

GÜNTER BRENKEN

## Raumordnungspläne und Fremdenverkehr

Die Landesplanung hat nach dem letzten Kriege seit ihrem Tätigwerden in näher geregelten Verfahren – also etwa seit Beginn der 60er Jahre – den Bereich von Freizeit und Erholung als wesentliches Element, das bei der räumlichen Gestaltung beachtet werden muß, angesehen. Ras rührt zum erstenher aus der Genesis der Raumordnung, die ihren Ursprung in der Sicherung von Freiflächen für Grünzüge in stärker expandierenden Industriegebieten – im Bereich des Ruhrkohlenbezirks, später in Hamburg, Berlin und in sächsischen sowie oberschlesischen Industriegebieten – hatte. Zum zweiten gehört es zu den anerkannten Fundamenten raumordnerischer Tätigkeit, sich nach den Hauptfunktionen menschlicher Betätigung auszurichten, die mit den Begriffen Wohnen, Arbeiten, Sich-Bilden, Sich-Erholen und Kommunikation gekennzeichnet werden. Inzwischen hat die Entwicklung der Technik nicht nur eine Stärkung des Lebensstandards bewirkt, sondern eine wesentlich größere Freizeit des Bürgers – im Sinne der Zeit, in der er nicht beruflich tätig zu sein braucht – möglich gemacht, die neue Lebensformen und Gewohnheiten hat entstehen lassen, die sich noch weiter entwickeln werden. Hieran kann eine Gesamtplanung, die alle auf den Raum einwirkenden Faktoren zu erfassen hat – und das ist Landesplanung –, selbstverständlich nicht vorbeigehen. Daß dabei die vermehrte Freizeit und der steigende Lebensstandard zu einer ganz erheblichen Ausdehnung des Fremdenverkehrs geführt haben und weiter führen werden, ist um so mehr von der Raumordnung zu berücksichtigen, als damit der Fremdenverkehr in Teilräumen zu einem wichtigen Bereich der Gesamtwirtschaft geworden ist und dort ein zusätzliches wirtschaftliches Fundament geschaffen hat. Erholung und Fremdenverkehr müssen daher von der Raumordnung unter einem doppelten Aspekt in ihre Überlegungen einbezogen werden:

1. Hinsichtlich des Bedürfnisses des Menschen nach Erholung, dem die Raumordnung vor allem durch die Ausweisung geeigneten und ausreichenden Erholungsraums Rechnung zu tragen hat.
2. Hinsichtlich des strukturellen Belegungseffekts, den der Fremdenverkehr auslösen kann, wozu insbesondere die Schaffung der erforderlichen Fremdenverkehrsinfrastruktur gehört.

Dabei müssen stets beide Aspekte – auch in ihren Wechselwirkungen – gesehen werden, schon weil für die einzelnen Arten von Erholung, für die ein Bedürfnis besteht, unterschiedliche Fremdenverkehrsinfrastrukturen benötigt werden. Selbstverständlich muß auch das jeweils in den in Betracht kommenden Fremdenverkehrsgemeinden und -gebieten faktisch Erreichbare berücksichtigt werden, d. h. die jeweilige Leistungs- und Tragfähigkeit.

Das Fremdenverkehrsgeschehen kann man in einer vereinfachenden ökonomischen Betrachtung als das Zusammentreffen einer bestimmten Nachfrage nach Fremdenverkehrsleistungen mit einem entsprechenden Angebot solcher Leistungen ansehen. Dabei ist das Angebot nach oben begrenzt durch das Fremdenverkehrspotential des betreffenden Raumes. Die Aussagen der Raumordnungspläne zum Fremdenverkehr beziehen sich weitgehend auf dieses Fremdenverkehrspotential, und zwar auf das vorhandene bzw. künftig anzustrebende. Die Nachfrage nach Fremdenverkehrsleistungen dagegen wird von allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen gesteuert, die von der Raumordnung nur begrenzt beeinflusst werden können, auf die diese Pläne aber eingehen müssen.

Die raumordnungspolitische Zielgröße »Fremdenverkehrspotential« läßt sich in folgende drei Komplexe gliedern<sup>1</sup>:

- Natürliche fremdenverkehrsrelevante Grundlagen.
- Fremdenverkehrsrelevante Infrastruktur.
- Fremdenverkehrsrelevante soziale, kulturelle und psychologische Faktoren.

