

SIEGFRIED RÖCK

Überlagerung von Freizeitformen

Räumliche Auswirkungen der verschiedenen Erholungsformen und ihrer Kombination (Kurz- und Langzeiterholung)

1. Ausgangssituation

Die Erscheinungen der Naherholung treten seit einiger Zeit nicht nur im Umfeld der Städte und Verdichtungsgebiete auf, sondern belasten in zunehmendem Maße auch verdichtungsferne ländliche Gebiete. Ganz besonders betroffen sind dabei die attraktiven Gebiete der Ferienlandschaften.

In den betroffenen Gebieten und sozialen Kreisen befürchtet man eine Verringerung der Attraktivität der Ferienland-

schaften. Man verweist in diesem Zusammenhang auf Störungen der Ferienerholung durch die Kurzzeiterholung: Überfüllung von Erholungseinrichtungen, Lärmstörungen, Verkehrsstauungen und Zerstörungen in Landschaft und Natur.

Der Begriff Überlagerung bürgerte sich ein zur Kennzeichnung dieses Problemfeldes. Seine Verwendung erfolgte dabei zunehmend deutlich mit einer abwertenden Einschätzung des Sachverhaltes. Das Schlagwort der Überlagerung

wurde in einen negativen Kontext eingeordnet. Forderungen nach Ausgleichsleistungen durch Verdichtungsgebiete oder den Staat wurden gestellt. Fremdenverkehrsgemeinden und Fremdenverkehrswirtschaft verlangten und verlangen auch noch heute Kostenerstattung für Belastungen oder vermeintlich entgangene Einnahmen.

Als Träger der Argumentation und der politischen Forderungen profilieren sich vorwiegend Vertreter der Fremdenverkehrsinstitutionen (zum Beispiel DFV) und von Gemeinden, für die der Fremdenverkehr eine wesentliche Erwerbsgrundlage darstellt (Kurorte).

Unterstützung erhalten diese Gruppen durch Äußerungen und Veröffentlichungen einer kleinen Gruppe von — meist jungen — Planern, die mit einem technokratischen Planungsverständnis die Überlagerungsproblematik analysieren. Kennzeichnend für ihren theoretischen Hintergrund ist die Schlußfolgerung, man könne durch eine gezielte Standortplanung nach dem Prinzip der Funktionstrennung die Probleme der Überlagerung vermeiden.

In den Veröffentlichungen über das Problem wird dieser Interessenhintergrund nicht hinterfragt. Empirische Untersuchungen darüber, wie die Argumentation zu objektivieren sei, gibt es nicht. Die anfänglich fast nur von den politischen Interessenten getragenen Thesen zur Überlagerung werden in theoretisierenden Veröffentlichungen der Fachliteratur aufgegriffen und verdichten sich durch unkritisches Zitieren vorausgegangener Veröffentlichungen zu scheinbar wissenschaftlich erhärteten Fakten.

2. Zielvorstellungen der Arbeit

Die Unsicherheit über den tatsächlichen Stellenwert der Überlagerung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung für die Planung ist Anlaß und Ausgangspunkt dieser Studie. Es soll versucht werden, jene Problembereiche herauszuarbeiten, die tatsächlich planerischer Maßnahmen durch den Staat bedürfen. Hierzu gilt es im einzelnen, einige grundsätzliche Fragen zu klären:

a) *Welche Auswirkungen hat die Überlagerung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung und wie sind diese zu bewerten?*

Hier geht es darum, die Auswirkungen der Überlagerung in ihren Teildimensionen herauszuarbeiten, sie auf ihre Abhängigkeit von weiteren Einflußfaktoren zu untersuchen und sie nach ihrer Dringlichkeit für die öffentliche Planung zu bewerten. Die als dringlich ausgewiesenen Probleme sollten in ihren wesentlichen Merkmalen dargestellt und möglichst in ihren Auswirkungen für die Gemeinden eingeschätzt werden.

b) *Welche Gruppen der Bevölkerung sind durch Auswirkungen der Überlagerung besonders betroffen?*

