

CHR. BECKER / J. BONERTZ / N. HAART

Entwicklungstendenzen im Bereich der Freizeitinfrastrukturplanung

Ergebnisse von Expertengesprächen

I. Vorbemerkung

Diesem Aufsatz liegt ein Forschungsprojekt zum Thema *Freizeitinfrastrukturplanung* (im folgenden FIP abgekürzt) zugrunde, das im letzten Jahr im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung durchgeführt wurde.

Im Rahmen dieses Projektes wurde u. a. der Stellenwert der FIP in der planenden Verwaltung untersucht und die in diesem Bereich auftretenden Probleme konkretisiert.

Dazu wurden Gespräche mit 15 kompetenten Experten aus dem Bereich der Stadt- und Regionalplanung geführt, die verantwortlich sind für die FIP in großen deutschen Ballungsgebieten und Großstädten (wie Kommunalverband Ruhrgebiet, Umlandverband Frankfurt, Zweckverband Großraum Hannover).

II. Freizeitinfrastrukturplanung – Ein Überblick

Bei der FIP handelt es sich um ein Teilgebiet aus dem Bereich der Freizeit- und Erholungsplanung. Der Begriff FIP hat als eigenständiger Fachterminus noch kaum Eingang in die Fachliteratur gefunden, obwohl dieser Planungsbereich besonders in Ballungsgebieten fester Bestandteil kommunaler und regionaler Planungsaufgaben ist. In der Literatur findet durchweg der Ausdruck „Freizeitplanung“ Verwendung, der – beschränkt man ihn auf die materielle Komponente der Freizeit – in vielen Fällen als synonym mit FIP interpretiert werden darf. Diese Tatsache dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß es an einer einheitlichen und damit in der Planung allgemein verwendbaren Systematik für den Bereich der Freizeitinfrastruktur mangelt¹.

Bedingt durch die vornehmlich im Bereich der koordinierenden Planung und nicht der eigenständigen Ressortplanung liegenden Funktion fehlt es der FIP an „Durchsetzungsvermögen“.

In Anlehnung an die Arbeiten von Jochimsen, R./U. E. Simonis² und Köhl, W./G. Turowski (1976) beziehen wir den Terminus Freizeitinfrastruktur auf die Gesamtheit aller für die Freizeit außer Haus nutzbaren Einrichtungen (materielle Freizeitinfrastruktur) in öffentlicher und privater Trägerschaft, wobei Bildungs- und kulturelle Einrichtungen nicht dazuzurechnen sind. FIP befaßt sich analog dazu mit der Planung dieser Einrichtungen durch vornehmlich öffentliche Träger entweder als eigenständige Ressortplanung oder ressortübergreifende koordinierende Planung.

Das bisher durch stetige Zuwachsraten gekennzeichnete Freizeitbudget der Bevölkerung hatte – und dies gilt besonders für den Zeitraum vom Ende der 60er bis zum Anfang der 70er Jahre – einen nahezu ungehemmten Ausbau von Freizeiteinrichtungen zur Folge, deren koordinierte Planung im Rahmen einer ressortübergreifenden FIP hätte erfolgen müssen. Nutzergerechte Planung der Freizeitinfrastruktur im Wohnumfeld, im innerstädtischen Bereich, im Nahbereich sowie in Erholungsgebieten heißen somit die Probleme, mit denen sich eine FIP heute im wesentlichen konfrontiert sieht. Davon zeugt auch das sehr umfangreiche, um nicht zu sagen schier unüberschaubare Angebot an Literatur zu diesem Themenbereich, wobei es symptomatisch für die FIP als ressortübergreifende Planung zu sein scheint, daß es an grundlegenden und zusammenfassenden Darstellungen mangelt.

