigung der Flächen, der kürzeren Vegetationsperiode von weniger als sechs Monaten, der Extensivbewirtschaftung und der Bevölkerungsdichte einer Region abhängig gemacht. Die Ausgleichszulage muß mindestens in einer Höhe von 20 RE pro Großviehein-

53 *Ruppert, K.; J. Maier*: Der Naherholungsraum einer Großstadtbevölkerung, dargestellt am Beispiel Münchens. In: Institut für Raumordnung. Informationen. 19. Jg. (1969) Nr. 2.

54 *Bergmann, H.*: Zum Problem der Zersiedelung der Landschaft. In: Raumforschung und Raumordnung. 29. Jg. (1971) H. 2, S. 73 ff.

55 *Golm, H.*: Grenzertragsflächen für Freizeit und Erholung. In: IKO 1970, S. 265 f.

56 *Hoerster, T.; K. Schmedt*: Großparzellierte Wochenendhausgebiete auf peripheren Grenzertragsstandorten, a. a. O., S. 226.

57 So *Henckel, H.*: Feriensiedlungen in Schweden. In: IKO (1974) Nr. 1, S. 7 ff.

58 Vgl. BR-Drs. 247/73 v. 19. 3. 1973 und Vorabzug der EG/KOM (73) end. vom 21. 2. 1973; vgl. auch Amtsblatt der EG Nr. L 96 v. 23. 4. 1972.

59 Vgl. Entwurf einer Entschließung des Rates zu einem Aktionsprogramm der Gemeinschaften für den Umweltschutz. BR-Drs. 365/73 v. 14. 5. 1973, S. 8.

heit oder je ha, aber auch nicht höher als 50 RE Großvieheinheit oder je ha gewährt werden. Auch Investitionen bis zu 10 000 RE können nach Art. 10 der EG-Richtlinie für Betriebe in Gebieten mit Entwicklungsmöglichkeiten für Fremdenverkehr und Handwerk gewährt werden (EG-Richtlinie Nr. 72/159/EWG).

Dieses Programm der EG signalisiert die Entschlossenheit, auch in klimatisch und strukturell benachteiligten Gebieten mit schöner Landschaft keine größeren Brachflächen entstehen zu lassen. Eine großdimensionierte landesplanerische Inangriffnahme von Ausweisung parzellierter großflächiger Wochenendhausgebiete in derartigen Gebieten würde diametral der Intention von EG, Bund und Ländern entgegengelaufen, eine weitgehend noch intakte Erholungslandschaft offenzuhalten.

Für die weitere Zukunft werden die Grenzertragsregionen nach heute bereits vorliegenden Indikatoren raumordnerisch noch eine wichtige Rolle spielen. Der Grad der Siedlungs- und Industriedichte, der Landschaftshaushaltsbelastungen durch Abfallprobleme, Luftverunreinigung, Abwasserprobleme und der Streßsituation verkehrlicher Art in den Verdichtungsgebieten wird die Landesplaner und Raumordner sehr bald veranlassen, die Entwicklungsachsen nicht mehr in klassische Bandinfrastruktur wie Urstromtäler, die hoffnungslos übersiedelt sind, zu legen, sondern in die peripheren Grenzertragsregionen. Diesen Räumen fällt dann eine gewisse Entlastungsfunktion zu. Auch die Standorte für die Kernkraftwerke der kommenden Generation werden in Grenzertragsgebieten angesiedelt werden können, wenn neue Reaktortypen von Gewässern als Kühlmittel nicht mehr abhängig sein werden (Helium oder Wasserstoff als Kühlmittel). Aus all den angeführten Gründen scheint eine Verlagerung von Freizeitwohnsitzen in Grenzertragsgebiete nicht mehr diskutabel.

6.1 Die Verknüpfung von Dorf und Freizeitwohnen

Die Substanz dörflicher und städtischer vorhandener Strukturen aktiv zu gestalten und damit zu erhalten und nicht „passiv zu sanieren“, also die Altstadtsanierung, die Stadtrandsanierung, das landwirtschaftliche Bauen⁶⁰, die Bauten der Fremdenbeherbergung in ihrer kulturellen Substanz, ist ein Dauerauftrag an Staat und Gesellschaft für die nächsten Jahrzehnte. Es bleibt also die Frage, welche Strategie zur Rettung der Dörfer und Städte zugleich als hervorragende kulturelle Bestandteile der Gesamtlandschaft eingeschlagen werden muß.

Es ist ein Hauptanliegen der Landschaftsordnung, ökonomisch mit den Naturressourcen und der Umwelt umzugehen sowie den menschlichen Ansprüchen zu genügen. Die Aufgabe der Erhaltung und Wiederbelebung der Dorfkerne in funktioneller und kultureller Form

muß es sein, stärker als bisher den Gedanken der Freizeit und des Ausgleichs für breite Bevölkerungsschichten aus dem Ballungsraum mit dem der Dorferhaltung und -erneuerung zu verbinden. Es gibt viele Menschen, die Zeit, Muße und Geld für die Innenraumerneuerung und Außengestaltung eines alten Bauernanwesens aufbringen würden, um sich eine gesunde und romantische Wochenenderholung zu sichern und gleichzeitig einen kulturellen Beitrag bei ökonomischer Landschaftsbeanspruchung zu leisten. Nicht wenigen muß aus übergeordneten Gründen der Allgemeinheit die Errichtung eines Freizeitwohnsitzes versagt werden. Auf der anderen Seite sehen wir teilnahmslos zu, wie unsere Dörfer verfallen.

6.2 Partielles Leitbild des Freizeitwohnens im ländlichen Raum

Die fast in jedem Dorf vorhandenen Möglichkeiten müssen so organisiert werden, daß sie für die Freizeitgestaltung breiter Schichten im vorgenannten Sinn verwertbar sind. In vielen Dörfern gibt es Häuser, Gebäudeteile und Freiflächen, die schlecht ausgenutzt sind und verwahrlosen. Der Gedanke, Dorf und Freizeitgestaltung stärker als bisher miteinander zu verbinden, verdient es, in einem partiellen Leitbild hier modellcharakterartig konzipiert zu werden. Die bisherige Praxis, beliebig große Areale für die Freizeitbebauung zu erschließen, sich um geeignete Nutzungsveränderungen im traditionellen Siedlungsraum jedoch nicht zu bemühen, muß ein Ende finden.

