

**Anforderungen einer
umweltverträglichen Erholungsvorsorge
an die räumliche Gesamtplanung
aus Bundessicht**

**Ziele, Maßnahmen und Instrumente
sowie Handlungsempfehlungen**

Auftragnehmer

**Akademie für Umweltforschung
und -bildung in Europa (AUbE) e.V.**

Bearbeitung

**Dipl.-Geogr. Rolf Spittler
Prof. Dr. Gerd Turowski
Dr.-Ing. Jürgen Brunsing
Dr.-Ing. Stefan Greiving
Dipl.-Ing. Florian Kühne
Dr.-Ing. Hans-Peter Neumeyer**

Abschlussbericht
31. Juli 2000

Abschlussbericht

Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge an die räumliche Gesamtplanung aus Bundessicht

Ziele, Maßnahmen und Instrumente sowie Handlungsempfehlungen

F+E-Vorhaben FKZ 298 16 150

Auftraggeber:

Umweltbundesamt (UBA)

Bismarckplatz 1, 14 193 Berlin

Auftragnehmer:

**Akademie für Umweltforschung
und -bildung in Europa (AUbE) e.V.**

August-Bebel-Str. 16-18, 33 602 Bielefeld

Bearbeitung:

Dipl.-Geogr. Rolf Spittler

(Projektleitung, Landschaftsplanung, Tourismus, Fallbeispiele)

Prof. Dr. Gerd Turowski (Projektleitung, Raumordnung)

Dr.-Ing. Jürgen Brunsing (Verkehrsplanung)

Dr.-Ing. Stefan Greiving (Bauleitplanung, Vorhaben im Außenbereich, Naturrisiken)

Dipl.-Ing. Florian Kühne (Land- und Forstwirtschaft, Tourismuskonzepte)

Dr.-Ing. Hans-Peter Neumeyer (Landschaftsplanung)

Berichts-Kennblatt

Berichtsnummer 1. UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge an die räumliche Gesamtplanung aus Bundessicht: Ziele, Maßnahmen und Instrumente sowie Handlungsempfehlungen		
5. Autoren Rolf Spittler, Gerd Turowski, Jürgen Brunsing, Stefan Greiving, Florian Kühne, Hans-Peter Neumeyer	8. Abschlußdatum 31.07.2000	
	9. Veröffentlichungsdatum	
6. Durchführende Institution Akademie für Umweltforschung und -bildung in Europa (AUbE) e.V. August-Bebel-Straße 16-16 33 602 Bielefeld Tel./Fax: 0521 - 61370	10. UFOPLAN-Nr. 298 16 150	
	11. Seitenzahl 300, 186 Anhang	
	12. Literaturangaben 182	
7. Fördernde Institution Umweltbundesamt (UBA) Bismarckplatz 1 14 193 Berlin	13. Tabellen 18, 2 Anhang	
	14. Abbildungen 12	
15. Zusätzliche Angaben		
16. Kurzfassung Das Forschungsvorhaben arbeitet den Zusammenhang von räumlicher Planung und der aus dem Sozialstaatsprinzip resultierenden öffentlichen Vorsorge für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung in rechtlicher, instrumenteller und umsetzungsstrategischer Hinsicht unter besonderer Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips heraus und leitet hierzu Folgerungen für eine zukunftsfähige Planungspolitik ab. Zentrale Gegenstände sind einerseits die sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge sowie andererseits die rechtlichen und instrumentellen Grundlagen des deutschen Planungssystems mit den Ebenen der Raumordnung des Bundes, der Raumordnung der Länder (Landes- und Regionalplanung) und der Bauleitplanung der Kommunen. Dabei wird konsequent der Bezug zu den seit 1998 in das deutsche Planungsrecht eingeführten Prinzipien der nachhaltigen Raumentwicklung und der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung hergestellt. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt: 1. Die Verantwortung des Staates zur Gewährleistung einer angemessenen Befriedigung der Freizeit- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung zu begründen und zu einem Zielsystem auszuformen, 2. Das Instrumentarium der Raumplanung unter Einbezug des Nachhaltigkeitsprinzips zielgerichtet zu analysieren und zu bewerten sowie 3. Handlungsempfehlungen aufzustellen für eine nachhaltige Entwicklung und Sicherung der räumlichen Voraussetzungen und einer entsprechenden Grundausstattung des Raumes für Freizeit und Erholung - also für eine nachhaltige Erholungsvorsorge.		
17. Schlagwörter Umweltverträglichkeit, Erholungsvorsorge, Freizeit, Erholung, Raumordnung, Raumplanung, Landschaftsplanung, Bauleitplanung, Siedlungsentwicklung, Verkehr, Nachhaltigkeit		
18. Preis	19.	20.

Inhalt	1
Kurzfassung	9
1. Rahmenbedingungen des Forschungsvorhabens	19
1.1 Aufgabenstellung und Problemeingrenzung	20
1.2 Themenrelevante Definitionen	23
1.3 Ziele des Forschungsvorhabens	27
1.4 Methodische Vorgehensweise	29
2. Umweltverträgliche Erholungsvorsorge im System der räumlichen Planung	33
2.1 Planungsrechtliche Grundlagen	33
2.1.1 Raumordnungsrecht	35
2.1.2 Bauplanungsrecht	37
2.1.3 Bundesnaturschutzgesetz	46
2.1.4 Verkehrsrecht	52
2.1.5 Sonstige Rechtsgrundlagen	59
2.2 Planungspolitische Vorgaben	62
2.2.1 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen	63
2.2.2 Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen	63
2.2.3 Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)	64
2.2.4 Beschlüsse der Umweltministerkonferenz (UMK) bzw. der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA)	65
2.3 Förderpolitische Grundlagen	66

2.4	Konfliktfelder zwischen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen	67
2.4.1	Landschaft	70
2.4.2	Land- und Forstwirtschaft	78
2.4.3	Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich	86
2.4.4	Siedlungsentwicklung	90
2.4.5	Tourismus	95
2.4.6	Verkehr	102
2.4.7	Naturrisiken	111
2.4.8	Schlussfolgerungen für die Auswertung der Fallbeispiele	114
2.5	Rahmensetzendes Zielsystem einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene	118
3.	Bewertung des raumplanerischen Instrumentariums	122
3.1	Landes- und Regionalplanung	123
3.1.1	Baden-Württemberg	126
3.1.2	Bayern	130
3.1.3	Brandenburg/Berlin	134
3.1.4	Hessen	140
3.1.5	Mecklenburg-Vorpommern	144
3.1.6	Niedersachsen	148
3.1.7	Nordrhein-Westfalen	152
3.1.8	Rheinland-Pfalz	158
3.1.9	Saarland	162
3.1.10	Sachsen	166
3.1.11	Sachsen-Anhalt	170
3.1.12	Schleswig-Holstein	174
3.1.13	Thüringen	179
3.1.14	Generalisierende Beurteilung	183
3.2	Bauleitplanung	185

4.	Ausgewählte Beispiele der umsetzungsbezogenen Planungspraxis	191
4.1	Kurzdarstellung der Planbeispiele	192
4.1.1	Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen	195
4.1.2	Metropolregion Hamburg	196
4.1.3	Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel	197
4.1.4	Biosphärenreservat Spreewald	198
4.1.5	Naturpark Eifel-Hohes Venn	199
4.1.6	Regionalparks Brandenburg-Berlin	200
4.1.7	Landschaftsverträgliche Sportnutzung im Kreis Düren, insbesondere Klettersport	201
4.1.8	Kanusport und Naturschutz	202
4.1.9	Nachhaltige Regionalentwicklung in der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge	203
4.1.10	Bodenabbauleitplan Weser	204
4.1.11	Emscher Landschaftspark (Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park)	205
4.1.12	Regionalpark Rhein-Main	206
4.1.13	„Regionale“, Förderprogramm Natur und Kultur und Konzeption Landesgartenschauen	207
4.1.14	Tourismuskonzeption Schleswig-Holstein	208
4.1.15	Biosphärenreservat Rhön	209
4.1.16	Insel Rügen	210
4.1.17	Planerische Vorgaben für Freizeit-/Feriengroßprojekte	211
4.1.18	Erholungsverkehr in der Region Freudenstadt	212
4.1.19	Belchen, autofreie Schwarzwaldgipfel	213
4.1.20	Radverkehrskonzept Münsterland	214
4.2	Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der Beschreibung der Planbeispiele	215

5.	Handlungsempfehlungen für eine stärkere Implementierung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in die räumliche Planung	219
5.1	Grundsätzliche übergeordnete Handlungsempfehlungen	221
5.1.1	Stärkung der Landschaftsplanung versus Institutionalisation einer Fachplanung Erholungsvorsorge	221
5.1.2	Sozialisierung von Grund und Boden	223
5.1.3	Empfehlungen für die Bundesraumordnung	225
5.1.4	Empfehlungen für die Landes- und Regionalplanung	226
5.1.5	Empfehlungen für das Verhältnis von Raumordnung und den privilegierten Fachplanungen	227
5.1.6	Empfehlungen für die Bauleitplanung	228
5.2	Empfehlungen zum planerischen Umgang mit den Konfliktfeldern zwischen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen	233
5.2.1	Landschaft	233
5.2.2	Land- und Forstwirtschaft	244
5.2.3	Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich	252
5.2.4	Siedlungsentwicklung	257
5.2.5	Tourismus	262
5.2.6	Verkehr	268
5.2.7	Naturrisiken	277
5.3	Zusammenfassende Wertung der Handlungsempfehlungen	280
6.	Literatur	285

Anhang

Ausführliche Beschreibung der ausgewerteten Planbeispiele	A-1
--	-----

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Erholungsrelevante Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB	43
Tab. 2:	Zulässigkeit erholungsrelevanter Anlagen in Baugebietstypen gemäß BauNVO	45
Tab. 3:	Bodennutzung in der Bundesrepublik Deutschland 1997	68
Tab. 4:	Kriterienkatalog zur Analyse und Bewertung der Ziele der Raumordnung	125
Tab. 5:	Auswertungsprofil Baden-Württemberg	129
Tab. 6:	Auswertungsprofil Bayern	133
Tab. 7:	Auswertungsprofil Brandenburg-Berlin	138
Tab. 8:	Auswertungsprofil Hessen	143
Tab. 9:	Auswertungsprofil Mecklenburg-Vorpommern	147
Tab. 10:	Auswertungsprofil Niedersachsen	151
Tab. 11:	Auswertungsprofil Nordrhein-Westfalen	157
Tab. 12:	Auswertungsprofil Rheinland-Pfalz	161
Tab. 13:	Auswertungsprofil Saarland	165
Tab. 14:	Auswertungsprofil Sachsen	169
Tab. 15:	Auswertungsprofil Sachsen-Anhalt	173
Tab. 16:	Auswertungsprofil Schleswig-Holstein	178
Tab. 17:	Auswertungsprofil Thüringen	182
Tab. 18:	Generalisierende Beurteilung	184

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Struktur und Ablauf des Forschungsvorhabens	30
Abb. 2:	Anzahl der NSG nach Größenklassen (ha) in Deutschland	74
Abb. 3:	Landwirtschaft im Wandel	78
Abb. 4:	Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen	79
Abb. 5:	Rolle der naturbezogenen Erholung	80
Abb. 6:	Wachstum der Siedlungsfläche, Bevölkerung und Erwerbstätigen 1960-1996 (alte Länder)	91
Abb. 7:	Verkehrsaufkommen im Personenverkehr nach Verkehrsbereichen	103
Abb. 8:	Verkehrsleistung im Freizeit- und Urlaubsverkehr 1996	103
Abb. 9:	Zusammenhänge der Hypothesen zum Konfliktfeld Verkehr	109
Abb. 10:	Leitziele zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung	119
Abb. 11:	Rahmensetzendes Zielsystem einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene	121
Abb. 12:	Übersichtskarte der ausgewählten Planbeispiele	193

Abkürzungen

Abs.	Absatz
Absch.	Abschnitt
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BBergG	Bundesberggesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Biosphärenreservat
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWaldG	Bundeswaldgesetz
ca.	circa
dB(A)	Dezibel (A)
d.h.	das heißt
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FNP	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
ha	Haktar
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschafts- pflege und Erholung
LBauO	Landesbauordnung
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
mind.	mindestens
Mio.	Million
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NSG	Naturschutzgebiet
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
o.g.	oben genannt
o.V.	ohne Verfasser
Pkw	Personenkraftwagen
PlanzV	Planzeichen-Verordnung
qkm	Quadratkilometer

qm	Quadratmeter
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
S.	Seite
s.o.	siehe oben
StVO	Strassenverkehrsordnung
s.u.	siehe unten
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
usw.	und so weiter
u.a.	unter anderem
UMK	Umweltministerkonferenz
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VRL	Vogelschutz-Richtlinie
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVO	Verwaltungsverordnung
WaStrG	Wasserstrassengesetz
WertV	Wertermittlungsverordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Kurzfassung

Freizeit und Erholung sind mittlerweile gesellschaftspolitisch und auch rechtlich als unverzichtbare **Daseinsgrundfunktion** anerkannt. In Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip der deutschen Verfassung erwächst hieraus eine öffentliche Verantwortung für angemessene Rahmenbedingungen zur Teilhabe aller Gruppen der Bevölkerung an Freizeitaktivitäten und Erholung. Dabei sollten besonders die Bedürfnisse der soziodemographischen Gruppen Kinder und Jugendliche, Familien, Ältere, Behinderte, Erwerbslose und sozial Schwache stärker als bisher berücksichtigt werden.

Für die Träger der räumlichen Planung resultiert hieraus die **Verpflichtung**, die räumlichen und planungsrechtlichen **Voraussetzungen für Freizeit und Erholung zu schaffen** und dauerhaft zu sichern. Mit diesem Auftrag können weit reichende Konflikte gegenüber anderen Raum- und Nutzungsansprüchen verbunden sein, in dessen Zentrum die Erfordernisse des Natur- und Landschaftsschutzes stehen. Daher ist es unabdingbar und inzwischen auch planungsrechtlich normiert, bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zur Freizeit und Erholung deren Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.

Die räumliche Planung muss den wachsenden Ansprüchen von Freizeit und Erholung mit Lenkungsinstrumenten und Entwicklungsstrategien begegnen, um die zunehmenden **Nutzungskonflikte** mit anderen Nutzungen zu entschärfen. Die Erholungsvorsorge besitzt daher im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung und ihres Beitrags zur Umsetzung von Zielen und Darstellungen der Landschaftspläne und sonstiger Umweltfachplanungen eine große Bedeutung zur Vermeidung und Korrektur von Fehlentwicklungen. Im Hinblick auf die geplante großräumige Vernetzung von Freiräumen (Großräumiges Freiraumverbundsystem) sind die Anforderungen der Erholungsvorsorge mit dem Ziel zu formulieren, einen Ausgleich zwischen Schutzbedürfnissen und Nutzerinteressen im Sinne einer nachhaltigen Raumnutzung zu bewirken.

Eine auf dem Nachhaltigkeitsprinzip basierende und damit zukunftsfähige Planungspolitik muss darauf ausgerichtet sein, den wachsenden Ansprüchen von Freizeit und Erholung mit wirksamen Regelungsmechanismen zu begegnen. Das zentrale **Leitbild der umweltverträglichen Erholungsvorsorge** gewährleistet, dass

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt sowie

- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Voraussetzung für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft gesichert werden.

Zur Konkretisierung des Leitbildes einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge gilt es, den Zusammenhang von räumlicher Planung und der aus dem Sozialstaatsprinzip resultierenden öffentlichen Vorsorge für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung in rechtlicher, instrumenteller und umsetzungsstrategischer Hinsicht unter besonderer Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips herauszuarbeiten sowie hierzu Folgerungen für eine zukunftsfähige Planungspolitik abzuleiten.

Die Umweltverträglichkeit von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen spiegelt sich in der **Raumordnung** darin wider, dass diese als ihre Anwendungs- und Handlungsmaxime die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) zu Grunde zu legen hat, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt.

In der **Bauleitplanung** verpflichten die generellen Planungsziele des § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB) die Kommunen auch in den Bereichen von Sport, Freizeit und Erholung das Nachhaltigkeitsprinzip bei ihren Planungen zu berücksichtigen und bei Freizeit- und Erholungsnutzungen eine menschenwürdige Umwelt zu sichern sowie die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

Allerdings geben Raumordnungs- wie Bauplanungsrecht lediglich einen allgemeinen Rahmen für Planziel-, Planmittel- und Planverfahrensbestimmungen vor, der im konkreten Einzelfall auszufüllen ist. Erst dort erlangt die Erholungsvorsorge z.B. als Belang im Kontext mit anderen Belangen sein bestimmtes Gewicht. Daher kommt es wesentlich darauf an, dass die Entscheidungsträger vor Ort von der Notwendigkeit einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge überzeugt sind.