Arbeiten wie z. B. die von Garbrecht, D./U. Matthes (1980)³ und Borchard, K. (1974) oder Bechmann, A. (1980), Hüwel, H./H. J. Tunnat (1973) und Both, P. (1978)⁴ bereichern das ansonsten sehr stark von Einzelanalysen mit relativ eng abgestecktem thematischem und auch räumlichem Bezug geprägte

1 Köhl/Turowski versuchen in einer Auftragsarbeit für das BMJFG eine derartige Systematik als geeigneten Grundraster für die Planungsaufgaben unter Einbeziehung der bereits vorhandenen Systematiken zu erstellen; vgl. hierzu Köhl, W.; G. Turowski: Systematik der Freizeitinfrastruktur. – Bonn 1976. = Schriftenreihe des BMJFG, 105.

2 Jochimsen, R.; U. E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. – Berlin 1970. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., 54.

3 Garbrecht, D.; U. Matthes: Entscheidungshilfen für die Freiraumplanung. – Dortmund 1980. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2.026.

4 Bechmann, A.: Freizeitforschung als Informationsgrundlage für die Erholungsplanung. – Berlin 1980. = Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, 1. / Hüwel, H.; H. J. Tunnat (Hrsg.): Grundlagen freizeitorientierter Planung. – Berlin 1973. = Analysen und Modelle, 6. / Both, P.: Entwicklung eines Modells für die Freizeitplanung. – Stuttgart 1978. = Schriftenreihe des BMJFG, 120.

Literaturangebot⁵. In diesen Arbeiten wird versucht, Ergebnisse und Methoden in dem übergreifenden Gesamtzusammenhang der Freizeitplanung praxisorientiert aufzubereiten bzw. Grundlagen einer FIP mit einem möglichst hohen Grad an Allgemeingültigkeit sowie einem praxisorientierten und damit planerisch umsetzbaren Aussagewert zu erarbeiten.

Gezielte Sichtung, Aufarbeitung und Aufbereitung der zahlreich vorhandenen Literatur für eine praxisorientierte Verwendung könnten nach Aussagen vieler Planer die FIP wesentlich effizienter machen. Denn eine gut funktionierende FIP – wenn auch nicht als eigenständige Ressortplanung, so doch als ressortübergreifende und damit koordinierende Planung – scheint allen befragten Planern besonders in Zeiten finanzieller Restriktionen wichtiger Bestandteil einer nutzer-gerechten Freizeit- und Erholungsplanung zu sein.

III. Zum planerischen Stellenwert der FIP

Der ressortübergreifende Charakter der FIP führt dazu, daß dieser Planungsbereich in den einzelnen Kommunen unterschiedlichen Ressorts zugeteilt ist. Je nach Aufbau der Verwaltung können dies Entwicklungsamt, Planungsamt, Sportdezernat usw. sein. Eine sektorale Planung innerhalb eines eigenen Ressorts wird seitens der Planer als nicht sinnvoll angesehen. Der als Querschnittsaufgabe aufgefaßte Planungsbereich Freizeitinfrastruktur erfordert ein hohes Maß an Koordination, das jedoch aufgrund des Ressortegoismus oft nicht gewährleistet ist.

Ein besonderer Stellenwert wird der FIP im Bereich der Ballungsgebiete zuerkannt, da hier die Probleme der Freizeitgestaltung besonders gravierend sind.

Bei der Entwicklung der FIP lassen sich drei Phasen deutlich voneinander unterscheiden. Die erste Phase war gekennzeichnet durch einen relativ hohen, zum Teil unkoordinierten Mitteleinsatz. Aus einem vorhandenen Fehlbedarf entstand eine Reihe großer Einzelprojekte, wobei weder die Folgekosten (Betriebskosten, Personal, Instandhaltung) realistisch eingeschätzt wurden noch eine raumordnerische Konzeption berücksichtigt wurde.

Es waren im wesentlichen drei Gründe für den starken Ausbau der FIP ausschlaggebend:

1. Volle staatliche/kommunale Kassen bzw. Zuschußprogramme,
2. akuter Nachholbedarf,
3. Zuwächse im Freizeit- und Geldbudget der Bürger.