Zur Abwägung der Folgen der Überlagerung ist es wichtig zu wissen, welche Gruppen der Bevölkerung in welchem

Ausmaß betroffen sind. Wesentlich wird dies dann, wenn die Folgen von unterschiedlichen Gruppen je nach Interessenlage unterschiedlich bewertet werden.

c) *Welche Interessen werden durch die Überlagerung berührt?*

Es soll gezeigt werden, welche Interessen durch Überlagerungserscheinungen bevorzugt oder benachteiligt werden bzw. welche Interessen hinter den Forderungen nach Maßnahmen zur Beseitigung von Überlagerungserscheinungen stehen. Die Offenlegung dieses Interessenhintergrundes soll deutlich machen, inwieweit staatliche Maßnahmen einem möglichst breiten Teil der Bevölkerung zugute kommen oder ob nicht Vorteile für wenige auf Kosten der Allgemeinheit entstehen.

d) *Welche Maßnahmen werden zur Verringerung der nachteiligen Auswirkungen empfohlen? Welche Maßnahmen wurden bereits verwendet und wie haben sie sich dabei bewährt?*

Im Alltag der Kommunalplanung muß das Problem der Überlagerung schon seit geraumer Zeit bewältigt werden. Die dabei gesammelten Erfahrungen und darauf aufbauende Vorstellungen für zukünftige Maßnahmen sollen vor Ort zusammengetragen und bewertet werden.

3. Vorgehen

Eine intensive und breit angelegte Literaturschau ergab, daß die Überlagerung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung ein wenig untersuchtes Thema ist. Die Aussagen dazu waren widersprüchlich und unsystematisch. Zur empirischen Überprüfung wurde daher das Instrument der unstrukturierten Befragung (sogenannte Intensivinterviews) gewählt: An Hand eines Gesprächsleitfadens wurden Fachleute in Fremdenverkehrsgebieten gründlich zum Thema befragt.

Bei der Auswahl der Untersuchungsgebiete wurde darauf geachtet, daß die wesentlichen regionalen Besonderheiten deutscher Urlaubsgebiete erfaßt wurden. Die Befragungsorte sollten deutlich Überlagerungserscheinungen aufweisen. Typische Fremdenverkehrsstrukturen (Kurorte, gehobene Fremdenverkehrsorte, traditionelle Fremdenverkehrsorte und Kurzerholungsorte) sollten soweit wie möglich unterschieden werden. Zur Auswahl kamen Bad Wiessee und Rottach-Egern in den Bayerischen Alpen, Überlingen und Meersburg im Bodenseekreis, Altenahr und Bad Neuenahr im Kreis Ahrweiler sowie Timmendorfer Strand und Neustadt im Kreis Ostholstein.

Bei der Auswahl der Experten für die ausführlichen Gespräche können vier Gruppen unterschieden werden:

1. Mitglieder der Kommunalverwaltung;
2. leitende Angestellte in Kur- bzw. Fremdenverkehrsinstitutionen;
3. Vertreter des Fremdenverkehrsgewerbes;

Zahl der Befragten nach Region und fachlicher Zuordnung

Fach	Region	Bayer. Alpen- vorland	Bodensee	Ost- Holstein	Ahrgebiet	Zusammen
<i>Ausführliche Befragung</i>						
Kommunalverwaltung		4	9	5	2	20
Kur- und Fremdenverkehrsinstitutionen		2	2	2	1	7
Fremdenverkehrsgewerbe		2	2	3	3	10
Andere Fachrichtungen, Institutionen, Verbände		1	8	2	1	12
Zusammen		9	21	12	7	49
<i>Kurz-Befragung</i>						
Hotel- und Gaststättenverband		7	9	3	1	20
Andere		9	12	11	2	34
Zusammen		16	21	14	3	54
Insgesamt		25	42	26	10	103

4. Personen aus anderen Behörden, Institutionen oder Gewerbebereichen.

Die Kurzgespräche konzentrierten sich auf Vertreter des Gewerbes, wobei unterschieden wurde in Vertreter des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie andere Gewerbebereiche. Insgesamt wurden 103 Personen befragt (vgl. Übersicht).

4. Befunde

4.1 Tatsächliche Probleme der Überlagerung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung

Allgemein überwiegt eine positive Einschätzung der Naherholung. 64 % der Befragten sehen in der Naherholung einen Gewinn für Ferienerholungsgebiete. Für 18 % der Befragten überwiegen die Nachteile der Naherholung ihre positive Begleiterscheinungen. In zwei Situationen wird die Überlagerung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung eindeutig als Nachteil eingeschätzt.

Unzumutbare Belastungen werden vor allem für Kurorte gesehen. Die geringe Belastbarkeit des Kurbetriebs ergibt sich aus den hohen Anforderungen an die Umweltqualität, die aus medizinischen Erwägungen heraus gestellt werden.

Die hohen Verkehrszahlen, eindeutige Folge der Naherholung, führen zu starken Belastungen durch Lärm und Abgase, die trotz ihres kurzen Auftretens am Wochenende den Kurerfolg gefährden.

Hinzu kommt, daß das Publikum in Kurorten gegen Umweltbelastungen sehr empfindlich reagiert. Kurgäste sind zu einem hohen Anteil ältere Personen, die vorwiegend ru-

hige und naturbezogene Freizeitaktivitäten verfolgen. Mögliche Vorteile der Naherholung — wie ein besseres Vergnügungsangebot oder anonym-soziale Anregungen durch viele Besucher — werden nur gering geschätzt oder gar abgelehnt.

Die Attraktivität des Kurortes wird durch hohe Naherholungszahlen beeinträchtigt. Man befürchtet vor allem den Verlust des von den Kurorten bevorzugten Privatgastes.

Eine Gefährdung des Fremdenverkehrs durch die Naherholung ergibt sich außer in Kurorten auch in solchen Fremdenverkehrsorten, in denen das Angebot dominiert wird von spezifischen Naherholungseinrichtungen. Solche Einrichtungen konzentrieren sich auf häufig mit Lärm verbundene Vergnügungsangebote. Die geringe Auslastung während der Woche erfordert große Besucherzahlen und intensive Nutzung am Wochenende. Die Gastronomie in Verbindung mit solchen Angeboten besteht meist aus Tanzlokalen, Weinhäusern oder Bierhallen.

Die Folgen für das Fremdenverkehrsgewerbe mit Angeboten für den langfristigen Erholungsaufenthalt gelten hier überwiegend als nachteilig. Der Massenbetrieb am Wochenende, das lärmende Vergnügungsangebot und betrunkene Gäste vertreiben den Feriengast. Die Übernachtungsdauer in solchen Orten ist im Durchschnitt sehr kurz.

4.2 Probleme der Überlagerung als Folge der Verdichtung des ländlichen Raumes

Bei der näheren Untersuchung der Probleme, die im Zusammenhang mit der Naherholung aufgeführt werden, zeigt es sich, daß die Rolle der Naherholung oft sekundär ist.

Die Argumentation in den betreffenden Veröffentlichungen vernachlässigt in der Regel die komplexen Zusammenhänge und beschränkt sich auf eine eindimensionale Verknüpfung der Belastungserscheinungen mit einer der vielen möglichen Ursachen der Naherholung.

Das deutlichste Problem der Überlagerung, das hohe Verkehrsaufkommen, ist am Wochenende am stärksten ausgeprägt. Die Verkehrsspitzen des Werktagsverkehrs sind in den hoch entwickelten Fremdenverkehrsgebieten allerdings häufig nur unwesentlich geringer. Die belastenden Begleiterscheinungen des Werktagsverkehrs werden durch die Mehrheit der Befragten als weitaus belastender eingeschätzt als diejenigen des Wochenendverkehrs. Die täglich zweifach auftretenden Verkehrsspitzen zu sehr ungünstigen Zeiten sowie der hohe Anteil an Lastkraftwagen werden von den Bewohnern wie von den Gästen als störender empfunden.

Die Benachteiligung des Fremdenverkehrs durch die Überlagerung mit der Naherholung wird, abgesehen von den genannten zwei Beispielen, verneint. Betont wird allgemein, daß die Naherholung nicht nur eine unvermeidbare, sondern auch eine mit (mäßigem) Gewinn verbundene Komponente jedes Fremdenverkehrsgebietes sei. Häufig ist die Naherholung notwendig für einen rentablen Betrieb von Fremdenverkehrseinrichtungen. Naherholung und Fremdenverkehr ergänzen sich in vielen Fällen. Dies sollte, so die mehrheitliche Meinung der Befragten, gezielt genutzt werden. Nachteile ergeben sich nur bei extremen Entwicklungen, die jedoch durch eine sorgfältige und vorausschauende Planung vermieden werden können.

Schwierigkeiten des Fremdenverkehrs werden vor allem auf eine Attraktivitätsverminderung durch die Siedlungsentwicklung zurückgeführt. Schwierigkeiten des Fremdenverkehrsgewerbes — etwa durch einen Rückgang der Übernachtungszahlen — können nicht der Naherholung zugeschrieben werden. Gegenstand der Kritik ist dabei die Siedlungs- und Gewerbepolitik der Gemeinden, die zu einer ständigen Verminderung der Attraktivität des Ortes geführt habe.

Zentrales Problem ist eine Verdichtung ländlicher Räume, die in manchen Regionen bereits städtisches Ausmaß erreicht hat. Gemeinden wie Bad Wiessee oder Timmendorfer Strand sind gezwungen, ihr gesamtes Gemeindegebiet bzw. alles für die bauliche Nutzung geeignete Gebiet in die Bauleitplanung einzubeziehen. Fremdenverkehrsgebiete sind von dieser Entwicklung ganz besonders betroffen, da ihr hoher Wohn- und Freizeitwert mobile und wohlhabende Bevölkerungsgruppen zur Ansiedlung verlockt. Hinzu kommt die Präferenz für Urlaubsregionen bei der Wahl von Alterswohnsitzen sowie bei der Errichtung von Zweit- und Ferienwohnungen.

Teilweise ist dieser Verdichtungsprozeß auch die Folge einer Umstrukturierung von peripheren Räumen. Das Beispiel Bodensee zeigt, daß eine günstige Arbeitsplatzentwicklung und die damit verbundene Bevölkerungszunahme den Fremdenverkehr immer mehr in den Hintergrund drängt. Ähnliche Erscheinungen können in manchen Teilräumen im Alpenvorland beobachtet werden. Eine Fremdenverkehrspolitik mit dem Ziel der Maximierung von Arbeitsplätzen zerstört somit bei erfolgreicher Entwicklung die Grundlagen des Fremdenverkehrs.

Parallel zu dieser Entwicklung nimmt das Verkehrsaufkommen in den ländlichen Gebieten deutlich zu. Mit der Übernahme städtischer Gewohnheiten kann ein Ansteigen der Ausflugsintensität auf städtische Werte beobachtet werden. Die Entwicklung von Fremdenverkehrsorten zu Wohngemeinden für weit entfernte Arbeitsplätze führt zu einem starken Pendlerverkehr. Das meist veraltete Straßennetz verkraftet die Verkehrsmengen nur mühsam. Die traditionell gegebene Verkehrsführung durch Ortskerne führt zu den bekannten Belastungen für die Anlieger.

4.3 Die Überlagerungsdiskussion als Mittel zur Durchsetzung der Interessen einzelner Gruppen

Die Untersuchung bestätigte den in der Literaturswertung bereits gewonnenen Eindruck, daß einzelne Gruppen die Diskussion der Überlagerung tragen und vorantreiben. Deutlich wird dabei vor allem eine starke Interessengebundenheit der Argumentation. Mit wenigen Ausnahmen ließ sich zeigen, daß mit zunehmender Differenzierung der Überlagerungsdiskussion auch zunehmend deutlich sehr konkrete Interessen damit verknüpft werden. Typisch ist außerdem, daß diese Argumentation eine kritische Bewertung der Naherholung beinhaltet.