Bei intensiver Freizeitnutzung und baulicher Gestaltung der Dörfer im ländlichen Raum bleibt der offenzuhaltenden Erholungslandschaft eine Vielzahl von Wochenendsiedlungen erspart, und dem Bürger wird die angestrebte Erholung nicht verwehrt. Es soll dabei auch nicht unterschätzt werden, daß damit eine Reihe von positiven Impulsen zur Gesundung vieler kranker Dörfer mobilisiert werden kann. Schließlich liegt auch heute nicht jedes schöne Dorf im überbeanspruchten Erholungsraum Oberbayerns oder im Einzugsgebiet des Naherholungsraums einer Großstadt mit genau den gegenteiligen Sorgen. Die Mehrzahl der vom Verfall bedrohten Dörfer liegt im ländlichen Raum der Hoffungsgebiete in Nordbayern und in den reizvollen Mittelgebirgsregionen Süd- und Mitteldeutschlands. Diese Orte liegen in Entleerungszonen, die einer wirtschaftlichen und geistigen Wiederbelebung harren. Es bleibt zu hoffen, daß das vom Europarat proklamierte Jahr 1975 als das Jahr des Denkmalschutzes Konsequenzen haben wird, die der widersinnigen Zerstörung unserer Dörfer und Städte auch im ländlichen Raum Einhalt gebieten werden.

In den größeren Kommunen ist die Freizeitwohngestaltung am besten mit einer Ortsentwicklungsplanung abzuwickeln. Mit der Ortsentwicklungsplanung muß aber endlich in großem Stil begonnen werden, weil ja bisher funktionslos in die Landschaft hineinprojektierte

60 Es bedurfte erst der massiven Einbrüche in der Bauindustrie, um unseren Architekten die Besinnung zu harmonischeren Baustrukturen und landschaftsgebundenem Bauen zurückzugeben, wie ein Wettbewerb „Bauen auf dem Lande“, der vom BSTMELF am 12. 12. 1974 prämiert wurde, deutlich zeigte.

Flächennutzungs- und Bebauungspläne immer nur sektorale Einblicke gewähren und keinerlei Gesamtschau, wie sie wirkungsvoll durch die Landschaftsplanung erzielt wird, vermitteln. Ein Meilenstein zur Aufstellung kommunaler Entwicklungsprogramme ist die Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24. 6. 1974 (Nr. I B 3-3003 - 50/5 und Nr. 9260 - IV/2 b - 14 902) über „Grundsätze und staatliche Förderung kommunaler Entwicklungsprogramme“ (LUMBl. Nr. 6 v. 22. 7. 1974, S. 62 ff.), wonach die Förderung von Ortsentwicklungsplänen als Anteilsfinanzierung mit einer Zuwendung von höchstens 50 % der zuschufähigen Gesamtkosten, jedoch von nicht mehr als 50 000 DM, bei kreisangehörigen Gemeinden nicht mehr als 30 000 DM, erfolgt⁶¹.

6.3 Förderung der Altbaumodernisierung für eigengenutzte Freizeitwohngelegenheiten

Um die Errichtung von Freizeitwohngelegenheiten in dörflicher oder städtischer Altbausubstanz in die Wege leiten zu können, bedarf es konzentrierter Anstrengungen der öffentlichen Hand,

- a) um Mittel gezielt zur Altbaumodernisierung in höherem Maße als bisher einzusetzen (70 % der Altbausubstanz liegen im ländlichen Raum),
- b) um die vorhandenen mittelständischen Betriebe auf dem Bausektor mit ihren Kapazitäten für diesen Modernisierungsprozeß zu erhalten.

Dazu könnte das Konjunkturprogramm vom Herbst 1974 der Bundesregierung mit dem bisherigen Modernisierungsprogramm 1974 der Bundesregierung gekoppelt werden, um eine wirkungsvollere Finanzvolumengröße zu erzielen. Zwar hat der Bund im Dezember 1974 das Modernisierungsprogramm für Althäuser um 50 Mill. auf insgesamt 430 Mill. aufgestockt. Soll jedoch auch die Errichtung eigengenutzter Freizeitwohngelegenheiten in Altbausubstanz gefördert werden, so ist dieses Programm zu gering. Weiter erscheint es fraglich, ob sich die Länder an der weiteren Aufstockung der Mittel entsprechend beteiligen werden. Im Rahmen dieses erweiterten Programms werden gestaffelte Zuschüsse (7,2 %, 4,8 % und 2,4 %) gewährt, die etwa 40 % der Modernisierungsaufwendungen bis zum Höchstbetrag von 20 000 DM abdecken⁶².

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat mit der Bekanntmachung vom 2. 5. 1974 (Nr. II C 5-9284 I/11/42) die „Richtlinien für das Modernisierungsprogramm 1974“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 11. 3. 1974 den Kreis- und Stadtverwaltungsbehörden zugeleitet mit der Aufforderung, Anträge auf „Anerkennung der Modernisierungszonen“ vorzulegen. Auf dieser Basis sind auch

Anträge Privater auf Bewilligung von Darlehen möglich⁶³.

Die Richtlinien des Bundes setzen bestimmte Größenordnungen an Gebäuden sowie das Vorhandensein von Mietwohnungen einkommensschwacher Mieter voraus. Altbauten außerhalb der Modernisierungszonen sollen nur in Ausnahmefällen gefördert werden. Als modernisierungswürdig gelten nach den Richtlinien insbesondere Wohnungen ohne Bad oder ohne WC oder ohne Sammelheizung. Die Modernisierungszonen werden von den Gemeinden ausgewählt, die Länder wählen aus den Anträgen der Gemeinden ein gemeinsames Programm. Gemeinden in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und der zentralörtlichen Stufung nach der Landesplanung sowie dem Bundesraumordnungsprogramm werden bevorzugt.