Diese insbesondere auf eine günstige wirtschaftliche Lage zurückzuführenden Gründe bestimmten das Ausbautempo der Freizeitinfrastruktur-Einrichtungen.

Die zweite Phase könnte man als Konsolidierungsphase bezeichnen. Sie zeichnete sich dadurch aus, daß man jetzt versuchte, die FIP zusammen mit den übrigen Planungsaspekten zu koordinieren. Die Phase erstreckte sich nicht nur auf die FIP, sondern erfaßte alle Teilbereiche der Planung. Das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 soll hier als Zeitmarke gelten. Es entstand insbesondere bei den Städten eine Reihe von Stadtentwicklungsplänen/Entwicklungsprogrammen, in denen auch der Bereich Freizeit/Sport regelmäßig als Schwerpunktgebiet genannt wurde. Die angeführten Zielvorstellungen waren zwar relativ unverbindlich, gaben aber einen Leitfaden für die Entwicklung ab.

Inzwischen befindet sich die FIP in einer dritten Phase, die durch die sich verschlechternde wirtschaftliche Gesamtsituation und die damit einhergehenden defizitären öffentlichen Haushalte gekennzeichnet ist. Der betriebswirtschaftlich nicht rentierliche Betrieb von Freizeitinfrastruktureinrichtungen mit seinen hohen Personal- und Unterhaltungskosten schlägt voll auf die öffentlichen Betriebe zurück, so daß man uns versicherte, bei einigen Städten bereits Überlegungen angestellt zu haben, welche Freizeiteinrichtungen am ehesten geschlossen werden könnten. Zum Teil rächen sich jetzt die Fehler, die in der ersten Phase begangen wurden.

Diese geänderte Situation schlägt sich heute negativ auf den Stellenwert der FIP nieder.

IV. Freizeitverhalten und Freizeitinfrastrukturplanung – Ein Ausblick

Planung, also auch FIP, darf sich nicht beschränken auf eine akute Mangelbehebung bzw. auf die nachträgliche Legitimation schon abgelaufener Entwicklungen; sie sollte vielmehr als Gestaltungsplanung aufgefaßt werden. Eine solche stark zukunftsorientierte Planung zwingt natürlich dazu, die in den kommenden Jahren zu erwartenden gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen schon heute möglichst treffend zu antizipieren. Durch die Komplexität der Sache ist dies nur sehr unvollkommen möglich.

Trotzdem steht jeder Planer vor folgenden Fragen: Wie sieht das Freizeitverhalten der Bevölkerung in der Zukunft aus? Es bildet gleichsam seine Arbeitsgrundlage. Ferner: Welche gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind für den Bereich der Freizeit mittelfristig zu erwarten? Und schließlich: Wie sieht die Arbeitshypothese des Planers aus?

Bei der Beantwortung dieser Fragen stützen sich die Planer – wie die Expertengespräche ergaben – im wesentlichen auf eigene *Annahmen* bezüglich des zukünftigen Freizeitverhaltens der Bevölkerung.

1. *Es kommt tendenziell nicht mehr zu einer weiteren Steigerung der Mobilität, eher zu einer leichten Abnahme*

Die mittelfristig weiter steigenden Energiekosten schlagen stark in den Haushaltseinkommen zu Buche, sowohl bei den Autokosten als auch bei den Heizkosten. Schon heute kann ein Rückgang der Fahrleistungen der PKWs beobachtet werden. Diese Entwicklung wird sich tendenziell fortsetzen. Überproportional, so ist zu erwarten, wird davon der Freizeitbereich betroffen sein, vergewagt

⁵ Als Beispiel für derartige detaillierte Einzelanalysen sei auf die Arbeiten von Schulz-Overthun, G.; P. Wilander: Die Eislaufhallen in Nordrhein-Westfalen. Besucher, Einzugsbereich, Wirtschaftlichkeit. – Dortmund 1981. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1.030, sowie von Schottmayer, G.; R. Christmann: Kinderspielplätze. Beiträge zur kinderorientierten Gestaltung der Wohnumwelt. Teil 1: Textband; Teil 2: Bildband. – Stuttgart 1977. = Schriftenreihe des BMJFG, 44/1 u. 44/2, verwiesen.

man sich die überragende Stellung des Individualverkehrs bei der Freizeitgestaltung.

