

HELMUT WITT

Ferien-, Kur- und Naherholung als konkurrierende Raumannsprüche im Bodenseegebiet

1. Erholungswesen und Raumordnung

Während das Erholungswesen im Bereich der Stadtplanung bereits seit Anfang dieses Jahrhunderts erörtert wurde, hat sich in der Raumordnung und Landesplanung eine auf den Gesamttraum bezogene Betrachtung dieser Raumannsprüche erst verhältnismäßig spät durchgesetzt. Noch der Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung beschränkte sich auf die Forderung nach Schaffung von »Erholungsgebieten in angemessener Zuordnung zu den Verdichtungsräumen«. Der Raumordnungsbericht 1968 mußte zwar noch das Fehlen von »Richtwerten« konstatieren, betonte jedoch bereits die Notwendigkeit einer umfassenden Freihaltung von Landschaftsteilen für Erholungszwecke und einer Funktionsbestimmung für die verschiedenen Räume. Eine sehr ausführliche Auseinandersetzung mit den Raumannsprüchen des Freizeit- und Erholungswesens erfolgte schließlich im Raumordnungsbericht 1972. Die dem Abschnitt Flächennutzung – Flächenbedarf zugrunde liegende Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 14. September 1972 »Wege zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption für die Landschaft« enthält zum Flächen-

bedarf für die Erholung jedoch nur den Hinweis, daß dieser zum größten Teil in den land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sowie im Bruttowohnbauland enthalten sei. In den letzten Jahren hat man sich auch in der Wissenschaft, in den Programmen und Plänen der Länder und in den Regionalplänen mit den Raumannsprüchen für das Erholungswesen eingehend auseinandergesetzt. In der Raumordnung wird die Erholungsfunktion eines Gebietes jedoch immer noch vorwiegend als eine nur ergänzende und in der Regel nachgeordnete Funktion z. B. neben der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung verstanden. Lediglich für die anderweitig nicht nutzungswürdigen Flächen oder für landwirtschaftliche Problemgebiete wird dem Erholungswesen ein vorrangiger Nutzungsanspruch eingeräumt.

Das Bodenseegebiet als Beispielraum erscheint geeignet, einige Überlegungen aus der Sicht eines Raumplaners zur Abwägung und Abstimmung von Raumannsprüchen anzustellen, da in diesem Gebiet wie kaum in einem anderen in der BRD Raumannsprüche vielfältiger Art miteinander konkurrieren, die sich zumindest teilweise gegenseitig ausschließen. Dies trifft auch für die Raumannsprüche des Naher-

holungsverkehrs gegenüber denen der traditionellen Ferienerholung zu. Da die Hauptursache für diese Entwicklung in den besonderen siedlungsgeographischen und landschaftlichen Gegebenheiten, insbesondere in der Attraktivität des Bodenseeuferebereiches, liegt, handelt es sich bei diesem Beispiel jedoch nicht um eine für bundesdeutsche Erholungsräume typische Situation, eher um einen Sonderfall. Die folgenden Überlegungen können daher nicht ohne weiteres auf andere Erholungsgebiete übertragen werden.

Die hier zu behandelnde Frage lautet, wie die Raumansprüche des Erholungswesens, also der Ferienerholung, der Kurerholung und der Naherholung, in ihrem Verhältnis zueinander und in ihrer Konkurrenz zu den stark expansiven Raumansprüchen der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung zu beurteilen sind. Dabei sind auch die Zielsetzungen des Landesentwicklungsplans als die übergeordneten Rahmenziele bei der Bewertung und Abstimmung der einzelnen Raumansprüche heranzuziehen. Wegen erman- gelnder genauerer Unterlagen muß hier jedoch auf eine Quantifizierung der Raumansprüche verzichtet und dafür der Versuch einer Bewertung und Klassifizierung unternommen werden. Dementsprechend wird unter dem Begriff Raumanspruch nicht nur der reine Flächenbedarf, sondern umfassender der bestehende und zu erwartende Anspruch an den Raum und seine Ausstattung verstanden. Raumanspruch umschließt also den jetzigen und voraussehbaren Flächenbedarf einschließlich des Bedarfs an Infrastruktur, die speziell für diese Nutzungsart vorgehalten bzw. geschaffen werden muß, und einschließlich der speziell aus dieser Nutzung resultierenden Umweltbelastung.

2. Naherholung – Ferienerholung – Kurerholung

Für eine Grobgliederung der Erholungsarten hat sich inzwischen die Unterscheidung von Naherholung, Ferienerholung und Kurerholung eingeführt. Dabei wird die Kurerholung gelegentlich auch zur Ferienerholung gerechnet, soll hier aber getrennt behandelt werden. Die *Ferienerholung* kann als Urlaubserholung von mindestens fünftägiger Dauer definiert werden und orientiert sich am Bodensee überwiegend an den am Ufer gelegenen Ferienorten. Das Bodenseegebiet ist nach dem Schwarzwald die bedeutendste Ferienerholungslandschaft des Landes, hatte jedoch seit 1960 eine zunehmende Stagnation im Fremdenverkehr zu verzeichnen. Die ebenfalls längerfristige *Kurerholung* ist auf die Städte Radolfzell, Überlingen und Meersburg begrenzt. *Naherholung* umfaßt dagegen räumlich die innerstädtische und stadtnahe Erholung und die Erholung in günstig erreichbaren oder auch entfernter gelegenen, besonders attraktiven Erholungsgebieten. Zeitlich erstreckt sich die Naherholung von der stundenweisen Erholung über die Halbtags- und Tageserholung bis zur zweitägigen Wochenenderholung, in Ausnahmefällen, z. B. bei verlängerten Wochenenden, auch bis zu drei oder vier Tagen. Auch wenn hier aus den genannten Gründen von einer Quantifizierung der Raumansprüche abgesehen wird, sollen doch einige Zahlen die Größen-