6.4 Kritik und Verbesserungsvorschläge aus der Sicht der Einbeziehung der Freizeitbebauung

Die Gemeinden beklagen, daß die Anträge auf Anerkennung der Modernisierungszonen einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern, der kaum im Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg steht. Dies hat bei den Kommunen zu einer gewissen Unentschlossenheit geführt, Modernisierungszonen festzulegen und Fördermittel zu beantragen. Die Richtlinien sind außerdem so eng angelegt, daß sie wenig Spielraum und Anreiz bieten, Darlehensanträge zu stellen. Auch das bayerische Programm, das in einer Finanzvolumenhöhe von nur 2,5 Mill. DM flankierend zu dem Bundesprogramm neben den Modernisierungszonenprojekten auch Einzelobjekte fördern soll, ist viel zu bescheiden angesichts der modernisierungsbedürftigen Objekte in Dörfern und Städten. Die Richtlinien des Bundes sind außerdem viel zu starr angelegt und bedürfen daher einer raschen Kurskorrektur. Die Finanzierungswürdigkeit von Altbausubstanz, die beispielsweise außerhalb einer von der Kommune ausgewiesenen Modernisierungszone liegt und die als Freizeitwohngelegenheit dienen soll, ist nicht ausdrücklich hervorgehoben, obwohl – wie bereits erwähnt – der Bund im Bundesraumordnungsprogramm 1972 die Reaktivierung alter erhaltenswerter Bauten im ländlichen Raum als Freizeitwohngelegenheit ausdrücklich für wünschenswert erachtet. Die gleichzeitige Zugrundelegung der Bevorzugung von Kommunen innerhalb der Fördergebiete nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, des Bundesraumordnungsprogramms und den Zielen der Landesplanung fördert eher die Verwirrung, statt klare Orientierung zu schaffen. Diese Gebiete sind nicht nur nicht identisch, sie gehen bei der Altbauanierung von völlig falschen Tatsachen aus. Die Altgebäude restaurierung scheiterte bisher beispielsweise auch in einer relativ reichen Ge-

61 LUMBl. Nr. 6 v. 22. 7. 1974, S. 66.

62 Vgl. FAZ Nr. 290 v. 14. 12. 1974, S. 11.

63 Der Wortlaut der Richtlinien wurde im Bayer. Staatsanzeiger Nr. 21 v. 24. 5. 1974 veröffentlicht.

bietseinheit 34 nach dem Bundesraumordnungsprogramm (München-Südostoberbayern) an der mangelnden Finanzierungsmöglichkeit der Eigentümer. Die Indikatoren einer Gebietseinheit nach dem Bundesraumordnungsprogramm werden aber nach öffentlichen Infrastrukturausstattungsgraden zugrunde gelegt. Bei strikter Anwendung der Bundesrichtlinien ist es also unvermeidlich, daß Altbaugelände in ländlichen Gemeinden gegenüber Städten benachteiligt werden. Da es sich bei der Umbaumaßnahme eines im Ortskern sich befindenden Altbauprojektes unter Umständen um ein unter Denkmalschutz stehendes Objekt handeln kann, sollte zur Finanzierung der anstehenden Maßnahmen zur Umwandlung in einen Freizeitwohnsitz bei gleichzeitiger eventueller denkmalpflegerischer Investition bei der Außenfassade vom Bund dem Eigentümer die Möglichkeit der § 82 a und b EStDV und § 7 b EStG eingeräumt werden. Des weiteren sollten im Zuge der Harmonisierung des Vollzugs des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes (GVBl. S. 328) vom 1. 10. 1973 einschränkende gesetzliche Bestimmungen wie z. B. Nutzungsänderungsverbote zurückgestellt werden. Damit soll der Gefahr der Verödung denkmalgeschützter Einzelbauwerke entgegengewirkt und sollen Anreize geschaffen werden, die es städtischen Bevölkerungskreisen erleichtern, Altbausubstanz als eigengenutzte Freizeitwohnelegenheit einzurichten und damit zu erhalten.

6.5 Freizeitwohnsitze und Denkmalschutz

Weil nach dem Inkrafttreten des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes (DSchG) eine Reihe von Bauernhäusern im Ortskernbereich in die Denkmalliste aufgenommen worden ist oder noch aufgenommen wird, wird die Umwandlung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude in Freizeitwohnsitze u. U. wesentlich erschwert. Die mit der Durchführung des DSchG beauftragten Ausführungsorgane haben durch unqualifiziertes Personal bei der Erstellung der Denkmallisten und durch säumigen Vollzug des an sich begrüßenswerten Gesetzes viel Unheil unter der Bevölkerung angerichtet. Der Vollzug muß schneller und wirksamer werden. So steht noch immer die längst fällige Information des Kultusministeriums für die Bevölkerung aus. Da das DSchG stark in das Eigentumsverfügungsrecht eingreift (Pflegepflicht mit allen finanziellen Folgen, Duldungspflicht), hat der Bürger auch das Recht, über diese Materie eingehend informiert zu werden. Zur Erstellung der Denkmallisten ist es nötig, daß den Gemeinden ausreichend Zeit und Gelegenheit gegeben wird, qualifiziert zu dem Listenentwurf Stellung zu nehmen. Dem betroffenen Bürger, der sein Altgebäude in einen Freizeitwohnsitz umgestalten will, soll im Zuge dieser Stellungnahme die Möglichkeit der Anhörung gegeben werden.

Zum Vollzug des DSchG ist eine verstärkte und verbesserte Ausbildung der Fachkräfte unerlässlich. Diese Ausbildung darf nicht nur wie bisher auf jeweilige fachwissenschaftliche Bereiche (Kunstwissenschaften, Archi-

tektur, Volkskunde) beschränkt bleiben, sondern muß den denkmalpflegerischen Fragen möglichst umfassende und praxisnahe Kenntnisse vermitteln. Es wird daher empfohlen, diese vorgenannten Disziplinen zu dem Berufsbild eines ausgebildeten Denkmalpflegers zusammenzufassen und auszubauen. In diesem Zusammenhang sind Fort- und Ausbildungslehrgänge für bereits im Vollzug des DSchG tätige Kreisbaumeister, Verwaltungsbeamte u. a. sowie für die Baureferendare der öffentlichen Verwaltung einzuführen.

Der Verfahrensweg für die Genehmigung von Baumaßnahmen, die nach dem DSchG zu behandeln sind – was für die Umwandlung in einen Freizeitwohnsitz von elementarer Bedeutung sein kann –, muß vereinfacht werden. Hierzu bietet sich die Untere Denkmalschutzbehörde als kompetente und entscheidende Stelle für die Behandlung der Mehrzahl aller Denkmalsfälle an. Ähnlich dem Naturschutzbeirat, der bei allen kreisfreien Städten und Landkreisen institutionalisiert wurde, sollte ein Beirat für Denkmalpflege geschaffen werden, der die Unteren Denkmalschutzbehörden berät. In diesen Beirat sollten neben dem Kreisheimatpfleger beispielsweise engagierte Handwerker, Landwirte, Architekten sowie Vertreter einschlägiger Verbände und Vereinigungen berufen werden. Dies würde zu einer wesentlichen Verkürzung der Verfahrenswege und zu einer verstärkten Bewußtseinsbildung im Sinne des Denkmalschutzes und der Neubürger, die als Freizeitbewohner in schützenswerte Objekte einziehen, beitragen.