Ein Ausweichen auf öffentliche Verkehrsmittel wird in der Regel nicht möglich sein.

2. *Es sind keine wesentlichen realen Freizeitwüchse zu erwarten*

Diese Hypothese erscheint angesichts der Diskussion um die 35-Stunden-Woche zunächst unverständlich, ja falsch. Der überwiegende Teil der Planer sieht jedoch in dieser möglichen Arbeitszeitverkürzung prinzipiell noch keinen Zuwachs an freier Zeit.

Es ist zur Zeit kaum vorstellbar, daß zusammen mit der Arbeitszeitverkürzung ein voller Lohnausgleich gezahlt wird. Dies bedeutet, daß viele Familien die neu gewonnene Zeit damit verbringen werden, ihr Haushaltseinkommen auf dem alten Stand zu stabilisieren, sei es durch Einsparungen, wie die Substitution von Dienstleistungen (Hausrenovierungen, Autoreparaturen), sei es durch zusätzliche Einnahmen (Nebenbeschäftigungen). Ähnliche Aussagen treffen auch bei einer Verlängerung des Jahresurlaubs zu.

3. *Es sind keine wesentlichen Geldwüchse für das Freizeit-Budget zu erwarten.* Abgesehen von den unter Annahme 2 genannten Entwicklungen müssen breitere Schichten der Bevölkerung mit real sinkenden bzw. stagnierenden Haushaltsnettoeinkommen rechnen. Bei weiter steigenden Arbeitslosenzahlen fallen immer größere Teile der Bevölkerung als Nachfrager, auch im Freizeitbereich, aus. Die gleichzeitig überproportional steigenden Ausgaben für Energie, Wohnen und soziale Sicherung lassen auch Umschichtungen innerhalb der Ausgabenstruktur der privaten Haushalte zugunsten des Freizeitbudgets nicht erwarten.

Welche Trends im Freizeitverhalten lassen sich aus den hier grob skizzierten Rahmenbedingungen ableiten?

Die Planer erwarten keine revolutionären Änderungen im Freizeitverhalten breiter Schichten der Bevölkerung, eher Akzentverschiebungen, die aber zweifellos ihre Auswirkungen auf die FIP haben werden.

1. *Verstärkte Freizeitaktivitäten im Wohnumfeld*

Sinkende Haushaltsnettoeinkommen und damit verbundene Mobilitätseinbußen treffen nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichmäßig. Die Gruppe der berufstätigen Ein- und Zwei-Personen-Haushalte wird auch weiterhin über ein hohes Freizeitbudget verfügen und einen hohen Mobilitätsgrad aufweisen; größere Bevölkerungsschichten werden sich aber gezwungen sehen, einen noch größeren Teil ihrer Freizeit zu Hause und in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld zu verbringen. Viele Planer befürchten, daß ein zu großer Teil dieser Zeit passiv innerhalb der eigenen Wohnung verbracht wird, wozu die rasante Entwicklung der elektronischen Medien mit der zu erwartenden Vervielfachung des Angebots rund um die Uhr beitragen könnte. Die eigentlichen Freizeitplaner säßen dann in den Programmdirektionen der Fernsehsender. Vorstellbar ist auch, daß man versucht, tradierte Freizeitverhaltensmuster auf das Wohnumfeld zu projizieren.

Wenn keine Freizeitwüchse zu erwarten sind, muß diese Entwicklung auf Kosten bisheriger Verhaltensmuster ablaufen. Mehrheitlich gehen die Planer davon aus, daß der Jahresurlaub auch unter finanziellen Opfern beibehalten wird. Presseberichte über die Urlaubssaison 82 stellen immer wieder heraus, daß nicht am, sondern im Urlaub gespart wird. Manche Planer sehen hier auch einen stärkeren Trend zum Inlandurlaub entstehen. Als nur theoretisch erscheint die Alternative, auf den Jahresurlaub zugunsten von mehr Kurzurlaube/Wochenendausflügen zu verzichten.

