

WOLF MÜLLER

Die Heilbäder und Kurorte aus der Sicht des niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms

I.

Niedersachsen besitzt seit 1966 ein Gesetz über Raumordnung und Landesplanung, dessen Kernpunkt das „Landes-Raumordnungsprogramm“ ist. Dieses Programm ist vom Kabinett beschlossen worden. Alle Behörden des Landes, die Gemeinden, Landkreise usw. haben ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen dem Programm anzupassen. In Raumordnungsprogrammen für die Regierungs- und Verwaltungsbezirke wird das Landes-Raumordnungsprogramm näher dargelegt und vertieft werden.

Niedersachsen, in dem rd. 7 Millionen Menschen auf 47 000 qkm Gesamtfläche wohnen, ist ein Land mit vielfältigen und schönen Landschaften. Genannt seien hier nur die ostfriesischen Inseln und das Küstengebiet, Oldenburg, die Lüneburger Heide, das Osnabrücker Land, das Weserbergland und der Harz. Es ist ein Land, in dem mehr als 60 Heilbäder und Kurorte erholungsbedürftigen Menschen Entspannung und Gesundung ermöglichen. Es ist ein Land mit großem Gewerbefleiß und einer ausgezeichneten Landwirtschaft, und doch ist es, verglichen mit anderen, ein wirtschaftsschwaches Land.

Drei Viertel der Landesfläche Niedersachsens sind mehr oder weniger strukturschwach. Diese strukturschwachen Räume werden von Konjunkturaufschwüngen jeweils nur abgeschwächt erreicht. Die strukturellen Schwächen dieser Räume werden durch konjunkturbedingte Wirtschaftsaufschwünge zwar überdeckt, aber leider nicht beseitigt.

Obgleich Niedersachsen sehr gute Voraussetzungen für einen intensiven Fremdenverkehr besitzt, beträgt sein Anteil am Fremdenverkehr der Bundesrepublik nur 11 %. Es steht damit zweifellos hinter anderen Bundesländern zurück. Eine Ursache hierfür mag das nicht in allen Gebieten und zu allen Jahreszeiten günstige Klima unseres Landes sein. In dieser Beziehung steht allerdings der gesamte deutsche Fremdenverkehr einer massiven Konkurrenz der klimatisch mehr begünstigten Länder gegenüber.

Eine weitere Ursache des verhältnismäßig geringen Fremdenverkehrs unseres Landes dürfte aber auch die teilweise unzureichende infrastrukturelle Ausstattung der Fremdenverkehrsgebiete, der Heilbäder und Kurorte sein. Hier gibt es viele Ansatzpunkte für eine wirksame staatliche Förderung.

Auch bezüglich der räumlichen Ordnung der Erholungsgebiete und der zielgerichteten landschaftlichen und verkehrlichen Anbindung ihrer Kristallisationspunkte, der Kurorte und Heilbäder, sind in Niedersachsen noch große Aufgaben zu lösen.

II.

Um die vielfältigen Wechselbeziehungen darlegen zu können, die sich im großen Raum Niedersachsens auswirken, soll versucht werden, in wenigen Sätzen die Grundkonzeption des Landes-Raumordnungsprogrammes darzulegen, dessen Aussagen nach dem Willen des Gesetzgebers bindend für alle weiteren Programme sind und nach dem sich auch die landesplanerischen Rahmenprogramme für die einzelnen Gemeinden richten müssen.

Das Landes-Raumordnungsprogramm, das aus drei Einzelplänen und einer beschreibenden Darstellung besteht, grenzt vier große Teilräume ab und hebt sie besonders hervor. Das sind die heute schon bestehenden und sich auf die übrigen Teilräume des Landes stark auswirkenden Schwerpunkträume: Hannover-Braunschweig, Hamburg, Bremen-Unterweser-Bremerhaven sowie Osnabrück. In diesen Schwerpunkträumen konzentriert sich das stärkste wirtschaftliche Potential des norddeutschen Raumes, in ihnen herrscht eine außerordentliche Verkehrsdichte, in ihnen wohnt eine Bevölkerung von vielen Millionen Menschen.

Um die räumliche Situation Niedersachsens zu verdeutlichen, muß man sich den niedersächsischen Raum von weiteren, teilweise sogar noch gewichtigeren, wenn auch weiter entfernt liegenden Schwerpunkträumen umgeben vorstellen, nämlich von den Niederlanden mit der Randstadt Holland, von Nordrhein-Westfalen, vom Rhein-Main-Gebiet und nicht zuletzt von Berlin.