Zu der letztgenannten Gruppe gehören etwa die Aufgeschlossenheit der Bewohner gegenüber Touristen, traditionelles oder zeitgenössisches Kulturleben, geschulte Fachkräfte, Privatinitiative im Hotel- und Gaststättenbereich u. a. mehr.

Die natürlichen Voraussetzungen des fremdenverkehrsrelevanten Potentials umfassen im wesentlichen die Faktoren Oberflächengestalt, Klima, Wasser, Vegetation und Tierwelt. Dazu gehören aber auch die Hauptproblembe- reiche des Umweltschutzes: Luft- und Gewässerreinheit sowie Lärmfreiheit.

Erhaltung und Verbesserung dieses natürlichen Potentials sind gesetzlicher Auftrag an die Raumordnung und Landesplanung. Dies ist in den materiellen Raumordnungsgrundsätzen des Bundesraumordnungsgesetzes allgemein und in den Raumordnungs- und Entwicklungsgrundsätzen der Länder detailliert normiert. Bei den Ländern Rheinland-Pfalz, Bayern<sup>2</sup> und Schleswig-Holstein ist dies in Gesetzesform geschehen.

1 So auch das Gutachten: Falkenstein. Modellplanung für eine Freizeitgemeinde. Erstellt von der Forschungsgruppe TRENT im Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund im Auftrag der Staatskanzlei – Oberste Landesplanungsbehörde – Rheinland-Pfalz. – 1972.

2 Beispielhaft für den Auftrag zur Erhaltung und Verbesserung des natürlichen Potentials sei Art. 2 Nr. 12 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes von 1970 zitiert: »Die Landschaft und das Gleichgewicht des Naturhaushalts sollen nicht nachteilig verändert werden. Unvermeidbare we-

Bei den übrigen Flächenländern enthalten die Landesraumordnungs- bzw. Landesentwicklungsprogramme oder -pläne ähnlich formulierte Ziele.

Dem gesetzlichen Auftrag entsprechend, weisen alle Flächenländer in ihren Raumordnungsplänen Erholungsräume bzw. Fremdenverkehrsgebiete aus. Damit wird ein doppelter Zweck verfolgt:

1. Es werden die in der Regel überdurchschnittlich attraktiven natürlichen Grundlagen als Voraussetzung des Fremdenverkehrs geschützt.
2. Es werden die Räume abgegrenzt, in denen schwerpunktmäßig das fremdenverkehrsrelevante Infrastrukturpotential ausgebaut und Privatinvestitionen auf diesem Sektor gefördert werden sollen, und es sollen die wichtigsten öffentlichen Investitionen genannt werden.

Die doppelte Funktion der Ausweisung von Erholungsräumen zeigt recht gut den heutigen Standort der Raumordnung, die sich nicht – wie die Landesplanung bei ihren Anfängen in den 20er Jahren – auf eine Negativplanung im Sinne der Sicherung einzelner Flächen oder Teilräume für bestimmte Zwecke, vornehmlich der Grünflächengestaltung, beschränkt, um gewisse räumliche Entwicklungen negativer Tendenz zu vermeiden, sondern die – außer dieser weiterhin in Betracht kommenden Flächensicherung – mit Schwerpunkt ganz bestimmte räumliche Fortentwicklungen positiv ansteuert und hierzu die wichtigsten Maßnahmen möglichst konkret angibt.

Wie *Frido Wagener* in einer vergleichenden Untersuchung<sup>3</sup> »Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder« aufgezeigt hat, stimmen die Pläne und Programme der Länder in einer großen Zahl verhältnismäßig detaillierter Raumordnungsziele überein. Vielleicht sogar etwas zu optimistisch wird davon gesprochen, daß für diese Ebene »meist ein genügend konkretes und öffentlich verkündetes Zielsystem ›Fremdenverkehr‹ in der Bundesrepublik Deutschland bestehe«.

Was die Sicherung und Entwicklung von Erholungsgebieten anbetrifft, so können für die Zielvorstellungen der Länder zusammenfassend m. E. die folgenden Gemeinsamkeiten festgestellt werden:

sentliche Beeinträchtigungen sind durch landschaftspflegerische Maßnahmen möglichst auszugleichen. Wälder sollen nach Lage, Ausdehnung und Art so erhalten werden, daß sie Klima und Wasserhaushalt günstig beeinflussen, die natürlichen Schutzaufgaben des Waldes erfüllen und der Bevölkerung in ausreichendem Maße als Erholungsgebiete zur Verfügung stehen. Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart und Naturdenkmale sind möglichst unberührt zu erhalten und zu schützen. Der Zugang zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten ist der Allgemeinheit freizuhalten und erforderlichenfalls zu eröffnen. Die Zersiedlung der Landschaft soll verhindert werden.