ordnungen von Angebot und Nachfrage im Erholungsraum andeuten. Das Gebiet Bodensee hatte 1970 rd. 23 000 Fremdenbetten mit 2,7 Mill. Übernachtungen aufzuweisen. Zelt- und Campingplätze haben dazu noch eine Kapazität für knapp 20 000 Personen. Freibäder, Liegewiesen und Zeltplatzstrände können z. Z. ca. 140 000 Besucher aufnehmen. Für das Besucheraufkommen, insbesondere für die Naherholung, sind vor allem drei Einzugsbereiche in Rechnung zu stellen:

1. Das Bodenseegebiet selbst mit rd. 624 000 Einwohnern.
2. Die nächstgelegenen verdichteten Räume
Villingen – Schwenningen – Tuttlingen,
Balingen – Ebingen, Tübingen – Reutlingen und Ulm –
Biberach mit rd. 670 000 Einwohnern.
3. Der Mittlere Neckarraum mit rd. 2,356 Mill. Einwohnern.

Zur Beurteilung der künftigen Entwicklung des Naherholungsverkehrs ist dabei zu berücksichtigen, daß die im Bau befindliche Autobahn Stuttgart-Westlicher Bodensee nach Fertigstellung die in ihren Einzugsbereichen lebende Bevölkerung vermutlich in starkem Maße zu Tages- und Wochenenderholungsfahrten an den Bodensee stimulieren wird. Dabei ist auch in Zukunft mit einem starken Anteil an reinem Ausflugsverkehr zu rechnen.

Die Raumansprüche des *Naherholungsverkehrs* umfassen ein ganzes Bündel von Nutzungsansprüchen an Flächen für Parkplätze, Campingplätze, Spiel und Sport, Baden und Sonnenbaden, an Erschließungsstraßen, Fuß- und Radwegen und an Wassersport-, Erholungs- und Versorgungseinrichtungen. Bedarfsunterschiede ergeben sich z. B. durch die Ausrichtung auf die stadtnahe Stunden- oder Tageserholung oder auf die mehrtägige Wochenenderholung, die dann z. B. auf Campingplätzen mit der Ferienerholung durchmischt ist. Wesentliche Bedarfsunterschiede ergeben sich auch zwischen der am Ufer gelegenen bzw. ufernahen Nutzung und einer Nutzung von Standorten im Hinterland, die ihr Attraktionsdefizit gegenüber dem Ufer durch ein vielfältigeres Angebot ausgleichen müssen.

Die gemeinsamen Merkmale aller Arten von *Naherholung* sind plötzliche und massenhafte Verkehrsbelastungen von Straßen und Wegen und ein spontanes, mitunter regelloses Besitzergreifen von Park-, Liege- und Badeplätzen in möglichst bevorzugter Lage. Ferner ist gemeinsam ein relatives Verharren am Zielort und eine extreme Abhängigkeit vom Wetter. Ebenso plötzlich wie gutes Reisewetter in den Heimatorten den Ansturm der Naherholungssuchenden auslöst, wird bei Regenwetter am See alsbald der Entschluß zur Rückreise gefaßt. Die Organisation und Lenkung dieser plötzlichen, intensiven Raumbeanspruchung ist das Hauptproblem der Naherholung. Darunter fallen auch Fragen der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die Abwasser- und Abfallbeseitigung und die Beseitigung von Schäden an der Landschaft und an den Erholungseinrichtungen. Diese Probleme ergeben sich jedoch nicht nur für großflächige oder speziell auf die Naherholung ausgerichtete Erholungsschwerpunkte, sondern praktisch für alle von Verkehrswegen her irgendwie zugänglichen Erholungseinrichtungen und Landschaftsteile

am Ufer, für Gaststätten, Uferpromenaden, Kurparks und andere öffentliche Anlagen. Auch für diese muß die Möglichkeit der Erweiterung ihrer Kapazitäten und Zugänglichkeiten oder alternativ die Möglichkeit zu ihrer Abschränkung gegen Überbeanspruchungen geprüft werden. Das gilt im besonderen auch für Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Nach Erfahrungen in anderen Naherholungsgebieten kann angenommen werden, daß sich der Raumanspruch der Naherholung auch im Bodenseegebiet am vorteilhaftesten in großflächigen, gut organisierten und gegliederten Anlagen befriedigen läßt, die dann – besonders an Wochentagen – auch der einheimischen Bevölkerung und den Feriengästen zugänglich sind und damit ganz allgemein den Urlaubs- und Freizeitwert des Gebietes steigern. Auch ist darauf hinzuweisen, daß Wochenenderholung und Kurzurlaub sowie Ausflugsfahrten vorwiegend außerhalb der Hauptreisezeit durchgeführt werden und damit die erforderliche Rentabilität der Anlagen in der Vor- und Nachsaison gewährleisten.

Zur Beantwortung der Frage nach dem gewünschten Typ von Erholungszentren und ihrer mehr oder weniger komfortablen Ausstattung liegen nur wenig verlässliche Angaben vor. Zwischen den bei den ersten Projekten für große Erholungszentren am westlichen Bodensee geäußerten Vorstellungen einer möglichst schlichten Ausstattung (sanitäre Anlagen, Platzwart, Verkaufsraum) und exklusiven Marina-Projekten (living, boating, sailing, dancing, bowling, shopping usw.) liegt ein breiter Fächer an Möglichkeiten mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen für Investitionsaufwand, Unterhaltungskosten, Rentabilität und wirklichen Nutzen für die Allgemeinheit. Hier sollen die in anderen Naherholungsgebieten gemachten Erfahrungen unter ökonomischen, raumplanerischen und medizinischen Gesichtspunkten ausgewertet und auf ihre Anwendbarkeit im Bodenseegebiet geprüft werden.

Die Raumansprüche und die Erwartungen der Urlaubsgäste bei der Ferien- und Kurerholung sind gegenüber dem komplexen und nur mit großem Aufwand erforschbaren Bereich der Naherholung leichter zu analysieren. Im Blick auf vorhandene regionale Analysen [1,2]* und auf die umfangreiche Fachliteratur sollen hier nur einige Besonderheiten vermerkt werden. Die Ferienerholung zeigt, abgesehen von Feriendörfern und Ferienzentren, nicht solche auffällig konzentrierten Erscheinungsformen wie die Naherholung. Allerdings tritt hier besonders die zeitliche Konzentration auf die Sommerferienmonate als Hauptsaison hervor, die sogar zeitweise, z. B. durch Überfüllung der Campingplätze und Badestrände, zu einer Verdrängung des Naherholungsverkehrs führt. Die Urlaubsgäste sind jedoch wegen ihrer längeren Urlaubsdauer und besseren Orientierung auch beweglicher in der Wahl der Erholungseinrichtungen, Gaststätten usw. Der Feriengast ist durchaus bereit, eine am Ort nicht vorhandene oder ihm nicht zusagende Erholungs- oder Unterhaltungs-

möglichkeit im benachbarten Ort oder Erholungszentrum aufzusuchen. Diese Bereitschaft des Urlaubsgastes wird jedoch von vielen Gemeinden bei ihren Planungen nicht ausreichend berücksichtigt. Die dem Feriengast eigene größere Beweglichkeit bietet ihm in gewissen Grenzen auch die Möglichkeit, an Wochenenden vor dem Naherholungsverkehr in ruhigere Zonen oder Erholungsorte im Hinterland auszuweichen oder sogar von vornherein seinen Ferienwohnsitz dort zu wählen. Dennoch hat der Feriengast grundsätzlich das gleiche Interesse und den gleichen Anspruch auf Erholungsmöglichkeiten am See wie der Naherholungssuchende. Eine generelle Verlagerung der Ferienerholung aus den Uferorten in weiter zurückliegende Orte erscheint daher nicht vertretbar. Eher ist noch die Sperrung von Ferienorten oder Ortsteilen für den Durchgangsverkehr an Wochenenden zu erwägen.

Die Kurerholung ist die empfindlichste und stör anfälligste von allen Erholungsarten. Sie beschränkt sich aber im wesentlichen auf den Kurort, was nicht ausschließt, daß Nachbarorte für bestimmte Sport- und Erholungsmöglichkeiten Ergänzungsfunktionen übernehmen. In der Regel verfügen die Gemeinden über ausreichende Möglichkeiten, durch eine auf den Kurcharakter abgestimmte Orts- und Verkehrsplanung mögliche Störfaktoren oder Beeinträchtigungen durch den Naherholungsverkehr zumindest für den engeren Kurbereich auszuschalten.

»Die landschaftliche Schönheit ist wichtigstes Entscheidungskriterium der Gäste für ein Ferienerholungsgebiet. Die Erhaltung und Pflege der Landschaft stehen daher im Vordergrund. Durch Erschließungsmaßnahmen für die Erholung darf der besondere Landschaftscharakter nicht verändert werden.«

Diese Sätze aus dem Fremdenverkehrsentwicklungsprogramm [3] bringen die Bedeutung der Landschaft für die Erholungsfunktion eines Gebietes zum Ausdruck. Die landschaftliche Schönheit und Eigenart des Bodenseegebietes darf als bekannt vorausgesetzt werden. Sie eröffnet sich bereits dem Anreisenden, sobald er eine der »Tor-Situationen« z. B. oberhalb von Ludwigshafen, Lindau oder bei Heiligenberg erreicht, von wo aus der ganze Landschaftsraum in seiner immer wieder überraschenden, reichen Gliederung und Vielfalt vor dem Betrachter ausgebreitet liegt. Am Zielort legt der Naherholungssuchende vor allem Wert auf einen gepflegten, gut erschlossenen landschaftlichen Rahmen für seine Urlaubsaktivitäten, auf Zugänglichkeit des Seeufers und auf Verbindungswege zu den Nachbarorten, zu Aussichtspunkten oder ruhigeren Landschaftsteilen. Der Feriengast stellt höhere Ansprüche an seine landschaftliche Umgebung, vor allem auch bezüglich größerer zusammenhängender Landschaftsräume in erreichbarer Nähe. Er reagiert empfindlicher auf ungepflegte Orts- und Landschaftsteile, auf Lärm- und Geruchsbelästigungen, auf eine übermäßige Verkehrs- oder Besiedlungsdichte oder auf eine Verunstaltung »seiner« Urlaubslandschaft etwa durch bauliche Fehlentwicklungen.

Zu der Tatsache, daß die Reinhaltung des Bodensees von entscheidender Bedeutung für das Erholungswesen ist, bedarf es keiner weiteren Ausführungen.

* Die Zahlen in [] beziehen sich auf die Literaturangaben am Ende des Beitrags.

3. Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung

In diesem Abschnitt sollen die Raumannsprüche umrissen werden, die sich aus der Erwartung ergeben, daß das Bodensee-Gebiet auch in Zukunft »am allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritt im Lande und im benachbarten Ausland teilnehmen wird«. Damit sind die Raumannsprüche anzuführen, die sich aus den Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen (z. B. mit Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen), Entsorgen (Kläranlagen, Deponien), Verkehr und aus einigen Sondernutzungen (z. B. militärische Anlagen) ergeben.

Um dabei die besondere Problematik des Bodensee-Gebietes darstellen zu können, muß der Uferbereich noch gesondert betrachtet werden. Der Uferbereich umfaßt nach dem Landesentwicklungsplan vom 22. Juni 1971 am baden-württembergischen Bodensee-Ufer einen Kranz von 52 am See oder in unmittelbarer Seenähe gelegenen Gemeinden einschließlich der Bodanrück- und Hörigemeinden. Die übrigen Bezugsräume, Bodensee-Gebiet und Landkreise, haben durch die Gebietsreform eine neue Abgrenzung erfahren. Das ursprüngliche Bodensee-Gebiet umfaßte die früheren Landkreise Konstanz, Stockach, Überlingen, Ravensburg, Tettnang und Wangen, die mit dem 1. 1. 73 in die neuen Landkreise Konstanz (Region Hochrhein) und Bodenseekreis, Ravensburg und Sigmaringen (Region Bodensee-Oberschwaben) aufgingen. Leutenegger [4] hat aus den 1970 durchgeführten Erhebungen im seinerzeit zugrunde gelegten »Untersuchungsraum« der Landesforstverwaltung (ca. 150 Gemeinden; ca. 1500 qkm) u. a. auch Zusammenstellungen über den in etwa zu veranschlagenden Flächenbedarf vorgenommen, die hier auszugsweise als grobe Anhaltspunkte wiedergegeben werden (vgl. Tabelle).

Ebenfalls nur als überschlägige Orientierungsdaten über die bestehenden Entwicklungstendenzen der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung sind die nachstehenden Angaben aufzufassen.

Die Einwohnerzahl im Uferbereich des Bodensees hat relativ gegenüber dem Land – langfristig wie kurzfristig – stark überdurchschnittlich zugenommen und belief sich am 27. 5. 1970 mit rd. 200 000 Einwohnern auf das Vierfache der Einwohnerzahl von 1871, während in dieser Zeit die Zunahme im gesamten Land nur etwa das Zweieinhalbfache betrug. In den letzten 20 Jahren von 1950 bis 1970 betrug die Zunahme an Einwohnern im Uferbereich rd. 78 600 oder 61,4 %, im Land Baden-Württemberg 38,3 %. Dabei hat sich der Anteil an Ausländern vergrößert und betrug 1970 im Uferbereich 7,8 %, in Baden-Württemberg 7,2 %.

Als Anhaltspunkte für die räumliche Verteilung und Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft sind einige Angaben über die Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe von Interesse. Diese nahmen von 1961 bis 1970 in Baden-Württemberg um 6,5 %, im Uferbereich jedoch um 16,2 % zu. Besonders starke Zugänge hatten die Ufergemeinden Radolfzell mit 1239, Immenstaad mit 2956 und Friedrichshafen mit 2484 Beschäftigten zu verzeichnen. Im übr-

	Anteil bebauter Flächen an Gesamtfläche		Bevölkerungsdichte (E/qkm)	
	1970	1980	1970	1980
Untersuchungsraum	6 %	9 %	276	364
Uferbereich	10 %	14 %	460	640
Ufergemeinden	13 %	18 %	614	850

gen Bodensee-Gebiet abzüglich der wirtschaftsstarken Nahbereiche Singen und Ravensburg war jedoch eine Abnahme von rd. 3900 Beschäftigten oder von 8,4 % zu verzeichnen. Hieraus wird das wirtschaftliche Gefälle des Hinterlandes zum Uferbereich deutlich. Die Zunahme der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich betrug im gleichen Zeitraum im Uferbereich 18,6 %, im Land Baden-Württemberg 22,9 %. Die relativ geringe Zunahme im Uferbereich erklärt sich zum Teil aus der Stagnation im Fremdenverkehr. Größere Zuwachszahlen an Beschäftigten im Dienstleistungsbereich hatten außer dem Oberzentrum Konstanz (2757 = 21,7 %) hier vor allem die im Bodensee-Hinterland gelegenen Nahbereiche des Oberzentrums Ravensburg (5120 = 37,9 %) und des Mittelzentrums Singen (3200 = 44,8 %) zu verzeichnen.

An Verkehrsflächen werden nach den Flächenbedarfs-ermittlungen von Leutenegger allein für Straßenneubauten im »Untersuchungsraum« 10 qkm in Anspruch genommen, zum großen Teil für die geplanten oder im Bau befindlichen Autobahnen Stuttgart-Westlicher Bodensee-Konstanz und Basel-Lindau, die jedoch nur auf den Abschnitten Radolfzell-Konstanz und Stockach-Überlingen im Uferbereich verlaufen. Leutenegger hat auf dem Netz der im Untersuchungsraum bestehenden und geplanten Verkehrsanlagen eine Karte der sog. »Verlärmungszonen« entworfen, die den netzartigen Charakter und die unterschiedliche Dichte der Raumbeanspruchung sehr deutlich vor Augen führt. Die üblichen Darstellungen über Flächennutzungen und Flächenbedarf mit ihren beruhigend großen Anteilen an landwirtschaftlichen Nutzflächen und Waldflächen verschweigen, daß diese nicht in den Schwerpunkten des Flächenbedarfs, sondern zum größten Teil in den dünn besiedelten Gebietsteilen liegen, und täuschen außerdem darüber hinweg, daß sich die tatsächliche Rauminanspruchnahme eben nicht gebündelt nach Nutzungsarten, sondern als ein fortlaufender Prozeß der netzförmigen Zersiedelung, Zerschneidung und Zerteilung von landschaftsräumlichen Zusammenhängen vollzieht. Die Erschließung des Gebietes mit leistungsfähigen Autobahnen in günstiger Zuordnung zu den Siedlungsschwerpunkten bietet jedoch auch die Chance, das übrige Straßennetz vom Verkehr zu entlasten, wenn eine solche Entlastung durch verkehrsbeschränkende Maßnahmen, z. B. auf einigen Uferstraßen oder in Zonen der Ruhe, und durch Verzicht auf Ausbau des parallel laufenden Straßennetzes für höhere Reisegeschwindigkeiten unterstützt wird.

Ein schwierig zu lösendes Problem im Bodensee-Erholungsraum ist die erforderliche Begrenzung des Motorbootverkehrs auf dem See. Hier ist an die Sperrung von Teilen des Sees für den gesamten Motorbootverkehr und an das

generelle Verbot besonders umweltbelastender Bootstypen zu denken.

4. Land- und Forstwirtschaft, Schutzgebiete

Die Raumansprüche der Land- und Forstwirtschaft und die Nutzungsbeschränkungen, die von Wasserschutzgebieten und Natur- und Landschaftsschutzgebieten ausgehen, sollen hier trotz ihres großen Flächenanteils nur kurz gestreift werden, da für die Abwägung der Raumansprüche lediglich der Hinweis von Bedeutung ist, daß es auch in diesen Bereichen Nutzungsansprüche und Nutzungsformen gibt, die einer Mitbenutzung dieser Flächen durch das Erholungswesen entgegenstehen. Dies ist z. B. der Fall bei intensiven landwirtschaftlichen Nutzungsformen wie Gemüseanbau unter Glas, bei großflächigen Obstplantagen, bei Wasserschutzzonen oder bei einigen Naturschutzgebieten.

Die Abstimmung und Abgrenzung von Nutzungen in der Landschaft sowie die Überlagerung von verschiedenen Nutzungsarten bedürfen eingehender Landschaftsanalysen und -bewertungen. Derartige Analysen wurden für den Gesamttraum und für bestimmte Schwerpunkträume von *Buchwald* im Landschaftsrahmenplan Bodensee [5] bereits durchgeführt.

5. Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 enthält für das ganze Land und seine Teilgebiete die rahmensetzenden Entwicklungsziele, die in den Regionalplänen räumlich zu konkretisieren und auszuformen und durch fachliche Pläne und Programme zu verwirklichen sind. Der Landesentwicklungsplan erfüllt damit den Auftrag des Raumordnungsgesetzes, nach dem die Länder die Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung durch die Aufstellung von Programmen und Plänen zu sichern haben. Der für das Erholungswesen bedeutsame Raumordnungsgrundsatz fordert die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten.

Die Entwicklungsziele des Landesentwicklungsplanes für das Bodensee-Gebiet ergeben sich aus den im Plankapitel 3.9 enthaltenen Zielsetzungen für den Uferbereich, für zentrale Orte und Entwicklungsachsen und für die Erholungsräume in Verbindung mit den Zielen für Sachbereiche, z. B. mit dem Plansatz 2.747: »Die zur Reinhaltung des Bodensees erforderlichen Abwassermaßnahmen sind vorrangig weiterzuführen.«

Das raumordnerische Konzept für das Bodenseegebiet kann in kurzen Zügen so umrissen werden, daß die gewerbliche Wirtschaft durch den Ausbau vor allem der vom Bodensee in die Wirtschaftsräume Ravensburg und Singen führenden Entwicklungsachsen und durch die Verbesserung

der Standortvoraussetzungen in den übrigen zentralen Orten im Bodensee-Hinterland weiterentwickelt werden soll. Die sozialen und kulturellen Einrichtungen sollen mit Schwerpunkt in den zentralen Orten ausgebaut werden. Am Bodensee sind Einrichtungen für die Ferien- und Wochenenderholung zu fördern, Einrichtungen für die Wochenenderholung sind an geeigneten Standorten schwerpunktmäßig zusammenzufassen.

Von besonderer Bedeutung für die Erholungsfunktion des Bodensee-Gebietes ist die in einer räumlichen Stufung aufgebaute Zielsetzung für den Uferbereich des Bodensees:

»Das Bodenseegebiet ist in seiner Entwicklung so zu fördern, daß der Uferbereich des Bodensees unter Wahrung des Landschaftscharakters als bedeutender Erholungsraum weiter ausgebaut wird, dabei vor allem die unmittelbar an das Seeufer angrenzende Landschaft in ihrer natürlichen Eigenart weitestgehend erhalten und der Zugang zum Seeufer für die Allgemeinheit erweitert wird.«

Der hier zum Ausdruck gebrachte Vorrang der Erholungsfunktion im Uferbereich ist ein Ziel der Raumordnung und Landesplanung und konkretisiert bereits andere Grundsätze und allgemeine Zielsetzungen. Ein großräumig konzipierter Rahmenplan wie der Landesentwicklungsplan beläßt jedoch immer noch einen weiten Spielraum für kleinräumige Planungsvorstellungen. Die besondere Problematik der Doppelfunktion dieses Raumes kann jedenfalls mit dem Landesentwicklungsplan allein nicht gelöst werden.

6. Unterschiedliche Dynamik der Raumansprüche

Aus den Darstellungen der verschiedenen Raumansprüche und ihrer unterschiedlichen Ausprägung in relativ ufernahen und uferfernen Bereichen ließ sich ableiten, daß als Konfliktzone besonders der Uferbereich hervortritt und daß in diesem wiederum die Nutzungsansprüche an das Ufer selbst besondere Probleme aufwerfen. (Nach einer Überprüfung der Grundbesitzverhältnisse durch das Wirtschaftsministerium sind von dem baden-württembergischen Seeufer in einer Länge von rd. 170 km nur 47 km (28 %) frei zugänglich, wobei 37 km auf Grundstücke der öffentlichen Hand und 10 km auf Privatgrundstücke entfallen. 84 km (rd. 50 %) der Gesamtuferlänge befinden sich in Privateigentum.)

Bei einer Abwägung konkurrierender Raumansprüche untereinander wird daher zum einen zu prüfen sein, inwieweit im Blick auf die raumordnerischen Zielsetzungen dem jeweiligen Nutzungsanspruch ein Anrecht auf Lage im Uferbereich oder am Ufer einzuräumen ist, oder ob eine Verweisung dieses Raumanspruchs in eine vom Ufer abgerückte Lage oder in das Bodensee-Hinterland anzustreben ist. Zum anderen ist für die Zuweisung von Prioritäten eine Klassifizierung der Raumansprüche nach ihrer Dynamik vorzunehmen, das heißt, daß jeweils diejenigen Raumansprüche zusammengefaßt werden, die eine aus ihrer Eigenart und Intensität und aus ihrer rechtlichen Ab-

sicherung herzuleitende, relativ starke – oder schwache – Durchsetzungs- oder Expansionskraft besitzen.

Der Versuch einer Klassifizierung kann für einen so komplexen Raum wie das Bodensee-Gebiet nur einige generelle Kriterien enthalten, die jedoch im Prinzip auch bei differenzierteren Untersuchungen und kleinräumigen Planungen angewendet werden können, und zwar in dem Sinne, daß einem Raumananspruch mit relativ schwachem eigenständigem Durchsetzungsvermögen zur Erreichung des gesetzten Entwicklungszieles eine um so höhere und deutlichere Priorität zugeschrieben werden muß.

Unter die Gruppe der ausgesprochen dynamischen Raumanprüche werden die für die Schaffung von Wohn- und Arbeitsstätten und für Anlagen des Verkehrs, der Versorgung und der Entsorgung gezählt, wobei den Raumanprüchen für Wohnen und Verkehr die höchste Durchsetzungsintensität zugeschrieben wird. Diese Einstufung ergibt sich aus der überdurchschnittlich hohen Nachfrage nach Wohnraum in bevorzugter Lage (zum großen Teil auf Wanderungsgewinnen beruhender Bevölkerungszuwachs), aus der starken Nachfrage nach Zweitwohnungsbesitz und Freizeit- oder Alterswohnsitzen von außerhalb des Gebietes sowie aus der in vielen Gemeinden vorhandenen Bereitschaft zum großzügigen Angebot hierfür geeignet erscheinender Flächen. Allen Gemeinden, auch denen im Uferbereich, ist der Anspruch auf Befriedigung ihres eigenen Wohnraumbedarfs zuzugestehen, wobei diese Gemeinden sich in Richtung auf die seeabgewandten Teile des Uferbereichs entwickeln sollen. Größere Zuwanderungen und insbesondere die Nachfrage nach Zweit- und Freizeitwohnungen sollten jedoch grundsätzlich auf einige dafür geeignete Standorte im Hinterland verwiesen werden. Die Zuordnung des Verkehrs zu dieser Gruppe läßt sich herleiten aus seiner Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur und der ebenfalls notwendigen Erschließung des Erholungsraumes.

Ebenso ist dem Raumananspruch für die Schaffung und Erweiterung von Arbeitsstätten eine hohe Durchsetzungsintensität eigen, zumal da in der Regel starke und gleichgerichtete Interessen der Gemeinden und Betriebe dahinterstehen. Eine Zuordnung der Arbeitsstätten zu den Wohnstätten ist in den zentralen Orten auch im Uferbereich anzuerkennen. Größere Vorhaben und Industriebetriebe sollten nur an geeigneten seeabgewandten Standorten errichtet werden. Vorrangig ist jedoch die Förderung von Arbeitsstätten in den zentralen Orten des Bodensee-Hinterlandes.

Schließlich sind der ersten Gruppe noch die Raumanprüche für Fremdenverkehrseinrichtungen, namentlich für die Ferien- und Kurerholung, zuzuordnen, da sie sich ebenfalls in der Regel auf gleichgerichtete kommunale und betriebliche Interessen und zudem auf Förderungsmaßnahmen des Landes stützen können. Für Naherholungseinrichtungen gilt diese Einstufung nur insoweit, als sie rentierlich betrieben werden können oder die Anziehungskraft des Ortes stärken und nicht etwa als Störquellen angesehen werden. Der Anspruch dieser Einrichtungen auf Lage im Ufer-

bereich oder in besonders begründeten Fällen unmittelbar am Ufer ist unbestritten. Ebenso ist jedoch auch die erforderliche Ausstattung des Hinterlandes und die Errichtung von Naherholungsschwerpunkten zur Entlastung des Uferbereichs zu berücksichtigen.

Für die gesamte erste Gruppe gilt, daß diese Raumanprüche mittels gesetzlich geregelter Verfahren realisiert werden können, u. U. auch gegen widerstreitende Interessen.

Eine zweite Gruppe bilden die Raumanprüche der Land- und Forstwirtschaft sowie für Natur- und Landschaftsschutz und für den Schutz von Wassergewinnungsgebieten. Die relativ noch günstige Durchsetzbarkeit dieser Raumanprüche liegt bei der Land- und Forstwirtschaft vor allem im Grundbesitz und in der im öffentlichen wie im privaten Interesse liegenden Bodennutzung sowie in der allgemein anerkannten Aufgabe der Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft. Der Natur- und Landschaftsschutz befindet sich jedoch zumindest in den Landschaftsschutzgebieten im Konfliktfall in einer relativ schwachen Rechtsposition. Vor allem, wenn die zu schützenden Flächen nicht im Besitz der öffentlichen Hand sind, können sich andere Nutzungen, selbst Erholungsnutzungen, z. B. Sportanlagen oder Campingplätze, relativ leicht dagegen durchsetzen. Soweit diese Raumanprüche zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft beitragen und eine Mitbenutzung durch das Erholungswesen nicht ausschließen, ist ihnen im Uferbereich wie auch in anderen Erholungslandschaften ein Vorrang einzuräumen. Dies gilt auch für u. U. nur beschränkt zugängliche Flächen zum Schutz besonders erhaltungswürdiger Tier- und Pflanzengesellschaften oder z. B. für Wasserschutzgebiete.

In die letzte Gruppe, also unter die Raumanprüche mit dem schwächsten Durchsetzungsvermögen, sind die Ansprüche der Allgemeinheit an die Nutzung der Landschaft für Erholungszwecke einzuordnen, vor allem dann, wenn diese Ansprüche von außen an das Gebiet gestellt werden und wenn keine oder nur geringe finanzielle Gegenleistungen zu erwarten sind, wie z. B. vom Naherholungsverkehr. Zwar gibt es auch innerhalb eines Erholungsgebietes an dieser Nutzung interessierte Gruppen, z. B. das Fremdenverkehrsgewerbe. Diese unterschätzen jedoch vielfach die Bedeutung der Erhaltung und Pflege der Landschaft und der natürlichen Erholungsgrundlagen Gewässer, Ruhe, reine Luft oder setzen sich nicht nachhaltig genug dafür ein, wie die langjährigen Versäumnisse einiger Fremdenverkehrsorte am Bodensee auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung zeigen. Die Gefährdung der Landschaft zeigt sich besonders in der kritischen Zone am Ufer, wo Nutzungs- und Schutzansprüche mit zahlreichen privaten Interessen kollidieren, aber auch mit Ansprüchen des Erholungswesens selbst an eine entsprechende Ausstattung mit Einrichtungen und Anlagen. Soweit diese an das Ufer oder an die Nähe zum Ufer gebunden sind, z. B. Bootshäfen, Badeplätze, Liegewiesen, Zeltplätze, sollten sie soweit wie möglich zu schwerpunktartigen Erholungsbereichen zusammengefaßt werden. Dabei sind für alle nicht an das Ufer gebundene Einrichtungen wie Camping- und Parkplätze, Bootswinter-

lager usw. ein Abrücken vom Ufer und eine Einbindung in weniger wertvolle Landschaftsteile sowie für untereinander nicht verträgliche Nutzungen wie Baden und Bootsfahren entsprechende Mindestabstände vorzusehen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß sich die letzten beiden Gruppen weitgehend überlagern und damit in der Durchsetzung ihrer Raumannsprüche gegenseitig unterstützen können. Hierzu ist jedoch eine eingehende Analyse, Abstimmung und räumlich konkrete Ausweisung von Vorrangzonen erforderlich – wie sie z. B. die Landesforstverwaltung durch die Ermittlung vorrangiger Waldfunktionen durchgeführt hat –, um damit zugleich die unterschiedliche Ausstattungs- und Erschließungsbedürftigkeit festzulegen.

7. Begrenzung und Konkretisierung der Raumannsprüche

Die eingangs gestellte Frage lautete, wie die Raumannsprüche des Erholungswesens in ihrem Verhältnis zueinander und in ihrer Konkurrenz zu den übrigen Raumannsprüchen zu beurteilen sind. Hierzu läßt sich jetzt feststellen, daß zum einen an Teile des Bodenseegebietes Raumannsprüche gestellt werden, die nach Nutzungsdichte und Intensität den Verhältnissen in Verdichtungsräumen nahekommen. Zum anderen besitzen von den im Uferbereich miteinander konkurrierenden Nutzungen die Raumannsprüche der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung eine erhebliche Dynamik und Durchsetzungskraft, während die Raumannsprüche der landschaftsbezogenen Erholung, die sich im wesentlichen nur durch Überlagerung und Durchmischung mit anderen Nutzungsansprüchen, zum Beispiel der Land- und Forstwirtschaft, behaupten können, durch die fortschreitende Flächeninanspruchnahme und Zerteilung des Landschaftsraumes zunehmend bedroht sind. Damit erfüllt die Erholungsfunktion derzeit mehr oder weniger nur die Rolle eines Platzhalters für zukünftige »rentierlichere« Nutzungen. Wenn dieser Raum jedoch auch in weiterer Zukunft noch eine für das Land bedeutende Erholungsfunktion erfüllen soll, dann müssen die aus dieser doppelten Aufgabenstellung sich ergebenden Konsequenzen gezogen werden. Diese sind in einer *Begrenzung* der Raumannsprüche und in einer *Konkretisierung* der Funktionen in räumlichen Teilbereichen zu sehen.

Begrenzung heißt hier u. a., die vielfach überhöhten Wachstumserwartungen der Gemeinden im *Uferbereich* im Rahmen der Bauleitplanung zu überprüfen und den nachweislich vorhersehbaren Bedürfnissen der Gemeinden und ihrer Einwohnerschaft anzupassen, sowie insbesondere, den Bau von Zweit- und Freizeitwohnungen einzuschränken. Ebenso müssen aber auch die von *außen* an den Raum herangetragenen Raumannsprüche, z. B. des *Naherholungsverkehrs*, *begrenzt* werden. Deshalb sind in den genannten Quellgebieten des Naherholungsverkehrs, insbesondere im Mittleren Neckarraum, großflächige und attraktive Naherholungsschwerpunkte zu errichten, soweit möglich mit Wassersportflächen.

Durch *Konkretisierung* der Funktionen in Teilbereichen, etwa durch Zuordnung der Ferienerholung zu besonders hochwertigen Landschaftsbereichen oder durch Zuordnung der Naherholung zu verkehrsgünstig gelegenen Uferabschnitten, könnte der Erholungsfunktion des Bodenseegebietes neben den in anderen Teilbereichen zu erfüllenden Siedlungs- und Wirtschaftsfunktionen eine gewisse Überlebenschance gesichert werden.

Im Hinblick darauf, daß die neuen Regionalverbände in Baden-Württemberg erst im Laufe dieses Jahres gebildet werden, im Bereich des Erholungswesens jedoch eine Reihe von Fragen der Vorklärung und Abstimmung zwischen den Fachstellen des Landes und den Gebietskörperschaften bedarf, beschlossen die berührten Ministerien die Aufstellung einer »*Gemeinsamen Konzeption für das Erholungswesen am Bodensee*«. Diese Konzeption wird die Auswertung der von den Ministerien bzw. in deren Auftrag durchgeführten Untersuchungen, Gutachten und Vorarbeiten mit einer Analyse und Beurteilung der Entwicklungstendenzen in diesem Raum enthalten. Weiterhin werden Leitsätze für den Ausbau des Erholungswesens und für die Pflege der Erholungslandschaft aufgestellt. Diese befassen sich zum Beispiel mit der Zuordnung der bestehenden und zu planenden Erholungseinrichtungen für die Ferien-, Kur- und Naherholung zu bestimmten Landschaftsteilen, mit der Frage der Funktionsteilung zwischen den Ferienorten, mit der Ausweisung von »*Ruhezonen*« in der Landschaft und auf dem See. In einem dritten Teil werden Standortvorschläge für Naherholungsschwerpunkte am Bodenseeuf, im Uferbereich und im Hinterland zusammengestellt, die dann im Zuge der weiteren Abstimmung auf ihre Eignung und Realisierbarkeit zu beurteilen sind. Dabei soll versucht werden, diese Naherholungsschwerpunkte soweit wie möglich einer Mehrfachnutzung zuzuführen. Es sollen also neben den spezifischen Bedürfnissen des Wochenenderholungsverkehrs von außerhalb des Gebietes auch die Bedürfnisse der stadtnahen Erholung der dort lebenden Bevölkerung berücksichtigt werden. In anderen Fällen wird eine Mehrfachnutzung für Wochenenderholung und Ferienerholung an Wochentagen angestrebt. In welchem Umfang solche Naherholungsschwerpunkte geschaffen werden können, läßt sich noch nicht absehen, zumal da die Frage nach der Trägerschaft noch völlig offen ist.

Mit der »*Gemeinsamen Konzeption*« soll ein Beitrag zur Abklärung und Konkretisierung der Raumannsprüche und Entwicklungsziele des Erholungswesens im Bodenseegebiet geleistet werden. Die grundsätzliche Frage, ob dieser Raum auch in weiterer Zukunft seine Erholungsfunktion wahrnehmen kann und wird, bedarf jedoch vor allem einer klaren politischen Entscheidung, die dieser Erholungsfunktion ihre Durchsetzbarkeit sichert. In einer Zeit, die bisher gültige Maßstäbe für Wachstum und Wohlstand in Zweifel zieht, ist es schwer zu verstehen, daß in einem Raum gerade die Gebietsteile als erste »verbraucht« werden, deren freie Zugänglichkeit allen seinen Bewohnern und seinen Gästen die Qualität einer in Mitteleuropa einzigartigen Lebensumwelt erhalten könnte.

Literatur

- [1] *Kaspar, C.; H. B. Schmidhauser*: Untersuchung über den Fremdenverkehr im Bodenseeraum. Seminar für Fremdenverkehr und Verkehrswirtschaft an der Hochschule St. Gallen. – 1969.
- [2] *Stockburger, Dieter*: Untersuchung über Situation und Entwicklungsaspekte des Fremdenverkehrs in Baden-Württemberg unter besonderer Berücksichtigung der einzelnen Fremdenverkehrsregionen. – München 1971. = Schriftenreihe des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr an der Universität München, H. 24.
- [3] Fremdenverkehrs-Entwicklungsprogramm. (Hrsg.:) Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. o. O. u. J. (Stuttgart 1971).
- [4] *Leutenegger, V.*: Zum Erholungsplan Bodensee. Stellungnahme des Deutschen Rates für Landespflege und Berichte von Sachverständigen zur landespflegerischen Situation am Bodensee. – Bonn-Bad Godesberg 1972. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, H. 18.
- [5] *Buchwald, K.*: Landschaftsrahmenplan Bodensee. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg. (Noch nicht veröffentlicht.)