Einen Beitrag dazu leisten die **planungspolitischen Vorgaben** der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) und der Umweltministerkonferenz (UMK). Hervorzuheben sind hier die Entschlüsse der MKRO „Grundlagen der Ausweisung und Gestaltung von Gebieten für Freizeit und Erholung“, „Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung“ und „Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen“ sowie seitens der UMK das Handlungskonzept „Naturschutz und Erholung“. Trotz dieser weit reichenden konzeptionellen Beschlüsse, haben die Vorgaben das Verwaltungshandeln in der Praxis allerdings nur sehr punktuell beeinflusst.

Aus den vorhandenen Zielen, die Eingang in planungsrechtliche und planungspolitische Aussagen des Bundes bzw. länderübergreifender Gremien gefunden haben, ist ein rahmensetzendes **Zielsystem** einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene abzuleiten, an dem sich die Bewertung des planerischen Instrumentariums messen lassen muss. Das Zielsystem basiert auf den folgenden Leitzielen:

- Schaffung und Sicherung der erforderlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten an Freizeit und Erholung (Sozialpolitisches Leitziel).
- Erhaltung des natürlichen Kapitalstocks für die dauerhaften Nutzung für Freizeit und Erholung im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips (Umweltpolitisches Leitziel).

Damit wird klargestellt, dass umweltverträgliche Erholungsvorsorge sozial- und umweltpolitisch begründet ist, während wirtschaftspolitische Ziele nicht primärer Erfüllungsgegenstand sind und als solcher keinen Ausschlag finden würden. Aus diesen Leitzielen folgen als Aufgaben bzw. Zielsetzungen der Planungspolitik:

- Grundsatz der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik: Entwicklung und Sicherung geeigneter Gebiete, Flächen und Standorte für Freizeit und Erholung.
- Ziele der Landschaftsplanung: Erhaltung und Entwicklung einer erholungswirksamen Kulturlandschaft („Vielfalt, Eigenart und Schönheit“).

Die Umsetzung dieser Erfordernisse erfolgt durch die zentralen Planungsträger im Raum:

- Landes- und Regionalplanung: Festlegung und Sicherung von Zielen der Raumordnung für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge.
- Bauleitplanung: Darstellung von Bodennutzungen sowie Festsetzung von baulichen Nutzungen und Flächen für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge.
- Landschaftsplanung: Erschließung, zweckentsprechende Gestaltung und Erhaltung nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeigneter Flächen für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung.

Dem Zielsystem steht ein Problembereich gegenüber, der durch eine Fülle an Konflikten zwischen den Zielen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge und anderen, ebenfalls berechtigten Zielvorstellungen, gekennzeichnet ist. Zur Systematisierung dieser Konflikte können **Konfliktfelder** identifiziert werden, die den Kern und die Grundlage zur Entwicklung von umfassenden Handlungskonzepten und Lösungsansätzen darstellen. Bei der Analyse der Konfliktfelder kann einerseits der Einfluss der Erholung auf die einzelnen Felder sowie andererseits der Einfluss der einzelnen Felder auf Freizeit und Erholung bzw. auf die Erholungssuchenden unterschieden werden. Die wesentlichen Konflikt- und Belastungsfelder sind:

- Landschaft
- Land- und Forstwirtschaft
- Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich
- Siedlungsentwicklung
- Tourismus
- Verkehr
- Naturrisiken.

Die Veränderung der Freizeitaktivitäten hat auch die Nutzung des Raumes verändert. Standortgebundene wie standortungebundene Freizeitaktivitäten breiten sich bis in schützenswerte Landschaftsräume aus. Naturschutz und Erholung konkurrieren dann immer häufiger um die gleichen Flächen. Die Konzentration der Erholungssuchenden und die wachsende Mobilität unter Präferenz des motorisierten Individualverkehrs führen dazu, dass den Erholungssuchenden durch die Beeinträchtigung der Erholungslandschaft zunehmend die Basis ihrer Raumfunktion entzogen wird.

Andererseits führt die zunehmende Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen, der Flächen für Vorhaben im Außenbereich, das Defizit an innerstädtischen Erholungsflächen und die intensive Landwirtschaft zu einem Druck auf das für die Erholung geeigneten Flächenangebot, wobei die verbliebenen Flächen dann umso intensiver genutzt werden. Verkannt wird dabei häufig das Risiko, dass diese Flächen durch Naturgefahren ausgesetzt sind.

Das entwickelte Zielsystem ist Grundlage und ordnende Systematik für die **Bewertung des vorhandenen raumplanerischen Instrumentariums**. Gegenstand dieser Bewertung sind die Raumordnungspläne, die in einer Vollerhebung herangezogen werden sowie die Bauleitplanung, die auf genereller Basis bewertet wird.

Insgesamt haben die Länder die für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge relevanten Grundsätze der Raumordnung des Bundes durch die Festlegung umfangreicher und weit reichender Ziele der Raumordnung umgesetzt und konkretisiert. Dies erfolgte einerseits textlich, andererseits zeichnerisch durch Ausweisung entsprechender Gebiete und Standorte. Gleichwohl zeigt sich in terminologischer, in inhaltlich-materieller sowie auch in instrumenteller Hinsicht innerhalb der Länder eine Vielfalt, die durch landesentwicklungspolitische und regionalspezifische Gestaltungserfordernisse nicht hinreichend zu begründen sind.

Auch das im BauGB kodifizierte städtebauliche Instrumentarium ist für die Gewährleistung einer sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge vom Grundsatz her gut geeignet. Die Palette an Instrumenten bzw. Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten bietet einen hinreichend flexiblen Spielraum für die planende Kommune, ihre städtebaulichen wie ökologischen Ziele umzusetzen. Das auf kommunaler Ebene dennoch häufig nicht von einer sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge die Rede sein kann, hat daher andere Ursachen:

- Die zunehmende Projekt- bzw. Einzelfallorientierung, die eine gesamtgemeindliche, langfristige, die Ziele der umweltverträglichen Erholungsvorsorge beachtenden Planung erschwert.
- Der starke Einfluss der individuellen Planungskultur in den einzelnen Kommunen, der dazu führt, dass trotz identischer Zielvorgaben des BauGB völlig unterschiedliche Ergebnisse produziert werden.

Es gibt zwei Lösungswege, die miteinander gekoppelt werden sollten:

- Die Kommunen von der Notwendigkeit einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge zu überzeugen, etwa durch „best practice“-Beispiele.
- Den Gestaltungsspielraum der Kommunen zugunsten klarer umweltorientierter Vorgaben reduzieren. Diese setzt eine politische Entscheidung voraus, die auf regionaler Ebene eine Mehrheit für eine entsprechende Gewichtung dieser Belange in den Regionalen Raumordnungsplänen findet oder auf nationaler Ebene einzelne Zuständigkeiten verschiebt.

Neben der Bewertung des raumplanerischen Instrumentariums wird die derzeitige **Planungspraxis** anhand ausgewählter Beispiele untersucht. Durch die Analyse vorhandener positiver Planungsansätze lassen sich weiter gehende Handlungsempfehlungen entwickeln. Daneben dient die Präsentation dieser Beispiele als „best practices“ dazu, maßgeblichen Akteuren deutlich zu machen, dass umweltverträgliche Erholungsvorsorge in der Praxis funktionieren kann. Auf diese Weise sollen sie dazu bewegt werden, selber tätig zu werden.

Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Analyse der Planbeispiele lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Am wirksamsten kommt umweltverträgliche Erholungsvorsorge dort zum Tragen, wo sie in Konzepte integriert ist, die eine ganzheitliche nachhaltige Entwicklung auch in anderen Handlungsfeldern anstreben.
- Umweltverträgliche Erholung ist nur dort möglich, wo ihre Voraussetzungen nicht durch andere Nutzungsansprüche beeinträchtigt werden. Erforderlich ist eine wirksame Steuerung des Belangs „Freizeit und Erholung“ auf allen Ebenen der räumlichen Planung.

- Positiv wirkt sich die Förderung raum- und fachübergreifender Kooperationsformen von staatlichen und kommunalen Entscheidungsträgern aus.
- Informelle Planungsinstrumente erweisen sich u.a. dort als sinnvoll, wo offene Defizite formeller Planungen nicht kurzfristig ausgeräumt werden können und sind tragfähig, sofern alle relevanten Akteure und die Öffentlichkeit frühzeitig einbezogen werden.
- Wettbewerbe (z.B. Wettbewerb „Regionen der Zukunft“) mobilisieren Kräfte und Potenziale zur Entwicklung vorbildlicher Lösungen auch im Bereich der Erholungsvorsorge. Im Sinne des „best-practice“-Gedankens sind sie besonders geeignet, die Verbreitung nachahmenswerter Beispiele zu fördern.

Die ableitbaren **Handlungsempfehlungen** sind insgesamt auf eine sachgerechte Implementierung einer **nachhaltigen Erholungsvorsorge** in die räumliche Planung im Sinne der Leitvorstellung des § 1 Abs. 2 ROG ausgerichtet. Die Inhalte der umweltverträglichen Erholungsvorsorge entsprechen dabei nicht hinreichend dem umfassenden Nachhaltigkeitsprinzip einer räumlichen Entwicklung, das auch eine sozioökonomische Komponente enthält. Ferner erhebt Umweltverträglichkeit alleine nicht den Anspruch, insgesamt dem Verursacher-, Kooperations-, Vorsorge- und Vermeidungsprinzip der Umweltpolitik gerecht zu werden. Da das Nachhaltigkeitsprinzip einer räumlichen Entwicklung im Sinne der Raumordnung erst 1998 eingeführt wurde, kann es nicht Gegenstand einer Analyse der gegenwärtigen Planungspraxis sein. Die Handlungsempfehlungen sind aber auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung hin zu formulieren.

Als Bestandteil einer nachhaltigen Raumentwicklung hat die nachhaltige Erholungsvorsorge die Erfordernisse der Raumordnung und der Landschaftsplanung wie die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes als auch die umweltverträgliche Sicherung geeigneter Gebiete und Standorte für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport zu beachten und die Rahmenbedingungen für die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an Freizeit und Erholung sicherzustellen.

Mit dieser Leitvorstellung sind grundsätzliche übergeordnete Aspekte verbunden:

- Freizeit, Erholung und auch der Sport sind rechtlich und materiell derart intensiv in wichtigen Politikfeldern verankert, dass eine Herauslösung und Zusammenführung zu einer eigenständigen neuen **Fachplanung Erholungsvorsorge** nicht zu vertreten ist. Hierdurch würde die Erholungsvorsorge institutionell an ihrer Querschnittsorientierung verlieren, was insgesamt einen Verlust an politischem Gewicht bedeuten würde. Es bestünde die Gefahr der Verselbständigung zu einer relativ unbedeutenden Fachplanung und die der Überreglementierung in einem der letzten selbstbestimmten Lebensbereiche.
- Dagegen ist für die wirksame Umsetzung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege, und damit auch die einer nachhaltigen Erholungsvorsorge, die **Ei-**

genständigkeit und Stärkung der Landschaftsplanung auf allen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung eine grundlegende Voraussetzung.

- Hinsichtlich der Frage der **Sozialisierung von Grund und Boden für Zwecke von Freizeit und Erholung** muss herausgestellt werden, dass die Individualfunktion des Grund und Bodens zunehmend an Dominanz gegenüber seiner Sozialfunktion gewinnt. Dies bedeutet letztendlich auch eine Belastung für die Durchsetzung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge. Daher ist es geboten, sämtliche Möglichkeiten des Grundgesetzes und der entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes auszuschöpfen, um eine angemessene Beachtung der Sozialpflichtigkeit des Grund und Bodens innerhalb der raumplanerischen Entscheidungsprozesse durchzusetzen (Stichwort: Soziales Bodenrecht).

Trotz einer positiven Gesamtwertung bestehen auf der **Ebene des Bundes und der Bund-Länder-Zusammenarbeit** Potenziale zur Stärkung der Erholungsvorsorge insbesondere im Hinblick auf die zunehmenden Erfordernisse der Nachhaltigkeit. Diese lassen sich wie folgt als Handlungsempfehlungen zusammenfassen:

- Einbringen der sozial- und umweltpolitischen Leitziele zur Daseinsgrundfunktion „Freizeit und Erholung“ sowie des rahmensetzenden Zielsystems in die weiteren Arbeiten zur Konkretisierung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes auf der Ebene der europäischen Raumordnung.
- Nutzung des neuen informellen Instrumentes „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes und von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ gemäß § 18 ROG auch zur Formulierung von rahmensetzenden Aussagen zur nachhaltigen Erholungsvorsorge.
- Normierung der in § 7 ROG aufgeführten fakultativen Festlegungen als obligatorische Mindestinhalte der Raumordnungspläne der Länder (einschließlich Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete).
- Weiterentwicklung des Raumordnungsberichtes als Evaluierungsinstrument der Bundesraumordnung unter Einbeziehung entsprechender Wertungen zur umweltverträglichen Erholungsvorsorge.

Im Hinblick auf die **Ebene der Landes- und Regionalplanung** bestehen trotz einer ebenfalls grundsätzlich positiven Bewertung der Anwendung des bestehenden raumplanerischen Instrumentariums Verbesserungspotenziale:

- Harmonisierung der raumordnerischen Begriffe, Planungselemente und Instrumente zwischen den Ländern durch entsprechende Aktivitäten innerhalb der MKRO sowie innerhalb der einzelnen Länder durch entsprechende Vorschriften für die Regionalplanung.
- Konsequente Anwendung der landesplanungsrechtlichen Einwirkungen auf die Bauleitplanung in Form von Anpassungsverfahren oder Planungsgeboten, um die Erfüllung von Planungs- und Anpassungspflichten der Gemeinden sicherzustellen.

- Unverzögliche Umsetzung des neugefassten ROG durch entsprechende Anpassung der Landesplanungsgesetze unter besonderer Berücksichtigung der allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne sowie der Verwirklichung der Raumordnungspläne.
- Verstärkte Erstellung bzw. Initiierung regionaler Entwicklungskonzepte zur Verwirklichung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge.

Zur **besseren Koordination** der Aktivitäten der einzelnen Planungsträger muss eine Koordination im Rahmen einer Abwägungsentscheidung auf (bundes-)politischer Ebene erfolgen. Diese darf nicht der administrativen Ebene überlassen bleiben, deren rechtsstaatliche und demokratische Legitimation dazu nicht ausreichend ist. Ein Weg, diese Koordination in feste Bahnen zu lenken, bestünde in der **Formulierung von Leitbildern der Raumordnung** zu einzelnen Themenfeldern, die im Kabinett abgestimmt werden müssten und das betreffende Ministerium in seinen raumrelevanten Entscheidungen binden würde.

Will der Bund den Anforderungen einer nachhaltigen Erholungsvorsorge gerecht werden, muss Einfluss auf die **kommunale Bauleitplanung** genommen werden:

- Überzeugungsarbeit durch die Vorgabe von „best practice“, gefördert im Rahmen bundesstaatlicher Forschungsfelder.
- Analog zur Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB eine vergleichbare Regelung für den Erhalt der Kulturlandschaft als Erholungsraum.
- Sachliche und räumliche Konkretisierung der Ziele der Raumordnung als Vorgabe für die kommunale Planungshoheit bei der Flächenausweisung.
- Geordnete Flächenhaushaltspolitik unter Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf einen regionalen Träger.

Neben diesen übergeordneten Empfehlungen führt die Umsetzung dezidierter **konfliktfeldbezogener Handlungsempfehlungen** zu einer Stärkung der Nachhaltigkeit in Freizeit und Erholung. Die wichtigsten Lösungsansätze zur lauten wie folgt:

- Verstärkte Einbindung der heute weitgehend auf intensive Pflanzen- und Tierproduktion ausgerichteten Landwirtschaft in Aufgaben der Erholungsvorsorge. Hier muss der Bund national und durch Beeinflussung der EU-Agrarpolitik alle Möglichkeiten nutzen, den flächendeckenden Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft im Sinne der Grundsätze der Raumordnung sicherzustellen.
- Aktualisierung und Präzisierung des bereits normierten Auftrages zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder sowie die Stärkung der Landschaftsplanung auf allen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung.

- Vernetzung der regionalpolitisch ausgerichteten Tourismusplanung mit den Erfordernissen einer nachhaltigen Erholungsvorsorge. Als Grundlage für die gezielte Ausrichtung des finanziellen Förderinstrumentariums ist die Festlegung eines tourismuspolitischen Leitbildes und die Verabschiedung konkret und umsetzungsorientierter Entwicklungsziele durch Bund und Länder notwendig.
- Änderung der Fördermodalitäten zur Unterstützung eines nachhaltigen Erholungsverkehrs auf Bundesebene durch Berücksichtigung einer Schadensausgleichsbilanzierung unterschiedlicher Verkehrsarten bei der Investitionsmittelvergabe.
- Verringerung des Schadenspotenzials von Naturkatastrophen durch Beeinflussung räumlicher Nutzungen.