Diese Abwertung der Naherholung kennzeichnet die Stoßrichtung der Interessengruppen. Offensichtlich bietet die Argumentation gegen die Naherholung einen Ansatzpunkt, die zunehmende Bereitschaft von Bund und Land, mehr Mittel für die Freizeitplanung einzusetzen, zugunsten dieser Interessen zu nutzen. Gleichzeitig verbindet sich damit die Möglichkeit, die Naherholung als Sündenbock für die Folgen eigener Versäumnisse vorzuschieben. Dieser Hintergrund erklärt außerdem den Tatbestand, daß die Überlagerungsdiskussion einseitig und engstirnig auf den Konflikt zwischen Naherholung und Ferienerholung ausgerichtet bleibt, obwohl die Konflikte im Zusammenhang mit Verstädterung und Regionalentwicklung weitaus schwerwiegender einzuschätzen sind.

Zentrale und zahlenmäßig stärkste Interessengruppe ist das Fremdenverkehrsgewerbe. Die Politik, mehr Subvention für das Gewerbe zu sichern, steht dabei im Vordergrund. Die zentralen Schwierigkeiten des Fremdenverkehrsgewerbes im Gefolge der zunehmenden Verdichtung und Verstädterung der Erholungsgemeinden gelten allem Anschein nach als unvermeidlich. Naherholung liefert außerdem eine Entschuldigung für eigene Versäumnisse bei der Fremdenverkehrsentwicklung. Vor allem in einigen traditionellen Fremdenverkehrsregionen zeigt das Gewerbe wenig Initiative, neue Entwicklungen in den Erholungsgewohnheiten aufzugreifen und das Angebot entsprechend umzustrukturieren und zu modernisieren. Dieser Eindruck wurde in der Befragung weitgehend auch explizit bestätigt.

Ein wesentlicher Adressat der Überlagerungsargumentation im Fremdenverkehrsgewerbe ist die Kommunalpolitik. Dort wird immer häufiger erkannt, daß der Vorteil des Fremdenverkehrs für die Kommune über die Gewerbesteuer oder das Arbeitsplatzangebot vergleichsweise gering ist.

Andere Gewerbebezüge sind zuverlässigere und ergiebigere Steuerzahler. Es werden dort mehr Arbeitsplätze geschaffen. Auch die Ansiedlung neuer Bewohner bringt mehr Vorteile über die Einkommenssteuerzulage. Die Überlagerungsdiskussion erweckt für die Kommune als zweite Interessengruppe den Eindruck einer gemeinsamen Interessenslage. Gleichzeitig hilft sie dem Fremdenverkehrsgewerbe, die Erholungsplanung der Gemeinde wieder stärker auf Fremdenverkehrseinrichtungen auszurichten.

Eine Interessenidentität zwischen Gemeindeverwaltung und Fremdenverkehrsgewerbe besteht tatsächlich nur selten. Sie beschränkt sich weitgehend auf personelle Verbindungen beider Gruppen, zum Beispiel wenn der Bürgermeister an einem Fremdenverkehrsbetrieb beteiligt ist. Eine Übereinstimmung mit der Ratsmehrheit ist selten. Aber auch bei unterschiedlicher Interessenslage verwenden viele Kommunalvertreter eine naherholungsfeindliche Überlagerungsargumentation. Die bereits erwähnte Möglichkeit, damit neue Finanzquellen zu erschließen, ist angesichts der schlechten finanziellen Lage der meisten Fremdenverkehrsgemeinden verständlich. Die Betonung der Probleme aus der Naherholung erklärt sich zu einem großen Teil auch aus der Tendenz der Landesplanung, Fremdenverkehrsgebieten eine Vorrangfunktion für die Erholung einschließlich Naherholung zuweisen zu wollen. Die Furcht der Gemeinden vor Beschränkungen — vor allem für finanzträchtige Gewerbeentwicklungen — führt zu frühzeitigen, meist präventiven Forderungen nach Ausgleichsleistungen.

Auch bei der Kommunalverwaltung erfüllt die Naherholung eine wichtige Rolle als Sündenbock. Viele der Naherholung unterstellte Folgen sind Ergebnisse einer zu kurzfristigen und dilettantischen Bau- und Entwicklungsplanung. Kurzfristiges Denken manifestiert sich vor allem in der Unbekümmertheit, mit der Wohnbebauungen entlang der Verkehrsstraßen zugelassen wurden, die heute mit den unerwartet hohen Verkehrsmengen zu dem zentralen sogenannten Überlagerungsproblem Umweltbelastung führen. Die Folge kurzfristigen Denkens sind auch die teilweise übersteigerten Planungen für Großeinrichtungen der Erholung und für Zweitwohnungen. Die daraus resultierenden hohen Wochenendbesucherzahlen sowie die hohen Belastungen des Gemeindehaushaltes werden nun im Rahmen der Überlagerungsdiskussion als Überlagerungsproblem dargestellt.

Eine wichtige Rolle für die Entwicklung der Überlagerungsdiskussion spielt die Berufsgruppe der Planer, meist junger Akademiker, die im Zuge der zunehmenden Professionalisierung der Kommunalplanung immer mehr Einfluß gewinnen. Abgesehen von dem Bestreben jeder jungen Profession, sich unentbehrlich zu machen, kann hier auch von einer interessengebundenen Argumentation gesprochen werden. Dagegen wird um so deutlicher, daß hier eine ideologiebezogene Argumentation zum Tragen kommt. Dies zeigt sich nicht nur in dem Mangel an empirischem Hintergrund. Vor allem zeigt es sich in den Folgerungen, die aus sogenannten Analysen gezogen werden. In den Forderungen nach Trennung der einzelnen konfligierenden Aktivitäten, nach räumlich getrennter Ausweisung der Erholungsangebote für die verschiedenen Erholungsformen, nach „Entflechtung

der Freizeitaktivitäten“ und nach Abbau der Überlagerung zeigt sich deutlich die Ideologie des Funktionalismus bzw. funktionaler Arbeitsteilung, übertragen auf Flächennutzung und Raumentwicklung.

Bemerkenswert bei allen drei hier angeführten Interessengruppen ist die geringe Zahl der Personen, die die Argumentation bestimmen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Fremdenverkehrsgewerbes. Die Überlagerungsdiskussion wird beherrscht und vertreten durch einige exponierte Personen, wie zum Beispiel durch Verbandsvertreter. Die Mehrzahl der befragten Gewerbetreibenden im gleichen Gebiet vertritt demgegenüber einen der Naherholung wohlwollenden Standpunkt. Als Problem wird bestenfalls der Verkehr gesehen, den man jedoch als notwendiges Übel duldet bzw. den man durch eine gute Verkehrsplanung unter Kontrolle zu bringen hätte.

5. Planerische Konsequenzen

Die wesentlichen Probleme, die im Zusammenhang mit der Überlagerung angeführt werden, sind kleinräumiger Natur und überschreiten den kommunalen Bereich relativ selten. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der planerischen Möglichkeiten im Bereich der Kommunalplanung. Die Möglichkeiten von Bund und Land sind angesichts der gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten beschränkt auf großräumige Gesichtspunkte; sie sind damit von untergeordneter Bedeutung.

Kernproblem der Planung ist eine möglichst konfliktarme Siedlungsentwicklung. Die Naherholung spielt dabei eine untergeordnete Rolle und muß als unvermeidliches Korrelat gut entwickelter Fremdenverkehrsgebiete akzeptiert werden. Ziel muß es sein, die Überlagerung der Naherholung mit dem Fremdenverkehr gezielt zu entwickeln. Die Möglichkeiten, den Fremdenverkehr durch passende Naherholungsangebote zu ergänzen und durch eine gezielte Entwicklung der Naherholungsnachfrage das Erholungsangebot besser auszulasten, sollten möglichst genutzt werden. Maßnahmen gegen die Naherholung sind nur angebracht in Erholungsgebieten, die der Kur vorbehalten bleiben sollen oder in denen durch unkontrollierte Entwicklungen die Naherholung ein zu starkes Gewicht erhalten konnte und somit zu extremen Auswirkungen führt.

Unabhängig von Problemen der Naherholung verweist die Überlagerungsdiskussion auf kommunale Planungsbereiche, die in allen Gemeinden zu bewältigen sind, die jedoch in Fremdenverkehrsgemeinden von besonderer Dringlichkeit sind. Dazu gehört an erster Stelle eine Verkehrsplanung, die in den Wohn- und Erholungsbereichen verkehrsberuhigte Zonen schafft. Die Urbanisierung der Fremdenverkehrsräume verlangt ein besonderes Augenmerk für Folgewirkungen der Wohnungsbau- und Arbeitsplatzpolitik. Zumindest eine unkontrollierte Entwicklung der Zweit- und Alterswohnungen sollte vermieden werden. In enger Verbindung damit stellt sich die Frage nach der Erhaltung des Erholungswertes der Fremdenverkehrsorte. Die unkontrollierte Ausuferung der Besiedlung in die Außenbereiche verringert die Erho-

lungsmöglichkeiten ständig und unwiderruflich. Neben der Erhaltung der Erholungsräume (Seeufer, naturnahe Gebiete usw.) sind Maßnahmen zur Sicherung eines attraktiven Ortsbildes und zur Sicherstellung eines marktgerechten Erholungsangebotes wesentlich.

Zentraler Ansatz der großräumigen Planung sollte es sein, den Entwicklungsdruck von den Fremdenverkehrsgebieten wegzunehmen. Andere, großräumig angelegte Planungsziele bringen nur geringe Erleichterungen für die Gemeinden. Durch regionale Verkehrsplanungen zur Entlastung der Gemeinden (Umgehungen, Autobahnen) lassen sich kurzfristige Verbesserungen erreichen. Eine restriktive und vorsichtige Standortplanung bei Großprojekten der Erholungsplanung erfaßt lediglich einen der vielen Auslöser der sogenannten Überlagerungsprobleme. Notwendig, wenn auch nur vereinzelt möglich und voraussichtlich von geringer Wirkung, ist die Entwicklung alternativer Erholungsgebiete zur Entlastung der bereits stark entwickelten Ferienggebiete.

6. Instrumente

Wesentliches Instrument kommunaler Planung ist die Bauleitplanung. In Verbindung mit den Möglichkeiten, über den Flächennutzungsplan und den Verkehrsentwicklungsplan langfristige Entwicklungen zu kontrollieren, genügt dieses Instrumentarium für die einzelne Gemeinde durchaus. Festzustellen ist jedoch, daß die Möglichkeiten der heutigen kommunalen Entwicklungsplanung in keiner Weise ausgeschöpft werden.

In den befragten Orten bestand (bzw. war in Bearbeitung) nur in einigen Fällen ein Verkehrsentwicklungsplan. Die Ausgaben für die Erstellung solcher Pläne sind relativ hoch und werden deshalb eingespart. In ähnlicher Weise ist die Flächennutzungsplanung relativ unterentwickelt. Nur in einem Beispiel greift der Flächennutzungsplan auf die gesetzliche Möglichkeit zurück, Flächennutzungen relativ differenziert festzulegen, um erholungsspezifische Planung (wie Einschränkungen von Zweitwohnungen) zu betreiben.

Bei der konkreten Bauleitplanung ist das Versäumnis, im Gesetz angelegte Möglichkeiten nicht zu nutzen, noch deutlicher. Genehmigungen nach § 34 BBauG und Bauleitplanungen je nach Bedarf einzelner Antragsteller isoliert für kleine Bereiche sind die Regel. Eine Ausnutzung der Möglichkeiten der Baugesetze von Bund und Land sind Ausnahme. Eine wesentliche Ursache muß darin gesehen werden, daß langfristige und bis in konkrete Lösungen ausgearbeitete Entwicklungsvorstellungen fehlen.

Konkrete Möglichkeiten, die beschriebenen Probleme durch die Flächennutzungs- und Bauleitplanung unter Kontrolle zu bekommen, sind zahlreich. Zur Verkehrsberuhigung sind Umgehungsstraßen meist unumgänglich. Mit Fußgängerzonen und Verkehrslenkungsmaßnahmen sind Wohn- und Erholungsgebiete von Verkehrsbelästigungen zu befreien. Bei der Neufestsetzung von Bauflächen für Wohnen

und Gewerbe sind Gesichtspunkte der Verkehrserzeugung und Verkehrsbelastung mit in Erwägung zu ziehen. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang der Schutz und die Erhaltung der für die Erholung geeigneten Freiflächen der Gemeinde. Durch Festlegung von Ruhezeiten können Kur- und Ferienerholung besonders geschützt werden. Kleinräumige und punktuelle Maßnahmen, wie etwa Standortplanungen von verkehrsintensiven Angeboten, sollten immer im Hinblick auf Verkehrsbelastungen, Störungen des Erholungsbetriebes und Erhaltung der Attraktivität einer Gemeinde kontrolliert werden.

Im Grunde bleiben alle diese Maßnahmen solange problematisch, als es nicht gelingt, den Wachstumsdruck von diesen Gemeinden wegzunehmen. Einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände sind überfordert bei der Aufgabe, die durch großräumige Prozesse angelegten Veränderungen im Gemeindegebiet zu kontrollieren und zu lenken. Hier hilft auch keine Veränderung der kommunalen Planungsinstrumente zugunsten von mehr Einflußmöglichkeiten für die Gemeinden.

Diese Aufgabe kann in absehbarer Zeit auch nicht mit Hilfe regionalplanerischer Instrumente von Bund und Land erfüllt werden. Die bestehenden Instrumente Investitionsförderung, Steuerpolitik, Regionalpläne und Verkehrsplanung reichen dazu unter den gegebenen politischen Bedingungen nicht aus. Investitionsförderung und Steuerpolitik werden zu wenig konzentriert eingesetzt und mit zu geringen Mitteln versehen. Mangelnde Koordination zwischen Bund und Ländern heben sinnvolle Ansätze häufig wieder auf. Regionalpläne werden lediglich als Richtlinien vorgegeben, in der Realität dann aber selten eingehalten. Verkehrsplanung erfolgt noch zu häufig ohne Koordination mit kleinräumigen Belangen wie den der kommunalen Verkehrsbelastung.

Da jedoch eine Änderung der politischen Bedingungen nicht abzusehen ist, müssen die kleinen Möglichkeiten bestehender Instrumente aufgegriffen werden. Verringerungen der Belastungen sind in geringem Ausmaß durchaus zu bewirken durch Vorsorgemaßnahmen beim Autobahnbau (zum Beispiel durch entsprechende Lage der Anschlußstellen). Durch Einschränkungen für Zweitwohnungen und Großprojekte, die Naherholung zur Auslastung benötigen, können bestimmte Gebiete deutlicher der Ferienerholung vorbehalten bleiben. Notwendig sind jedoch Ausweichgebiete, in die diese eingeschränkten Nutzungen ausweichen können.

Die hier als überlagerungsbezogen wenig wirksam bezeichneten Instrumente werden von unterschiedlichen Ressorts verwaltet. Es handelt sich um Aufgaben des Verkehrsministers, des Wirtschaftsministers und des Finanzministers. Die Raumordnung kann hierbei lediglich Koordinations- und Bemessungsaufgaben übernehmen. Angesichts der geringen Relevanz der Überlagerung sowie der geringen Wirksamkeit der verfügbaren Instrumente muß somit dem für Raumordnung zuständigen Ministerium empfohlen werden, Überlagerung als spezifisches Problem der Naherholungsplanung vorläufig nicht weiter zu verfolgen.