Geeignete Gebiete, insbesondere in Verdichtungsräumen oder in deren Nahbereich, sollen als Erholungsgebiete erhalten, geschaffen und ausgestaltet werden.«

3 *Wagener, Frido*: Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder. Untersuchung im Auftrage des Bundesministers des Innern. Unter Mitarb. von *Walter Büchsel*, *Hans-Dieter Ewe*, *Rita Wagener*. – Speyer 1971.

– Landschaftlich reizvolle und klimatisch begünstigte ländliche Räume sollen zu Erholungszwecken entwickelt werden. In diesen Gebieten ist der Wald zu erhalten; außerdem sollen hier neue Wasserflächen sowie Einrichtungen der Wochenend- und Ferienerholung an dafür geeigneten Stellen geschaffen werden. Zusammenhängende Räume sind zu Landschaftsschutzgebieten zu erklären und geeignete Küstenteile in Intensivzonen für Bedürfnisse der Erholung zu gestalten. Die Erholungsgebiete in ländlichen Räumen müssen mit öffentlichen Verkehrsmitteln von den Verdichtungsräumen aus erreichbar sein.

Für die Sicherung und den Ausbau von Fremdenverkehrsgebieten gibt es etwa folgende übereinstimmende Zielvorstellungen:

– Erholungsgebiete, Kurorte und Heilbäder in ländlichen Räumen sind in ihrer Funktion zu sichern und auszubauen. Die Erholungsorte dürfen nicht vom Durchgangsverkehr oder von störenden Industriebetrieben beeinträchtigt werden. Bei der Bauleitplanung dieser Gemeinden ist Rücksicht auf die verschiedenen Unterbringungsarten, z. B. in Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Appartementwohnungen oder Zeltplätzen, zu nehmen.

Bezüglich des Umfangs der ausgewiesenen Erholungsräume und der Kriterien zu ihrer Differenzierung sowie zu ihrem Ausbau bestehen erhebliche Unterschiede in den Raumordnungsplänen von Land zu Land. Interessant ist eine neue Kategorisierung der Fremdenverkehrsgebiete, die Schleswig-Holstein in seinem Landesraumordnungsplan vorgenommen hat. Dieses Land, das in seinem Küstenbereich über besonders intensiv genutzte Fremdenverkehrsgebiete verfügt, hat in der 2. Änderung des Raumordnungsplans vom 25. April 1973 drei Typen unterschieden: Fremdenverkehrsordnungsräume, Fremdenverkehrsgestaltungsräume und Fremdenverkehrsentwicklungsräume.

Diese Einteilung der Fremdenverkehrsgebiete ermöglicht unterschiedliche Konsequenzen für die Fremdenverkehrsförderung und für die fremdenverkehrsrelevante Infrastrukturplanung. In Anlehnung an eine in der Raumordnung schon seit einigen Jahren verwandte allgemeine Typisierung von Gebieten bedeutet die Kennzeichnung etwa folgendes:

Für die Ordnungsräume, wie sie in den Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen ausgewiesen sind – es handelt sich regelmäßig um die Verdichtungsräume in ihren Randgebieten –, gilt der Grundsatz, daß die Ordnung des Siedlungsgefüges Vorrang vor dem weiteren Wachstum des Raumes genießt. Fremdenverkehrsordnungsräume sind also Gebiete, in denen der Fremdenverkehr einen solchen Grad von Verdichtung erreicht hat, daß nicht die weitere Verdichtung des Fremdenverkehrs, sondern dessen strukturelle Verbesserung (d. h. mehr Qualität statt Quantität) im Vordergrund stehen muß. Demgemäß heißt es in Ziffer 32 des Landesraumordnungsplans von Schleswig-Holstein:

»Wegen der bereits erreichten Konzentration und der

damit verbundenen hohen Belastung der Landschaft soll sich in den Fremdenverkehrsordnungsräumen der Fremdenverkehr nur zurückhaltend ausweiten. Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung und zur Saisonverlängerung haben Vorrang vor einer Ausweitung der Bettenkapazität.«