In diesen Schwerpunkträumen wohnt die Masse der großstädtisch geprägten Menschen, für die eine Erholung in weiten, schönen Landschaften, in Heilbädern und Kurorten be-

sonders bedeutungsvoll ist. Die in Schwerpunkträumen wohnenden Menschen stellen zweifellos das Hauptkontingent der Fremdenverkehrsgäste. Darum weist das Landes-Raumordnungsprogramm neben den genannten Schwerpunkträumen alle größeren Landschaften aus, die als Erholungsraum zu sichern, d. h. zu erhalten und darüber hinaus zu entwickeln sind.

Die Entwicklungskonzeption des Landes-Raumordnungsprogramms stellt neben den Raumkategorien der Schwerpunkträume und Erholungsräume noch etwas sehr Entscheidendes dar, was dem Gesamttraum erst ein festes Skelett gibt: die großen zentralen Orte und die wichtigsten Verkehrslinien, beides in Zustand und Planung.

Neben den Kernstädten der bereits genannten Schwerpunkträume, die bundeseinheitlich als Oberzentren bezeichnet werden, sind für die zukünftige kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung die Mittelzentren von besonderer Bedeutung, d. h. Städte wie Lüneburg, Goslar, Celle, Cuxhaven oder Emden. Diese Mittelzentren sollen entsprechend den Forderungen des Landes-Raumordnungsprogrammes zu Schwerpunkten für ein weites ländliches Gebiet entwickelt werden.

Unter den Mittelzentren und zu Mittelzentren zu entwickelnden Städten weist das Landes-Raumordnungsprogramm allerdings nur eine ganz geringe Zahl von Kurorten und Heilbädern aus.

Das bedeutet nicht etwa eine Unterschätzung dieser besonderen Kategorie von Orten. Ihrer hervorragenden Bedeutung für das Gesundheitswesen, für die Wirtschaft und nicht zuletzt für die räumliche Ordnung sind sich die verantwortlichen Stellen durchaus bewußt.

Kurorte und Heilbäder sind – so könnte man sagen – zentrale Orte besonderer Art, die im Grunde genommen gar nicht in das Schema „Versorgungsschwerpunkte“ für ein mehr oder weniger großes Umland passen. Man weiß, daß der Einzugsbereich jedes Kurortes und jedes Heilbades wesentlich weiter gespannt ist, als es etwa ein Umkreis mit einem Radius von 10 oder 20 Kilometern umschreiben könnte.

Die personelle und sachliche Infrastruktur eines Kurortes oder Heilbades ist nicht für ein mehr oder weniger weites Umland da, sie muß in allererster Linie auf die Wünsche und Ansprüche seiner Gäste ausgerichtet sein, die, von weit herkommend, Heilung, Erholung und auch Unterhaltung suchen.

III.

Bei der Analyse des Erholungsverkehrs und seiner verschiedenen Formen ist ein wichtiges Kriterium der Zeitfaktor.

Nach der Zeit, die für eine Erholungsphase zur Verfügung steht, unterscheidet man die sogenannte Feierabenderholung, die kurzfristige Naherholung, auch Wochenenderholung genannt, und schließlich die langfristige Bäder-, Kur- oder Ferienerholung.

Die sich immer stärker entwickelnde kurzfristige Wochenenderholung bringt für den echten Kur- und Bäder-

fremdenverkehr schwierige Probleme mit sich. Sie stört ihn nämlich in zunehmendem Maße, besonders an den Sonnabenden und Sonntagen. Ja, diese Form der kurzfristigen Erholung gefährdet teilweise sogar den Kur- und Heilerfolg durch plötzlich auftretenden Massenverkehr, der Lärm und Unruhe mit sich bringt.

Wenn man bedenkt, daß z. B. Kurzerholungsgebiete um den Schwerpunktraum Hamburg jährlich 39 Millionen Besucher in relativ kurzer Zeit aufnehmen müssen und daß 70 % dieser Millionen ein Auto benutzen, um wenige, bevorzugte Gebiete – an erster Stelle die Lüneburger Heide und die Ostsee – zu erreichen, so kann man sich vorstellen, welche Unruhe auch von den anderen genannten Schwerpunkträumen ausgeht, wie stark sich z. B. der kurzfristige Erholungsverkehr des Schwerpunktraumes Hannover-Braunschweig auf den Harz auswirkt.

Mit dieser Unruhe müssen Kurorte und Heilbäder vorerst auch in Zukunft rechnen. Es muß aber unter allen Umständen versucht werden, einen erheblichen Teil des kurzfristigen Erholungsverkehrs künftig von diesen Orten fern zu halten.

Eine räumliche Entflechtung des kurzfristigen Wochenendverkehrs und des langfristigen Erholungsverkehrs der Heilbäder und Kurorte ist allerdings schwierig.

Je besser die Ausfallstraßen der Schwerpunkträume ausgebaut sind und je schneller die Kraftfahrzeuge werden, um so weiter spannt sich der Radius der Kurzerholung um die Schwerpunkträume. Man kann diese Entwicklung bedauern, man muß sie aber verstehen angesichts der Tatsache, daß die Bewohner der meisten Schwerpunkträume unter äußerst ungünstigen Bedingungen ihren Alltag verbringen müssen. So ist z. B. infolge der Dunstglocke über den Großstädten dort die heilwirksame Globaleinstrahlung um etwa ein Drittel geringer als in der freien Landschaft. Der Lärm in den Schwerpunkträumen ist teilweise unerträglich und gesundheitsschädlich, und leider hat der Städtebau in den letzten Jahrzehnten viel zu wenig echte großzügige Erholungsmöglichkeiten inmitten oder am Rande der Schwerpunkträume zu schaffen vermocht.

Aus diesen Gründen müssen wir auch mit einem heute noch schwer vorstellbaren Anwachsen der Zahl der sogenannten Zweitwohnungen in der weiteren Umgebung der Schwerpunkträume rechnen. Geschätzt dürften bis 1990 mindestens 20 % der Haushalte der Schwerpunkträume eine Zweitwohnung besitzen – sei es in Form eines Appartements oder eines Zweithauses. Die von den Schwerpunkträumen ausgehende Welle der Zweitwohnungen wird mit Sicherheit auch die niedersächsischen Heilbäder und Kurorte erreichen und dort erhebliche Probleme auslösen.

Da wir die Ferienerholungsgebiete, die Heilbäder und Kurorte nur sehr begrenzt durch Direktmaßnahmen vor dem massierten Kurzerholungsverkehr schützen können, wird es notwendig werden, den Bewohnern der Schwerpunkträume zusätzliche gute und attraktive Erholungsmöglichkeiten anzubieten, die in angemessener Zeit zu erreichen sind. Das ist eine bedeutungsvolle Zukunftsaufgabe. Als angemessene Zeit sollte nicht viel mehr als eine halbe Stunde An- und Abfahrt gerechnet werden.

Bisher sind leider Zahl und Fläche der gut ausgestatteten Kurzerholungsgebiete in keiner Weise ausreichend. Wir werden bei Planungen für solche Gebiete in sehr großen Dimensionen denken müssen und uns entschließen müssen, unter Umständen gewisse landwirtschaftliche Problemgebiete umzustrukturieren, um dort weiträumige Seen mit reizvollen Wäldern und großen Freiflächen anzulegen sowie mit den verschiedenartigsten Freizeiteinrichtungen auszustatten.

Freilich darf darüber nicht die Pflege und Erhaltung der klassischen Erholungslandschaften, besonders im Umland der Heilbäder und Kurorte, vernachlässigt werden, denn eine der wichtigsten Grundlagen jeder echten, erneuernden und heilenden Erholung ist eine abwechslungsreiche und das Gemüt der Menschen ansprechende Landschaft. Die Raumordnung muß deshalb bestrebt sein, Kurorte und Heilbäder vor störenden Industrieansiedlungen zu schützen und sie gegen alle Entwicklungen abzuschirmen, die die Qualität der natürlichen Heilmittel des Bodens, des Klimas und der Landschaft gefährden könnten.

Daneben darf allerdings auch die Verbesserung des Verkehrsnetzes nicht vernachlässigt werden; darum sieht das Landes-Raumordnungsprogramm bedeutende Verkehrsplanungen vor, die auch dem Fremdenverkehr dienen sollen. So ist z. B. eine Nordharzautobahn und eine Südharzautobahn, die schnelle Verbindungen nach dem westlichen Deutschland und nach den Niederlanden bringen werden, vorgesehen. Weiterhin sind eine Emslandautobahn, die Autobahnen Bremen-Cuxhaven, Oldenburg-Wilhelmshaven sowie eine autobahnähnliche Schnellstraße vom südlichen Hamburg nach Cuxhaven geplant. Die letztgenannten Straßen dienen besonders auch als Zubringer zu den Nordseeheilbädern.

Weitere neue oder auszubauende Hauptverkehrsstraßen sollen ein schnelles und bequemes Erreichen der großen Erholungsgebiete sowie auch der außerhalb derselben liegenden Heilbäder und Kurorte ermöglichen.

IV.

Das Landes-Raumordnungsprogramm hat das Ziel gesetzt, den Fremdenverkehr in Niedersachsen bis 1980 um ein Drittel auf etwa 25 Millionen Übernachtungen im Jahr zu erhöhen. Da rund 75 % des Fremdenverkehrs auf die niedersächsischen Kurorte und Heilbäder entfallen, bedeutet das auch eine starke Steigerung der Besucherzahl dieser Orte.

Die erwartete Frequenzsteigerung des Fremdenverkehrs in den Heilbädern und Kurorten fordert umfangreiche wirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen, die wiederum den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel erfordern.

Diese Mittel sollen in erster Linie und in steigendem Maße der allgemeinen Volksgesundheit dienen, die in unserem Zeitalter der fortschreitenden Technisierung der Lebensumstände noch immer nicht genügend beachtet wird. Leider bringt diese Technisierung neben unzweifelhaften Vorteilen für den Menschen auch erhebliche Belastungen für den Ein-

zelen und die Gemeinschaft mit sich. Die Stresswirkungen, die allein durch Hast, Unrast, Lärm und allgemeine Reizüberflutung verursacht sind, werden zwar mehr und mehr erkannt und von Hygienikern und Medizinern gewürdigt; aktive Gegenmaßnahmen werden aber bisher nur in unzureichendem Maße ergriffen.

Zweifelloos stehen wir insofern in einem gesundheitspolitischen Umbruch, als in den Heilbädern und Kurorten Maßnahmen, die vor allem der Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit dienen, immer stärker in den Vordergrund rücken. Diese Entwicklung wird fortschreiten. Die große Chance der Heilbäder und Kurorte kann von ihnen jedoch nur genutzt werden, wenn sie auch finanziell imstande sind, nicht nur alle notwendigen Investitionen vorzunehmen, sondern auch dringend notwendige Rationalisierungsvorhaben durchzuführen. Hier ist eine staatliche Unterstützung unumgänglich, denn die heute sehr weitgehende Monopolstellung der Versicherungsträger macht es vielen Heilbädern und Kurorten nahezu unmöglich, kostendeckende Preise zu erzielen. Insofern muß es der Staat durch eine gezielte finanzielle Hilfestellung diesen Orten ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das gilt nicht nur für deren augenblicklichen Status, sondern vor allem auch für die kommenden Jahre, in denen die Heilbäder und Kurorte nicht nur voll funktionsfähig bleiben, sondern auch weiter ausgebaut werden müssen.

Darüber hinaus werden aber auch vorsorgliche Maßnahmen der Raumordnung und des Städtebaues notwendig. Zu denken ist hier besonders an die Entlastung dieser Orte vom Durchgangsverkehr und an die gezielte Pflege der Landschaft im weiteren Umland der Heilbäder und Kurorte.

Selbstverständlich schließt das eine flächendeckende Planung dieser Orte selbst ein. Jeder Flächennutzungsplan eines Kurortes oder Heilbades sollte deshalb auch einen Landschaftsplan als Einzelplan einschließen, der darstellt, wie das gesamte Gemeindegebiet auch außerhalb der Bauflächen im Interesse des Erholungsverkehrs entwickelt werden soll.

Das Bundesbaugesetz gibt bezüglich der Bebauungspläne ausreichende Bindungsmöglichkeiten für die Gestaltung und Erholung der Erholungslandschaften im Gemeindebereich selbst.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die nahe Zukunft für die niedersächsischen Heilbäder und Kurorte die Lösung großer und schwieriger Aufgaben bringen wird. Dafür benötigen diese Orte sowohl eine gezielte finanzielle Förderung als auch verständnisvolle raumordnende Entscheidungen. Aus eigener Kraft allein werden die Heilbäder und Kurorte ihren wichtigen Beitrag für die allgemeine Verbesserung der Volksgesundheit nicht leisten können.