7. Marginaler Orientierungsrahmen zur Neuordnung des Campingwesens

Das „Caravanning“ (Mobilwohnheime oder „Freizeitfahrzeuge“)⁶⁴ nimmt in der Freizeitgestaltung der Bundesrepublik einen festen Platz ein. Die Aktivseite des Caravanning, die Ungebundenheit eines Wohnwagenurlaubs, relativ hohe Mobilität im Urlaub selbst, verhältnismäßig hohe Langlebigkeit der Wohnwagen (der Verschrotungsanteil beträgt derzeit nur 0,6 % des Bestandes im Jahr) mobilisieren immer mehr Anhänger dieser Freizeitkategorie. Derzeit gibt es im Bundesgebiet mehr als 250 000 Stück, das sind 23 je 1 000 Personenwagen. In den Niederlanden werden rd. 70, in Belgien 50, in England 45 Wohnwagen je 1 000 Personenwagen gezählt⁶⁵. Gemessen an diesen Ländern, ist der bundesdeutsche Markt noch nicht gesättigt. Wegen der grellen weißen Farbe, des relativ voluminösen Raumanpruchs der Caravans, also ihrer schlechten „Landschaftsverträglichkeit“, sind sie auf inländischen Campingplätzen in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern nicht gerne gesehen. Ein großes kommunales Problem am Erstwohnsitz der Eigentümer ist die Unterbringung

64 So Lingnau, G.: Die Wohnanhänger rollen wieder. In: FAZ Nr. 87 v. 13. 4. 1974, S. 11.

65 FAZ Nr. 87 v. 13. 4. 1974, S. 11.

außerhalb der Saison. Zunehmend ist der Trend der Unterbringung am Urlaubszielort auch in der saisonlosen Zeit zu beobachten (in der Regel in landwirtschaftlichen Wirtschaftsgebäudeteilen). Den sogenannten „Dauercampern“ begegnet man in Schleswig-Holstein bereits durch Vorschreiben der Höchstaufenthaltsdauer. Durch derlei Vorschriften will man behördlicherseits eine „Monopolisierung“ der Erholungslandschaft durch Dauercamper vermeiden. Die Erhöhung der Jahresmieten auf 800 bis 1 000 DM pro Stellplatz soll in einzelnen Gemeinden fiskalisch ein Überhandnehmen der Caravanplätze eindämmen. Besonders an den Seeufern oberbayrischer Gewässer überschwemmte „eine wahre Wohnwagenflut die Ufer der freizeit-hochwertigen naturnahen Landschaften“⁶⁶. Für bestimmte Mittelschichten der Bevölkerung stellt der Wohnwagen eine sonst nicht erschwingliche Zweitwohnung dar, die oftmals mit festen Ver- und Entsorgungseinrichtungen versehen wird. Einfriedung der Wohnwagenumfeldparzelle und Anlage von Kleinziergärten im Wohnwagenbereich sind häufig anzutreffende Unsitten, die den Eindruck des Dauerhaften noch wesentlich verstärken. In Bayern werden zeitweise bis zu 27 000 Dauercamper registriert⁶⁷.

Da Campingplätze in den Gemeinden oft aufwendige infrastrukturelle Vorleistungen wie Wasser- und Abwassersysteme, Energieversorgung, Straßen- und Abstellflächen erfordern, bedarf es auf dem Sektor des Caravan- und Campingwesens einer „Substitutions-Variante des Freizeitwohnens“⁶⁸ sowie brauchbarer Ordnungsleitlinien (Zeltplatzverordnung). Darüber hinaus haben *Henri Jacobi* und *Walter Zeh* ein beachtenswertes Standortbewertungsrahmenmodell zum Campingwesen entwickelt, das hier kurz skizziert werden soll.

Für Camping-Ferienplätze (Sommer- und Winterplätze), Transitplätze (kurzfristig zu Übernachtungsgelegenheiten während der Reise aufgesucht) und Dauer-Campingplätze (in attraktiven Landschaftsteilen im In- und Ausland, in gut erreichbaren Feriengebieten und in „agglomerationsnahen“ Naherholungsregionen) als Makrostandorte schlagen die Autoren als Ziele folgende Maßnahmen vor⁶⁹:

a) Ordnungsmaßnahmen

- Beschränkung der Belegungsdauer und der Höchstbelegungszahl von überlasteten Plätzen und Landschaftszonen.
- Einschränkung privilegierender Regelungen zugunsten der mobilitätsbehinderten Urlauber und der „Wander-Camper“.
- Förderung von Vermietung und Leasing.

66 So Münchner Merkur Nr. 87 v. 13. 4. 1974, S. 5: Regierung bremst Wohnwagenbewegung.

67 Ebenda.

68 So *Jacobi, H.; W. Zeh*: Entwicklung eines Standortbewertungsrahmens zum Campingwesen. In: *Landschaft und Stadt*. 5. Jg. (1973) Nr. 4, S. 172 ff.

69 Ebenda, S. 172; ähnliche Zielvorstellungen zu Ordnungsmaßnahmen des Campingwesens in Bayern skizziert eine Untersuchung über Dauercampingplätze (von den Staatsministe-

b) Flankierende Maßnahmen

- Abbau der Spitzenbelastung und Saisonverlängerung (Ferienregelung durch die Kultusministerkonferenz, Schaffung wetterunabhängiger Einrichtungen).

c) Entlastungsmaßnahmen

- Förderung und Ausbau von Standorten mit vergleichbarem Nutzen und geringen sozialen Kosten im Hinterland touristischer Agglomerationen.
- Steigerung der internen Attraktivität des Platzes (Zufahrt- und Parkplatzeingrünung, Durchgrünung des Campingplatzes selbst).
- Komplementäre Angebote wie Reiten, Fischen, Erlebnisurlaubsangebote (Robinsonplätze, Floßfahrten, Aktivurlaubsgestaltungsmöglichkeiten wie Naturlehrpfade, Radwege, kulturelle Angebote in unmittelbarer Umgebung, Segelbootsmietangebote u. v. a. m.).
- Anlage von Camping- und Caravanplätzen in rekultivierten Bodenabbaugebieten (Braunkohletagebau, Kiesabbau) mit Baggerseenanlagen, Reaktivierung verwilderter Flächen, Zuordnung weiterer Freiluftaktivitätsmöglichkeiten.
- Ausweisung von lärmgeschützten, landschaftlich attraktiven Plätzen in der Nähe der Bundesfernstraßen oder geplanter Bundesfernstraßen, möglichst im Zusammenhang von Kiesentnahmestellen für den Fernstraßenbau. Hierbei ist besonders an die großen Ferienmagistralen nach Süden und Südosten zu denken (beispielsweise beim Bau der BAB Regensburg-Passau-Linz oder der BAB Regensburg-Landshut, Inntaldreieck oder der BAB Würzburg-Heilbronn-Stuttgart-Ulm-Kempten-Landesgrenze).