Die den Ordnungsräumen entgegengesetzte Raumkategorie bilden die Entwicklungsräume. Sie sind im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz definiert als Gebiete, in denen nur geringe Voraussetzungen für eine eigenständige Verbesserung der Erwerbsgrundlage und der Lebensverhältnisse bestehen. Analog sind die Fremdenverkehrsentwicklungsräume des Landesraumordnungsplans Schleswig-Holstein Gebiete, in denen nur (schwache) Ansätze einer Fremdenverkehrsentwicklung vorhanden sind. Dort soll das Fremdenverkehrsangebot verstärkt entwickelt werden sowie »zur weitgehenden Freihaltung größerer landschaftlicher Teilräume und im Interesse der Wirtschaftlichkeit in wenigen Standorten zusammengefaßt werden.«

Zwischen den beiden beschriebenen Extremen liegt eine mittlere Raumkategorie mit guten Ansätzen zur Eigenentwicklung, die Gestaltungsräume. Die Fremdenverkehrsgestaltungsräume weisen bereits eine differenzierte Fremdenverkehrsstruktur auf. Dort ist eine ausgewogene Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs anzustreben. »Dabei sollte vorrangig auf den vorhandenen mittelständischen Entwicklungen aufgebaut werden« (Raumordnungsplan Schleswig-Holstein, Ziffer 32).

Neben dieser Differenzierung der Fremdenverkehrsgebiete nach der jeweiligen raumordnerischen Hauptaufgabe Ordnen, Gestalten, Entwickeln ist eine funktionale Unterscheidung der Gebiete für die Kur-, Ferien- und Naherholung besonders bedeutsam, weil sich die Funktion auf die Fremdenverkehrsinfrastruktur auswirkt und weil die Überlagerung der Kur- oder Ferienerholung mit der Naherholung erhebliche planerische Probleme aufwirft.

Typische Merkmale der Naherholung sind plötzliche, massenhafte Verkehrsbelastungen der Straßen und Wege zur äußeren und inneren Verkehrserschließung des Erholungsgebietes und eine intensive Inanspruchnahme seiner attraktivsten Bereiche wie der zugänglichen Gewässerränder, Waldränder, Parks, Aussichtspunkte u. a. m. Dies kann zu erheblichen Störungen der empfindlichen Kur-erholung und auch der ruheorientierten Ferienerholung mit der Folge einer teilweisen Verdrängung dieser Erholungsarten führen.

Über Lage und Umfang der Naherholungs- und der Ferienerholungsgebiete in der Bundesrepublik und ihrer Überlagerung gibt eine vom Strukturausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung erarbeitete Karte »Erholungsgebiete und als Erholungsgebiete geeignete Räume«<sup>4</sup> Aufschluß. Danach ist der überwiegende Teil der attraktivsten Fremdenverkehrsräume Überlagerungsgebiet und damit potentiell gefährdet für die Ferienerholung.

Um der Verdrängungsgefahr zu begegnen und das Ver-

hältnis von Ferienerholung und Wochenend-Naherholung störungsfreier zu gestalten, bietet sich als planerische Möglichkeit – worauf kürzlich Niemeier<sup>5</sup> hingewiesen hat – die Einrichtung von Freizeit- und Erholungsschwerpunkten an. Die Zusammenfassung eines breiten Angebots an Erholungseinrichtungen in Schwerpunkten eröffnet die Chance, einen großen Teil der Naherholung in diese Schwerpunkte zu lenken und damit dem Ferienurlauber die Wahl zu ermöglichen zwischen ruhiger Erholung in einiger Entfernung dieser Schwerpunkte oder Teilnahme an den Aktivitäten am Schwerpunkt.

Der z. Z. im Aufstellungsverfahren befindliche Landesentwicklungsplan III des Landes Nordrhein-Westfalen legt insgesamt 77 Erholungsschwerpunkte fest. 39 davon liegen in Vorranggebieten für Freiraumfunktionen und 38 in Ballungskernen und Ballungsrandzonen. Die letzteren sollen den Druck des Massennaherholungsverkehrs in die gefährdeten Ferienerholungsgebiete bereits in den Entstehungsgebieten dieses Drucks, in den Verdichtungsgebieten selbst, weitgehend abfangen.

Im Rahmen der Ausweisung von Erholungsgebieten ist noch auf einen Grundsatz hinzuweisen, der am deutlichsten im niedersächsischen Raumordnungsprogramm von 1969 ausgesprochen wird, der aber allgemeine Gültigkeit beanspruchen darf: Eine qualitative Verbesserung des Angebots an Erholungsmöglichkeiten und Fremdenverkehrseinrichtungen ist wichtiger als die Entwicklung neuer Fremdenverkehrsgebiete. Dementsprechend soll in Niedersachsen lediglich der Zonengrenzkreis Lüchow-Dannenberg zu einem neuen Fremdenverkehrsgebiet entwickelt werden.

Eine Schwerpunktbildung bei den fremdenverkehrs- und freizeitrelevanten Investitionen innerhalb der in den Raumordnungsplänen ausgewiesenen Erholungsräume ist auch aus wirtschaftlichen Gründen unerlässlich. Raumstrukturell wirksame Fremdenverkehrsplanung setzt eine Konzentration der Mittel auf die günstigsten Standorte voraus.

Ein Gegensatz zu der wirtschaftlichen Zielsetzung wird manchmal einer mehr sozialpolitisch motivierten Zielsetzung unterstellt. Im Hinblick auf das Ziel, wertgleiche Lebensverhältnisse auch für die Bevölkerung in den zurückgebliebenen Gebieten zu schaffen, kommt dem Fremdenverkehr in diesen Räumen nicht selten fast eine Schlüsselstellung für eine aktive Entwicklung solcher Gemeinden zu, die für eine industrielle Entfaltung wenig oder nicht geeignet sind und für die die Landwirtschaft allein keine ausreichend tragfähige Grundlage darstellt.

Die Verfechter des Ausgleichsziels im Gegensatz zum Wachstumsziel verweisen darauf, daß die wirtschaftspolitische Bedeutung des Fremdenverkehrs nicht so sehr auf seinem Beitrag zur Wertschöpfung des Gesamtgebietes beruhe als vielmehr auf seiner strukturpolitischen Wirkung in bestimmten, meist industriefernen Teilräumen.

4 Vgl.: Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1972; nach S. 36.

5 Niemeier, Hans-Gerhart: Wochenend- und Ferienerholung. In: Raumforschung und Raumordnung. 31. Jg. (1973) H. 4, S. 180–184.

In der Tat entspricht der Anteil des Fremdenverkehrs am Bruttoinlandsprodukt keineswegs der Bedeutung, die ihm zu Recht in der Öffentlichkeit, in den Wirtschaftsressorts der Länder und auch in der Raumordnung und Landesplanung eingeräumt wird. Der Anteil des Fremdenverkehrs am Bruttoinlandsprodukt 1970 wurde für das größte Flächenland und bedeutende Fremdenverkehrsland Bayern auf ca. 1,5 % geschätzt. Für Niedersachsen, das zweitgrößte Flächenland, wurde im längerfristigen Durchschnitt ein Wert von 1,3 % ermittelt. Für Rheinland-Pfalz bewegt sich der Beitrag des Fremdenverkehrs zum Bruttoinlandsprodukt derzeit einschließlich der von ihm bei Handel und Handwerk sowie anderen Wirtschaftsbereichen induzierten Leistungen zwischen 2 und 3 %.

Die genannten Zahlen stützen die These, daß die Bedeutung des Fremdenverkehrs mehr in der Hebung der Wirtschaftskraft schwach oder gar nicht industrialisierter Gebiete als in seinem prozentualen Beitrag zur gesamten Wirtschaftsleistung besteht. Daraus kann allerdings nicht gefolgert werden, daß bei dem strukturpolitischen Einsatz von Fremdenverkehrsinvestitionen der Rentabilitätsgesichtspunkt zugunsten einer »sozialen« Verteilung auf möglichst viele Gemeinden vernachlässigt werden dürfe. Langfristig wirksame, eigenständige Wachstumsimpulse in schwach strukturierten Gebieten werden am ehesten dann entstehen, wenn die äußere und innere Verkehrserschließung, die Ver- und Entsorgung, aber auch die privaten Investitionen im Hotel- und Gaststättenbereich sowie die Infrastrukturmaßnahmen im kulturellen und sozialen Bereich sich gegenseitig ergänzen und damit die Wirkung der einzelnen Maßnahmen beträchtlich erhöhen.

Gerade der trotz überdurchschnittlicher Wachstumsraten verhältnismäßig bescheidene Anteil des Fremdenverkehrs an der gesamten wirtschaftlichen Leistung zwingt dazu, dieses begrenzte, aber wegen seiner räumlichen Wirkung besonders kostbare Entwicklungspotential so effektiv wie nur irgend möglich zu nutzen, es also in dafür geeigneten Entwicklungsschwerpunkten zu konzentrieren.

Haben nun Gemeinden, die die Voraussetzung für den Ausbau als Fremdenverkehrsschwerpunkte von ihrer bisherigen Infrastrukturausstattung her nicht erfüllen, gar keine Möglichkeiten, Entwicklungsimpulse durch den Fremdenverkehr zu erhalten, obwohl sie in Gebieten mit einem hohen natürlichen Fremdenverkehrspotential liegen? Dieser Frage ist ein wissenschaftliches Gutachten im Auftrage der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz als oberster Landesplanungsbehörde nachgegangen, das im Frühjahr dieses Jahres veröffentlicht wurde. Für dieses Modellvorhaben ist die bisher von der wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend vernachlässigte Gemeinde Falkenstein/Pfalz am Südrand des Donnersberggebietes ausgewählt worden. Die Gemeinde Falkenstein dürfte für eine Vielzahl von Gemeinden in den deutschen Mittelgebirgen typisch sein.

Die Forschungsgruppe TRENT an der Universität Dortmund, die die Untersuchungen durchgeführt hat<sup>6</sup>, kam

zu dem Ergebnis, daß Chancen für eine Umstrukturierung einer solchen schwach strukturierten Gemeinde zu einer Erholungsgemeinde auf der Basis recht bescheidener Ausbauprogramme bestehen. Von großem Einfluß auf den Erfolg der Umstrukturierung sei allerdings die Weckung der Eigeninitiative der Dorfbewölkerung. Unter dieser Voraussetzung seien wenig aufwendige Ausbauprogramme auch aus rein wirtschaftlicher Sicht vertretbar.

Gemeinden wie Falkenstein können allerdings zunächst fast nur eine Fremdenverkehrsnachfrage an sich ziehen, die wenig abhängig ist von Infrastrukturinvestitionen. Die Entwicklungskonzeption solcher Gemeinden sollte sich in erster Linie erstrecken auf

- naturgebundene Freizeit,
- Freizeit für ältere Menschen,
- Familienfreizeit (Eltern mit kleinen Kindern).

Im Rahmen einer Funktionsteilung im Fremdenverkehr, bei der die an Sport-, Kultur- und Vergnügungseinrichtungen sowie an gastronomischem Komfort orientierte Nachfrage auf die Schwerpunkte konzentriert wird, haben also bisher vernachlässigte kleinere Gemeinden auch gewisse, wenn auch ziemlich bescheidene Chancen einer aktiven Entwicklung.

Die Bedeutung der Raumordnungsprogramme und -pläne für den Fremdenverkehr erschöpft sich nicht in der Ausweisung geeigneter Gebiete und Schwerpunkttore.

Um eine in ihrem Inhalt schlüssige Gesamtplanung zu erhalten, müssen zusätzlich die wichtigsten Ziele und Maßnahmen der Fachplanungen, auch des Fremdenverkehrs, möglichst konkret sowie die Prioritäten dieser Planungen dargestellt werden.

Der Prioritätenkatalog sollte durch Finanzierungsangaben abgesichert werden, schon um die Verwirklichungsmöglichkeiten unter Beweis zu stellen.

Das ist um so mehr angebracht, aber auch um so eher möglich, als jetzt die mittelfristige Finanzplanung bundesgesetzlich eingeführt ist, die selbstverständlich auch die Investitionen umfassen muß. Was liegt also näher, als die Dringlichkeitsangaben der Raumordnungspläne mit den entsprechenden Aussagen der mittelfristigen Finanzplanung in Einklang zu bringen? Das kann dadurch geschehen, daß die erste Dringlichkeitsstufe eines Raumordnungsplans auf den bei dessen Inkrafttreten beginnenden mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bezogen wird und im Einvernehmen von Finanzressort und Raumordnungsressort die raumwirksamen Investitionen der beiden Planarten abgestimmt werden.

Da Raumplanung und Finanzplanung beide ressortübergreifend sind, ist eine enge Zusammenarbeit ohnehin unumgänglich. Die mittelfristige Finanzplanung wird sich in Zukunft sicherlich um stärkere Konkretisierung bemühen, weil die in den ersten Jahren ihrer Praktizierung durchweg nur eingesetzten Globalangaben für viele infrastrukturelle Bereiche auf die Dauer nicht genügen; das vorgeschlagene Zusammenwirken mit der Raumordnung und Landesentwicklung kann hier für beide Teile nur nützlich

6 Vgl. das Gutachten in Fußnote 1.

sein und die wünschenswerte Detaillierung und Regionalisierung objektbezogener Angaben fördern.

Die Konzeption für eine koordinierende Raumplanung, die neben den langfristig gültigen planerischen Leitlinien auch mittelfristig detaillierte, möglichst projektbezogene Aussagen in regionaler Differenzierung mit Finanzierungsangaben enthält, ist heute noch in keinem Bundesland volle Wirklichkeit. Aber sie wird mehr und mehr von den Raumordnungsplänen, die als raumbezogene Entwicklungspläne zu verstehen sind, angestrebt.

Zum Schluß sei noch darauf hingewiesen, daß die für weitere Planungen und künftige Förderungen so wichtige Erfolgskontrolle, d. h. eine Prüfung nach der Wirksamkeit der einzelnen Fremdenverkehrsinvestitionen und Förderungsmaßnahmen, bisher weitgehend fehlt. Eine Umfrage bei den obersten Landesplanungsbehörden der Flächenländer hat die diesseitige Erfahrung bestätigt, daß eine exakte Wirksamkeitsprüfung der Maßnahmen bisher nicht möglich ist. Wohl aber konnten einige Länder Beispiele für mutmaßliche überdurchschnittlich effektive Maßnahmen nennen. So hat Bayern die Erfahrung gemacht, daß beim Bau und Ausbau von Wanderwegen oder Rundwanderwegen mit Parkplätzen sowie bei der Erschließung von Freibadeplätzen eine beträchtliche Effizienz erreicht wird. Niedersachsen nannte auf Grund von Erfahrungen in den Räumen um Hamburg und Bremen als »besonders attraktive« Maßnahmen: Anlage von Hallenbädern und beheizten Freibädern, von Badeseen sowie von Freizeit-(Dorf-)parks und Strandhallen, darüber hinaus die Anlage von Wanderwegen, Schutzhütten und Parkplätzen.

Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen gehen dahin,

daß die Wirksamkeit von Maßnahmen dann am größten ist, wenn ein vielfältiges Angebot von Freizeitmöglichkeiten an bestimmten Punkten konzentriert wird.

Es liegt nahe, daß die Raumordnung um so bereitwilliger derartige Investitionen aufgreift und ihre Pläne übernimmt, wenn die betreffenden öffentlichen Anlagen auch andere Effekte als nur solche fremdenverkehrlicher Art auslösen, wenn sie also Mehrfachfunktionen besitzen, wie z. B. ein Stausee, der zugleich der Energieversorgung und Badezwecken dienen kann (evtl. auch noch der Hochwasserregulierung). Entsprechendes gilt insbesondere für die Schaffung von Verkehrswegen. Wo immer es sinnvoll ist, wird die Raumordnung bemüht sein, fremdenverkehrliche Aspekte zusätzlich zu den sonstigen fachlichen Funktionen einer Anlage anzuführen, um Planung und Verwirklichung einer solchen Anlage zu rechtfertigen.

Abschließend sei zur Bedeutung der überörtlichen Raumordnungspläne zusammenfassend festgestellt:

1. Die verbindlichen Raumordnungspläne schützen das für den Fremdenverkehr so wichtige natürliche Attraktivitätspotential eines Raumes mit Hilfe der Gebietsausweisung und Funktionsbestimmung.
2. Die Raumordnungspläne setzen Schwerpunkte für den Ausbau der fremdenverkehrsrelevanten Infrastruktur in besonders geeigneten Teilräumen und Gemeinden.
3. In Zukunft sollten die Aussagen der Raumordnungspläne über die angestrebten Ziele und durchzuführenden Maßnahmen für den Fremdenverkehrspraktiker an Gewicht gewinnen durch Angabe mittelfristiger Prioritäten einschließlich ihrer Finanzierung.