Nachhaltige Erholungsvorsorge stellt kein eigenständiges Planungs- und Politikfeld dar, sondern ist wie die gesamte raumbezogene Planungspolitik den gesellschaftspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen unterworfen. Die Dominanz dieser Politiken muss in zunehmendem Maße als nicht zukunftsfähig im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips eingeschätzt werden. **Dies bedeutet, dass die vorgelegten Handlungsempfehlungen zwar durchaus notwendige, aber keinesfalls hinreichende Wirkungen entfalten können, um eine nachhaltige Erholungsvorsorge im Sinne des rahmensetzenden Zielsystems zu gewährleisten. Dieses kann nur durch eine grundlegende Reform des gesamten gesellschaftspolitischen und ökonomischen Systems erreicht werden.**

1. Rahmenbedingungen des Forschungsvorhabens

Freizeit und Erholung sind existenzielle Bedürfnisse unserer Gesellschaft. Sie zählen neben Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung und Verkehr zu den Daseinsgrundfunktionen des Menschen. Für Freizeit und Erholung wird Freiraum in Anspruch genommen, Freizeitaktivitäten haben Auswirkungen auf die Umwelt. Die Umweltverträglichkeit der einzelnen Betätigungen ist differenziert zu beurteilen, da sich Freizeitaktivitäten in Art und Maß der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft unterschiedlich auf den Landschaftsraum auswirken. **Vor dem Hintergrund neuer und zunehmender Freizeit- und Sportaktivitäten in Natur und Landschaft, zusammen mit der hohen Mobilitätsbereitschaft, kann die Freizeitnutzung zu einer erheblichen lokalen und regionalen Belastung der Umwelt führen.**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen weist daher in seinem Umweltgutachten aus dem Jahre 1998 (SRU 1998, S. 338) darauf hin, dass „**eine Strategie für eine dauerhaft umweltgerechte Freizeit- und Tourismusentwicklung erforderlich ist**“. Eine derartige Strategie sollte nach Auffassung des Sachverständigenrates versuchen „in verantwortungsvoller Weise nachteilige Umweltwirkungen und sozio-kulturelle Veränderungen zu minimieren“.

Die Dynamik der Veränderungen im Freizeitverhalten und die dadurch neu entstandenen Nachfragegruppen haben zu sehr differenziert zu betrachtenden Belastungen von Natur und Landschaft geführt. **Die bestehenden rechtlichen und planungsinstrumentellen Voraussetzungen in der Bundesrepublik Deutschland bieten offenbar nicht in ausreichendem Maße Konfliktlösungsstrategien für den Bereich Erholung, Sport und Tourismus an**, da das Konfliktpotenzial schneller zunimmt, als Lösungen für eine nachhaltige Nutzung gefunden werden (vgl. BfN 1997, S. 268ff).

Dieser Entwicklung gilt es mit der Aufstellung von Leitbildern, Strategien und Konzepten nicht nur auf der Grundlage der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und unter Ausschöpfung der planungsinstrumentellen Möglichkeiten, sondern auch mit deren Weiterentwicklung zu begegnen, um langfristig eine nachhaltige Raumentwicklung zu gewährleisten.

1.1 Aufgabenstellung und Problemeingrenzung

Die räumliche Planung muss den wachsenden Ansprüchen der Freizeit- und Urlaubsbranche mit Lenkungsinstrumenten und Entwicklungsstrategien begegnen. Besonders hervorzuheben ist der notwendige Regelungsbedarf aus der Tatsache, dass sich Nutzungskonflikte zwischen den Raumansprüchen für Freizeit und Erholung und anderen Nutzungen häufen. Die Bedeutung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung und ihres Beitrags zur Umsetzung von Zielen und Darstellungen der Landschaftspläne und sonstiger Umweltfachplanungen ist herauszustellen. Im Hinblick auf die geplante großräumige Vernetzung von Freiräumen (Großräumiges Freiraumverbundsystem) sind Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge, mit dem Ziel einen Ausgleich zwischen Schutzbedürfnissen und Nutzerinteressen im Sinne einer nachhaltigen Raumnutzung zu bewirken, zu formulieren.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund, an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet mitzuwirken. Die daraus resultierende **staatliche Verantwortung zur Sicherung und Verbesserung der existenziellen Bedürfnisse** schließt auch die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung ein.

Der Aufenthalt und die Betätigung in freier Natur zum Zwecke der Erholung sind als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Es handelt sich dabei um ein handlungsbezogenes Grundrecht, dessen Schutzgegenstand eine Verhaltensfreiheit ist (*Burgi* 1993). **Damit ist das Recht auf Erholung im Zuge des Rechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit im Grundgesetz garantiert.** In einer arbeitsteiligen Gesellschaft gilt Erholung als legitimer Anspruch gegenüber sich selbst und der Gesellschaft zur Erhaltung der Gesundheit, der Arbeitskraft und des seelischen Wohlbefindens. Das Recht auf Erholung, das Bedürfnis des sich Erholens, ist damit auch als Daseinsgrundfunktion anzusehen.

Im Zentrum der Erholungsvorsorge stehen sozialpolitische Ziele, die auf das Sozialstaatsprinzip zurückzuführen sind. Dabei liegt es in der öffentlichen Verantwortung angemessene Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Bevölkerung an Freizeitaktivitäten und an der Erholung teilhaben kann, wobei besonders die Bedürfnisse der soziodemographischen Gruppen Kinder und Jugendliche, Familien mit Kindern und Jugendlichen, Ältere, Behinderte, Erwerbslose und sozial Schwache auf Grund der veränderten sozialen Situation der Gesellschaft, der anderen Ausgangspositionen und anderen Ansprüche an die Erholung sowie ihrer geringen Mobilität stärker als bisher berücksichtigt werden müssen.

Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit der Bund durch seine Gesetzgebung im Bereich des Raumordnungs- und Städtebaurechts sowie des raumbedeutsamen Fachplanungsrechts diese verfassungsrechtlichen Verpflichtungen umgesetzt hat oder seine Aktivitäten in diesem Bereich vor dem Hintergrund der Umweltvorsorge intensivieren kann.

Für den Problembereich Freizeit und Erholung sind unter Umweltgesichtspunkten v.a. für die **Handlungsfelder**

- Landschaftsplanung,
- Siedlungsentwicklung und
- umweltgerechte Verkehrsentwicklung

umfassende Konzepte und Lösungsansätze erforderlich.

Durch die Zunahme der Freizeitnutzung in der Landschaft ist es analog zu einer Verschärfung des Freizeit-Umwelt-Konfliktes gekommen. Die Zunahme dieses Konfliktes ist v.a. in ökologisch wertvollen also schutzempfindlichen Bereichen zu beobachten. Freizeit und Tourismus zählen neben der Land- und Forstwirtschaft auf Grund der Lebensraumbeeinträchtigung zu den **Hauptverursachern des Artenrückgangs**.

Bereits im Umweltgutachten 1987 hat sich der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (*SRU* 1987, S. 568ff) mit den Belastungen der Umwelt durch Freizeitaktivitäten und Fremdenverkehr auseinandergesetzt und auf die umweltpolitische Bedeutung von Tourismus und Erholung in Deutschland hingewiesen sowie Vorschläge zur Minderung von Beeinträchtigungen gemacht. Seitdem hat sich das **Konfliktpotenzial im Bereich der Erholungsvorsorge zunehmend erhöht**. Ursachen dafür sind u.a.

- Ausdifferenzierung der Sportarten durch Schaffung neuer Angebote an Aktivitäten, Imagefaktoren, Verhaltensmustern, Ausrüstungen etc.
- Ausdifferenzierung des räumlichen Nutzungsmusters durch Erschließung bislang nicht oder kaum genutzter Räume sowie Nacherschließung in den bereits genutzten Räumen.
- Ausdifferenzierung des zeitlichen Nutzungsmusters durch Ausweitung von Aktivitäten auf zuvor nicht oder kaum genutzte Zeiten (vgl. *Schemel* 1992).

Im Umweltgutachten 1998 (*SRU* 1998) werden als besonders hervorzuhebende umweltrelevante Aspekte im Bereich der Erholungsvorsorge genannt:

- „Schätzungsweise die Hälfte aller Pkw-Kilometer und 60 Prozent aller Flugkilometer sind dem Freizeit- und Urlaubsbereich zuzurechnen und verursachen entsprechend hohe Schadstoff- und Klimagasemissionen.
- Hotelbauten und Freizeitaktivitäten können Flora und Fauna insbesondere in ökologisch empfindlichen Küsten- und Bergregionen beeinträchtigen. Sie verursachen Verkehr, Lärm, Abfälle und Abwässer und führen zu einer Urbanisierung attraktiver Naturräume.
- Freizeitsportarten wie Mountain-Biking, Surfen und Tauchen, Varianten-Skifahren, Klettern und Trekking werden mit Vorliebe in naturnahen Gebieten durchgeführt. Sie können zu einer Störung empfindlicher Tierarten, dem Zertreten von Pflanzen und zu Erosionsschäden führen.
- Freizeitgroßeinrichtungen wie Ferien- und Vergnügungsparks werden häufig in landschaftlich attraktiven und ökologisch sensiblen Gebieten errichtet und ziehen hohes Verkehrsaufkommen nach sich.“

Nach Auffassung von *Richter* (1999, S. 625) „liegen die **Probleme der Freizeitnutzung derzeit weitgehend im Wohnumfeld**, im Stadtteil und in der Stadt mit ihrem umgebenden Ballungsraum. Und in den Städten und Ballungsräumen, wo jetzt bereits 78% der Bevölkerung wohnen, fokussieren sich soziologische, gesellschaftliche und planerisch-administrative Probleme“. Diese Problembereiche haben ihre Ursachen v.a. in der eingeschränkten Lebensqualität in den Städten, die ursächlich bedingt ist durch eine **unzureichende Freiraumversorgung und ein fehlendes attraktives und gut erreichbares infrastrukturelles Angebot**. Durch das Defizit erholungsrelevanter Flächen in den Städten und Ballungsräumen hält der Erholungsdruck auf die freie Landschaft unvermindert an.

Richter (1999, S. 628) stellt anhand des Freiraumbedarfs pro Einwohner dar, zu welchen Konflikten die steigenden Anforderungen an die Freiraumversorgung mit den gleichzeitig steigenden Ansprüchen an die personenbezogene Wohnfläche in der künftigen Freizeit- und Informationsgesellschaft führen werden. Er weist auf die Veränderungen im Wohnflächenbedarf pro Einwohner hin, der von 18 qm (1960) auf heute durchschnittlich 38,6 qm gestiegen ist. Gleichzeitig steigt der Anspruch an Flächen für Freizeit und Erholungsaktivitäten. Dieser Konflikt, der derzeit noch zusätzlich durch das propagierte räumliche Ordnungsprinzip der Innenverdichtung in den Städten verstärkt wird, wirft die Frage nach der Wirksamkeit der Steuerung der künftigen räumlichen Entwicklung über das bestehende Planungsinstrumentarium und die rechtlichen Rahmenbedingungen auf.

Die räumliche Gesamtplanung mit ihren Ebenen der Raumordnung des Bundes und der Länder sowie der Bauleitplanung der Gemeinden kommt die wichtige

Funktion zu, durch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Umweltressourcen die Voraussetzungen für eine langfristig tragfähige Entwicklung der Raum- und Nutzungsstruktur zu schaffen. Die Raumplanung kann über ihre vorsorgeorientierten Planungsinstrumente auf den Ebenen der gesamträumlichen Planung sowie bei der raumordnerischen Beurteilung von Einzelprojekten dazu beitragen, dass im Rahmen ihrer fachübergreifenden Koordinierungsaufgaben angemessene, umweltverträgliche Konzepte und Planungen realisiert werden.

Inwieweit diese Instrumente der Raumplanung in der Lage sind, einen Beitrag zur Lösung des zunehmenden Konfliktpotenzials zwischen den Raumansprüchen von Freizeit und Erholung sowie den konkurrierenden Nutzungsansprüchen zu leisten, die Landschaftsplanung in ausreichendem Maße wirksame Konfliktlösungsstrategien entwickeln kann oder die Erfordernis einer eigenständigen sektoralen Fachplanung für Freizeit und Erholung gegeben ist, sind die wesentlichen Fragestellungen dieses Forschungsvorhabens.

1.2 Themenrelevante Definitionen

Um die Anforderungen einer „umweltverträglichen Erholungsvorsorge“ an die räumliche Gesamtplanung formulieren zu können sollen im Folgenden die diesem Vorhaben zu Grunde gelegten Begriffe definiert werden.

Der hier relevante **Freizeitbegriff** im engeren Sinne wird als jener Teil der Lebenszeit angesehen, der sich durch einen hohen bis sehr hohen Grad an individueller Entscheidungs- und Handlungsfreiheit auszeichnet (vgl. *Müller et al.* 1991).

Bei **Freizeit** handelt es sich um arbeitsfreie Zeit, d.h. die frei disponible Zeit, die dem Menschen neben seinen (beruflichen) Verpflichtungen (abhängige Zeit) sowie den reproduktiven bzw. regenerativen Tätigkeiten wie Ernährung, Schlaf und Körperpflege (gebundene Zeit), die bei der Definition der Freizeit im weiteren Sinne eingeschlossen sind, verbleibt.

Diese freie Zeit steht zur selbstbestimmten, selbst gestalteten und individuellen Tätigkeit zur Verfügung und ist frei von bindenden Verpflichtungen. Da Freizeit für frei gewählte Tätigkeiten, die das Wohlbefinden verbessern, steht und den Lebensstil der Menschen prägt, ist sie ein Maßstab für Lebensqualität. Eine Differenzierung der Frei-

zeit in Tages-, Wochenend- und Urlaubsfreizeit ist erforderlich, da diese ein unterschiedliches Freizeitverhalten zur Folge haben.

Ein (Groß-)Teil der Freizeit wird für die **Erholung** genutzt.

Unter **Erholung** wird die Gesamtheit aller das geistige, seelische bzw. körperlich-gesundheitliche Wohlbefinden des Menschen fördernde Betätigungen außerhalb seiner Arbeit verstanden. Die Erholung dient damit der Rückgewinnung verbrauchter körperlicher und seelischer Kräfte durch Ruhe und Ausgleichstätigkeiten. Sie dient dem Wiedergewinn der durch Beanspruchung (Arbeit) verloren gegangenen Leistungsfähigkeit.

Auch wenn die Erholung streng genommen nur ein Teil der Freizeit ist, werden die **Begriffe Freizeit und Erholung oft synonym verwandt**, da viele Freizeitaktivitäten Teil des Erholungsprozesses sind, so dass im Folgenden die **Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung als Begriffssyndrom** verwendet wird.

Die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung richtet sich zunächst an jedes Individuum. **Die Erholungsvorsorge hingegen fokussiert das Thema auf die staatliche Vorsorgetätigkeit** und ist auf den Staat als konkreten Adressaten gerichtet, von dem ein aktives Handeln gefordert wird. **Die Schaffung ausreichender Möglichkeiten für Freizeit und Erholung ist ein wesentlicher Bestandteil staatlicher Daseinsvorsorge.** Die aus diesem Auftrag resultierenden Aktivitäten sind nicht nur auf die Schaffung von Rahmenbedingungen im engeren Sinne begrenzt, sondern beinhalten auch die Umsetzung einer aktiven Förderpolitik, weshalb die Erholungsvorsorge Planungen und Maßnahmen zur Folge hat.

Als Ziele der Erholungsvorsorge in Deutschland werden in dem Bericht „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland“ (BMU 1997b, S. 68) benannt:

- die Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft,
- die Erhaltung und Entwicklung geeigneter Erholungsgebiete und
- die Sicherung des Zugangs zur Landschaft.

Diese genannten Ziele berücksichtigend, wird der Begriff der **Erholungsvorsorge** folgendermaßen definiert:

Erholungsvorsorge ist die gesamte sozialpolitisch motivierte Vorsorgetätigkeit des Staates zur Schaffung der Rahmenbedingungen, damit alle Bevölkerungsschichten in allen Teilen der Bundesrepublik in gleichem Maße eine angemessene und bedarfsgerechte Teilhabe an der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung haben können.

Die gesetzlichen Grundlagen wie das Raumordnungsgesetz oder das Bundesnaturschutzgesetz konkretisieren die Erholungsvorsorge dergestalt, dass die ihr dienenden Maßnahmen raumverträglich durchzuführen und die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen sind. Zur Vermeidung der Risiken, die sich aus den in Abschnitt 1.1 dargestellten Entwicklungstendenzen ergeben, sind an die Erholungsvorsorge erhöhte Ansprüche zu stellen, die sich an dem Prinzip der Umweltverträglichkeit zu orientieren haben. Die vorhandenen Freizeitansprüche müssen möglichst umwelt- bzw. raumverträglich befriedigt werden können. Die „umweltverträgliche Erholungsvorsorge“ wird wie folgt definiert:

Eine „**umweltverträgliche Erholungsvorsorge**“ gewährleistet, dass

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt sowie
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Voraussetzung für die Erholung des Menschen in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert werden.

Dazu gehört auch die umweltverträgliche Gestaltung der infrastrukturellen Voraussetzungen für die Ausübung von Erholungsaktivitäten.

Die Umweltverträglichkeit bezieht sich dabei nicht nur auf den Schutz von Gebieten, sondern auch auf Strukturen und Qualitäten. Dies schließt die Umwelt des Menschen ein. Der umweltverträglichen Erholungsvorsorge liegen demnach auch **humanökologische Kriterien** zugrunde, weshalb sie sich nicht nur auf den Naturschutz beschränken darf.

„Der Auftrag der Naturschutzgesetze, Natur und Landschaft als Voraussetzung für die Erholung zu sichern und zu entwickeln, bezieht sich auf alle Erholungsansprüche und Freizeitaktivitäten, die auf natürliche Grundlagen angewiesen sind“ (Stadler 1996, S.

148) und reichen vom Natur- und Landschaftserleben als komplexe Sinnerfahrung (die sog. ruhige Erholung) bis zur Nutzung einzelner Naturelemente für spezielle Freizeitaktivitäten. „Als grundsätzliche fachliche Position hat dabei zu gelten, dass alle **Erholungsansprüche nur insoweit in der Natur geltend gemacht werden können, wie es die Schutzbedürftigkeit und Eignung der natürlichen und naturnahen Ökosysteme zulässt**“ (ebenda). Von der Betretungsbefugnis sind damit nur schonende Formen des Aufenthalts und der Betätigung in der freien Landschaft gedeckt. Landschaftsbelastende und naturzerstörende Freizeitaktivitäten sind nicht durch die Erholungsvorsorge legitimiert. Das Naturschutzrecht definiert eine enge Vorstellung von Erholung in der Natur. Erholungsvorsorge eröffnet zwar die Möglichkeit zur Erholung *durch* Natur und Landschaft. Ein grundsätzliches Recht auf Erholung *in* Natur und Landschaft lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Erholung, die der Natur schadet und damit die künftige Nutzung erschwert oder unmöglich macht, ist mit dem Naturschutzrecht unvereinbar (Winkelmann/Wilken 1998, dort zitiert: OVG Münster, NuR 1986, S. 213-214). Das grundsätzlich eingeräumte Recht der Erholungsvorsorge und der Betretungsbefugnis sind damit immer zulässigerweise eingeschränkt, wenn der Teil von Natur und Landschaft, dessen Betretung angestrebt wird, wegen dort vorkommender Tiere oder Pflanzen oder dort befindlicher Biotope einem besonderen Schutzregime unterliegt.

Teil des Erholungsprozesses ist der Fremdenverkehr, für den heute der moderne und international übliche Begriff **Tourismus** verwandt wird.

Als **Tourismus** wird der der Erholung dienende Aufenthalt und die Gesamtheit der damit zusammenhängenden Beziehungen und Erscheinungen (bspw. Verkehr) an einem anderen Ort als dem Wohn- und Arbeitsort verstanden, der eine Aufenthaltsdauer von mindestens fünf Tagen umfasst.

Da der Tourismus während der Ferien bzw. im Urlaub stattfindet, kann er auch als Ferienerholung bezeichnet werden. Dabei ist unerheblich, ob die Reise im Inland stattfindet oder ins Ausland führt. Bei einer Aufenthaltsdauer von unter fünf Tagen wird von Kurzeittourismus gesprochen. Bei einer Aufenthaltsdauer von unter drei Tagen handelt es sich um Wochenenderholung, die mit dem Ausflugsverkehr verbunden ist. Die Gesamtheit der Ausflüge während eines Tages ohne Übernachtung in die außerstädtischen Freiräume wird dagegen als Naherholung bezeichnet.

Der Komplex „Tourismus“ wird im weiteren auf der Zielebene weitgehend ausgeklammert, da sich das Vorhaben auf die „umweltverträgliche Erholungsvorsorge“ im Sinne der o.g. Definition beschränkt, die den wirtschaftspolitisch motivierten Tourismus aus-

schließt. Nachhaltige Tourismuskonzepte können jedoch auch einen Beitrag zu einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge leisten und werden deshalb gezielt unter diesem Aspekt in die Betrachtung einbezogen. Außerdem ist der Tourismus selber als Konfliktfeld im Hinblick auf umweltverträgliche Erholungsvorsorge zu thematisieren.

1.3 Ziele des Forschungsvorhabens

Ziel dieses Forschungsvorhabens ist es, den Zusammenhang von räumlicher Planung und der aus dem Sozialstaatsprinzip resultierenden öffentlichen Vorsorge für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung in rechtlicher, instrumenteller und umsetzungsstrategischer Hinsicht unter besonderer Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips herauszuarbeiten und hierzu Folgerungen für eine zukunftsfähige Planungspolitik abzuleiten. Zentrale Gegenstände dieses Forschungsvorhabens sind somit einerseits die sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge sowie andererseits die rechtlichen und instrumentellen Grundlagen des deutschen Planungssystems mit den Ebenen der Raumordnung des Bundes, der Raumordnung der Länder (Landes- und Regionalplanung) und der Bauleitplanung der Kommunen, da das Planungssystem einen zentralen Handlungsansatz des Bundes zur Durchsetzung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge darstellt. Dabei wird konsequent der Bezug zu den seit dem 01.01.1998 in das deutsche Planungsrecht eingeführten Prinzipien der nachhaltigen Raumentwicklung und der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung hergestellt.

Im Einzelnen werden in diesem Forschungsvorhaben somit die Ziele verfolgt:

- Die Verantwortung des Staates zur Gewährleistung einer angemessenen Befriedigung der Freizeit- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung zu begründen und zu einem Zielsystem auszuformen,
- das Instrumentarium der Raumplanung unter Einbezug des Nachhaltigkeitsprinzips zielgerichtet zu analysieren und zu bewerten sowie
- Handlungsempfehlungen aufzustellen für eine nachhaltige Entwicklung und Sicherung der räumlichen Voraussetzungen und einer entsprechenden Grundausstattung des Raumes für Freizeit und Erholung - also für eine nachhaltige Erholungsvorsorge.

In diesem Zusammenhang ist eine Präzisierung der freiraumbezogenen Erholungsformen, die von der gesetzlichen Erholungsvorsorge umfasst werden, dringend erforderlich. **Die mit dem Naturschutz vereinbare naturnahe, landschaftsorientierte, ruhige und naturverträgliche Erholung ist das Ziel der Erholungsvorsorge.**

Zwei grundsätzliche **Aufgabenschwerpunkt** können in **der Erholungsvorsorge** ausgemacht werden (vgl. *Stadler 1996*):

- Sicherung und Entwicklung der Bedingungen für das Natur- und Landschaftserleben als Voraussetzung und Teil zahlreicher Erholungsaktivitäten.
- Alle Erholungsaktivitäten müssen auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden. Auch grundsätzlich verhältnismäßig landschaftsverträgliche Freizeitaktivitäten können häufig mit Umweltbelastungen verbunden sein, je nachdem wo, wann und wie sie ausgeübt werden.

Da die Orientierung allen staatlichen Handelns an der Nachhaltigkeit der natürlichen Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes als grundsätzliches Wertziel festgelegt ist und die Erholungsvorsorge schon von den ihr zur Grunde liegenden gesetzlichen Grundlagen her umweltverträglich sein muss, ist **die gemeinsame Zielstellung von Erholung und Naturschutz in Raumordnung und Landschaftsplanung nur bei einer umweltverträglichen Erholungsnutzung realisierbar**. Andernfalls wären Konflikte zwischen diesen beiden Teilelementen unvermeidbar. Da die Erholungsvorsorge im System von Naturschutz und Landschaftspflege verankert ist, aber die Freizeitbetätigung nicht immer umweltverträglich stattfindet, treten zunehmend Konflikte auf. Vor diesem Hintergrund nähern sich die Zielsetzungen für den Arten- und Biotopschutz und der Erholungsvorsorge einander an (vgl. *Stadler 1996*), da es einerseits erforderlich ist, Natur zu erhalten, damit sie erlebt werden kann, andererseits aber die Restriktion gelten muss, dass die Natur nicht mehr in jeder Ausprägung und an jedem Ort für die Erholung zur Verfügung gestellt werden kann, weil sie sonst nicht mehr erfahrbar und erlebbar bleiben würde.

In dem Arbeitspapier „Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung“ (*BMU 1997a*) wird das Ziel formuliert, dass „eine nachhaltige, natur- und umweltverträgliche Entwicklung des Tourismus- und Freizeitsektors erreicht werden muss“.

Voraussetzungen dafür sollen u.a. sein, dass

- ein abgestuftes Flächenkonzept als Ausdruck der anzustrebenden Integration von Schutzaspekten einerseits mit den Nutzaspekten andererseits entwickelt und umgesetzt wird,
- Naturvorrangräume gesichert und entlastet werden,
- die landschaftlichen Voraussetzungen für Erholung und Freizeit verbessert werden,

- die Verhaltensweisen der Erholungssuchenden verändert werden und das Verständnis für den Schutz des Naturhaushaltes gefördert wird.

1.4 Methodische Vorgehensweise

Um die Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge an die räumliche Gesamtplanung darstellen zu können, ist es zunächst erforderlich, die Erholungsvorsorge im System der räumlichen Planung systematisch darzustellen (Kap. 2). Dafür werden die planungsrechtlichen Grundlagen und planungspolitischen Vorgaben untersucht, wie sie sich aus der Analyse der Gesetze und der Synopse der einschlägigen Dokumente auf Bundesebene ergeben und, bezogen auf das existente Planungssystem, systematisch dargestellt.

Darauf aufbauend wird ein Problembereich beschrieben, der durch eine Fülle an Konflikten zwischen den Zielen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge und anderen, ebenfalls berechtigten Zielvorstellungen, gekennzeichnet ist. Zur Systematisierung dieser Konflikte können **Konfliktfelder** identifiziert werden, die den Kern und die Grundlage zur Entwicklung von umfassenden Handlungskonzepten und Lösungsansätzen darstellen. Bei der Analyse der Konfliktfelder kann einerseits der Einfluss der Erholung auf die einzelnen Felder sowie andererseits der Einfluss der einzelnen Felder auf Freizeit und Erholung bzw. auf die Erholungssuchenden unterschieden werden. Die wesentlichen Konflikt- und Belastungsfelder sind:

- Landschaft,
- Land- und Forstwirtschaft,
- standortgebundene Vorhaben im Außenbereich,
- Siedlungsentwicklung,
- Tourismus,
- Verkehr und
- Naturrisiken.

Die in Abschnitt 1.3 formulierten Projektziele werden dann für die einzelnen Planungsebenen und Konfliktfelder in einem Zielsystem (Absch. 2.5) ausdifferenziert, das die vom Bund selbst proklamierten Prinzipien und Zielvorstellungen repräsentiert. Dazu dienen Informationsanfragen an Akteure aus Behörden für Raumordnung und Natur-

schutz, Verkehr, Tourismus sowie aus Kreisen, Kommunen, Sport- und Tourismusverbänden.

Das entwickelte Zielsystem ist Grundlage und ordnende Systematik für die Bewertung des vorhandenen raumplanerischen Instrumentariums (Kap. 3). Gegenstand dieser Bewertung sind die Raumordnungspläne, die in einer Vollerhebung herangezogen wurden sowie die Bauleitplanung, die auf genereller Basis bewertet wurde.

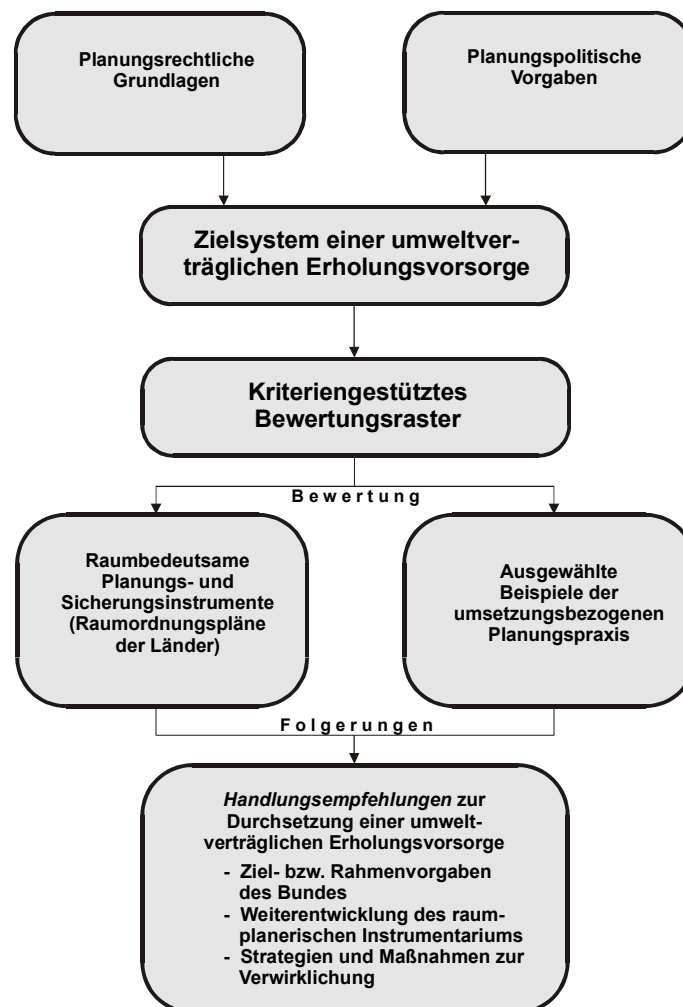


Abbildung 1: Struktur und Ablauf des Forschungsvorhabens

Ergebnis dieser Bewertung sind Schlussfolgerungen in der Form konkreter Handlungsempfehlungen für eine stärkere Implementierung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in die räumliche Planung (Kap. 5).

Abbildung 1 zeigt die Struktur und den Ablauf des Forschungsvorhabens.

Die Fallbeispiele (Kap. 4) haben die Funktion, vor dem Hintergrund der konkreten Planungspraxis die Hypothesen und die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche zu überprüfen, das aus den offiziellen Dokumenten generierte Zielsystem an der Praxis zu messen und so zur Entwicklung neuer Hypothesen im Hinblick auf eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge bzw. zur Bewährung oder Verwerfung bisheriger Hypothesen beizutragen. So lässt sich auf diese Weise die Frage klären, warum bestimmte für sinnvoll erachtete Empfehlungen in der Praxis mitunter nicht umgesetzt werden und ob im Sinne des Strategiebegriffes Empfehlungen für den Umgang mit Akteuren gewonnen werden können, die abweichende Zielvorstellungen haben.

Die Fallbeispiele sollen aber auch im Sinne des „best practice“-Gedanken als Beispiel mit Vorbildfunktion für die bereits gelungene Verwirklichung konkreter Handlungsempfehlungen dienen.

Bei der Auswahl der Fallbeispiele wird auf Grund der geschilderten Funktion der Ansatz der bewussten Auswahl von Positivbeispielen im Sinne der Umweltverträglichkeit der Erholungsvorsorge verfolgt, indem die zuständigen Landesbehörden von dem Forschungsvorhaben informiert und um die Zusendung von aus ihrer Sicht positiven Beispielen gebeten wurden. Diese Auswahl, die die Beteiligung aller Länder sicherstellt, wurde um aus einschlägigen Veröffentlichungen bekannte Beispiele ergänzt.

Eine Übertragung der Auswertungsergebnisse auf die Grundgesamtheit ist also problematisch. Das dies in Grenzen für die Strategieentwicklung dennoch passiert, ist damit zu rechtfertigen, dass die Planungspraxis zumindest zum Teil von bestimmten allgemein gültigen Rahmenbedingungen abhängt (Verhältnis Politik/Verwaltung, bundesweit gültiges Boden- und Planungsrecht, Ziele des Bundes), die im Rahmen der Vollerhebung der planungsrechtlichen Grundlagen und planungspolitischen Vorgaben sowie der Länderprogramme- und -pläne analysiert worden sind. Dies begründet die Annahme, eine Wirkungsanalyse anhand ausgewählter Fallstudien sei in ihren Schlussfolgerungen durchaus auf die Grundgesamtheit übertragbar und eine fundierte Basis für die Strategieentwicklung. Verständlicherweise bestehen für jede einzelne Region spezielle Besonderheiten, die sich in der Planungskultur niederschlagen. Dies kann jedoch auch keine repräsentative empirische Studie berücksichtigen, da kein noch so großes Erfahrungswissen einen logischen Schluss auf den Eintritt eines bestimmten Ereignisses in der Zukunft ermöglicht bzw. Einblick in die individuelle Planungskultur einer ganz bestimmten Kommune gewährt.

Die konzeptionellen Überlegungen zielen aber auch nicht darauf ab, für jede vorstellbare Situation die optimale Handhabung des planerischen Instrumentariums entwickeln

zu wollen. Vielmehr geht es darum aus der Sicht des Bundes ziel-, instrumenten- und maßnahmenbezogene Handlungsempfehlungen abzugeben, die sich an die Träger der Raumordnung und Landesplanung wie auch die Fachplanungsträger und die Kommunen richten. Und dafür sind positive Praxisbeispiele aus o.g. Gründen sehr hilfreich.

2. Umweltverträgliche Erholungsvorsorge im System der räumlichen Planung

Kapitel 2 befaßt sich mit dem Zusammenhang von umweltverträglicher Erholungsvorsorge und räumlicher Planung. Damit nähern sich Untersuchungsgegenstand und sein räumlicher Bezug an. Diesbezüglich wird zunächst räumliche Planung dargestellt, nicht abstrakt, sondern bezogen auf den Untersuchungsgegenstand Erholungsvorsorge sowohl für die normative wie auch für die politische Ebene (Absch. 2.1 bis 2.3). Dabei wird deutlich, dass hier fließende Übergänge bestehen und jede Norm, die gesetzt wird, Ausdruck einer politischen Überzeugung ist, die Eingang in förmliches Recht gefunden hat.

Wie vielschichtig der Bereich Erholungsvorsorge ist, zeigt sich an der Beschreibung der in der Planungspraxis zu beobachtenden Konfliktfelder zwischen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen an den Raum (Absch. 2.4). Diese Struktur der Konfliktfelder wird im weiteren Verlauf der Arbeit beibehalten und im Rahmen der Handlungsempfehlungen in Abschnitt 5.2 wieder aufgegriffen.

Unabhängig davon wird auf Basis der in den Abschnitten 2.1 bis 2.3 dargestellten planungsrechtlichen, planungspolitischen und förderrechtlichen Grundlagen ein Zielsystem entwickelt, das den Stand der von den staatlichen Organen selbst formulierten planerischen Vorstellungen dokumentiert, weil sich daran die Bewertung des planerischen Instrumentariums misst.

Beide Stränge, literaturgestützte Beobachtungen aus der Planungspraxis und Ableitung der bestehenden Zielvorstellungen, werden in Kapitel 3 zu einem einheitlichen Kriterienkatalog einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge zusammengeführt, der dann die Grundlage für die Analyse und Bewertung der raumordnerischen Instrumente (Kap. 3), für die Auswahl der Fallbeispiele (Kap. 4) und Systematisierung und Ausgestaltung für die Handlungsempfehlungen darstellt (Kap. 5).

2.1 Planungsrechtliche Grundlagen

Die Fragen, inwieweit die Daseinsgrundfunktionen erfüllt sind und welche Maßnahmen gegebenenfalls zu ihrer Verbesserung erforderlich sind, richten sich in starkem Maße an die Raumplanung. Die Raumordnung des Bundes und der Länder sowie die Bauleitplanung der Gemeinden haben ihrer rechtlichen Aufgabenstellung gemäß die räum-

lichen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der Daseinsgrundfunktionen zu schaffen und zu sichern sowie die damit verbundenen Koordinierungsanforderungen zu erfüllen. Dieses gilt auch für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung. Ausgangspunkt und Grundlage raumplanerischer Analysen, Bewertungen und konzeptioneller Überlegungen sind geradezu zwangsläufig die relevanten rechtlichen Normen. Diese finden sich v.a. im

- Raumordnungsrecht (Raumordnungsgesetz),
- Baurecht (Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung),
- Naturschutzrecht (Bundesnaturschutzgesetz, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) und
- Verkehrsrecht.

Dabei wird auf diejenigen Rechtsbereiche, die später zwar nicht Gegenstand der detaillierten empirisch gestützten Bewertung des raumplanerischen Instrumentariums sind, denen aber bei der Entwicklung der Handlungsempfehlungen eine zentrale Rolle zukommt, vertiefend eingegangen. Dies betrifft in erster Linie das Baurecht, das Naturschutzrecht und das Verkehrsrecht sowie synoptisch weitere relevante Rechtsbereiche. In diesen Fällen muss sich das Forschungsvorhaben darauf beschränken, den Rahmen zu analysieren, den die rechtlichen Normen den zuständigen Planungsträgern im Hinblick auf die Themenstellung Erholungsvorsorge vorgeben. Die Umsetzung der Normen in der konkreten Planungspraxis erfolgt in einer unübersehbar großen Anzahl an Bauleitplänen, Landschaftsplänen, Verkehrsplänen, Verordnungen, Erlassen und vorhabenbezogenen Planfeststellungen, die nicht umfassend untersucht werden können. Für die Bauleitplanung erfolgt jedoch in Abschnitt 3.2 eine generalisierte, literaturgestützte Bewertung. Umsetzungsbezogene Probleme aus verschiedenen Rechtsbereichen werden außerdem im Rahmen der Konfliktfelder (Absch. 2.4) und Fallstudien (Kap. 4) thematisiert.

Die von den Vereinten Nationen deklarierten Menschenrechte schließen auch den Anspruch auf Freizeit und Erholung sowie auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit bzw. einen bezahlten Urlaub ein. Auch aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland lässt sich die Legitimation für eine umfassende Daseinsvorsorge des Staates und letztendlich ein Recht auf Erholung ableiten (Art. 2 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 GG).

2.1.1 Raumordnungsrecht

Raumordnung ist nach dem wegweisenden Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16.06.1954 (BVerfG 3, 407) die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes. „Zusammenfassend“ kennzeichnet die Koordinierungsaufgabe der Raumordnung, vielfältige Fachplanungen aufeinander abzustimmen. „Überörtlich“ bedeutet, dass die Raumordnung räumlich und sachlich über den Wirkungsbereich des einzelnen „Ortes“, also der einzelnen Gemeinden hinausgeht. „Übergeordnet“ bezieht sich auf die umfassende Planungshoheit des Staates, die aus seiner Gebietshoheit folgt. Danach sind alle öffentlichen Planungsträger der Staatsgewalt und damit auch der raumordnerischen Planung des betreffenden Landes untergeordnet.

Ein herausragendes Merkmal des deutschen Planungssystems und wichtiger Ausdruck des förderativen Staatsprinzips ist die Tatsache, dass dem Bund kein übergeordnetes Planungsinstrument förmlicher Art zur Verfügung steht, um verbindliche Ziele zur räumlichen Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes festsetzen zu können. Diese Aufgabe ist den Ländern im Rahmen der Landesplanung vorbehalten. Trotz dieser Kompetenzverteilung hat sich der Bund nicht auf formell-organisatorische Regelungen beschränkt, sondern im Raumordnungsgesetz auch materielle Raumordnungsgrundsätze normativ festgelegt, die insgesamt das Leitbild für die räumliche Ordnung und der Entwicklung des Bundesgebietes darstellt. Diese Grundsätze der Raumordnung sind Rahmenvorgaben für die Länder, die von ihnen durch die Festlegung von Zielen der Raumordnung in Raumordnungs- und Regionalplänen zu konkretisieren und zu verwirklichen sind.

Die raumordnerischen Aufgaben des Bundes erschöpfen sich nicht im Erlass des Raumordnungsgesetzes. So ist der Bund in einer Reihe von Sachgebieten, die für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind, sowohl gesetzgeberisch als auch administrativ tätig. Dies gilt für die raumbedeutsamen Fachplanungen z.B. Verkehr, für den Investitions- und Subventionsbereich und auch für den Bereich der Finanz- und Steuerordnung. Darüber hinaus ist der Bund in die sich ausweitende raumordnerische Zusammenarbeit in Europa eingebunden.

Der Raumordnung in den Ländern, also der Landes- und Regionalplanung, obliegt die Aufstellung von Raumordnungs- und Regionalplänen sowie die Koordinierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Der Landes- und Regionalplanung sind also einerseits Planungsfunktionen, andererseits auch Koordinierungs- bzw. Sicherungs-

funktionen zugeordnet. Beide Funktionsbereiche sind mit einem leistungsfähigen, rechtlich normierten Instrumentarium ausgestattet.

In der Sache ist es Aufgabe der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, die Verteilung der Daseinsgrundfunktionen der Menschen in der Fläche eines bestimmten Gebietes zu beeinflussen (*Ernst* 1995, S. 753).

Die Normen des Grundgesetzes verpflichten den Staat, die Voraussetzungen für ihre Entfaltung auch in räumlicher Hinsicht zu schaffen (*Bielenberg et al.* 1979). Handlungsmaxime bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung und Anwendungsmaxime bei der Auslegung der Grundsätze der Raumordnung ist die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG), welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Dabei sind u.a.

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generation zu gewährleisten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln und
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen.

Von großer Tragweite sind die in § 2 Abs. 2 ROG normierten Grundsätze der Raumordnung, da sie gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine Berücksichtigungspflicht bei Abwägungs- oder Ermessungsentscheidungen begründen (*MKRO* 1998). Für die Konzeptionierung und Verwirklichung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge sind in erster Linie folgende Grundsätze von Bedeutung:

- Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Nutzungen des Freiraums unter Beachtung seiner ökologischen Funktionen (Nr. 3),
- Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Sicherung von Freiräumen in verdichteten Räumen sowie Sicherung und Zusammenführung von Grünbereichen als Elemente eines Freiraumverbundes in verdichteten Räumen (Nr. 5),
- Sicherung geeigneter Gebiete und Standorte für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport (Nr. 14).

Im Rahmen raumordnerischer Abwägungsprozesse sind darüber hinaus die folgenden Grundsätze zu berücksichtigen, die indirekt einen Einfluß auf die Erholungsvorsorge haben:

- Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald (Nr. 8),

- Wahrung der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie der regionalen Zusammengehörigkeit und Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern (Nr. 13),

2.1.2 Bauplanungsrecht

Über das Baurecht sind alle (erholungsrelevanten) baulichen Anlagen oder sonstigen Bodennutzungen genehmigungsbedürftig. Dies bezieht sich sowohl auf das Einfügen einer Anlage oder Nutzung in die Umgebung (Bauplanungsrecht, Bundesrecht) als auch der Ausführung eines Objektes oder einer Nutzung auf einem bestimmten Grundstück (Bauordnungsrecht, Länderrecht).

Mit dem Baugesetzbuch (BauGB) als Grundlage des Bauplanungsrechtes regelt der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen umfassend und abschließend die Einschränkungen der Baufreiheit (§§ 30-37 BauGB) sowie die Trägerschaft der Bauleitplanung (§§ 1, 2, 203 und 205 BauGB).

Bei der Bauleitplanung handelt es um eine örtliche Planung, die auf der Planungshoheit der Gemeinde als Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG fußt.

Die Bauleitplanung ist in das Gesamtplanungssystem aus Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie örtlicher Planung (Bauleitplanung) integriert. Die einzelnen Ebenen funktionieren nach dem in § 1 Abs. 3 ROG formulierten Gegenstromprinzip, wonach sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen, diese aber auch Gegebenheiten und Erfordernisse der einzelnen Teilräume berücksichtigen muss. Mithin sollen die Gemeinden also entweder Träger der Regionalplanung sein oder sind an der Aufstellung entsprechender Pläne förmlich zu beteiligen (§ 9 Abs. 4 ROG). Andererseits bestimmt § 1 Abs. 4 BauGB, dass sich die gemeindlichen Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen haben (so genannte Zielbindungsklausel). Damit fallen diese Ziele als Planungsleitsätze unter diejenigen gesetzlichen Vorschriften, die öffentliche Planungen, also auch die Bauleitplanung, durch die Anordnung ihrer strikten Beachtung steuern und keinen Abwägungsspielraum mehr offen lassen.

Der Abwägung unterliegen dagegen die Grundnormen des § 1 Abs. 5 BauGB. Darunter befinden sich mit § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB generelle Planungsziele, die wegen ihres hohen Abstraktionsgrades im Einzelfall einen erheblichen Wertungsgehalt bzw. Interpretationsspielraum besitzen. Es sind im Einzelnen:

- die nachhaltige städtebauliche Entwicklung,
- die Gewährleistung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung,
- die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt,
- der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Diese generellen Planungsziele verpflichten die Kommunen auch im Bereich von Freizeit und Erholung die Nachhaltigkeitsgrundsätze bei ihren Planungen zu berücksichtigen und auch für Freizeit- und Erholungsnutzungen möglichst nicht Umwelt und Lebensgrundlagen zu beeinträchtigen.

Die in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1-9 BauGB aufgelisteten öffentlichen Belange stellen konkrete Planungsleitlinien dar, die in sich gleichwertig und lediglich beispielhaft sind und deren konkretes Gewicht in einer bestimmten Planung in der städtebaulichen Abwägung von der Situation abhängt und dessen Berücksichtigung in der Planungsentscheidung von der Kommune bestimmt wird. In den §§ 5 und 9 BauGB finden sich dann entsprechende Darstellungen und Festsetzungen (Ergänzungsnormen), um dem erkannten Gewicht des abstrakten Belanges Rechnung zu tragen.

Mit § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 BauGB wird nur ganz allgemein auf die Bedeutung der Erholungsbelange bei der Aufstellung der Bauleitpläne verwiesen: „die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen und alten Menschen und der Behinderten, die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung.“ Überhaupt ist das Baurecht ebenso wenig erholungsbezogen wie es etwa denkmalschutzbezogen, verkehrsbezogen oder naturschutzbezogen ist. Es gibt lediglich einen allgemeinen Rahmen an Planziel-, Planmittel- und Planverfahrensbestimmungen vor, der im konkreten Einzelfall auszufüllen ist. Erst dort erlangt etwa Erholungsvorsorge als Belang sein bestimmtes Gewicht im Kontext mit anderen Belangen.

Die Ergänzungsnormen der §§ 5 und 9 BauGB (wie sie unter dem Punkt Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten im Folgenden hinsichtlich ihrer Erholungsrelevanz näher beschrieben werden) sind in diesem Kontext als instrumentelle Mittel zur Konkretisierung der generell-abstrakten Ziele des § 1 Abs. 5 BauGB zu verstehen (Grabe 1989).

Planungsinstrumente

Im **Flächennutzungsplan** ist gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB „(...) für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“

Er konkretisiert damit auf der gemeindlichen Ebene die räumlichen Bedingungen, von denen die Realisierung vieler Fundamentalrechte der Bürger wie Bildung, Sozialisation, Gesundheit, Arbeit und auch Freizeit und Erholung abhängen. Daher sind gesamtgemeindliche Aussagen für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge zu treffen, indem etwa bestimmten Räumen entsprechende Bodennutzungen zugewiesen werden und die erholungsrelevante Infrastruktur auf das Gemeindegebiet verteilt wird.

Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes zur Bereichs- und Entwicklungscharakterisierung bewegen sich dabei auf der relativ grobmaßstäblichen Ebene einer allgemeinen, generalisierenden und typisierenden Darstellung der Art der Bodennutzung. Exakte, parzellenscharfe Grenzziehungen sind erst Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung. Allerdings besteht in der Wahl des Detaillierungsgrades für die Darstellungen eines Flächennutzungsplanes ein großer Spielraum.

Der **Bebauungsplan** enthält nach § 8 Abs. 1 BauGB „[...] die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug dieses Gesetzbuches erforderliche Maßnahmen.“

Mit Hilfe eines Bebauungsplanes kann eine Kommune für freizeit- bzw. erholungsbezogene Infrastruktureinrichtungen wie Bäder, Sportplätze oder auch mittelbar für privatnützige Einrichtungen wie Hotels, Pensionen oder ähnliches Baurecht schaffen.

Ein **vorhabenbezogener Bebauungsplan** gemäß § 12 i.V.m. § 30 Abs. 2 BauGB kann grundsätzlich in allen Bereichen eingesetzt werden, in denen planungsrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben vorgesehen sind und ein Investor ein bestimmtes Vorhaben vorantreiben will. Er bleibt somit nicht etwa nur auf Wohn- oder Gewerbeplanungen beschränkt, sondern kann auch Ferienparks, Kinocenter, Spaßbäder, Wochenhausparks oder andere erholungsrelevante Infrastrukturprojekte umfassen.

Gemäß § 165 Abs. 2 BauGB sollen im Rahmen einer **städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde

oder der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region entwickelt werden.

Dabei können entsprechende Zielaussagen der Regionalplanung oder der kommunalen Flächennutzungsplanung, die für bestimmte Areale eine touristische oder erholungsrelevante Nutzung vorsehen, als Begründung herangezogen werden. In § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB wird verlangt, dass die Durchführung der Maßnahme für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme mit erholungsbezogenen Inhalten ist möglich. Dies kann mit dem Hinweis auf die Erwähnung des Belanges von Sport, Freizeit und Erholung in § 1 Abs. 5 Nr. 3 BauGB in Verbindung mit der konkreten Bedarfsfrage vor Ort nachgewiesen werden. Ferner kann die Durchführung der Maßnahme zur Errichtung von u.U. erholungsrelevanten selbständigen Gemeinbedarfseinrichtungen und Folgeeinrichtungen im Zusammenhang mit Wohn- oder Arbeitsstätten dienen.

Ein speziell auf den Fremdenverkehr abzielendes Instrument ist die so genannte **Fremdenverkehrssatzung** auf der Grundlage des § 22 BauGB (*Stüer* 1998). Gemäß Abs. 1 können Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (insbesondere Kurgebiete, Gebiete für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebiete mit einer Ausrichtung der öffentlichen Infrastruktur auf den Fremdenverkehr), in einem Bebauungsplan oder einer speziellen Satzung bestimmen, dass zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion die Begründung der Teilung von Wohneigentum der Genehmigung unterliegt.

Anhaltspunkte für Gemeinden oder Teile davon i.S.v. § 22 Abs. 1 BauGB ergeben sich aus den Rechtsverordnungen der Länder über die Anerkennung von Orten als Kur- oder sonstige Erholungsorte sowie aus den Raumordnungsplänen der Länder i.S.v. § 7 ROG. In ihnen sind Räume und Gemeinden mit Funktionen für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr mit der Folge einer Bindungswirkung für andere Planungsträger nach § 4 Abs. 1 ROG genannt.

Die Reichweite derartiger Satzungen kann sich auch auf den unbeplanten Innenbereich erstrecken. Für die Satzung müssen Gründe vorliegen. Genauer gesagt muss von der Begründung oder Teilung von Wohneigentum eine Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebietes ausgehen. Dies ist vor dem Hintergrund der Erfahrung zu sehen, dass in solchen meist landschaftlich attraktiven Gebieten ansonsten dem Fremdenverkehr dienende Räume durch die Begründung von Wohneigentum in

Zweitwohnungen umgewandelt werden würden und mit der Schaffung neuer Räumlichkeiten die Zersiedelung der Landschaft gefördert werden würde.

Die Zulässigkeit von baulichen Anlagen im Sinne von § 29 BauGB im **unbeplanten Innenbereich** regelt § 34 BauGB. Der unbeplante Innenbereich umfasst im Zusammenhang bebaute Ortsteile, die noch nicht mit einem qualifizierten Bebauungsplan überplant worden sind oder in denen dies im Hinblick auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung auch nicht notwendig ist. Die Zulässigkeit von Vorhaben wird nach den örtlichen Gegebenheiten als Maßstab zur Wahrung der geordneten städtebaulichen Entwicklung beurteilt. Über den Begriff des „sich Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung“ als planungsrechtlicher Vergleichsnorm wird neu hinzukommender Bebauung das zugestanden, was die vorhandene Bebauung quasi gewohnheitsrechtlich prägt. Dabei ist der Regelungsgehalt des § 34 BauGB weitgehend statisch und nur durch Gesetze veränderungsfähig und stellt keineswegs einen vollwertigen Ersatz für einen Bebauungsplan dar. Über seine Regelungsmöglichkeiten kann zwar der Großteil unerwünschter Fehlentwicklungen vermieden, aber keine Entwicklung in Richtung einer städtebaulich erwünschten Veränderung im Sinne einer planmäßigen Fortentwicklung gewährleistet werden.

Freizeit- oder erholungsrelevante Einrichtungen müssen sich den o.g. Regeln des sich Einfügens unterwerfen. Das heißt, sie werden im unbeplanten Innenbereich i.d.R. zulässig sein, wenn sie von ihrem Gewicht her kein Planbedürfnis auslösen und in der näheren Umgebung entsprechende Einrichtungen bereits vorhanden sind (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB) bzw. in der einem Gebietstyp der BauNVO entsprechenden homogenen Umgebung die entsprechende Analoge zu den zulässigen oder ausnahmsweise zulässigen Anlagen der BauNVO für den vorliegenden Gebietstyp gehört (§ 34 Abs. 2 BauGB).

Der **Außenbereich** nach § 35 BauGB ist der Bereich, der außerhalb der Geltungsbereiche qualifizierter Bebauungspläne und der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegt und wird in insoweit nur negativ bestimmt. Ihm kommt eine Art „Auffangfunktion“ zu, unter die alle Bereiche fallen, die nicht anderweitig definiert sind. Der Außenbereich dient anders als der unbeplante Innenbereich und ein Großteil der Bebauungsplanungen prinzipiell nur in sehr begrenztem Umfang der baulichen Nutzung und wird für die Landwirtschaft, den Naturschutz, aber auch die Erholung reserviert. Entsprechende Vorhaben sind gemäß § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert und müssen genehmigt werden, wenn ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen (z.B. fachgesetzliche Unterschutzstellungen, Ziele der Raumordnung). Sonstige Vorhaben können nach § 35 Abs. 2 BauGB genehmigt werden, wenn sie keine öffentlichen Belange beeinträchtigen, die

in Abs. 3 aufgelistet sind (z.B. abweichende Darstellungen im Flächennutzungsplan oder einem Fachplan aber auch Beeinträchtigung des Erholungswertes einer Landschaft).

Vorhaben, die von ihrem Zweck her die Funktion des Außenbereiches als Erholungslandschaft für die Allgemeinheit erschließen, sind privilegiert. Dies können etwa öffentliche Ski- oder Wanderhütten sein. Nicht privilegiert sind der privaten Gewinnerzielung dienende Hotel- oder Liftanlagen.

Informelle Programme und Pläne dienen dazu, städtebauliche Aktivitäten, sonstige stadtentwicklungsplanerische Vorstellungen sowie innergemeindliche Fachplanungen zielgerichtet zusammenzufassen. Sie sind damit als Vorbereitung oder Ergänzung der Bauleitplanung zu verstehen, von der zumindest eine gewisse interne Bindungswirkung ausgeht. Mit dem BauROG wurde in § 1 Abs. 5 BauGB die Nr. 10 eingefügt, womit auch „die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind.

Ein Großteil der Erholung bzw. des Tourismus wird sich jenseits der reinen Bodennutzung bewegen und lediglich eine Nutzung sein, die sich einer Hauptnutzung (z.B. Fläche für die Landwirtschaft, Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft) unterordnet. Dies trifft etwa für die Nutzung als Wanderweg, zum Schwimmen, zum Radfahren oder Autofahren zu. In derartigen Fällen kann die Kommune versuchen, über ein gesamt- oder teilgemeindliches Erholungs- und Tourismuskonzept oder Ähnliches den Strom der Erholungssuchenden in geordnete Bahnen zu lenken oder den Aspekt Erholungsvorsorge zum Bestandteil eines Stadtentwicklungskonzeptes zu machen. Die bodennutzungsbezogenen Aussagen fließen dann gemäß § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB in die städtebauliche Abwägung der Bauleitplanung ein.

Eine Möglichkeit, auch nicht bodennutzungsbezogene Planungsinhalte im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen, bieten die **städtebaulichen Verträge** nach § 11 BauGB bzw. der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB. § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erlaubt demnach Verträge zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele. Daher könnten auch erholungsrelevante Grundstücksnutzungen oder auch Vermarktungsfragen, Bettenbelegungen in Beherbergungsbetrieben usw. näher geregelt werden.

Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten

Im **Flächennutzungsplan** können gemäß § 5 Abs. 2 BauGB insbesondere dargestellt werden:

- „2. Die Ausstattung des Gemeindegebietes mit Einrichtungen und Anlagen [...] mit sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie die Flächen für Sport- und Spielanlagen.“
- „5. die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe.“

Die Palette an Darstellungsmöglichkeiten bleibt nicht auf die in § 5 BauGB genannten Optionen beschränkt („insbesondere“), obgleich darauf geachtet werden muss, dass der Flächennutzungsplan seiner Lenkungsfunktion für die verbindliche Bauleitplanung nur nachkommen kann, wenn die entsprechende Darstellung auch festgesetzt werden kann. Daher wären auch andere Darstellungen denkbar, so etwa die Darstellung von

Tabelle 1: Erholungsrelevante Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB

Festsetzung	Erholungsrelevanz
<i>Flächen für Nebenanlagen</i> (Nr. 4)	Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen von untergeordneter Bedeutung möglich, die in erster Linie den Bewohnern der baulichen Hauptanlage dienen müssen.
<i>Flächen für den Gemeinbedarf</i> (Nr. 5)	Flächen für Sport- und Spielanlagen möglich. Diese Anlagen können auch unabhängig von Gemeinbedarfsflächen und Grünflächen festgesetzt werden..
<i>Festsetzung eines besonderen Nutzungszweckes von Flächen, der durch besondere städtebauliche Gründe erforderlich wird</i> (Nr. 9)	Hotelanlagen, Ausflugslokale, Aussichtstürme etc. Entscheidend für eine derartige Festsetzung ist stets, dass eine bestimmte Nutzung einer Fläche aus städtebaulichen Gründen auf einer anderen Fläche eine Folge- oder komplementäre Nutzung erfordert, also ein enger räumlicher Zusammenhang besteht. (Ver- und Entsorgung bzw. Verkehr) Eine derartige Festsetzung kann Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB auslösen.
<i>Öffentliche oder private Grünflächen</i> (Nr. 15)	Zweckbestimmung Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplatz möglich. Für Vereinsheime oder andere bauliche Anlagen sind eigene Festsetzungen erforderlich.
<i>Flächen für Gemeinschaftseinrichtungen</i> (Nr. 22)	Freizeiteinrichtungen möglich (gemeinschaftlich nutzbare Flächen eines Wohngebietes)

Wohnbauflächen mit besonderer touristischer Prägung (Gebiet mit Fremdenverkehrsfunktionen, Kurgebiet usw.) oder eine Überlagerung von Flächen für die Land- und Forstwirtschaft mit einer Darstellung Fläche von besonderer Bedeutung für die Naherholung.

Im Flächennutzungsplan bietet sich auch das Instrumentarium der Kennzeichnung an. Das Ziel bei dieser „Soll-Vorschrift“ besteht in einer Hinweiskfunktion auf die besondere Beschaffenheit einer Fläche, die bei der Wahl der künftigen Nutzung zu beachten ist (§ 5 Abs. 3 BauGB; z.B. Flächen, die besonders vom Tourismus geprägt sind bzw. für die Erholung vorzusehen sind). Im **Bebauungsplan** können gemäß § 9 Abs. 1 BauGB aus städtebaulichen Gründen bestimmte Inhalte festgesetzt werden, die dem abschließenden Katalog der Ergänzungsnormen der § 9 Abs. 1 Nr. 1-26 BauGB i.V.m. der BauNVO entnommen werden können. Dabei ist festzuhalten, dass die einführenden Festsetzungsmöglichkeiten der Nummern 1-3 (Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, überbaubare Grundstücksflächen, Ausmaße der Baugrundstücke usw.) für alle Nutzungen gelten und auch für erholungsbedingte bauliche Anlagen gültig sind. Es gibt jedoch auch eine Reihe von Festsetzungen, die sich speziell auf die Erholung beziehen und die im Folgenden näher erläutert werden.

Rechtsverordnungen auf der Grundlage von § 2 Abs. 5 BauGB

Auf der Grundlage von § 2 Abs. 5 BauGB kann der Bund Rechtsverordnungen erlassen, die die erläuterten Regelungsmöglichkeiten der Bauleitpläne (insbesondere die in § 5 Abs. 2 BauGB genannten Darstellungsmöglichkeiten und die in § 9 Abs. 1 BauGB aufgeführten Festsetzungsmöglichkeiten) näher konkretisieren. In diesen Bereich fallen die BauNVO, die PlanzV und die WertV, wobei letztere für die hier relevante Thematik unerheblich ist.

Die **BauNVO** enthält für den Flächennutzungsplan vier Bauflächentypen (§1 Abs. 1 BauNVO) zur Darstellung der allgemeinen Art der baulichen Nutzung und für Bebauungspläne (fakultativ auch für den Flächennutzungsplan) gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1-10 BauNVO Baugebietstypen, die in den §§ 2-11 BauNVO näher aufgeschlüsselt werden.

Speziell auf Tourismus oder Erholungsplanung abzielende Regelungsmöglichkeiten bestehen außer den Sondergebieten nach §§ 10 und 11 Abs. 2 BauNVO nicht, sind jedoch im Flächennutzungsplan (kein erschöpfender Regelungskatalog des § 5 Abs. 2 BauGB) und im vorhabenbezogenen Bebauungsplan (nicht an § 9 Abs. 1 BauGB sowie BauNVO und PlanzV gebunden) denkbar.

Mit der Wahl eines Baugebietstypes werden die Art der baulichen Nutzung und die zulässigen Anlagen genau festgesetzt. Im Bauleitplanverfahren muss darüber befunden werden, welche der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen konkret zulässig sein sollen. Unter diesen Ausnahmetatbeständen finden sich i.d.R. gerade die erholungsrelevante Nutzungen.

Hinsichtlich der hier relevanten Fragestellung Erholungsvorsorge können in den einzelnen Baugebietstypen entsprechende Anlagen wie folgt zugelassen werden:

Tabelle 2: Zulässigkeit erholungsrelevanter Anlagen in Baugebietstypen gemäß BauNVO

Baugebietstyp	Erholungsrelevante Anlagen zulässig	Erholungsrelevante Anlagen ausnahmsweise zulässig
<i>Kleinsiedlungsgebiete</i> (§ 2 BauNVO)		Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke
<i>Reine Wohngebiete</i> (§ 3 BauNVO)		Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke können ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sie den Bedürfnissen der Bewohner dienen. Kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes können ausnahmsweise zugelassen werden.
<i>Allgemeine Wohngebiete</i> (§ 4 BauNVO)	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes.	Betriebe des Beherbergungsgewerbes.
<i>Besondere Wohngebiete</i> (§ 4a BauNVO)	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes.	
<i>Dorfgebiete</i> (§ 5 BauNVO)	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes.	
<i>Mischgebiete</i> (§ 6 BauNVO)	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes.	
<i>Kerngebiete</i> (§ 7 BauNVO)	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes.	
<i>Gewerbegebiete</i>	Anlagen für sportliche Zwecke.	Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche

(§ 8 BauNVO)		Zwecke.
<i>Industriegebiete</i> (§ 9 BauNVO)		Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.
<i>Sondergebiete, die speziell der Erholung dienen</i> (§ 10 BauNVO)	Insbesondere Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete in Betracht, auch Ferienparks möglich. Der Eigenart des Gebietes entsprechende, seiner Versorgung dienenden Anlagen sowie Sportanlagen.	
<i>Sonstige Sondergebiete</i> (§ 11 Abs. 2 BauNVO) darunter Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung	Ausschließlich in dem spezifischen Sondergebiet vorgesehene Anlagen (also z.B. i.V.m. einer Fremdenverkehrssatzung nach § 22 BauGB keine Wohnungen)	

2.1.3 Bundesnaturschutzgesetz

Über das **Bundesnaturschutzgesetz** (BNatSchG) ist das Instrumentarium zur Sicherung und Durchsetzung der Belange der Naherholung, Ferienerholung und sonstiger Freizeitgestaltung fachbezogen und differenziert dargelegt. Durch den anthropozentrischen Ansatz des BNatSchG kommt zum Ausdruck, dass Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft mit dem Ziel der nachhaltigen Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft nicht allein als Lebensgrundlage des Menschen allgemein, sondern auch als Voraussetzung für seine Erholung (§ 1 Abs. 1 BNatSchG) Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist. Es besteht die grundsätzlich gemeinsame Zielstellung von Erholung und Naturschutz, in letzter Konsequenz zur Verbesserung der Lebensqualität des Menschen und seinem Wohlergehen beizutragen, womit ein Konflikt zwischen dem Menschen und seiner natürlichen Umgebung angesprochen ist.

Das Ziel der Nutzung der Landschaft zum Zwecke der Erholung wird durch folgende **Grundsätze des Naturschutzes** unterstrichen:

- § 2 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG legt als Grundsatz des Naturschutzes und der Landschaftspflege fest, dass unbebaute Bereiche auch als Voraussetzung für Erholung in Natur und Landschaft zu erhalten sind.

- § 2 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG formuliert, dass für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung in ausreichendem Maße nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten sind.
- Des Weiteren legt § 2 Abs. 1 Nr. 12 als Grundsatz fest, dass der Zugang zu Landschaftsteilen, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung besonders eignen, zu erleichtern ist.

Konkretisierungen dieser Grundsätze der Erholungsvorsorge finden sich in § 27 BNatSchG, der das Betreten der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Grundflächen zum Zwecke der Erholung gestattet (**Betretungsrecht**) und § 28 BNatSchG, der die öffentliche Hand verpflichtet, in ihrem Eigentum oder Besitz stehende **Grundstücke**, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung eignen **in angemessenem Umfang für die Erholung bereitzustellen**, sofern dieses nicht mit der öffentlichen Zweckbindung der Grundstücke unvereinbar ist. Dabei sollen insbesondere Ufergrundstücke, Grundstücke mit schönen Landschaftsbestandteilen und Grundstücke, über die sich der Zugang zu nicht oder nicht ausreichend zugänglichen Wäldern, Seen oder Meeresstränden ermöglichen lässt Berücksichtigung finden. Die Einzelheiten des Betretungsrechts regeln die Länder.

§ 12 BNatSchG eröffnet die Möglichkeit, **Schutzkategorien** für Flächen und Objekte festzulegen. Flächen können demnach als Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet und Naturpark sowie einzelne Objekte als Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil unter Schutz gestellt werden, der je nach Schutzkategorie in seiner Striktheit differiert. Der Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Erhaltung der Artenvielfalt, die Sicherung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie Seltenheit, besondere Eigenart oder hervorragende Schönheit sind die wesentlichen im BNatSchG genannten Schutzzwecke. Diese Schutzzwecke, die gleichzeitig dem Naturschutz wie auch der Erholungsvorsorge dienen, zeigen das Spektrum der konkurrierenden aber auch der sich gegenseitig ergänzenden Aufgaben, die durch die Landschaftsplanung zu erfüllen sind.

Ausdrücklich Erholungszwecken dienen dabei Landschaftsschutzgebiete (gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) und Naturparks. Letztere sind neben ihrer landschaftlichen Eignung als Erholungsgebiet sogar nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung für Erholung oder Fremdenverkehr vorgesehen (§ 16 Abs. 1 Nr. 3-4 BNatSchG) und sollen entsprechend ihres Erholungszweckes geplant, gegliedert und erschlossen werden (Abs. 2).

Naturschutzgebiete und Nationalparks dürfen bzw. sollen demgegenüber nur unter der Voraussetzung der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, dass es der Schutzzweck erlaubt (§ 13 Abs. 2 Satz 2 bzw. § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).

Für die übrigen Schutzkategorien (Biosphärenreservate nach § 14a, Naturdenkmäler nach § 17 und Geschützte Landschaftsbestandteile nach § 18 BNatSchG) sind keine erholungsspezifischen Aussagen definiert. Dennoch sind die Biosphärenreservate für die Erholungsvorsorge von Bedeutung. Biosphärenreservate sind von der UNESCO anerkannte gewachsene Kulturlandschaften des MAB-Projektes (Man and the Biosphere). In diesen sollen beispielhafte Modelle entwickelt werden, wie der Mensch durch behutsamen, nachhaltigen Umgang mit Landschaft und natürlichen Ressourcen einmalige Landschaftsräume bewahren und dennoch ein Auskommen finden kann. Demnach berücksichtigen die besonderen Schutzzonen und -kategorien auch die Erholungsfunktion der Biosphärenreservate.

Eine **Untersagung** und Reglementierung von Freizeitaktivitäten ist im Regelfall **nur in besonders geschützten Teilen von Natur und Landschaft** (Schutzgebieten) möglich. Sämtliche „Schutzgebietsverordnungen können sportliche Aktivitäten (...) untersagen oder von einer zusätzlichen naturschutzrechtlichen Erlaubnis abhängig machen.“ (Winkelmann/Wilken 1998, S.110f). Das Naturschutzrecht bietet weite Handlungsspielräume zur Erholungsvorsorge durch die **Steuerung von Sport- und Freizeitaktivitäten**, etwa in Kombination mit dem Wasserrecht die Steuerung des Wassersports mittels Ausweisung von Schutzgebieten auf Wasserflächen und an Uferbereichen.

Mit der Einführung des **Biotopschutzparagraphen § 20 c** in das BNatSchG wurde ein neues Sicherungselement zur Erhaltung gefährdeter Lebensräume ins Leben gerufen. Bestimmte Biotope wie Moore, Sümpfe, Röhrichte, naturnahe und unverbaute Bach- und Flussabschnitte, Verlandungsbereiche stehender Gewässer oder offene Felsbildungen sind vom Gesetz geschützt. Der hierdurch vermittelte Schutz wirkt als gesetzlicher Biotopschutz unmittelbar, ohne dass es eines weiteren behördlichen Aktes (Schutzgebietsausweisung) bedarf. Alle Maßnahmen und Handlungen, die zu einer erheblichen und nachhaltigen Beeinträchtigung solcher Biotope führen können, sind grundsätzlich verboten. Dies gilt auch für die Erholungsnutzung.

Das Naturschutzrecht hält mit der **Landschaftsplanung** (§ 6 BNatSchG i.V.m den LNatSchG) ein dreistufiges Planungssystem vor; in Form der landesweiten Landschaftsprogramme, der regionalen Landschaftsrahmenpläne und der örtlichen Landschaftspläne.

Landschaftsplanung ist nicht nur das Planungsinstrument für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern zugleich auch eine sektorale Fachplanung für freiraumbezogene Erholung (Stadler 1996). Die Aufgabe der Landschaftsplanung besteht nicht nur darin, Schutzgebiete zur Erhaltung seltener bzw. gefährdeter Tier- und Pflanzenarten bzw. deren Lebensgemeinschaften zu schaffen. Das Hauptziel der Fachplanung Erholung ist vielmehr auch die Erhaltung und Entwicklung der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum. Auch Kiemstedt et al. (1997) definieren als einen der Aufgabenschwerpunkte der Landschaftsplanung, neben der Erfassung und Bewertung des Naturhaushaltes, die Erarbeitung von Vorschlägen zur nachhaltigen Entwicklung des Schutzgutes Natur- und Landschaftserleben.

Wenn Landschaftsplanung diesem Auftrag gerecht werden soll, hat sie nach Summerer (1993) folgenden Ansprüchen zu genügen:

- „Erholungsvorsorge im Rahmen der Erstellung des Landschaftsplans soll die Räume herausarbeiten, die auf Grund ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft das Erleben in der Natur ermöglichen, ohne dadurch unzumutbar belastet zu werden. Zugleich sind die erkannten, weniger attraktiven Kulturlandschaften zu entwickeln.
- Erholungsvorsorge soll Überlastungstendenzen in Erholungsräumen erkennen und Vorschläge zur Entlastung erarbeiten. Vorrang haben dabei die besonders schutzwürdigen Lebensräume.
- Erholungsvorsorge muss Vorschläge zur Nutzung des Raumes für die Erholung immer aus der Kenntnis der ökologischen Systemzusammenhänge heraus entwickeln. Nur so sind Spannungsfelder und Konflikte zwischen Naturschutz und Freizeit oder Erholung frühzeitig zu erkennen und zu bereinigen.“

Die Zielverwirklichung erfolgt in der Landschaftsplanung zunächst über die gesetzlich geschützten Flächen (§§ 12ff BNatSchG), aber auch wertvolle Kulturlandschaft sowie Grünzüge und stadtnahe Grünflächen werden einbezogen. Die fachliche Aufgabe umfasst daher nicht nur die freie Landschaft, sondern auch den Freiraum im besiedelten Bereich. Ebenso ist Gegenstand nicht nur die Natürlichkeit und Naturnähe im Sinne von Unbeeinflusstsein durch den Menschen. Es geht auch um kulturelle Elemente in der Landschaft und um Harmonie in der Beziehung zwischen Technik und Natur.

Zur Entlastung überlasteter Gebiete sind geeignete neue Erholungsräume zu ermitteln, abzugrenzen und zu schaffen. Es sollen unter Einsatz planerischer Mittel die freiraumbezogenen Erholungsaktivitäten entwickelt und gestaltet werden. Der Landschaftsplan wird dadurch zum Einrichtungs- und Gestaltungsplan für das Erholungswesen, d.h. zu einem geeigneten Instrument zur Regelung von Freizeit und Erholungsaktivitäten. So sind Landschaftspläne ausdrücklich für solche Gebiete vorgeschrieben, in denen sol-

che Aktivitäten vorhanden oder zu erwarten sind. Entsprechend ihrer Zielbestimmung hat die Erholungsplanung zugleich dafür zu sorgen, dass sich die negativen Auswirkungen der Erholungsaktivitäten, einschließlich des Erholungsverkehrs und des Tourismus auf Natur und Landschaft in Grenzen halten, vorhandene Belastungen sind abzubauen und künftige zu vermeiden.

Im Rahmen der Landschaftsplanung sind somit für das Erleben von Natur und Landschaft im Einzelnen zu ermitteln:

- Gebiete mit Bedeutung für das Natur- und Landschaftserleben,
- Beeinträchtigungen durch vorhandene und geplante Nutzungen (einschließlich der Freizeit- und Erholungsnutzung),
- Möglichkeiten zur Minderung vorhandener oder Vermeidung voraussehbarer Beeinträchtigungen,
- Entwicklungsziele für die Erlebnisqualität im besiedelten und unbesiedelten Bereich sowie
- Erfordernisse und Möglichkeiten zur Entwicklung der Erlebnisqualität, einschließlich der Erreichbarkeit geeigneter Räume (*Kiemstedt et al. 1997*).

Die Landschaftsplanung hat im Hinblick auf die naturbezogenen Erholungsaktivitäten sehr unterschiedliche Aufgaben wahrzunehmen. Für die Ansprüche der „ruhigen Erholung“ geht es um die Sicherung und Entwicklung entsprechender Angebote, die Festsetzung von Erschließungsgrenzen, die Verhinderung von Massenandrang und das Fernhalten von Störungen durch andere Nutzungen und andere Erholungsaktivitäten. Bei den auf einzelne Naturfaktoren gerichteten, technisierten, stark infrastruktorientierten Aktivitäten (Skilaufen, Surfen, Boot fahren, Golf usw.) steht die Verhinderung von Überlastungen der Naturgrundlagen, die Vermeidung von Beeinträchtigungen anderer Ökosystemfunktionen und von Störungen anderer Raumnutzungen (z.B. Wohnen) im Vordergrund.

Von großer Bedeutung für den Freiraumschutz ist die **Eingriffsregelung** (§ 8 und § 8a BNatSchG), da mit ihr der Flächenverbrauch begrenzt werden soll. Philosophie der Eingriffsregelung ist es, Freiräume nicht als „Rest“ der Siedlungsentwicklung, sondern „Baustein“, wesentliches Element der Stadt- und Regionalentwicklung zu betrachten (*Selle 1999*). Voraussetzung für die Anwendung der Eingriffsregelung ist die Quantifizierung des Wertes von Freiräumen. Mit der Möglichkeit der Bündelung von Ersatzmaßnahmen wurden die Handlungsmöglichkeiten erweitert und können sogar zusammenhängende Freiraumsysteme geschaffen werden.

Die städtebaulichen Regelungen der Eingriffsregelung sind mit dem BauROG direkt ins BauGB übernommen worden (§ 1a Abs. 3 BauGB), während die naturschutzrechtlichen Anteile im BNatSchG verblieben.

In der Abwägung zu berücksichtigen sind nun gemäß § 1 Abs. 5 Nr. 7 die in § 1a Abs. 2 Nr. 1-4 BauGB zusammengefassten Belange des Umweltschutzes, nämlich

- Darstellungen von Landschaftsplänen und anderen Fachplänen,
- Vermeidung und Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft,
- die Erhaltungsziele oder Schutzzwecke von FFH-Gebieten bzw. der Vogelschutzrichtlinie sowie
- die Bewertung von Umweltauswirkungen aus Umweltverträglichkeitsprüfungen.

§ 8a BNatSchG in seiner neuen Fassung verlangt von der Kommune in Wahrnehmung ihres Planungsauftrages zugleich über ein Maßnahmenkonzept zur Bewältigung potenzieller Eingriffsfolgen zu entscheiden. Es reicht nicht aus, lediglich festzustellen, ob Eingriffe zu erwarten sind, sondern es ist erforderlich, Erwägungen anzustellen, ob und wie sich die festgestellten Folgen sachgemäß bewältigen lassen.

Ein Zurückstellen der Belange von Natur und Landschaft gegenüber anderen Belangen bedarf besonderer Rechtfertigung, die Belange sind genau zu benennen. Das Gewicht der Belange von Natur und Landschaft wiegt dabei umso schwerer, je weniger für Vermeidung und Ausgleich getan werden soll.

Durch die räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich können ökologisch sinnvollere und ökonomisch (v.a. im Hinblick auf die Bodenpreise) preiswertere Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle als am Ort der Beeinträchtigung vorgesehen werden. Damit sind sowohl das Öko-Konto-Konzept als auch die Nutzung der Ausgleichsflächen zur Schaffung eines Biotopverbundsystems zulässig.

Auch mit der Neuregelung wurde am Verursacherprinzip der Eingriffsregelung fest gehalten, verpflichtet § 135a Abs. 1 BauGB doch den Eingriffsverursacher zur Durchführung der Kompensationsmaßnahmen. Die Kommunen haben als Träger der Bauleitplanung lediglich die zur Umsetzung der Verpflichtungen erforderlichen planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen bzw. die Umsetzung der Maßnahmen ersatzweise anstelle des originär verpflichteten Verursachers vorzunehmen, wenn Ausgleichsmaßnahmen im sonstigen Plangebiet Eingriffsgrundstücken zugeordnet worden sind.

2.1.4 Verkehrsrecht

Hinsichtlich des von Erholungssuchenden verursachten Verkehrs ist festzustellen, dass ein rechtliches Instrumentarium, aus welchem Rahmenbedingungen für einen umweltverträglichen Freizeitverkehr direkt abgeleitet werden könnten, nicht existiert. Alle Maßnahmen wie etwa die Förderung bestimmter Verkehrsarten (bspw. Radverkehr) oder Verkehrszwecke (bspw. erholungsorientierter ÖPNV) beruhen i.d.R. auf politisch motivierten Intentionen einzelner Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen oder aber auf regionalen bzw. lokalen Programmen und Plänen. Es bleibt festzuhalten, dass Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung dann zu einer Verkehrsinduzierung beitragen, wenn eine Befriedigung spezifischer Bedürfnisse Alternativen zulässt, die insbesondere mit motorisierten Verkehrsmitteln schnell zu erreichen sind.

Da die Auswirkungen des Verkehrs auf die Funktion Erholung durch direkte Einwirkungen (etwa Zerschneidungswirkung von Verkehrsstrassen) wie auch durch indirekte Beeinträchtigungen (etwa Immissionen von angrenzenden oder entfernten Verkehrswegen) erheblich sind, werden hinsichtlich der Betroffenheit von Erholungssuchenden durch den allgemeinen Verkehr nachfolgend auch die gesetzlichen Bestimmungen auf ihre Vorsorgerelevanz zum Schutz von Erholungsgebieten bzw. -einrichtungen überprüft. Die wesentlichen Gesetze werden dabei bewusst auch dann erwähnt, wenn sie keine Aussagen zur Erholung treffen, was auf Mängel hindeutet, die es u.U. zu beheben gilt.

Somit ist das Themenfeld Verkehr in zwei Wirkrichtungen zur unterteilen: Verkehr - Erholung (bzw. Erholungssuchende als Betroffene) und Erholung - Verkehr (bzw. Erholungssuchende als Verursacher). Diese Unterteilung schließt nicht aus, dass ein Erholungssuchender je nach Zeit, Ort oder Aktivität sowohl Betroffener als auch Verursacher der Umweltauswirkungen des Verkehrs sein kann.

Bundesverkehrswegeplanung / Bundesfernstraßenbedarfsplanung

Der Bundesverkehrswegeplan (BVwP) wird alle fünf Jahre erarbeitet und stellt den Bedarf an Verkehrswegen für die Verkehrsträger Straße, Schiene, Binnenschifffahrt und Luftverkehr auf Grundlage fundierter Analysen und Prognosen dar.

Dieses Instrument besitzt keinen Gesetzesrang. Auf den BVwP aufbauend werden Bundesfernstraßenbedarfspläne und -ausbaupläne sowie seit Mitte der 90er Jahre der Bundesschienenwegeausbauplan gesetzesgleich verabschiedet. In Zukunft sollen sie parallel alle fünf Jahre fortgeschrieben werden.

Im Rahmen der Bewertung neuer Fernverkehrsprojekte des Bundes werden alle größeren Neu- und Ausbauprojekte (größer 10 km Länge) bewertet. Im Einzelnen findet eine „städtebauliche Beurteilung“, eine „ökologische Beurteilung“ und eine „gesamtwirtschaftliche Bewertung“ statt. In keinem Kriterium findet sich ein expliziter Hinweis auf Erholung. Exemplarisch seien hier Lärm und Luftschadstoffe erwähnt, bei denen die Kostenkomponente „Erholungsqualitätsminderung durch Emissionen“ fehlt.

Grundlage für die Bundesverkehrswegebedarfsplanung ist der „durchschnittliche tägliche Verkehr“ (DTV) sowie seine prognostizierten Zuwächse. Für die Verkehrsprognose wird ein mittlerer Werktag herangezogen, so dass einzelne Verkehrsspitzen, bspw. in der Ferienzeit, nicht berücksichtigt werden. Die Wachstumsprognosen für Verkehr beziehen sich auf alle Verkehrszwecke. Erholungsverkehr ist darin enthalten, wird jedoch nicht hervorgehoben. Insofern ist auch der durch den Verkehrswegebau induzierte Erholungsverkehr nur eine Folge der allgemeinen, unspezifischen Wachstumserwartungen. Das Problem besteht darin, dass es keine Politikstrategie zur Dämpfung des allgemeinen Verkehrswachstums gibt. Gäbe es eine solche Strategie, würde sie sich auch auf den Erholungsverkehr auswirken bzw. könnte für den Erholungsverkehr spezifiziert werden.

Bundesfernstraßenrecht

Als bedeutendster Einflussfaktor im Spannungsfeld Erholung und Verkehr ist zweifelsohne der Kfz-Verkehr zu sehen. Dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) als Bestandteil des Bundesfernstraßenrechts kommt insofern eine herausragende Stellung zu. Weder finden sich in diesem Gesetzeswerk Hinweise oder Stellungnahmen zur Erholung und Erholungsvorsorge noch werden diese Problemfelder in den begleitenden Gesetzen und Verordnungen wie dem Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahn und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz) oder der Verordnung über Kreuzungsanlagen im Zuge von Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßenkreuzungsverordnung-FStrKrV) erwähnt.

Die Richtlinie für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz geht lediglich indirekt auf die relevante Problemstellung ein: In Nr. 7 „Räumlicher Umfang der Planfeststellung“ wird angegeben, dass sich die Planfeststellung auf Folgemaßnahmen wie Verlegung von Wegen und Gewässern, die auf Grund des Straßenbauvorhabens notwendig werden, erstreckt (*Fickert 1976*). Weitere Aussagen, etwa zur Qualität oder zu Messverfahren, die den auszugleichenden Verlust quantifizieren, werden nicht getroffen.

Hinzuweisen ist auf den Immissionsschutz im Zusammenhang mit dem Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen, der auch für Bundesverkehrswege gilt (§ 50, §§ 41-43 BImSchG sowie die 16. BImSchV). Die 16. BImSchV enthält Lärm-Immissionsgrenzwerte für Kurgebiete, Friedhöfe, Kleingärten und Parks, die erforderlichenfalls durch bauliche Maßnahmen an der Straße einzuhalten sind.

Auch Erholungsgebiete in Natur und Landschaft unterliegen im Prinzip dem Schutz des BImSchG, denn geschützt werden durch § 41 BImSchG nicht nur stöempfindliche Baugebiete sondern auch die Allgemeinheit. Problematisch ist allerdings, dass es infolge der Ausgestaltung des § 41 BImSchG und der darauf beruhenden 16. BImSchV keine bindenden Grenzwerte für zumutbare Lärmbelastungen in Erholungsgebieten gibt, die notfalls auch mit baulichem Schallschutz eingehalten werden müssten. Hier besteht ein großes rechtliches Defizit, weil Erholungsgebiete nur allzu leicht durch neue Trassen verlärmert und entwertet werden können. Weder der Trennungsgrundsatz nach § 50 BImSchG noch ökologische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 BNatSchG haben bislang wirksam zum Schutz von Erholungsgebieten beigetragen.

Straßenverkehrsrecht

Das für Verkehrsteilnehmer einerseits und Straßenverkehrsbehörden andererseits unmittelbar relevante „Grundgesetz des Straßenverkehrs“, die Straßenverkehrsordnung (StVO), geht unmissverständlich auf den Tatbestand Erholung in § 45 „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen“ ein. In den maßgeblichen, unmittelbar anwendbaren Bestimmungen wird auf die mögliche Betroffenheit von Erholungssuchenden reagiert:

- Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen des Schutzes von Gewässern und Heilquellen (§ 45 Abs. 1 Satz 4) sowie in Bade- und heilklimatischen Kurorten, in Luftkurorten, in Erholungsorten von besonderer Bedeutung, in Landschaftsgebieten (z.B. Naturparke) und Ortsteilen, die überwiegend der Erholung dienen (§ 45 Abs. 1a Satz 1-4; VwVO zur StVO VII.) und in unmittelbarer Nähe von Erholungsstätten außerhalb geschlossener Ortschaften (§ 45 Abs. 1a Satz 6) beschränken (Nachtfahrverbote, Ausschluß bestimmter Verkehrsarten) oder verbieten (ganztägige Fahrverbote), wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können.
- Erweitert werden die Bestimmungen durch grundsätzliche Aussagen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen.
- Bei der Sondernutzung von Straßen („Übermäßige Straßenbenutzung“) ist auf das Erholungs- und Ruhebedürfnis der Bevölkerung besondere Rücksicht zu nehmen (VwVO zu § 29 Abs. 2 Satz 3).

Daneben können verursacherbezogene Immissionen durch indirekte Maßnahmen verringert werden. Als wesentliche Beeinflussungsmöglichkeiten gelten:

- Parkraumrestriktionen (§§ 45 und 46),
- Einrichtung von Tempo-30-Zonen aus Gründen des Lärmschutzes (§ 41 Abs. 2, Z. 274.1/274.2; § 45),
- Einrichtung von Verkehrsberuhigten Bereichen (§ 42 Abs. 4a, Z. 325/326),
- Einrichtung von Fußgängerbereichen (§ 40, Z. 242/243),
- Verbindliche Schulung über lärmindernde Fahrweisen bei der Fahrerlaubnisprüfung (§ 6 StVO).

Eisenbahngesetze

Wesentliches Element der Eisenbahngesetze ist das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und die Bau und Betrieb regelnde Eisenbahnbau- und Betriebsordnung. Einschlägige Aussagen finden sich dort ebenso wenig, wie laut Sachregister in den übrigen Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien und Verträgen.

Der Immissionsschutz der §§ 50 und 41-43 BImSchG sowie der 16. BImSchV gilt auch für Schienenlärm, entfaltet jedoch in Erholungsgebieten mangels bindender Grenzwerte wenig Wirkung.

Personenbeförderungsrecht

Zum Personenbeförderungsrecht zählen das Personenbeförderungsgesetz sowie europäische und nationale Verordnungen, etwa die über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) oder den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab). Weder im Sachverzeichnis noch im Text sind Aussagen zu Freizeit und Erholung zu finden.

Nahverkehrsgesetze der Bundesländer

In den Nahverkehrsgesetzen der einzelnen Bundesländer zur Umsetzung der Bahnstrukturreform wird der Begriff der Erholung bei den Grundsätzen, Anforderungen und Zielen der Gesetze erwähnt. Ziel ist, dass das ÖV-Angebot abends und am Wochenende gestärkt wird, um die Erreichbarkeit von Erholungseinrichtungen bzw. -gebieten sicherzustellen und Freizeitverkehre umweltschonend vom Auto auf Bus und Bahn zu verlagern.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Der Bund gewährt den Ländern seit 1966 (GVFG-Vorläufer) bzw. 1971 Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Eine derartige Finanzhilfe darf der Bund nach Art. 104a Abs.4 GG dann gewähren, wenn dies

- der Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) dient
- zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft im Bundesgebiet notwendig erscheint
- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich ist.

In ländlichen Räumen wie in Erholungsregionen dienen diese Tatbestände als Legitimation zum Bau oder Ausbau von Verkehrswegen in Trägerschaft des Landes, die nicht nur, aber auch der Freizeit und Erholung als Wirtschaftsfaktoren dienen. Vorsorgeansätze bzw. eine explizite Erwähnung des spezifischen Verkehrszwecks finden sich im Gesetzestext dagegen nicht.

Grundlage für die finanzielle Förderung ist ein Verkehrsentwicklungsplan oder eine ähnliche Konzeption, der die planerischen Zielvorstellungen der Gemeinde enthält und erläutert, welche verkehrlichen Verbesserungen mit den geplanten und zu fördernden Investitionen erreicht werden sollen. Förderfähig ist neben dem Bau von Straßen u.a. auch der Ausbau von Radwegen entlang verkehrswichtiger Straßen, der Bau von ÖPNV-Haltestellen, Bike&Ride-Anlagen oder Schienenverbindungen zu Naherholungsgebieten sowie die Beschaffung von ÖPNV-Fahrzeugen. Hierdurch können auch die Angebote im Erholungsverkehr verbessert werden. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Erholungsvorsorge im Rahmen des GVFG sind grundsätzlich als gut zu bewerten, sie müssen nur konsequent durch die Gemeinden genutzt werden.

Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)

Einschlägige Aussagen zur Thematik finden sich in den Abschnitten 3 und 5 des Bundeswasserstraßengesetzes. Im Abschnitt 3 „Befahren mit Wasserfahrzeugen und Gemeingebrauch“ unter § 5 Abs. 3 „Befahren mit Wasserfahrzeugen“ wird auf die mögliche Beschränkung der Nutzung von Bundeswasserstraßen in schützenswerten Räumen verwiesen: „Das Befahren der Bundeswasserstraßen in Naturschutzgebieten und Nationalparks nach den §§ 13 und 14 des Bundesnaturschutzgesetzes kann durch Rechtsverordnung, die der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erlässt, geregelt, eingeschränkt oder untersagt werden, soweit dies zur Erreichung des Schutzzweckes erforderlich ist.“ (Nr. 17). Der Bundesverkehrsminister hat von dieser Regelung in vier Fällen Gebrauch gemacht:

- Verordnung über das Befahren des Naturschutzgebietes „Helgoländer Felssockel“ vom 13.5.1985 (BGBl. I, S. 776).
- Verordnung über das Befahren der Bundeswasserstraßen in bestimmten Naturschutzgebieten (Naturschutzgebietsbefahrensverordnung-NSGBefV) vom 08.12.1987 (BGBl. I, S. 2538).
- Verordnung über das Befahren der Bundeswasserstraßen in Nationalparks im Bereich der Nordsee (NPNordSBefV) vom 12.2.1992 (BGBl. I, S. 211).
- Verordnung über das Befahren der Bundeswasserstraßen in Nationalparks und Naturschutzgebieten im Bereich der Küste von Mecklenburg-Vorpommern (Befahrensregelungsverordnung Küstenbereich Mecklenburg-Vorpommern-NPBefVMVK) vom 24.6.1997 (BGBl. I, S. 1542).

Zur Frage des umweltverträglichen Baus von Bundeswasserstraßen nimmt Abschnitt 5 „Ausbau und Neubau der Bundeswasserstraßen“ Stellung. Nach § 12 Abs. 7 „Allgemeine Vorschriften über Ausbau und Neubau“ sind „beim Ausbau oder dem Neubau einer Bundeswasserstraße (...) in Linienführung und Bauweise Bild und Erholungseignung der Gewässerlandschaft (...) zu beachten. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind zu bewahren.“

Wie den Erläuterungen zu entnehmen ist, wird eine eigenständige ökologische Aufgabe der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) dadurch nicht begründet. Die aufgezählten Belange sind „lediglich“ zu beachten bzw. im Falle der natürlichen Lebensgrundlagen zu wahren.

Das Befahren von Bundeswasserstraßen mit Wasserfahrzeugen als Gemeingebrauch erstreckt sich nicht automatisch auf Wassersportfahrzeuge, so genannte Kleinfahrzeuge; deren Nutzung wird durch Rechtsverordnung oder Verfügung nach § 6 WaStrG geregelt. *Winkelmann/Wilken* führen hierzu aus, dass der Verkehr mit Schiffen zur Erholungsnutzung grundsätzlich anerkannt ist, aber laut Rechtsprechung nach der so genannten „natürlichen Lebensanschauung“ differenziert werden müsse.

Luftverkehrsrecht

Für das Luftverkehrsgesetz und die zugehörigen Luftverkehrsverordnungen trifft die bereits konstatierte weit gehende Negierung von Erholungsbelangen im Bereich des

Verkehrswesens ebenfalls zu. Es existieren auch in den übrigen bundesrechtlichen Regelungen, Verordnungen und Bestimmungen keine Vorgaben, die eine erholungsfreundliche Entwicklung unterstützen, außer dass bei allen Erlaubnisverfahren nach § 16 LuftVO die zuständigen Naturschutzbehörden zu beteiligen sind, um einerseits den Schutz von Erholungsgebieten (und Naturschutzgebieten) vor Flugverkehr und Fluglärm sowie andererseits vor sportlichen Flugaktivitäten im Hinblick auf die Störfunktion auf wildlebende Tiere zu gewährleisten.

Verkehrsbezogenes Immissionsschutzrecht

Neben den bereits erwähnten Bestimmungen können verursacherbedingte Belastungen durch Verkehr auch durch folgende Regelungen verringert werden. In der Regel greifen derartige immissionsbezogenen Maßnahmen in Bezug auf die Themenstellung nur für Gebäude und Einrichtungen mit Erholungsfunktion.

- Das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) regelt den Lärmschutz beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Straßen oder Schienenwegen. Auf Grundlage eines Gerichtsbeschlusses (so genanntes „Meersburg-Urteil“ vom 22.05.1987) gelten für nicht vorbelastete Wohngebiete die Grenzwerte von 55/45 dB(A). Ein Rechtsanspruch auf Lärmsanierung für bestehende Straßen besteht nicht. Ansprüche werden ab 70/60 dB(A) Lärmbelastung fakultativ durch Entschädigungen für Lärmschutzfenster befriedigt.
- Das so genannte „Fluglärmgesetz“ („Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm“ vom 30.03.1971), das sich mit der störendsten aller punktuellen Verkehrslärmquellen befasst, regelt lediglich den Schutz vor Immissionen in Wohngebieten. Bei vorhandenen Gebäuden sind bauliche Lärmschutzmaßnahmen von den Flugplatzhaltern entsprechend der zonierten Lärmschutzbereiche an Flughäfen zu erstatten.

Erholungsräume werden am ehesten durch Emissionsminderungsansätze geschützt. Hierzu sind zu zählen:

- Die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung regelt die bauartbedingte Einhaltung sowie die regelmäßige Untersuchung/Überprüfung verbindlich festgesetzter Emissionsgrenzwerte (§ 47f Abgase, § 49 Geräusentwicklung und Schalldämpferanlage). In Übereinstimmung mit § 38 BImSchG müssen Kraftfahrzeuge so beschaffen sein, dass ihre Geräusentwicklung das nach dem Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht überschreitet. Diese Regelungen bilden eine Voraussetzung für die Zulassung von Straßenfahrzeugen.
- Gleichartige Regelungen existieren für die übrigen Verkehrsmittel (Schienenverkehrsmittel, Schiffe, Flugzeuge), wobei insbesondere beim Fluglärm derartige Möglichkeiten durch internationale Bestimmungen und finanziellen Ausgleich der Flugzeugbesitzer an die Flughäfenbetreiber unterlaufen werden können.

- Die DIN 18005 - Schallschutz im Städtebau - und die Richtlinien für den Lärm-schutz an Straßen (RLS 90) geben als kommunalen Handlungsrahmen Richt-bzw. Orientierungswerte für die Gebietsplanung sowie den Straßenverkehr vor, die nicht überschritten werden sollen. Da mögliche Verkehrsbeschränkungen und -verbote kein Ersatz für technisch mögliche und finanziell tragbare bauliche Maß-nahmen sein sollen, verlagert sich der Schwerpunkt von einem emissions- zu ei-nem immissionsbezogenen Ansatz mit geringen Wirkungen für den Erholungs-raum.
- Ähnliches trifft für das fakultative Instrument des Lärminderungsplans zu, dessen Maßnahmenteil technische, bauliche, gestalterische, verkehrliche, planerische und organisatorische Ansätze zusammenführt. Nach den Erfahrungen des § 47a BImSchG befasst sich der Lärminderungsplan schwerpunktmäßig mit der Ver-minderung der vom Straßenverkehr ausgehenden Geräuschemissionen.

2.1.5 Sonstige Rechtsgrundlagen

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Auf der Grundlage der europäischen Richtlinie 85/337/EWG wurde 1990 das Gesetz über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVPG) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten von der Bundesregierung erlassen. Zweck des Gesetzes ist es sicherzustellen, dass bei Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, be-schrieben und bewertet werden sowie das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird (§ 1 UVPG). Damit wurde der Notwendigkeit einer effektiveren Ge-staltung der Umweltvorsorge nachgekommen. Mit der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der UVP, die bis zum 14.03.1999 umzusetzen war, werden die Grundsätze für die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter öffentli-cher und privater Projekte in der EU weiter harmonisiert und deren Anwendungsbe-reich auf zusätzliche Projektarten ausgeweitet. Die Errichtung von Feriendörfern, Ho-telkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeher-bergung, für die Bebauungspläne aufgestellt werden, zählt nach der Anlage zu § 3 UVPG zu den UVP-pflichtigen Vorhaben.

Für die Schutzgüter „Landschaftsbild“, das Vielfalt, Eigenart und Schönheit auch als Voraussetzung für die Erholung beinhaltet, sowie „Mensch“, bei dem die Erholungs- und Freizeitfunktion untersucht wird, ist der Bezug zur Erholungsvorsorge offenkundig. Das heißt, im Rahmen einer UVP sind auch die Auswirkungen eines Vorhabens auf den Erholungswert einer Landschaft zu berücksichtigen.

Richtlinienentwurf für eine Plan-UVP

Die EU-Kommission hat im Dezember 1996 einen Richtlinienentwurf für eine strategische Umweltprüfung (**UVP für Pläne und Programme**) vorgestellt. Die europäischen Erfahrungen mit der UVP auf Projektebene sind vielfältig und haben zu qualitativen Verbesserungen bei Projektgenehmigungen geführt. Der Richtlinienentwurf für eine strategische Umweltprüfung auf Plan- und Programmebene ist insofern nichts Neues, sondern eine logische Erweiterung des bestehenden UVP-Systems von der Projektebene hin zur Planungsebene. Da es Intention der UVP ist, Umweltaspekte so früh wie möglich in die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen einzubeziehen und zu berücksichtigen, ist eine Ausweitung der UVP auf Pläne und Programme unerlässlich und passt sich in das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ein. