

HUBERT JOB/MARTIN KOCH

Ressourcenschützende Raumordnungskonzepte als Möglichkeit für eine umweltschonendere Freizeit- und Erholungsnutzung*

Kurzfassung

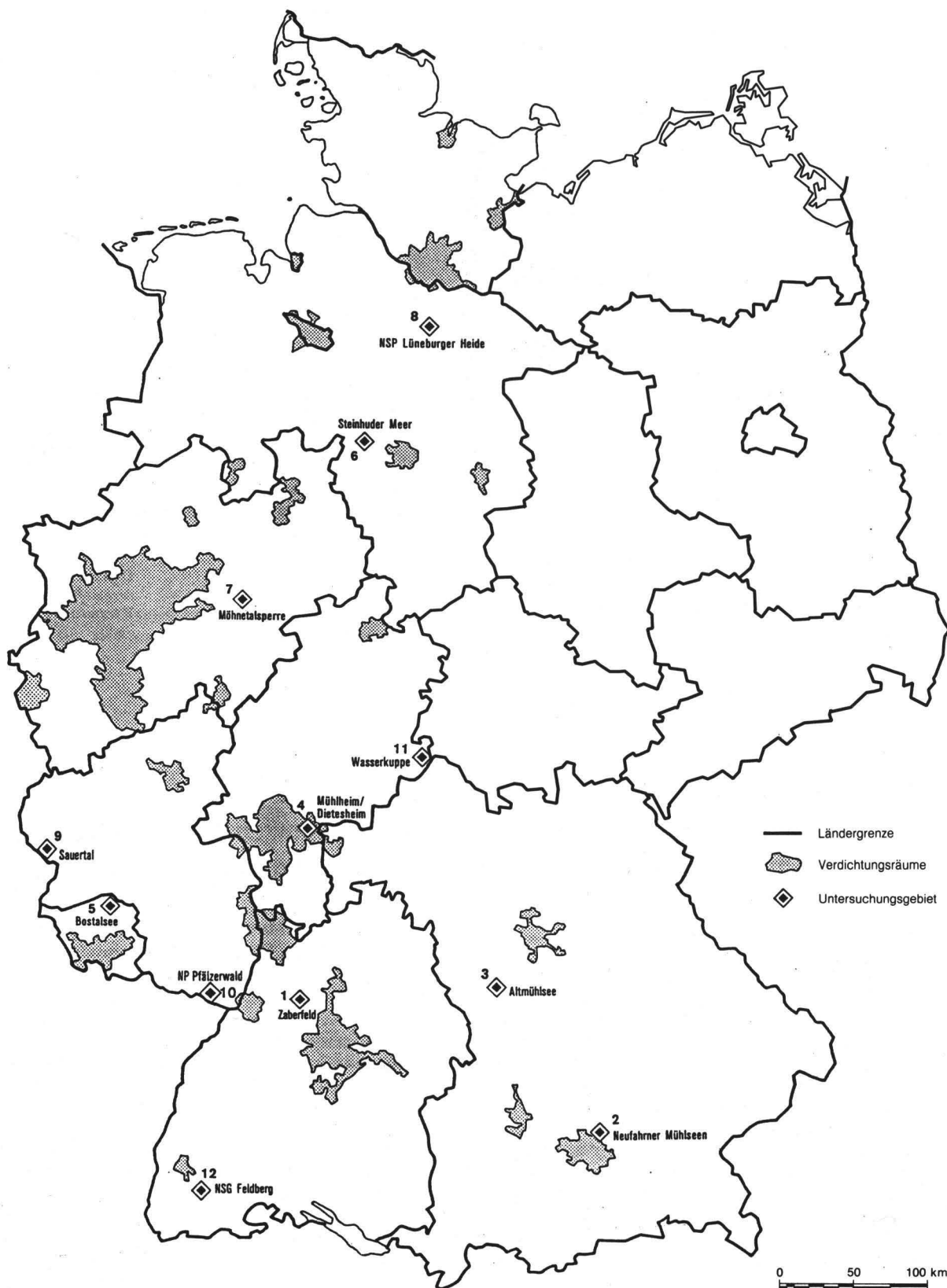
Viele Freizeitaktivitäten stellen wachsende Ansprüche an den Raum und die Umwelt – zum einen durch den Bau von Freizeitinfrastruktur-Einrichtungen, zum anderen durch die Freizeitbetätigungen selbst in der Landschaft. Bei wachsender Freizeit und Mobilität der Bevölkerung sowie zunehmender Diversifizierung der Freizeitaktivitäten nehmen der Nutzungsdruck und dadurch bedingte Umweltbeeinträchtigungen stetig zu. Die Konflikte und Lösungsstrategien zwischen dem berechtigten Interesse der Bürger an einer naturnahen Freizeitgestaltung und dem notwendigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Anhand der Analyse von zwölf Fallbeispielen – das sind vielfrequentierte Naherholungsgebiete, in denen ein breites Spektrum an Freizeitnutzungen stattfindet – wird erörtert, wie raumordnerische Maßnahmen und Instrumente konzeptionell verbessert werden können, um außerörtliche Freizeitaktivitäten umweltverträglicher zu organisieren. Thematische Schwerpunkte sind dabei nicht allein die Analyse raumordnerischer Handlungs-

ansätze und gesetzlicher Vorgaben, sondern gleichermaßen der Einfluß unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen.

1. Einleitung

Die Freizeit hat aufgrund der im Verlauf der letzten Jahrzehnte eingetretenen Verkürzung der Arbeitszeit eine zentrale Bedeutung in der Wertskala der Bundesbürger erlangt. Als Folge dieser Entwicklung ist die Zahl derer gestiegen, die ihre frei verfügbare Zeit aktiv nutzen, und das Angebot an Freizeitaktivitäten hat erheblich zugenommen. Viele Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, insbesondere Sport und Erholung in der Natur, stellen dabei wachsende Ansprüche an den Raum und die Umwelt: zum einen durch die Beanspruchung von Flächen für bauliche Anlagen, zum anderen durch die Ausübung der Freizeitaktivitäten selbst. Um Konflikte zwischen dem berechtigten Interesse der Bürger an einer naturnahen Freizeitgestaltung und dem notwendigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gering zu halten, sind räumlich angepaßte, umweltverträgliche Konzepte und Planungen erforderlich.

Karte 1:
Übersicht über die Untersuchungsgebiete



Die Raumordnung – insbesondere die Landes- und Regionalplanung – ist in ihrer Funktion als überörtliche und fachübergreifende Koordinierungsstelle in diesem Zusammenhang besonders gefordert: durch vorsorgende gesamträumliche Planung in den verschiedenen Programmen und Plänen sowie bei der raumordnerischen Beurteilung von Einzelprojekten in Raumordnungsverfahren oder bei Vorhaben im Außenbereich. Dafür bedarf es i.d.R. einer Abstimmung mit den Fachplanungen. Bei Fragen der Umweltverträglichkeit ist gerade dem Naturschutz und der Landschaftspflege ein hoher Stellenwert beizumessen.

Wie raumordnerische Maßnahmen und Instrumente konzeptionell verbessert werden können, um überörtliche Freizeit- und Erholungsnutzungen möglichst umweltschonend zu organisieren, war die Hauptfrage der Untersuchung. Anhand von zwölf Fallbeispielen (siehe Karte 1) wurde herausgearbeitet, welche Freizeitaktivitäten dort ausgeübt werden, welche Nutzungskonflikte aufgetreten sind, wie der Planungsablauf vonstatten ging, welche Planungsträger beteiligt waren, welche Verwaltungsstrukturen zugrunde lagen und welche Maßnahmen zur Konfliktlösung ergriffen wurden. Als Fallbeispiele wurden stark besuchte Ausflugsgebiete ausgewählt, in denen während der letzten 10 bis 15 Jahre neue Freizeiteinrichtungen geschaffen oder bestehende in besonderer Weise umgestaltet wurden. Es handelt sich um unterschiedlich strukturierte und belastbare Naherholungsgebiete, in denen ein breites Spektrum an Freizeitaktivitäten stattfindet. Die ausgewählten Fallbeispiele können vier verschiedenen Gebietstypen zugeordnet werden:

1. Geplante, wasserbezogene Naherholungsschwerpunkte
 2. Traditionelle, wasserbezogene Naherholungsschwerpunkte
 3. Topographisch bedingte Naherholungsschwerpunkte
 4. Großräumige Naherholungsgebiete.
2. Bundesweite Trends der Freizeit-/Erholungsnutzung und Konsequenzen für Natur und Landschaft

Wirtschaftswachstum, Einkommenssteigerungen, Urbanisierung und zunehmende Freizeit sowie stetig wachsende Mobilität haben in den zurückliegenden Jahrzehnten die Nachfrage nach landschaftsbezogenen Freizeitaktivitäten immens zunehmen lassen. Für die nahe Zukunft werden, nicht zuletzt bedingt durch den vieldiskutierten Wertewandel (1) in unserer Gesellschaft, Zuwachsraten von 3–5 % pro Jahr prognostiziert (2). Diese Entwicklung gewinnt in ihrer räumlichen Differenzierung stetig an Gewicht.

So schätzt Loesch (1980) (3) das jährliche Gesamtaufkommen an Waldbesuchen in der Bundesrepublik Deutschland auf 1,2 Mrd., was 168 Besuchern pro Hektar und Jahr entspricht. Die aus naturschützerischer Sicht besonders wertvoll erscheinenden Auenwälder am Rhein erreichen z.B. Werte von bis zu 70 Tagesbesuchern je Hektar. Nach Erhebungen von Volk (1989) (4) ist in einzelnen verdichtungsraumnahen Waldgebieten Baden-Württembergs die Besucherdichte in den vergangenen 20 Jahren um das Zweieinhalbfache angestiegen.

Auch in qualitativer Hinsicht sind Veränderungen eingetreten. Die Palette von Freizeit(sport)aktivitäten wird zusehends breiter, und die mit der Spezialisierung einhergehenden Anforderungen an die Umwelt werden größer (5). Ein extrem expandierender Markt an Freizeitgütern ist ein sicheres Anzeichen dafür (6).

Andere Faktoren sind die Geschwindigkeit, mit der sich neue Freizeitaktivitäten, wie z.B. moderne Flugsportarten (mit Hänge-, Paragleitern und Ultraleichtflugzeugen), Mountainbiking, Skisur-

fen u.a.m., etablieren und das kontinuierliche Wachstum der Sportbegeisterten überhaupt. Neben den ca. 21 Mio. organisierten Sportlern sind es derzeit noch einmal um die zehn Mio. Menschen, die sich sportlich betätigen, ohne Vereinsmitglied zu sein (7). Letztere verkörpern ein weiteres wichtiges Charakteristikum, nämlich den anhaltenden Trend zur Individualisierung: Viele Freizeitaktivitäten werden allein bzw. in kleinen Gruppen betrieben und entziehen sich somit weitestgehend einer raum-zeitlichen Steuerbarkeit.

Mit dem wachsenden Strom an Erholungsuchenden nahm und nimmt auch die Ausstattung der Landschaft mit Freizeitinfrastruktur ihren Lauf: Verschiedene Naherholungsgebiete gelten heute schon als übererschlossen und werden wegen des Attraktivitätsverlusts überlaufener Ausflugsziele von den Erstbesuchern nicht mehr angenommen, so daß andere Gebiete aufgesucht und in der Folge neu erschlossen werden (8). Auf diese Weise hat in vielen bundesdeutschen Erholungslandschaften nicht nur das Landschaftsbild gelitten, sondern Freiflächen sind unwiederbringlich verlorengegangen, gerade durch Zersiedlung und infrastrukturelle Erschließung. Die von Freizeit- und Erholungsnutzung herrührenden Belastungen an Natur und Landschaft werden zusehends größer und bedrohen teilweise auch den Charakter der Erholungslandschaften selbst, nicht allein in den traditionellen, intensiv genutzten Naherholungsgebieten im Umfeld der Verdichtungsgebiete, sondern z.T. auch im ländlichen Raum.

3. Darstellung des aktuellen Planungssystems für den Freizeitsektor

Als Ursachen für diese unbefriedigende Situation in verschiedenen Naherholungsgebieten können u.a. Lücken in der Gesetzgebung und Defizite im Planungssystem vermutet werden. So gibt es für den Bereich "Freizeit und Erholung" keine eigene, fachspezifische gesetzliche Grundlage. Den einzelnen Fachplanungen ist es freigestellt, ihre Überlegungen zum Themenkomplex Erholung in Programmen oder Plänen zu verdeutlichen. Sowohl das Naturschutz- als auch das Bauplanungsrecht bieten Instrumente an, die Teilbereiche der Freizeit- und Erholungsplanung abdecken. Auch die Forst- oder Wasserwirtschaftsbehörden sowie die Landwirtschaftsämter im Rahmen der agrarstrukturellen Planung oder der Flurbereinigung können die Initiative zur Planung von Freizeitanlagen ergreifen.

Besonders auf der überörtlichen Ebene besteht eine Lücke im System der Fachplanungen. Diese Lücke könnten die auch ohne gesetzliche Grundlage aufstellbaren Landesfremdenverkehrsprogramme, -pläne und -konzeptionen weitgehend schließen, soweit sie sich über ihre am Fremdenverkehr orientierten Aussagen hinaus auf Freizeiteinrichtungen beziehen. Sie bewegen sich i.d.R. jedoch auf einer zu abstrakten Ebene, erscheinen nur unregelmäßig sowie in meist großen zeitlichen Abständen und füllen diese Lücke daher nur teilweise aus. So sind diese Programme in ihrem planerischen Teil im wesentlichen nur eine Zusammenstellung allgemeiner politischer Leitvorstellungen sowie eine Grundlage für die Bezuschussung konkreter Maßnahmen (9).

Der Gesetzgeber sieht insbesondere in der Landschaftsplanung den geeigneten Ansprechpartner für Fragen der Erholungsplanung. Das geltende Naturschutzrecht schreibt ihr vor, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Voraussetzung für die Erholung des Menschen nachhaltig zu sichern. Die Landesnaturschutzgesetze enthalten Grundsätze zum Bereich Freizeit, indem i.d.R. der § 2 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG übernommen wird: "Für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung sind in ausreichendem Maße nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten".

Der Charakter der Landschaftsplanung ist ambivalent: Sie trägt einerseits Züge einer Fachplanung, indem sie etwa Schutzgebiete mit entsprechenden Entwicklungszielen, Pflege- und Schutzmaßnahmen ausweist. Andererseits betreibt sie vor allem eine gesamtäumliche, querschnittsorientierte Planung, mit der ökologische Gesichtspunkte in systematischem Zusammenhang in die Landesplanung eingebracht werden. Allerdings muß jedoch festgestellt werden, daß die Landschaftsplanung in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Aufgaben dem Natur- und Biotopschutz einen zunehmend größeren Stellenwert einräumt. Diese Entwicklung geht zu Lasten einer eigenständigen, zielgerichteten Erholungsplanung.

An die Landes- und Regionalplanung darf wegen ihrer nur rahmensetzenden Funktion nicht der Anspruch gestellt werden, alle diejenigen Bereiche konkret mit abzudecken, für die es keine Fachplanung gibt. Ziele der Raumordnung und Landesplanung können nur überörtliche, also über den Rahmen kommunaler Zuständigkeiten hinausgehende Inhalte haben. In der Regel kann sich die Landes- und Regionalplanung beim Setzen von Schwerpunkten in sachlicher und räumlicher Hinsicht auf Vorgaben der Fachplanung stützen und die fachlichen Ziele übernehmen. Gerade im Freizeitsektor liegen jedoch bei einzelnen Ländern keine oder nur partielle Ziele vor, so daß die Landes- und Regionalplanung genötigt ist, diese Lücke zu schließen: Es werden Planungsgrundsätze sowie räumliche und sachliche Ziele festgelegt, ohne damit eine fachliche Maßnahmenplanung vorzunehmen.

Ein hilfreiches Instrument, das der Raumplanung zur Überprüfung der Raumverträglichkeit eines einzelnen Projekts zur Verfügung steht, ist das Raumordnungsverfahren (ROV). Es stellt sowohl die Frage des "Ob überhaupt" als auch die Frage, ob das Vorhaben dem gewählten Standort zuträglich ist und wie es mit anderen Vorhaben, Maßnahmen und Gegebenheiten in Einklang gebracht werden kann. Im Zuge eines ROV, das in der Praxis nur bei größeren Projekten Verwendung findet, wird von der fachlich nicht gebundenen Landesplanungsbehörde großer Wert auf eine ressourcenschützende Planung des Vorhabens gelegt. Im Hinblick auf Freizeitvorhaben werden im Rahmen eines solchen Verfahrens normalerweise keine Standortalternativen überprüft, da der Erwerb oder die Sicherung von Grundstücken nur selten die Realisierung des Projekts an einer anderen Stelle zuläßt.

Nach dem Baugesetzbuch sind die Gemeinden gehalten, auch die Belange von Freizeit und Erholung bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Aber selbst solche Gemeinden, für die freizeitrelevante Ziele der Raumordnung und Landesplanung gesetzt sind, gehen nicht ganz daran, mittel- bis langfristige ortsplanerische Ziele festzulegen. Als Instrumente stehen ihnen vor allem der Landschafts- und Grünordnungsplan sowie der Flächennutzungsplan hierfür zur Verfügung. Erstere werden aber kaum aufgestellt, und letzterer enthält keine freizeitrelevanten Aussagen. Dies ist weniger mit fehlendem Interesse der Gemeinden am Freizeitsektor zu erklären als mehr mit der Abneigung, sich selbst Bindungen aufzuerlegen, die im Falle späterer Einzelentscheidungen den Spielraum zu sehr einengen könnten. Mehr Flexibilität gestatten Freizeit-Entwicklungskonzepte, die sich einzelne Gemeinden – angepaßt an die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung – erarbeiten. Diese Entwicklungskonzepte haben den Vorzug, daß sie ein fachliches Zielsystem mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen enthalten, die Standortfragen mit ihrer Problematik aber meistens offengelassen werden; sie sind erst später zu lösen.

In einzelnen Verdichtungsgebieten stellt sich die Situation anders dar. Die Kernstadt bzw. Kernstädte und Umlandgemeinden haben sich zu Umland- oder Zweckverbänden für den Freizeitsektor zusammengeschlossen. Dort erfolgt i.d.R. eine vorausschauende, überörtliche Freizeitplanung, z.T. werden auch Freizeiteinrich-

tungen von den Verbänden betrieben. Da diese Verbände größtenteils von den Großstädten finanziert werden, werden die Erholungsgemeinden im Umland durch die Quellgebiete weitgehend von den Investitions- und Unterhaltungskosten der Freizeitanlagen entlastet.

4. Ergebnisse der Fallbeispiel-Analyse

Zunächst ist auf den grundlegenden Unterschied zwischen den geplanten Naherholungsschwerpunkten und den Gebieten der restlichen Kategorien zu verweisen. Erstgenannte wurden von Grund auf neu konzipiert und planerisch in Richtung einer gelenkten Erholungsnutzung entwickelt, wobei für den Naturschutz reservierte Teilräume ausgespart blieben. Damit wurde das Ziel verfolgt, im Vorfeld zur Konfliktlösung beizutragen, was – wenn im einzelnen auch unterschiedlich gut gelungen – insgesamt sehr positiv zu bewerten ist.

Im Gegensatz dazu stellte sich bei den anderen Gebieten die Ausgangslage ungleich schwieriger dar. Dort haben die zumeist über einen längeren Zeitraum unkontrolliert betriebenen Freizeitaktivitäten zu einer Entwicklung geführt, die oft zu Lasten der natürlichen Ressourcen dieser Räume ging. Die z.T. gravierenden Landschaftsschäden und die in den letzten Jahren zunehmende Sensibilisierung für den Umweltschutz hatten zur Folge, daß auch dort Schritte zur Minimierung der Belastungen durch die Erholungsnutzung ergriffen wurden. Dieses Bewußtsein ist allerdings noch nicht überall in gleichem Maße vorhanden, was letztendlich auch mit dem Ausmaß der Schäden vor Ort zusammenhängt.

Insgesamt sind eine Reihe von Faktoren für den Einsatz und Erfolg von Maßnahmen zur Konfliktlösung verantwortlich zu machen:

– Grundeigentumsverhältnisse

Die Eigentumsverhältnisse sind von wesentlicher Bedeutung, um eine übermäßige Freizeitnutzung, die zu Lasten der natürlichen Ressourcen geht, zu verhindern bzw. regulativ zu beeinflussen. Es hat sich bewährt, parallel zur Ausweisung von Naturschutzgebieten diese Flächen in Landeseigentum zu überführen oder Naturschutzvereinen den Erwerb bzw. zumindest die langfristige Anpachtung solcher Flächen zu ermöglichen. Problematisch wird es insbesondere dann, wenn – wie etwa im Falle der Wasserkuppe – die unterschiedlichen Interessen von privaten Eigentümern und mehreren Gebietskörperschaften aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Durchsetzung einer einheitlichen Landschafts- und Bauleitplanung wird hierdurch sehr erschwert, und Entscheidungsprozesse werden um Jahre verlängert.

– Organisationsstrukturen

Lediglich beim kleineren Teil der Fallbeispiele, insbesondere den geplanten Naherholungsschwerpunkten, wurde der empfehlenswerte Weg einer überkommunalen Zusammenarbeit eingeschlagen. Zweckverbände oder ähnlich organisierte Vereinigungen, wie z.B. auch der Münchener Erholungsflächenverein, haben sich diesbezüglich besonders bewährt. Gründe dafür sind:

- die Schaffung eines Forums, das eine Koordination und Kooperation zwischen den Mitgliedern erheblich vereinfacht,
- die Erleichterung des Informationsaustauschs, wodurch das Problembewußtsein geschärft und Vorbehalte gegenüber restriktiven Maßnahmen abgebaut werden können,
- die leichtere Finanzierbarkeit der Maßnahmen und Einrichtungen, bedingt durch die Anzahl der Beteiligten,

- sofern eigenes Personal vorhanden ist, die entsprechende Fachkompetenz, die bei den einzelnen Kommunen so nicht anzutreffen ist, und
- die Möglichkeit über die Realisierung der Planungen hinaus eine ständige Betreuung und Kontrolle des Projekts sicherzustellen.

– Gesetzesvollzug

Vielfach sind Defizite bei Überwachung und Vollzug bestehender Gesetze festzustellen. So existiert beispielsweise im Sauerland eine Reihe von Campingplätzen, die einerseits ohne Baugenehmigung errichtet wurden (LBauO Rheinland-Pfalz 1986, §§ 2 und 60; BauGB 1986, §§ 29–35) und andererseits nicht mit den Vorschriften der Wasserwirtschaft in Einklang stehen. Das Landeswassergesetz fordert eine Genehmigungspflicht von Anlagen – dazu rechnen auch Campingplätze – an Gewässern, die weniger als 40 m von der Uferlinie eines Gewässers I. und II. Ordnung entfernt sind (LWG Rheinland-Pfalz 1983, § 76). Diese Bedingung wird von vielen Campingplätzen entlang der Sauer, die als Grenzfluß zu den Gewässern I. Ordnung zählt, nicht erfüllt. Die zuständige Behörde hat diesbezüglich bisher keine rechtlichen Schritte eingeleitet (10).

– Landschaftsplanung

Die Effizienz der Fachplanung Naturschutz erscheint dann besonders groß, wenn, wie in Baden-Württemberg und Niedersachsen, außerhalb der regulären Behörden-Dreigliederung auf Bezirksebene eine Institution besteht, die hauptsächlich beratende Funktionen wahrnimmt.

Im Nachhinein haben sich die im Naturschutz Hessens von Außenstellen betreuten, relativ kleinräumigen Zuständigkeitsbereiche als Positivum erwiesen – wie am Beispiel Naturschutzgebiet Rotes Moor ersichtlich wird (11). Nach Auflösung dieser Außenstellen bei den oberen Naturschutzbehörden ist heute die z.T. sehr große räumliche Distanz dafür mitverantwortlich, daß Problemgebiete nicht mehr mit der gleichen Intensität betreut werden können.

Wesentliche Vorteile bietet die frühzeitige Einstufung als Naturschutzgebiet, wie das im Falle Lüneburger Heide und Feldberg/Schwarzwald großräumig geschehen ist. Allerdings bedarf es gerade dort der Überarbeitung der herkömmlichen Schutzverordnungen, um einer Aushöhlung der Reservatsfunktion durch die vielfältigeren und umfangreicheren Freizeitaktivitäten vorzubeugen. Solche Verordnungen mit (Wege-)Ge- und Verboten können nur dann ihren Sinn erfüllen, wenn deren Einhaltung vor Ort von autorisierten Personen überwacht wird. Die Unterstützung dieser Naturschutzwarte oder Ranger durch die ehrenamtliche Tätigkeit von Vereinen ist hierbei von großer Bedeutung.

Unabhängig von ihrer rechtlichen Bindungswirkung hat sich das Vorhandensein von Landschaftsrahmen- und Landschaftsplänen als vorteilhaft erwiesen. Leider wird insbesondere von letztgenanntem Instrument bislang viel zu wenig Gebrauch gemacht. Bestehende Mißstände und mögliche Lösungswege können in einem solchen Plan kompromißlos aufgezeigt werden, ohne einzelne Sachverhalte zu beschönigen. Selbst wenn keine Übernahme der Landschaftspläne in die Bauleitplanung erfolgt, was bei der Mehrzahl der untersuchten Gebiete der Fall war, können die darin getroffenen Planaussagen eine Orientierungshilfe für die Planungsträger sein.

– Regionalplanung

In den Planwerken der Landes- und Regionalplanung ist der dem Naturschutz eingeräumte Stellenwert in den letzten Jahren angestiegen. Auch die Bundesraumordnung trägt dieser Entwicklung Rechnung, wie die Novellierung des Raumordnungsgesetzes

(ROG 1989, § 2 Abs. 1 Nr. 8 sowie insbesondere Nr. 12) zeigt. Die hier besprochene Problematik der negativen Einflüsse der Erholungsnutzung auf Natur und Landschaft ist von der Regionalplanung allerdings erst in Ansätzen thematisiert worden. Wenn überhaupt, dann bleiben die diesbezüglich getroffenen Planaussagen meist wenig konkret. Das heißt, es existieren nur im Ausnahmefall spezifische Freiflächenkategorien, die etwa die freizeitinfrastriktuelle Erschließung einschränken, wie dies z.B. der aktuelle Entwurf des Regionalplans der Region München vorsieht (12).

Vielerorts fordert die Regionalplanung, Gebiete mit hohem Besucherdruck durch die Schaffung attraktiver Freizeiteinrichtungen in Auffangräumen zu entlasten. In den wenigsten Fällen wurde diese Strategie der Besucher-Umverteilung in die Realität umgesetzt. So können die Bestrebungen der Attraktivitätssteigerung des Münchener Nordens zur Entlastung der oberbayerischen Ausflugsziele vom Ansatz her als beispielhaft gelten. Allerdings ist es mit Projekten wie den Neufahrner Mühlseen nur in geringem Maße möglich, den Erholungsuchenden eine gleichwertige Alternative zu den zuvor erwähnten Ausflugszielen mit ihrem einmaligen Charakter anzubieten (13).

Zu den wesentlichen Kritikpunkten an der Regionalplanung gehört die Langwierigkeit bei der Aufstellung und Verabschiedung der Planwerke. Daraus resultiert eine bislang vorwiegend nachvollziehende Planungstätigkeit – zu wirklichen Initiativen hinsichtlich einer gezielten, ressourcenschonenden Steuerung der Erholungsnutzung kommt es kaum. Außerdem führt die Größe der zu beplanenden Gebiete und die Berücksichtigung der ganzen Breite der fachplanerischen Vorgaben dazu, daß nur globale, relativ unkonkrete Planaussagen getroffen werden (14). Deshalb hat man z.B. in Bayern den Weg beschritten, für Räume mit spezieller Problematik Teilraumgutachten zu erstellen (siehe Kap. 5.3).

Innerhalb der Regionalplanung am effektivsten ist die Arbeit der Planungsverbände, die sich der vielfältigen Beziehungen zwischen Großstadt und Umlandgemeinden annehmen. Sie erfüllen teilweise und in unterschiedlichem Umfang zusätzlich kommunale Aufgaben, wie etwa der Umlandverband Frankfurt, dem die Flächennutzungsplanung übertragen wurde.

5. Planungsempfehlungen

5.1 Gesetzgebung

Wie erwähnt, liegt der Vollzug der Gesetze und die Kontrolle ihrer Einhaltung vielfach noch im argen. Das kann besonders beim Freizeitwohnen beobachtet werden, da verschiedentlich Wochenendhäuser und Campingplätze ohne die erforderliche Baugenehmigung entstanden sind und diese Anlagen bislang geduldet werden. Statt die Bauten nachträglich zu sanktionieren, sollte im Sinne der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen ihre Beseitigung per Abrißverfügung angeordnet werden. Neben einer Verbesserung des Gesetzesvollzugs bedarf es aber auch zusätzlicher rechtlicher Regelungen, um Konflikte zwischen der Freizeitnutzung und dem Naturschutz vermindern zu können.

– Baugesetzbuch

Dem Baugesetzbuch ist insofern ein besonderer Stellenwert beizumessen, als es den schonenden Umgang mit Grund und Boden als wichtiges Abwägungskriterium innerhalb der kommunalen Bauleitplanung neuerdings ausdrücklich herausstellt (BauGB 1986, § 1 Abs. 5). Das novellierte Baurecht des Bundes hat jedoch gleichzeitig die Planungsautonomie der Gemeinden gestärkt: Erstens wurde die Anpassungspflicht der Gemeinden an die landes- und regionalplanerischen Vorgaben durch die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 29–39) allgemein

gelockert und zweitens die Genehmigung von Einzelvorhaben im Außenbereich (§ 35) erleichtert. Insbesondere letzteres erscheint insofern bedenklich, als konfliktträchtige Freizeitprojekte häufiger außerhalb zusammenhängender Siedlungsflächen errichtet werden. Im Normalfall werden diese Anlagen von den Gemeinden erstellt oder unterstützt. Hierbei ist die Gefahr gegeben, daß Naturschutzbelangen ein zu geringer Stellenwert eingeräumt wird, da die Realisierung solcher Projekte in erster Linie unter wirtschaftsstrukturellen Aspekten gesehen wird. Ähnliche Gefahren können sich aus der generellen Lockerung der Anpassungspflicht kommunaler Planungen ergeben. Vor dem Hintergrund der besprochenen Thematik und unter Berücksichtigung des Leitgedankens des Baugesetzbuches, einen schonenden Umgang mit Grund und Boden zu gewährleisten, sollte diese Novellierung überdacht werden (15).

– Naturschutzgesetz

Zusätzlicher Regelungsbedarf besteht insbesondere für die Naturschutzgesetzgebung. Das Naturschutzrecht verfügt mit der Ausweisung von Naturschutzgebieten (BNatSchG 1976, § 13) und Nationalparks (§ 14), innerhalb deren Grenzen die Erholungsnutzung reglementiert oder gar untersagt werden kann, über ein wirksames Instrument zur gezielten Lenkung von Freizeitaktivitäten. Außerdem sind neuerdings verschiedene seltene und/oder sensible Biotoptypen besonders geschützt (Erstes Gesetz zur Änderung des BNatSchG 1986, § 20c), wodurch bestimmte Freizeitaktivitäten z.T. erheblich eingeschränkt werden. Landschaftsschutzgebiete und Naturparke (BNatSchG 1976, §§ 15 und 16) nehmen insofern eine Sonderstellung ein, da sie sowohl Naturschutzbelange zu erfüllen haben als auch für die Erholung bereitstehen müssen. Diese vom Gesetzgeber vorgegebene dichotome Aufgabenstellung schmälert den Handlungsspielraum im Hinblick auf Maßnahmen zur Konfliktlösung. Der Gesetzgeber sollte bei der beabsichtigten Novellierung des BNatSchG gerade in diesen Räumen die Aufgabe Erholungsvorsorge auf ruhige, naturorientierte Freizeitaktivitäten ausrichten.

Selbst in den Naturschutzgebieten ist bislang keine generell befriedigende Vermeidung der vom Naherholungsverkehr ausgehenden Belastungen von Natur und Landschaft erfolgt. Zum Teil hat eine solche Ausweisung sogar verschiedentlich zu einer Attraktivitätssteigerung und verstärkter touristischer Nachfrage geführt, wofür nicht zuletzt das gestiegene Interesse breiter Bevölkerungskreise an "unberührter" Natur verantwortlich ist. Gründe dafür sind u.a. die fehlende Anpassung der bestehenden Verordnungen an aktuelle Entwicklungen im Freizeit(sport)bereich – konkrete Nutzungseinschränkungen bzw. –verbote etwa für Mountainbiking oder Drachen– sowie Gleitschirmfliegen fehlen – bzw. enthaltene Ausnahmeklauseln in besagten Verordnungen, die vorhandene Anlagen dulden bzw. größere Freizügigkeit, teilweise auch für eine freizeitorientierte Erschließung, erlauben (16). Zudem handelt es sich bei Naturschutzgebieten häufig um kleinräumige Reservate, so daß umweltbelastende Erholungsnutzungen, die in deren direktem Umfeld stattfinden, auf diese negativ einwirken. Eine parallel zur Naturschutzgebietsausweisung erfolgende Festsetzung von Pufferzonen könnte hier mit entsprechenden Reglementierungen Abhilfe schaffen.

Des weiteren eröffnet das BNatSchG (1976, § 8) den Naturschutzbehörden die Möglichkeit, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege über die Eingriffsregelung zu vertreten. Danach gilt das Verursacherprinzip, das für Eingriffe Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen vorschreibt. Dieses Instrument kann jedoch nicht seine volle Wirkung entfalten, da keine Verwaltungsvorschriften vorhanden sind, die Eingriffsregelungen konkretisieren würden. Darüber hinaus werden vereinbarte Ausgleichsmaßnahmen nur unzureichend durchgeführt und häufiger abseits des betroffenen Gebietes oder in einem anderen Naturraumtyp reali-

siert. Auch für (kleine) Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten vermehrt landespflegerische Begleitpläne erstellt werden. Auf diese Weise ließe sich der Vollzug der vorgeschriebenen Maßnahmen wirkungsvoller kontrollieren. Dazu bedürfte es selbstverständlich auch einer besseren personellen Ausstattung der Naturschutz- bzw. Landespflegebehörden der Bundesländer.

Ein weiterer, das Naturschutzrecht betreffender Gesichtspunkt ist die Beteiligung außerbehördlicher Interessenten bzw. Sachverständiger an der Entscheidungsfindung der Ämter. So sieht etwa das im bayerischen und nordrhein-westfälischen Naturschutzgesetz enthaltene, erweiterte Beiratsmodell vor, daß diese Gremien nicht nur in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden, sondern auch das Recht haben, gegen die behördlichen Beschlüsse ihr Veto einzulegen und die nächsthöhere Naturschutzbehörde anzurufen – eine Regelung, die von den übrigen Ländern übernommen werden sollte. Der Vorteil dieses Modells besteht in erster Linie in der verantwortungsvollen Mitwirkung fachlich kompetenter Bürger – als Vertreter gesellschaftlicher Gruppierungen –, die über die Situation vor Ort im Einzelfall ggf. besser informiert sind als die Mitarbeiter in den Ämtern.

Eine ähnliche Zielrichtung wird seit geraumer Zeit von den verschiedenen anerkannten Naturschutzverbänden verfolgt. Diese sind nicht nur daran interessiert, an der behördlichen Entscheidungsfindung stärker beteiligt zu werden, sondern fordern zudem eine Überprüfungsmöglichkeit in Form eines erweiterten Verbandsklagerechts. Durch die Mitwirkung der 29er-Verbände könnte dem vorhandenen Defizit des Verwaltungsvollzugs im Naturschutzrecht entgegengewirkt und den Naturschutzbelangen ein höherer Stellenwert beigemessen werden. Trotz dieser begrüßenswerten Ansätze dürfen allerdings Gefahren, die durch die nachfolgende Kontrollmöglichkeit bestehen, nicht verkannt werden. Einerseits wird eine Prozeßflut (17) befürchtet, andererseits ist nicht auszuschließen, daß Verfahren, die Naturschutzbelange betreffen, erheblich verzögert werden oder sogar gänzlich unterbleiben, da die hiermit befaßten Verwaltungsangehörigen eine eventuelle gerichtliche Überprüfung ihrer Entscheidungen scheuen.

5.2 Landschaftsplanung

Wie dargestellt, weist der Gesetzgeber neben den Gemeinden insbesondere der Landschaftsplanung die Aufgabe der Erholungsvorsorge zu. Während die Landschaftsplanung zunächst diesem Anspruch gerecht wurde, dominiert in den letzten Jahren als Tätigkeitsschwerpunkt die Fachaufgabe Natur- und Biotopschutz. Teilweise wird von Seiten der Naturschützer sogar der Wunsch der Trennung von der "Fachplanung Erholung" geäußert: "Grenzt man nicht bald Naturschutz und Landschaftspflege eindeutig vom Nutzungsanspruch Erholung ab, werden Naturschutz und Landschaftspflege nicht nur mit den Ergebnissen der Erholungs- und Fremdenverkehrsplanung identifiziert, sondern auch verantwortlich gemacht für die Belastung von Haushalt und Gestalt vieler unserer Landschaften durch Auswüchse des Erholungs- und Fremdenverkehrswesens und problematischer oder gar unhaltbarer Erholungseinrichtungen aller Art" (18).

Die Folge dieser häufig zu einseitigen Ausrichtung der Landschaftsplanung ist das weitgehende Fehlen einer eigenständigen zielgerichteten Erholungsplanung. Da aber die Freizeitaktivitäten zum Großteil in der freien Landschaft stattfinden, besteht die Gefahr, daß dadurch natürliche Ressourcen übermäßig in Anspruch genommen werden. Konsequenzen sind Belastungen der Umwelt. Solche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts als Lebensgrundlage des Menschen sowie der Tier- und Pflanzenwelt zu verhindern, ist jedoch der originäre Auftrag von Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG 1976, § 1). Deshalb ist hier die

Landschaftsplanung gefordert: Durch ein aktives planerisches Vorgehen müssen von dieser Seite alle landschaftsbezogenen Erholungsformen gesichert und entwickelt sowie gleichzeitig möglichst umweltschonend ausgestaltet werden.

Der Stellenwert des landschaftsplanerischen Beitrags ist spätestens seit der gesetzlichen Verpflichtung, die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Raumplanung zu integrieren (BNatSchG 1976, § 5 Abs. 2), gewachsen. Wie die Erfahrungen in den untersuchten Beispielräumen zeigen, haben Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne positiv zur Konfliktlösung beigetragen, indem sie einerseits eine breite – wenn auch inhaltlich unterschiedlich detaillierte – Informationsbasis bezüglich des vorhandenen natürlichen Potentials liefern, andererseits Reibungsflächen zwischen Erholungsnutzung und Naturschutz und die daraus resultierenden Belastungen thematisieren und Lösungsmöglichkeiten anbieten. Für die wenigsten Fallbeispiele liegen allerdings überhaupt solche Planwerke vor, die zudem fast durchweg vor 1980 aufgestellt wurden und daher nicht mehr die notwendige Aktualität aufweisen. Diese Feststellung läßt sich ohne weiteres auf die Mehrzahl der größeren Fremdenverkehrsgemeinden mit mehr als 500 000 Übernachtungen übertragen (19). Deshalb kann es nicht verwundern, daß diese Pläne in ihren praktischen Auswirkungen bislang weitgehend enttäuscht haben. Die Kommunen schrecken offensichtlich davor zurück, sich selbst langfristig festzulegen, da sie hierin die Gefahr sehen, bei später anstehenden Einzelentscheidungen nurmehr über einen geringen Handlungsspielraum zu verfügen. Dies verdeutlicht, daß beide Planwerke vorwiegend als "Negativplanung" empfunden werden. Sie sind vorwiegend auf regulative Instrumente zur Durchsetzung ihrer Anliegen angewiesen. Die meist restriktiven Maßnahmenvorschläge lösen, wenn sie als unzumutbar angesehen werden, leicht Konflikte aus, die ihre Akzeptanz eher noch unwahrscheinlicher werden lassen.

Die Position der Landschaftsplanung wird zusätzlich dadurch geschwächt, daß sie i.d.R. keine eigene Rechtsverbindlichkeit besitzt und auf die Übernahme ihrer Ziele und Maßnahmenvorschläge in die Raumplanung sowie in die Fachplanungen angewiesen ist. Wie sich des öfteren gezeigt hat, haben diese Pläne, selbst wenn sie keine eigene Bindungswirkung durch die Übernahme in die Regional- und Bauleitplanung erlangen konnten, durch ihren Charakter – naturschützerische Zielsetzungen mit konkreten Maßnahmenvorschlägen zu verbinden – sich doch vorteilhaft ausgewirkt.

Die Aufstellung der Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne und ihre Integration im Sinne des Raumordnungsgesetzes (ROG 1965, § 5 Abs. 1 und 3) in die Regional- und Bauleitplanung ist auf Länderebene unterschiedlich geregelt. Aufstellung und Fortschreibung der Landschaftsrahmenpläne fallen in manchen Bundesländern (z.B. Bayern und Hessen) in den direkten Zuständigkeitsbereich der Regionalplanung. Hierin liegt jedoch die Gefahr, daß durch das Fehlen einer eigenständigen Fachplanung Naturschutz deren Leitvorstellungen – auch den Freizeitsektor betreffend – für die Landschaftsentwicklung und die Erhaltung sowie Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen erheblich reduziert werden. Das Modell einer selbständigen förmlichen Landschaftsrahmenplanung auf überörtlicher Ebene und die mittelbare Integration ihrer Planaussagen in die Landesplanung erscheint vorteilhafter, da die sektoralen Zielvorstellungen artikuliert werden können, ohne daß bereits im Aufstellungsstadium eine Abgleichung der Zielvorstellungen stattgefunden hat. Daraus folgt, daß die Regionalplanung die Landschaftsrahmenpläne nicht allein als Lieferant von Basisinformationen nutzen darf, sondern darüber hinaus auch bereit sein muß, dort geäußerte Entwicklungsvorstellungen zu akzeptieren und sich für ihre Durchsetzung

zu verwenden. "Es ist daher zu begrüßen, wenn § 16 Abs. 4 LPfIG Rheinland-Pfalz bestimmt, daß in den Regionalplänen zur Umweltverträglichkeit darzulegen ist, aus welchen Gründen von den Zielvorstellungen der Landespflegebehörde abgewichen wird". Dieser Auffassung von Gassner und Piest (1988) (20) kann nur zugestimmt werden.

Die gesetzlichen Vorschriften auf Landesebene regeln auch die Rechtswirksamkeit der Landschaftspläne unterschiedlich. Danach verfügen die Gemeinden über die Möglichkeit, Landschaftspläne als separate Teilpläne von Flächennutzungsplänen aufzustellen oder die landespflegerischen Belange direkt in die Flächennutzungsplanung zu integrieren. Auch hier ist wiederum das erstgenannte Verfahren zu bevorzugen, da die Anliegen des Naturschutzes in einem Teilplan eindeutiger zum Ausdruck kommen.

Außerdem sollten mehr Landschaftspläne unabhängig von der Aufstellung eines Flächennutzungsplans angefertigt werden, um zur Lösung besonderer Problematiken, wie z.B. von Freizeitaktivitäten herrührenden Überlastungserscheinungen, beizutragen. Daneben ist zu beklagen, daß die Aktualität dieser Pläne oft bereits nach wenigen Jahren nicht mehr gegeben ist, nicht zuletzt wegen der hier zu Recht geforderten möglichst konkreten planerischen Festlegungen. Dies kann durch eine stärkere Flexibilisierung der Landschaftspläne verbessert werden. Grundsätzlich ist eine ständige Fortschreibung der Landschaftspläne zu fordern. Aufbauend auf einem einmal erarbeiteten Planwerk kann das auch in der Form geschehen, daß jeweils nur die Bestandteile planerisch aktualisiert werden, bei denen – in etwa analog zu den neuen regionalplanerischen Teilraumgutachten (s.u.) – Handlungsbedarf aufgrund veränderter Nutzungsansprüche besteht. Auf diese Weise ist es möglich, den neuesten Kenntnisstand zur Lösung der anstehenden Probleme zu berücksichtigen.

5.3 Regionalplanung

Von allen Planungsebenen obliegt es insbesondere der Regionalplanung, divergierende fachspezifische Interessen, die im Zusammenhang mit der Realisierung regional bedeutsamer Freizeit-Projekte auftreten können, gegeneinander abzuwägen und miteinander zu koordinieren. Ihr Beitrag zur Lösung des Konflikts zwischen den vielfältigen Freizeitaktivitäten und dem gleichberechtigten Anliegen, die natürlichen Ressourcen sowie das landschaftliche Gepräge zu bewahren, ist, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, bisher relativ unbedeutend.

Eine wesentliche Ursache für dieses offensichtliche Handlungsdefizit ist die außerordentlich langwierige Erarbeitung und Abstimmung der Regionalpläne. Welche Probleme aus der planerischen Zielsetzung resultieren, alle fachplanerischen Aussagen sowie die Vorstellungen der verschiedenen Gebietskörperschaften unter räumlichen Gesichtspunkten für eine Region aufeinander abzustimmen, zeigt sich daran, daß nicht selten ein Zeitraum von bis zu zehn Jahren für die Aufstellung eines solchen Planwerkes benötigt wird. Zudem werden personelle Kapazitäten in solchem Maße gebunden, daß Initiativen für spezifische Problemstellungen unterbleiben. Neben der mangelnden Aktualität, die sich unweigerlich aus den langen Aufstellungszeiträumen der Regionalpläne ergibt, muß vor allem die einzuhaltende Kleinmaßstäblichkeit der Planaussagen kritisiert werden. Hier wäre generell der Maßstab von 1 : 50 000 für die Regionalpläne anzustreben, um die in den Karten getroffenen Planaussagen möglichst detailliert räumlich zuordnen zu können, ohne jedoch Parzellenschärfe zu erreichen.

Trotz dieser Vorbehalte besteht durchaus die Möglichkeit, der Regionalplanung wieder ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Das

kann in der Weise geschehen, daß ihre Konfliktregelungsfähigkeit vermehrt in den Vordergrund gestellt wird. Während die verschiedenen Fachplanungen lediglich auf einzelne Sachgebiete ausgerichtet sind, kann die Regionalplanung als Querschnittsplanung alle anstehenden Problematiken gegeneinander abwägen. Diese Fähigkeit der ressortübergreifenden Koordination und Integration wird in Zukunft weniger als thematische Gesamtschau für die ganze Region gefordert sein, sondern vielmehr problemorientiert für kleinere Teilbereiche der Region und für einzelne Projekte. Das bestehende Instrumentarium bietet verschiedene Ansatzpunkte zur Konfliktlösung zwischen den zunehmenden Ansprüchen der Freizeitnutzer und den naturschützerischen Interessen. Im einzelnen werden folgende regionalplanerischen Handlungsmöglichkeiten vorgeschlagen:

– Funktionszuweisung an Gemeinden

Ein gängiges regionalplanerisches Instrument zur Konfliktminimierung ist die Zuweisung der Erholungsfunktion an Gemeinden. Wie die Praxis zeigt, wird hiervon zu großzügig Gebrauch gemacht, so daß nur eine unzureichende Schwerpunktbildung die Folge ist. Die Bestrebungen vieler Gemeinden gehen dahin, sich ein möglichst breites Freizeitinfrastruktur-Angebot zu schaffen. Zu fordern ist daher eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit mit dem Ziel, daß sich die Gemeinden in ihrer infrastrukturellen Ausstattung gegenseitig ergänzen. Dadurch können einerseits die kommunalen Haushalte entlastet und ein behutsamerer Umgang mit dem natürlichen Potential erreicht werden, andererseits bedingt die höhere Auslastung eine höhere Rentabilität der Einrichtungen, insbesondere im ländlichen Raum. Der Regionalplanung fällt hier in Zukunft die Aufgabe zu, durch eine vermehrte planerische Gewichtung eine räumlich differenzierte, ressourcenschonende Entwicklung sicherzustellen. Außerdem sollte sie für einen maßvollen Ausbau der Infrastruktur, der nicht auf die Maximierung der Kapazitäten ausgerichtet ist, Sorge tragen.

– Flächenvorhaltepolitik

Eine aktuelle Tendenz derzeitigen regionalplanerischen Handelns ist das Betreiben einer aktiven Flächenvorhaltepolitik. Danach sollen insbesondere für große industrielle, aber auch für freizeitinfrastrukturelle Vorhaben grundsätzlich geeignete, aus raumordnerischer Sicht und unter Umweltgesichtspunkten unbedenkliche Standorte kurzfristig verfügbar gemacht werden (21). Diese Entwicklung ist wohl eher unter Wirtschaftsförderungsgesichtspunkten zu sehen, da bislang oft lange Planungszeiträume für Großprojekte in Kauf genommen werden mußten, was verschiedene Investoren abschreckte. Mit dieser Strategie soll gleichzeitig erreicht werden, daß sensible Bereiche als Investitionsstandorte nicht in Betracht gezogen werden bzw. Alternativen zur Verfügung stehen. Allerdings darf die Gefahr eines dadurch verursachten zusätzlichen Freiflächenverbrauchs nicht unterschätzt werden, weil solche Flächen als direkter Investitionsanreiz angesehen werden können.

– Festsetzung und Ausweisung spezieller Flächenkategorien

Eine weitere Möglichkeit zur Konfliktlösung besteht in der Ausweisung spezieller Flächenkategorien durch die Regionalplanung, um sowohl Freiraumfunktionen als auch Naturraumpotentiale zu sichern. Beide Aspekte werden häufig miteinander kombiniert, so z.B. im traditionellen Instrument der Grünzüge. Darüber hinaus findet meist nur eine sehr grobe Abgrenzung statt, und sie erhalten zumeist den Status relativer Vorränge bzw. von Vorbehaltsflächen, die im Abwägungsfall vielfach unterliegen. Zu fordern ist deshalb eine stärkere Differenzierung dieser Gebietskategorien, die kleinräumig funktionsbezogen passieren muß und

mit möglichst differenzierten Zielaussagen einhergeht. Dazu sollten gehören:

1. Gebiete mit Überlastungserscheinungen,
2. Gebiete für die intensive Erholungsnutzung,
3. Gebiete für ruhige Erholungsnutzung und
4. sensible Gebiete (ohne Erholungsnutzung) (22).

Die Regionalplanung sollte vermehrt die Ausweisung solcher Flächen als Vorranggebiete anstreben, die mit entsprechenden restriktiven Vorgaben verbunden werden. Eine solche Restriktion könnte etwa darin bestehen, daß in Gebieten mit Überlastungserscheinungen keine weiteren Anlagen der Freizeitinfrastruktur entstehen dürfen, da der hohe Besucherdruck neben den Belastungen von Natur und Landschaft auch die Erholungsfunktion selbst in Frage stellt. Eine solche Ausweisung sollte zudem auch das Ergreifen notwendiger Sanierungsmaßnahmen zum Ziel haben. Im Einzelfall kann eine derartige Ausweisung, die ausgesprochene Einschränkungen oder außerordentliche Investitionen für den Freizeitsektor erforderlich werden läßt, die Notwendigkeit regionaler bzw. überregionaler Ausgleichszahlungen bedingen (23). Bevölkerungsreiche Quellgebiete des Naherholungsverkehrs sollten ländliche Zielgebiete zur Minderung der Folgen intensiver Erholungsnutzung (z.B. bei der Abfallbeseitigung) finanziell unterstützen.

– Erstellung von Teilraumgutachten

Selbstverständlich ist die Umsetzung einer solchen Forderung nach Vorranggebieten von der Größe des zu beplanenden Gebietes abhängig. Die Ausdehnung der einzelnen Planungsregionen läßt jedoch oft eine detaillierte Betrachtungsweise der zuvor besprochenen Problematik nicht zu. Aus diesem Grund ist man in Bayern dazu übergegangen, Teilraumgutachten in Auftrag zu geben, die vom Ansatz her problembezogen sind und für eher überschaubare Teile des Planungsraums erstellt werden (24). Ausgehend von einer bestimmten Problemstellung sollen die Entwicklungspotentiale von Teilen der Planungsregion aufgezeigt werden. Ähnlich wie in den konventionellen Regionalplänen wird darin aber eine breite Palette möglicher Sachfragen behandelt. Die Teilraumgutachten stellen einen Orientierungsrahmen für das Handeln aller öffentlichen Planungsträger dar, besitzen allerdings keine rechtliche Bindungswirkung. Auch in Rheinland-Pfalz soll durch die Erarbeitung sog. Raumnutzungskonzepte dieser Weg beschritten werden.

Über die räumliche Beschränkung des Planungsgebiets hinaus wäre zukünftig auch eine stärkere fachspezifische Ausrichtung dieser Studien wünschenswert. Die zwangsläufige Reduzierung des Konsensbedarfs hätte eine insbesondere zur Lösung der angesprochenen Problematik benötigte größere Tiefenschärfe zur Folge. Beispielfhaft sei hier die mit dem Ausbau der B 31 oder der A 66 verbundene Problematik eines erhöhten Naherholungsverkehrs-Aufkommens in die Zielgebiete Feldberg/ Schwarzwald und Wasserkuppe/Rhön erwähnt. Bei der momentanen Personalsituation der Regionalplanungsstellen scheint es empfehlenswert, solche sektoralen Teilraum-Untersuchungen durch private Planungsbüros bzw. Experten anfertigen zu lassen, wobei eine enge Mitwirkung der Regionalplaner gewährleistet sein muß.

– Ausweitung der UVP im Rahmen des Raumordnungsverfahrens

Dem Ausbau der projektbezogenen Planungsinstrumente wurde mit der jüngst erfolgten Novellierung des ROG und der darin enthaltenen bundeseinheitlichen Rahmenregelung des ROV

Rechnung getragen (Gesetz zur Änderung des ROG 1989, § 6a). Allerdings ist nach wie vor die relative Unflexibilität des ROV zu kritisieren. In der Regel wird nämlich dort nur der vom Projektträger favorisierte Standort eines Vorhabens geprüft. Zukünftig sollte vermehrt Wert darauf gelegt werden, Alternativstandorte, die einerseits für den Projektträger noch zumutbar sind und andererseits den raumordnerischen Zielsetzungen besser entsprechen, mit in die Bewertung einzubeziehen. Ein für beide Seiten vorteilhafter Kompromiß zwischen dem konkreten Nutzungsanspruch und konkurrierenden Interessen – also z.B. zwischen Freizeitbedürfnissen und Naturschutz – scheint so eher erreichbar.

Künftig soll mit der Überprüfung der standörtlichen Voraussetzungen eines Vorhabens im ROV gleichzeitig die erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgenommen werden. Die nachfolgende Stufe bildet dann das Zulassungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren), bei dem die zuständige Behörde die zuvor ermittelten Auswirkungen auf die Umwelt bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen hat (UVPG 1990, § 16). Das UVP-Gesetz sieht im Katalog der prüfungspflichtigen Objekte touristische Großprojekte, wie Golfplätze, Yachthäfen und Skiabfahrten sowie die dazugehörigen Aufstiegshilfen, nicht vor. Hotels, Feriendörfer und vergleichbare touristische Einrichtungen unterliegen nur dann der UVP-Pflicht, wenn für sie Bebauungspläne aufgestellt werden müssen (UVPG § 3 Abs. 15) (25). Erst nach Vorliegen der in § 20 UVPG geforderten Verwaltungsvorschriften, die für alle Vorhabentypen inhaltlich detaillierte Kriterienkataloge aufstellen, kann die Tauglichkeit der im Ansatz begrüßenswerten UVP abschließend beurteilt werden (26).

Sofern eine Gefährdung des natürlichen Potentials zu befürchten ist, sollten auch kleinere, der Erholungsnutzung dienende Infrastruktureinrichtungen in bezug auf ihre Umweltauswirkungen überprüft werden. Denn auch aufgrund des i.d.R. sukzessiven Ausbaus der Infrastruktur und den daraus resultierenden Multiplikatoreffekten bezüglich der Folgeeinrichtungen (Tourismusspirale) können ähnliche Belastungen entstehen, wie sie ein Freizeitgroßprojekt evtl. nach sich zu ziehen vermag.

Um dieser Forderung stärkeren Nachdruck zu verleihen, sollte generell die Förderung – auch kleinerer – Freizeitanlagen von einer Überprüfung der Umweltauswirkungen abhängig gemacht werden. Dies kann in Anlehnung an die Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) geschehen. Für solche Vorhaben sollten vermehrt qualifizierte landespflegerische Begleitpläne aufgestellt werden.

– Koordinierungsfunktion der Regionalplanung

In den letzten Jahren ist die Forderung nach einer "ökologisch orientierten Raumplanung", die bei allen Entscheidungen über Ort, Art und Intensität der Raumnutzung die systemhaften ökologischen Wirkungszusammenhänge unserer Umwelt beachten soll, zusehends lauter geworden (27). Aus der Sicht der in dieser Untersuchung diskutierten Problematik ist dies begrüßenswert. Im Rahmen der ressortübergreifenden Querschnittsaufgaben der Raumordnung sollte ihr für die Abgleichung der hier aufeinandertreffenden Nutzungsansprüche ein stärkeres Gewicht zukommen. Als Querschnittsplanung korrespondiert sie zwangsläufig mit allen anderen sich planerisch betätigenden Stellen und ist daher am ehesten in der Lage, die Interessen der verschiedenen Fachplanungen, Institutionen und Gebietskörperschaften aufeinander abzustimmen.

Gerade der Bereich Freizeit und Erholung ist nicht einer speziellen Fachplanung zugeordnet, sondern unterschiedlichen Planungsressorts und Gebietskörperschaften überlassen. Um eine umfassende Planung der Erholungsvorsorge zu gewährleisten, müssen die verschiedenen diesbezüglichen Zielsetzungen der o.g. Stellen aufeinander abgestimmt werden. Eine grundlegende

Voraussetzung für diese Abstimmung ist die enge Kooperation mit den beteiligten Planungsträgern. Diese Funktion als Koordinierungsstelle für die Erholungsplanung – was die Vermeidung von Friktionen zwischen Freizeitaktivitäten und dem Naturschutz beinhaltet – sollte der Regionalplanung zuwachsen.

Aufgrund der Informationen, die ihr von den Trägern öffentlicher Belange zufließen, sollte die Regionalplanung in der Lage sein, zu erkennen, wo und wann Art und Umfang der Erholungsnutzung von den raumplanerischen Zielvorstellungen abweichen. Sofern es dadurch zu Überlastungserscheinungen in der freien Landschaft kommt, sind gerade die Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden gefordert, die Initiative zu ergreifen, indem sie Belastungen aufzeigen und Konfliktlösungsvorschläge unterbreiten. Ein Arbeitskreis unter Federführung der Regionalplanung könnte diese Vorschläge diskutieren und sich um eine baldige Abhilfe bemühen. In einen solchen Arbeitskreis sind all jene, die im betroffenen Gebiet planerisch tätig sind, Nutzungsansprüche vertreten oder Hoheitsfunktionen wahrnehmen, einzubeziehen.

Ideal erscheint insofern die für einzelne Großstädte und deren Umland gefundene Lösung, auf kommunaler Basis gemeinsam getragene Zweckverbände einzurichten. Wie erwähnt, nehmen sie z.T. regionalplanerische und z.T. Aufgaben der gemeindlichen Bauleitplanung wahr. Zudem verfügen sie über eigene Haushaltsmittel, was es ihnen ermöglicht, Grundeigentum zu erwerben und Projekte eigenverantwortlich zu planen sowie zu realisieren.

Organisationen wie der Zweckverband Großraum Hannover und der Umlandverband Frankfurt können jedoch nicht bundesweit als Optimallösungen angesehen werden. Dort, wo außerhalb von Verdichtungsgebieten und deren unmittelbarem Umland durch die Erholungsnutzung Probleme entstehen bzw. wo es einer effektiveren Erholungsvorsorge-Planung bedarf, ist gleichfalls eine stärkere überkommunale und über einzelne Planungsressorts hinausgehende Zusammenarbeit anzustreben. Hierfür bieten sich als Organisationsform Zweckverbände und Vereine mit dieser Zielsetzung an (28). Als Forum für alle im Erholungssektor Agierenden können sie Planungsträger und, was besonders wichtig ist, ggf. Eigentümer bzw. Betreiber einzelner Freizeiteinrichtungen sein. Dadurch erscheint die Sicherung und der Ausbau von Erholungsfunktionen am ehesten möglich – unter Minimierung der davon ausgehenden Belastungen von Natur und Landschaft.

Anmerkungen

* Dieser Beitrag stellt die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojekts "Ressourcenschützende raumordnerische Konzepte zur Koordinierung von Freizeit- und Erholungsnutzungen" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vor. Die Untersuchung, deren Veröffentlichung als Heft 22 in der Schriftenreihe Materialien zur Fremdenverkehrsgeographie (Hrsg.: Universität Trier) vorgesehen ist, wurde im Fachbereich Geographie/Geowissenschaften der Universität Trier unter Leitung von Prof. Dr. C. Becker durchgeführt.

(1) Einer aktuellen Befragung von 5 000 Bundesbürgern zufolge ist Freizeit fast für jeden zweiten wichtiger als Arbeit (Stoffers, M. (Bearb.): Wirtschaftsfaktor Freizeit – Entwicklungen auf dem deutschen Freizeitmarkt. – Köln 1989)

(2) Scharpf, H.: Freizeitsport in der ökologischen Reformkrise. In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bonn 1989, Bd. 42, S. 120–130

(3) Loesch, G.: Typologie der Waldbesucher. Diss. Göttingen 1980

- (4) Volk, H.: Auswirkungen des Biotopschutzes, der Erholung und anderer Schutzaufgaben auf die Zukunft der Forstbetriebe. In: *Der Forst- und Holzwirt*, Hannover 44 (1989), H. 5, S. 116–124
- (5)
Dazu gehören etwa verstärkte Flächenansprüche oder –umwidmungen sowie längere Zeiträume innerhalb eines Jahres, in denen bestimmte Freizeitaktivitäten ausgeübt werden.
- (6)
Schätzungen der Deutschen Gesellschaft für Freizeit geben die Gesamtausgaben im Freizeitbereich für 1988 mit 240 Mrd. DM an, und bis zum Jahre 1995 sollen es 300 Mrd. DM sein. (Siehe: Deutsche Gesellschaft für Freizeit (Hrsg.): *Daten zum Freizeitbereich*. – Erkrath 1989)
- (7)
Ott, S.: *Sport und Umwelt*. Begleitheft zur Ausstellung. Zweckverband Großraum Hannover (Hrsg.). – Hannover 1989
- (8)
Job, H.: Freizeit und Erholung mit oder ohne Naturschutz? Umweltauswirkungen der Erholungsnutzung und Möglichkeiten ressourcenschonender Erholungsformen, erörtert insbesondere am Beispiel Naturpark Pfälzerwald. = Pollichia-Buch, Nr. 22. – Bad Dürkheim 1991 (im Druck)
- (9)
Wirkliche Freizeit–Fachpläne wurden von den Ländern nur ausnahmsweise verabschiedet. Ein gutes Beispiel ist das "Programm Freizeit und Erholung" der Bayerischen Staatsregierung von 1970. Es enthält neben einigen Leitsätzen für jedes der 35 Ausflugsgebiete größere Ausbauvorhaben.
- (10)
Ähnlich ist die Situation bei den (Dauer-)Campingplätzen in unmittelbarer Ufernähe des Steinhuder Meeres, den ohne Genehmigung errichteten Wochenendhäusern auf der Wasserkuppe oder der widerrechtlichen Ausweisung einzelner Wanderwege im Naturpark Pfälzerwald.
- (11)
Vgl. Job, H.: *Tourismus versus Naturschutz: "sanfte" Besucherlenkung in (Nah-)Erholungsgebieten*. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Wettenberg (1991) H. 1 (im Druck); Emmermann, R.: *Das Rote Moor – ein Naturschutzgebiet nach 5 Jahren Renaturierung*. In: *Der Forst- und Holzwirt*, Hannover 42 (1987), H. 1, S. 12–14
- (12)
In den traditionellen Erholungsgebieten "Glonn" sowie "Fünf-Seen-Gebiet und Forste südlich München" soll der Anlage weiterer Golfplätze nicht mehr zugestimmt werden.
- (13)
Gleiches gilt für Singularitäten wie Lüneburger Heide, Steinhuder Meer und die beiden Mittelgebirgsgipfel Feldberg/Schwarzwald sowie Wasserkuppe.
- (14)
Nicht zuletzt kann hierfür auch die schwache personelle und finanzielle Ausstattung sowie das – von Land zu Land unterschiedliche – zu geringe politische Gewicht der Regionalplanung verantwortlich gemacht werden.
- (15)
Gleiches gilt für das noch nicht rechtskräftige Wohnungsbauerleichterungsgesetz (WoBauErlG – vgl. Bundestagsdrucksache 11/5972), mit dessen Verabschiedung der raumordnerische Einfluß auf die Siedlungsentwicklung geschwächt würde, was sich leicht in zusätzlichem Landschaftsverbrauch und zunehmender Zersiedlung der Landschaft niederschlagen dürfte.
- (16)
Im Naturschutzgebiet Ostenmeer am Südostrand des Steinhuder Meeres ist eine Reihe von Schneisen im Schilfgürtel vorhanden. Diese verbreitern sich zusehends, da die alten, bereits vor Ausweisung des Schutzgebiets vorhandenen Bootsstege nach wie vor von den Seglern genutzt werden.
- (17)
Allerdings bestätigen die Schweizer Erfahrungen mit der Verbandsklage dies nicht.
- (18)
Pflug, W.: Der Schutzgedanke im Naturparkbegriff und seine Abwertung durch den Landesgesetzgeber und die Landes-, Regional-, Bauleit- und Fachplanung in Nordrhein–Westfalen. In: *Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege* (Hrsg.), Bonn 1981, H. 38, S. 705–711; vgl. auch Fritz, G.: *Zusammenarbeit zwischen Fremdenverkehr und Naturschutz?* In: *Natur und Landschaft*, Stuttgart 60 (1985), H. 2, S. 48 f. und Harfst, W.: *Zur Gültigkeit von Erholungsbewertungsmethoden*. Diss. Hannover 1980
- (19)
Fritz, G.: *Zusammenarbeit zwischen Fremdenverkehr und Naturschutz?*, a.a.O.
- (20)
Gassner, E.; Piest, R.: *Integration der Landschaftsrahmenplanung in die Regionalplanung – Probleme bisheriger Regelungen und ihrer Umsetzung*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), *Forschungs- und Sitzungsberichte*, Hannover 1988, H. 180, S. 11–23
- (21)
Osmenda, D.: *Regionalplanung als regionale Entwicklungsagentur und Innovationstransferstelle*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn 1989, H. 2–3, S. 131–133
- (22)
Damit sind ökologisch sensible Bereiche gemeint, für die Nutzungseinschränkungen ausgesprochen werden können; dazu kann im Einzelfall auch die Erholungsnutzung zählen.
- (23)
In der Lüneburger Heide wird vom Verein Naturschutzpark e.V. mit hohem Aufwand eine einmalige Erholungslandschaft bewahrt, die vor allem von den Bewohnern der umliegenden Ballungsräume frequentiert wird. Dennoch leisten die Großstädte heute praktisch keinen finanziellen Beitrag hierzu.
- (24)
Fürst, D.: *Neue Herausforderungen an die Regionalplanung*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn 1989, H. 2–3, S. 83–89
- (25)
In den Niederlanden z.B. unterliegen solche Anlagen grundsätzlich der Überprüfung im Rahmen einer UVP. Zusätzlich bestehen dort für touristische Vorhaben prinzipiell Schwellenwerte, etwa das Ausmaß der Flächenbeanspruchung und Besucherfrequenzen betreffend, die eine UVP-Pflicht nach sich ziehen.
- (26)
Kiemstedt, H.: *Bewertung im Rahmen der UVP*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Köln 47 (1989), H. 2–3, S. 94–100
- (27)
Fürst, D.; Nauber, S.: *Ökologisch orientierte Raumplanung*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn 1989, H. 2–3, S. 109–118
- 28 Die vielfach schon bestehenden Institutionen dieser Art – dazu zählen z.B. auch die Naturparkträger – sollten durch eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung in die Lage versetzt werden, sich hierbei zukünftig stärker engagieren zu können.

Dr. Hubert Job
Dipl.-Geogr. Martin Koch
FB Geographie/Geowissenschaften
Universität Trier
Postfach 38 25
5500 Trier