Als generelle Prüfkriterien bei der Auswahl standortmäßig geeigneter Flächen bei Kollision mit anderen Freizeitaktivitätsinteressen können gelten:

- Zum Schutze anderer Freizeitinteressen und zugunsten des Gemeindennutzens müssen besondere gemeindliche und landeskulturelle Auflagen erteilt werden (z. B. Abstands- und Freihaltezonen an See- und Flußufern, zu Waldrändern und Höhenrücken ähnlich der Abstandszonenregelung von 300 m an der Ostseeküste in Schleswig-Holstein).
- Bei Standorten, die Interessenkonflikte mit anderen Fremdenbeherbergungskategorien heraufbeschwören, kann eine sachgerechte Lösung über Maßnahmen der Landschaftsplanung herbeigeführt werden (Überlastung vorhandener Kapazitäten, Verdrängung von ruhiger Erholung suchenden Gästen, Störungen der therapeutisch notwendigen Atmosphäre in Kurerholungsgebieten).

rien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen durchgeführt). Sie zeigt auf, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Dauercampingplätze in Teilräumen noch erstellt werden können. Vgl.: Schriftliche Anfrage. LT-Drs. 7/6519 v. 22. 4. 1974.

- Bei beabsichtigten Standortwahlen sind vor allem ökologische Faktoren ausschlaggebend. Bei der Gefahr der Zerstörung biologisch bedeutsamer Vegetationsbestände und Biotope, wie Röhrichte, Waldsäume und -mäntel, sowie von Naturschutzgebieten oder bei limnologischen Degenerationserscheinungen in Seeuferbereichen ist die Anlage von Camping- und Caravanplätzen gänzlich zu unterlassen oder in einer gebührenden Distanzzone vorzunehmen (Dichteverteilung von 500 m bis 3 km).

Durch die empfindliche Uferbezogenheit mit der ihr eigenen Vegetation weist die Erholung an Seen eine hohe Konzentration durch Lang- und Kurzeiterholung auf, während der Erholungsbereich des allgemeinen Binnenlandes eher disperser Natur ist. Eine Makrostandortplanung im Zuge des Landesentwicklungsplanes kann daher eine Entflechtung durch größere Inanspruchnahme von Hoffungsgebieten außerhalb stark nachgefragter Vorzugslandschaften berücksichtigen. Attraktive Freiraumschwimmbäder und Hallenbäder für Schlechtwetterperioden, Allwetter-Freizeitanlagen, Trimm-dich-Pfade, Liegewiesen und Auffangparkplätze an den Ausgangs- und Zielpunkten der Rundumwanderwege können dabei fehlende natürliche Badegelegenheiten und landschaftliche Attraktivität substituieren.

8. Resümee zur Freizeitbebauung

Die das Wohnen beeinträchtigenden Immissionen städtischer Lebensräume erwecken berechtigte Wünsche nach einer Freizeitwohngelage in ruhiger Umgebung und schöner Landschaft. Die Verwirklichung dieser Wünsche in großer Zahl muß jedoch den Ausverkauf der landschaftlich schönsten Gebiete nach sich ziehen. Es tritt der merkwürdige, aber durchaus gesellschaftstypische Fall ein, daß eine Minderheit der Gesamtheit nicht nur die durch die verursachten sozialen Kosten im unmittelbaren Bereich des Wohnstandortes anlastet, sondern gleichzeitig auch noch diejenigen Kosten, die der Mehrheit durch das Aufsuchen weiter entfernter, noch nicht durch Wochenendhäuser verbauter Freizeiträume entstehen. Eine Gemeinde, die ein Wochenendhausgebiet ausweist, hat die gesamte erschließungstechnische Infrastruktur ohne einen wirtschaftlichen Erlös zu unterhalten. Als Fazit aller vorher dargelegten administrativen Maßnahmen in den betroffenen Bundesländern und angestellter weiterer Ordnungsmaßnahmenüberlegungen kann gelten, daß Wochenendhäuser, also eigengenutzte und touristisch genutzte Freizeitwohngelagen, nur noch in der Integration mit bestehenden Siedlungsgebieten gestufter Zentralität zugelassen werden können. Eine besondere Flächennutzungskategorie „Freizeitwohnsitze“ kann in der künftigen Freizeitlandschaft nicht mehr akzeptiert werden! Die Vermehrung der Freizeit und die steigende Nachfrage nach Freizeitlandschaft (nichts deutet darauf hin, daß die Bundesbürger trotz gestiegener Kraftstoff- und Kraftwagen-Unterhaltungskosten und

gefährdeter Arbeitsplätze wesentliche Abstriche am Erholungsbudget vornehmen) erfordert eine die Landesentwicklungsplanung begleitende rechnerische Dimensionierung, wie sie auch bisher für Wohn- und Arbeitsgebiete angewendet wurde.

Die im Bayerischen LE-Programm 1974 vorgenommene Kapazitätsabschätzung für das Weiterfunktionieren von Freizeitlandschaften mit einer sinnvollen Zoneneinteilung, die in der Zone C wegen der vorliegenden Grenzwerte einer überlasteten Vorzugslandschaft eine weitere Freizeitbebauungsnutzung nicht mehr vorsieht, und der daraus erforderlichen Dimensionierung eines generellen Ausbaus mit Folgeeinrichtungen in Landschaften der Zone A und in Ausnahmefällen in der Zone B für Freizeitbebauungsnutzung könnte sich als ein brauchbares Instrumentarium zur Makrostandortplanung bei der Regelung der Freizeitwohnsitze erweisen. Mit dieser Zoneneinteilung, die ja über die Regionalplanung bis hinab zur Landkreisebene noch konkretisiert wird, sind Parameter angegeben, welche die speziellen Gegebenheiten und Forderungen der Freizeitaktivitäten mit denen der Flächen sowie mit wirtschafsstukturellen (Hoffungsgebiete Fremdenverkehr sind mit der Zone A identisch) Forderungen unter Berücksichtigung der Belastbarkeit der noch intakten Landschaft verknüpfen. Mit dem Fortschreiten der verkehrlichen Erschließung der von den Verdichtungsgebieten zeitlich und räumlich heute noch zeitaufwendig erreichbaren Gebiete der Zone A für die Freizeitaktivität kann sich die Entfernung zwischen Quellort (Erstwohnsitz in der Großstadt) und Zielort (Ort der Freizeittätigkeit am Freizeitwohnsitz) bei Wegezeiten und Wegekosten verbessern und in erträglichen Grenzen halten. Die Qualität dieser für die Freizeitwohngelagen erschließbaren Räume über gemeindliche Bauleitplanung könnte nach dem Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe und der 2. und 3. Dringlichkeitsstufe des Bundesfernstraßenprogramms (1975–80 und 1980–85) weiter verbessert werden. Örtliche Infrastruktur wie Anbindung des Freizeitgebietes an die Ausgangsorte durch Fuß-, Rad- und Reitwege sowie durch Bahn- oder Buslinien könnten bisher wenig attraktive Gebiete als Konkurrenzgebiete zu den bisherigen überlasteten Freizeiträumen aufsteigen lassen. Die Nachfrage nach Freizeitwohngelagen in der Zone A wird dann zunehmen, wenn sich herausstellt, daß dort die gleichen Leistungen billiger geboten werden.

Die Entwicklungschance der durch Zoneneinteilung im LE-Programm ausgewiesenen Hoffungsgebiete für Freizeitwohnsitze sollte am besten über die derzeit anlaufende Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung im Rahmen der Regionalplanung nach Freizeitwert, Freizeitinfrastruktur, Reiseaufwand, natürlichen Gegebenheiten, vorhandener Besiedlung, Bevölkerung, Verkehrsstrukturausstattung, Bildungsinfrastruktur, Kultureinrichtungen, Gesundheitsvorsorgeeinrichtungen, Wirtschaftsstruktur und Verwaltung ausgelotet werden. In

tolerierbarer Entfernung können attraktive Anlagen wie gute Spielplätze, gute Restaurants, Tierparks, Naturparks, Aussichtstürme, Wintersportmöglichkeiten (Langlaufloipen), Schwimm- und Hallenbäder die Anziehungskraft fehlender hochgradiger Vorzugslandschaften wie des Alpenraums kompensieren helfen. Da verschiedene Freizeiteinrichtungen in Räumen, die für Freizeitwohngemeinschaften in Aussicht genommen sind und in denen eine Attraktivitätssteigerung erzielt werden soll, unterschiedlichen Qualitätsansprüchen genügen sollen, sind Anlagen mit gleichen Qualitätsansprüchen zusammenzufassen und räumlich und gestalterisch von anderen abzugrenzen⁷⁰. Es müssen also Freizeiträume, die z. B. dem Einüben sportlicher Fertigkeiten (Aktivspielplätze) dienen, mit solchen korrespondieren, die aus landschaftsästhetischen Gesichtspunkten heraus als Wandergebiete für Ruhebedürftige in Frage kommen. Um die Wetterunabhängigkeit und damit mangelnde andere Landschaftsvorzüge zu kompensieren, sollte die Zuordnung von Allwetteranlagen mit Bereichen für unterschiedliche Altersgruppen verschiedenster Freizeitaktivitäten (Spielgeräte, Skatecken, Vogelvoliere, Schachspielgelegenheiten u. a. m.) ins Auge gefaßt werden. Die Werbung in Hoffungsgebieten für Freizeitwohngemeinschaften sollte möglichst wirklichkeitsnah wahrgenommen werden, als gezielte Imagewerbung mit Ankündigung der neuen Angebote in den Massenmedien⁷¹. Vielfach müßte sich jedoch das Verhalten der eingessessenen Bevölkerung erheblich verändern. Aktionen wie Beteiligung an Wettbewerben „Unser Dorf soll schöner werden“ sind oft die besten Möglichkeiten, die Altbürger einer Hoffnungsgemeinde zu aktivieren und Freizeitwohn-Neubürger am lebendigen Dorfgeschehen zu beteiligen und in die Gemeinschaft zu integrieren. Wie die Zweitwohnsitzgemeinden im Alpeneinzugsgebiet zur Genüge beweisen, ist dort die Integration der Freizeitwohnsitzbewohner nur mäßig gelungen. Die mangelnde Beteiligung am Ortsgeschehen äußert sich sehr oft am fehlenden Blumenschmuck und am verbesserungswürdigen äußeren Zustand des Freizeitwohnsitzes. Dies sollte bei der Neuausweisung von Freizeitwohngemeinschaften unbedingt beachtet werden, um auch die soziale Gemeinschaftsbildung zu fördern⁷².

Es ist nicht zu verkennen, daß die Ursache der ungebrochenen Trends zur Errichtung von Freizeitwohngemeinschaften in den unwirtschaftlichen Zuständen der städtischen Agglomerationen selbst zu suchen ist. Um diesen starken Druck auf die Landschaft zu mildern, muß endlich das

Defizit an Freizeitangeboten in den Städten selbst mit verstärkten Anstrengungen vermindert werden. Zwei Drittel ihrer Freizeit verbringen die Menschen aufgrund der zeitlichen Verteilung in der Wohnung oder im Siedlungsbereich. Nur etwa 20 % der Freizeit werden am Wochenende außerhalb des Wohnorts und 10 % im Jahresurlaub zugebracht⁷³. Der Wohn- und Freizeitwert der Städte muß dieser Entwicklung Rechnung tragen, soll dem Trend der Fluchtbewegung in der Freizeit nach draußen Einhalt geboten werden. Erste Orientierungspunkte dazu bietet der „Bericht für den Menschen in der Großstadt“ der Staatsregierung in Bayern an den Landtag (Landtags-Drucksache 7/7000 v. 17.7.1974, S. 10 ff.). In einem „Innenstadtplan“ sollen Ergebnisse zu diesem Themenkomplex als Forschungsauftrag aus dem Programm „Freizeit und Erholung“ des BStMLU als Modellvorhaben erarbeitet werden.

Das Projekt befaßt sich mit der Intensiv- und Extensiv-erholung im Stadtbereich München und wird vor allem die Hinterhofnutzung, die Mehrfachnutzung öffentlicher Gebäude und die Hebung des Wohn- und Freizeitwertes der Innenstadtbereiche (auch Ausgangspunkt für die gemeindliche Landschafts- und Grünordnungsplanung) sowie die entscheidende Aufwertung der Wohnsituation (Stadtteil Lehel) durch Einbeziehung von Naherholungsmöglichkeiten in das Wohnumfeld untersuchen⁷⁴.

Auch die Rettung der Altbausubstanz der von Auszehrung und baulichem Verfall bedrohten Kleinstädte und Dörfer durch Umwandlung in Freizeitwohnsitze ist eine wichtige Möglichkeit, dem gesteigerten Bedürfnis nach Erwerb von eigengenutzter Freizeitwohngemeinschaft und der Verpflichtung aus der Vergangenheit für die Zukunft unserer Dörfer und Städte zu begegnen. Hierzu bedarf es einer ausdrücklichen Förderung durch den Bund nach dem jüngst beschlossenen Konjunkturprogramm in Verbindung mit dem Modernisierungsprogramm auch der Freizeitwohngemeinschaften-Errichtung in Altbausubstanz. Die Auflagen des Denkmalschutzes und der schleppende Vollzug des Denkmalschutzgesetzes bedürfen für diesen Zusammenhang einer besseren Beteiligung der Betroffenen und einer flexibleren Einbeziehung der Bewahrung schützenswerter Gebäude durch Umwandlung in Freizeitwohnsitze.

Bei den Maßnahmen der betroffenen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein wird deutlich, wie, ausgelöst durch einen der stärksten Auswüchse des Freizeitverhaltens, einer der Bereiche aktiver Freizeitpolitik zu wirken beginnt. Denn neben der Freizeitbebauung zählen der Freizeitverkehr und der Ansturm der Erholungssuchenden auf die Naherholungslandschaft der Verdichtungsräume zu den akutesten Auswüchsen des Freizeitverhaltens der Industrie- und Freizeitgesellschaft.

70 Diesen Dispersionsgedanken vertreten u. a. Füsslin, K.; W. Köhl; W. Rabe: Gedanken zur Freizeitlandschaft der Zukunft. In: Natur und Landschaft. (1970) Nr. 7, S. 181.

71 Hierzu geben weitere Denkanstöße: Hausen, W.; H. Richard: Landschaftsplan und Gutachten über die Ausbau- und Entwicklungsmöglichkeiten des Erholungsgebietes „Königsland“. – Bonn 1973.

72 Dazu gibt detaillierte Anregungen: Richard, H.: Die Freizeit als Entwicklungschance ländlicher Gebiete. In: Natur und Landschaft. (1974) Nr. 8, S. 214.

73 Nach einer Berechnung von Czinki, L.; W. Zühlke: Erholung und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. 25. Jg. (1966) H. 4, S. 159.

74 Vgl. Freizeitwert der Innenstadt soll steigen. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 3 v. 4./5.6. 1. 1975, S. 14.

Literatur

Amtliche Veröffentlichungen

Bund

- Bundesraumordnungsbericht 1972. BT-Drs. VI/3793.
 Bundesraumordnungsprogramm vom 10. 10. 1973. (R 1—165 001/6).
 Bundesministerium für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen. BT-Drs. 7/555 v. 18. 5. 1973 (Schriftliche Anfrage).
 BT-Drs. 7/1829 v. 19. 3. 1974 (Entwurf zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, Beschluß des Bundesrates).
 BT-Drs. VI/2492 (Schriftliche Anfrage).
 BT-Drs. 683/73 v. 26. 10. 1973 (Gesetzentwurf Bayerns zur Änderung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes).
 BR-Drs. 683/73 v. 20. 12. 1973 (Beschluß des Bundesrates zum Gesetzentwurf Bayerns).
 Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Fachserie E. Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. 10. 1968. Ausgewählte Strukturzahlen nach Ländern, Gemeindegrößenklassen und Großstädten. Heft 3/1968.

Europäische Gemeinschaft

- Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in anderen bestimmten benachteiligten Gebieten Nr. 72/159 EWG.
 Vorschlag der Richtlinie zum EG-Berglandwirte-Programm. BR-Drs. 247/73 v. 19. 3. 1973.
 Vorabzug der EG/KOM (73) end. v. 21. 2. 1973.
 Amtsblatt der EG Nr. L 96 v. 23. 4. 1972.
 Entschließung des Rates zu einem Aktionsprogramm der Gemeinschaften für den Umweltschutz. BR-Drs. 365/73 v. 14. 5. 1973.

Freistaat Bayern

- Bericht „Für den Menschen in der Großstadt“ der Staatsregierung. LT-Drs. 7/7 000 v. 17. 7. 1974, S. 10 ff.
 Bericht zum „Problem der Zweitwohnungen in Fremdenverkehrsarten“ des Bayer. Staatsministeriums des Innern Nr. I B 4-3024 — 7/17 v. 16. 2. 1973, S. 11 ff.
 Bericht über aktuelle Probleme und Aufgaben des Städtebaus in Bayern. LT-Drs. 7/7 115 v. 28. 8. 1974.
 Raumordnungsbericht der Staatsregierung 1971.
 2. Raumordnungsbericht der Staatsregierung 1973.
 Landesentwicklungsprogramm 1974, Teil B.
 Teilprogramm „Erholungslandschaft Alpen“ v. 22. 8. 1972 (GVBl. S. 352).
 Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern v. 2. 5. 1974 Nr. II C 5-9284 I-11/42 über die „Richtlinien für das Modernisierungsprogramm 1974“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau v. 11. 3. 1974. Bayer. Staatsanzeiger Nr. 21 v. 24. 5. 1974.
 Bekanntmachung der Bayer. Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 24. 6. 1974 Nr. I B 3-3003 — 50/5 und Nr. 9260 — IV/2b — 14 902 über „Grundsätze und staatliche Förderung kommunaler Entwicklungsprogramme“. LUMBl. Nr. 6 v. 22. 7. 1974, S. 66 f.
 Gemeinsame Bekanntmachung der Bayer. Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen Nr. II B 5-9120/2-320 und Nr. 9302 — IV/2 — 7444 vom 27. 10. 1972. LUMBl. S. 83.
 Bayer. Landesamt für Umweltschutz: Schriftenreihe für Naturschutz und Landschaftspflege. Heft 3/1973. Vgl. dort *Kaule, Giselher*: Die Seen und Moore zwischen Inn und Chiemsee.

Schriftliche Anfrage (Abg. *Kaub*) / Antwort der Staatsregierung über Dauercampingplätze. LT-Drs. 7/6519 v. 22. 4. 1974.

Schleswig-Holstein

- Raumordnungsbericht Schleswig-Holstein 1974. LT-Drs. 7/1151 v. 15. 11. 1974.
 2. Änderung des Raumordnungsplanes Schleswig-Holstein vom 25. 4. 1973. In: Landesplanung in Schleswig-Holstein, H. 9/1973. (Amtsbl. Schl.-H., S. 345).

Baden-Württemberg

- Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg v. 22. 6. 1971 (Ges.Bl. 169).
 Fremdenverkehrs-Entwicklungsprogramm 1973.
 Mittelfristiges Programm Umweltschutz Baden-Württemberg 1974.

Niedersachsen

- Niedersächsischer Landtag: Kleine Anfrage zur Zweitwohnsteuer. LT-Drs. 8/206 v. 30. 10. 1974.

Gesetze und Verordnungen

- Bundesraumordnungsgesetz (ROG) vom 8. 4. 1965 (BGBl. 1 S. 306).
 Bayer. Landesplanungsgesetz v. 6. 2. 1970 — BayLplG. (GVBl. S. 9).
 Landesverordnung über das Zeltwesen v. 11. 6. 1969 (GVObI. Schl.-H. S. 481).
 Landesbauordnung für Schleswig-Holstein (LBO) v. 9. 2. 1967 (GVObI. Schl.-H. S. 51).
 Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des LE-Planes Baden-Württemberg v. 11. 4. 1972. (Ges.Bl. S. 169).
 2. Wohnungsbaugesetz v. 1. 9. 1965. (BGBl. I S. 1617).
 Grunderwerbsteuergesetz i. d. F. v. 24. 6. 1969. (GVBl. S. 153).
 Bayer. Denkmalschutzgesetz (BayDSchG) v. 1. 10. 1973. (GVBl. 328).

Periodica

- Bergmann, H.*: Zum Problem der Zersiedelung der Landschaft. In: Raumforschung und Raumordnung. 29. Jg. (1971) H. 2, S. 73 ff.
Czinki, L.; W. Zühlke: Erholung und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. 25. Jg. (1966) H. 4, S. 159 ff.
Füsslin, K.; W. Köhl; W. Rabe: Gedanken zur Freizeitlandschaft der Zukunft. In: Natur und Landschaft. (1970) Nr. 7, S. 180 ff.
Gercke, F.: Grenzertragsböden als mögliche Standorte für Zweitwohnsitze. S. 108 ff. In: Landbewirtschaftung ohne Agrarproduktion? — Hannover 1971. = Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 61.
Golm, H.: Grenzertragsflächen für Freizeit und Erholung. In: IKO 1970. S. 265 f.
Görgmaier, D.: Zweitwohnungen — Krebszellen der Kulturlandschaft? In: Politische Studien. 24. Jg. (1973) H. 209, S. 275 ff.
Hausen, W.; W. Richard: Landschaftsplan und Gutachten über die Ausbau- und Entwicklungsmöglichkeiten des Erholungsgebietes „Königsland“. — Bonn 1973.
Henkel, H.: Feriensiedlungen in Schweden. In: IKO (1974) Nr. 1, S. 7 ff.
Hoerster, T.; K. Schmedt: Großparzellierte Wochenendhausgebiete auf peripheren Grenzertragsstandorten. In: Structur. (1973) Nr. 10/11, S. 226 ff.

Jacobi, H.; W. Zeh: Entwicklung eines Standortbewertungsrahmens zum Campingwesen. In: *Landschaft und Stadt*. 5. Jg. (1973) Nr. 4, S. 172 ff.

Maier, J.: Dauercamping und Ferienzentren als spezielle Probleme der Freizeitwohnsitze. In: *Schriftenreihe des Salzburger Instituts für Raumforschung*. (1974) H. 1, S. 36 ff.

Ders.: Freizeitwohnsitze als Basis für Entwicklung der Ferienzentren an der Ostsee. S. 195 ff. in: *Ferienzentren — architektonische, psychologische, touristische Probleme*. (Hrsg. v. Studienkreis für Touristik. — Starnberg 1974.

Ders.: Die Ferienzentren im Bayerischen Wald als neue Prozeßelemente der Kulturlandschaft. In: *Mitt. d. Geogr. Gesellschaft München*. 59. Bd. (1974) S. 147 ff.

Richard, H.: Die Freizeit als Entwicklungschance ländlicher Gebiete. In: *Natur und Landschaft*. (1974) Nr. 8, S. 213 ff.

Ruppert, K.: Der Zweitwohnsitz im Freizeitraum. Wirtschaftsgeographische Aspekte eines Raumproblems. In: *Berichte zur Raumforschung und Raumplanung*. 17. Jg. (1973) Nr. 4, S. 3 ff.

Ruppert, K.; J. Maier: Der Naherholungsraum einer Großstadtbevölkerung, dargestellt am Beispiel Münchens. In:

Institut für Raumordnung. Informationen. 19. Jg. (1969) Nr. 2, S. 41 ff.

Dies.: Der Zweitwohnsitz im Freizeitraum. Raumrelevanter Teilaspekt einer Geographie des Freizeitverhaltens. In: *Institut für Raumordnung. Informationen*. 21. Jg. (1971) Nr. 6, S. 135 ff.

Wernicke, R.: Die Erholung in Wochenendhäusern. In: *Landschaft und Stadt*. 1. Jg. (1969) Nr. 4, S. 168 ff.

Kommunale Steuerzeitschrift. (1971) Nr. 7, S. 147 ff.

Die Wirtschaftswoche. 26. Jg. Nr. 43 v. 27. 10. 1973, S. 14 ff.
Zeitschrift für Miet- und Raumrecht (1972) S. 87 f.

Tageszeitungen

Frankfurter Allgemeine Zeitung: Nr. 87 v. 13. 4. 1974;
Nr. 290 v. 14. 12. 1974.

Münchner Merkur: Nr. 21 v. 26. 1. 1973;
Nr. 46 v. 20. 2. 1973;
Nr. 87 v. 13. 4. 1974.

Süddeutsche Zeitung: Nr. 3 v. 4./5./6. 1. 1975.