Einbußen werden zuerst bei der Wochenenderholung bzw. bei den Kurz- und Zweiturlauben erwartet, das heißt die Naherholungsgebiete um die Ballungszentren müssen mit rückläufigen Besucherzahlen rechnen und sich darauf einstellen, daß die Erholungsuchenden weniger Geld ausgeben werden.

2. *Naturnahe Freizeit und Erholung*

Dieser Trend resultiert zweifellos auch aus einem verstärkten Bewußtsein für Natur- und Umweltschutz. Immer stärker wird der Wunsch nach unverplanter, unverbauter Natur an den Freizeitplaner gestellt, weit stärker etwa als nach relativ teuren Sport- und Freizeitanlagen. Eine Fülle von Freizeitaktivitäten, wie Jogging, Camping, Wandern, Radfahren, ist zweifellos Symptom dafür, ebenso wie die rege Nachfrage nach Kleingärten. Der starke Bedarf an unverplanten Freiflächen, ohne ein besonderes Freizeitangebot für die individuelle Freizeitgestaltung, stellt die Planer vor schwierige Aufgaben, besonders, wenn man versucht, diese Entwicklung mit dem oben genannten ersten Trend zu vereinbaren.

Der starke Wochenendausflugsverkehr befriedigt heute ein ähnliches Bedürfnis. Ein „Zurück zur Natur“ innerhalb des Wohnumfeldes erscheint vielen angesichts des heutigen Städtebaus noch unmöglich.

Dieser Trend ist also nicht neu, hat aber nach Aussagen der Planer eine neue Qualität dadurch bekommen, daß große Teile der Bevölkerung für diesen Bereich sensibilisiert wurden und ihre schon lange, oft unterschwellig, vorhandenen Wünsche jetzt artikulieren und auch offensiv gegenüber der planenden Verwaltung vertreten.

Die hier dargestellten Annahmen und Trends zum Freizeitverhalten treffen nur auf die Großstädte und Ballungszentren zu. Keine Rückschlüsse lassen sich daraus für das Freizeitverhalten im ländlichen Raum ziehen. Bisher wurde dieser Teilbereich in der wissenschaftlichen Forschung sträflich vernachlässigt. Ländlicher Raum bedeutete hier nur Erholungs- und Ergänzungsraum für die städtische Region. Die wissenschaftliche Bearbeitung beschränkte sich weitgehend darauf, diesen Raum als Fremdenverkehrsraum zu analysieren. Eine Übertragung der an städtischen Leitbildern gewonnenen Erkenntnisse von Freizeitverhalten auf ländlich strukturierte Gebiete erscheint jedoch genauso unzutreffend wie die Vorstellung, daß lokale Vereine die Freizeitbedürfnisse restlos befriedigen.

Auch die vorher formulierten Arbeitshypothesen der Planer sind für den ländlichen Raum nur bedingt gültig, vergewärtigt man sich beispielsweise die essentielle Bedeutung von Mobilität im ländlichen Raum.

Aufgrund dieser Gegebenheiten ist für diesen Bereich keine Trendeinschätzung möglich; ebensowenig können Konsequenzen für die Planung aufgezeigt werden.

V. Konsequenzen für die FIP

Neben den sich abzeichnenden Trends im Freizeitverhalten der Bevölkerung müssen die Planer als weiteres handlungsbestimmendes Element die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Die auf absehbare Zeit angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte und teilweise auch die Umweltproblematik werden es nur noch in Ausnahmefällen zulassen, neue große (teure) Infrastruktureinrichtungen zu errichten. Diese Entwicklung braucht sich jedoch nicht nachteilig auf das Freizeitbedürfnis der Bevölkerung auszuwirken. Das Abgehen von einer starken Zentralisierung von Freizeiteinrichtungen hin zu dezentralen wohnungsnahen Standorten käme dem Trend zur Freizeit im Wohnumfeld entgegen. Noch in jüngster Zeit wurden jedoch in einigen Städten wider besseres Wissen der Planer Großanlagen an peripheren Standorten errichtet, statt für einen Bruchteil der Kosten wohnungsnah Standorte zu sanieren und zu modernisieren mit der fatalen Konsequenz, daß neue Verkehrsströme induziert wurden und wohnungsnah Anlagen weiter an Attraktivität verloren. Besonders in den Ballungszentren wird immer deutlicher, daß ein unbegrenzter Transport von Freizeitaktivitäten nach außen ordnungspolitisch fragwürdig und angesichts der zu erwartenden Mobilitätseinschränkungen bald auch in vollem Umfang nicht mehr möglich ist.

Die Ausweitung und der Ausbau immer neuer Naherholungsgebiete an der Peripherie der Ballungszentren und die damit verbundene Verlagerung der Erholungsaktivitäten diene zu oft als Alibi für die Vernachlässigung der Freizeit Aspekte in den Wohnquartieren. Diese Entwicklung zu stoppen und tendenziell umzukehren wird die große Aufgabe für die FIP in der Zukunft sein.

Lösungsansätze für eine Verbesserung der Freizeitmöglichkeiten im Wohnumfeld müssen über eine konsequente Bodenbevorratungs- und Freiflächenpolitik betrieben werden. Es geht um die Reduzierung der Dichte im Geschloßwohnungs-

bau, der ab einer relativ geringen Geschloßzahl keine nennenswerten Flächeneinsparungen mehr bringt. Abstandsflächen sollten unbedingt zusammen mit Freiflächen als Raumpotential für die Freizeit genutzt werden. Solche in der Regel grünbestimmten Räume entsprächen auch dem Wunsch nach Naturnähe.

Im angloamerikanischen Bereich wurde hierfür der Begriff der „neighbourhood parks“ geprägt. Bei Sanierungsvorhaben spricht man hierzulande von Hinterhofsanierung bzw. Hinterhofentkernung. Solche Bereiche besitzen eine multifunktionale Prägung, wie insgesamt diese Vorstellungen nur in einem größeren Planungsrahmen realisiert werden können, wobei die FIP nicht sektoral arbeiten darf, sondern als Querschnittsaufgabe aufgefaßt werden sollte, die Teile einer allgemeinen Humanisierung im verstädterten Bereich repräsentiert.

Eine solche Politik müßte zu einer radikalen Umkehr von den bisher verfolgten Naherholungskonzepten führen.

Eine Konsequenz aus den veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird eine stärkere Ausrichtung der FIP nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten sein. Dabei sollte sowohl dem betriebswirtschaftlichen als auch dem volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt Rechnung getragen werden wie bei der Sozialfunktion des Waldes.

Die Kommunen werden in Zukunft nicht in der Lage sein, alle Freizeitbedürfnisse zu befriedigen. Unbegründetes Anspruchsdenken muß zurückgestellt werden zugunsten der Befriedigung der Freizeitgrundbedürfnisse der Bevölkerung. Darüber hinausgehende Erwartungen könnten in Kooperation mit Privatinvestoren abgedeckt werden.

Über die Freizeitgrundbedürfnisse besteht in der wissenschaftlichen Forschung noch Unklarheit. Klar ist nur, daß diese Freizeitgrundbedürfnisse in Zukunft in verstärktem Maße im Wohnumfeld befriedigt werden müssen.

Die zukünftige Aufgabe der FIP wird es sein, die hier skizzierten „Grundstrukturen“

- Verstärkte Freizeit im Wohnumfeld,
- Befriedigung der Freizeitgrundbedürfnisse und
- Wunsch nach naturnaher Freizeit und Erholung

zu einem geschlossenen Planungskonzept zu integrieren.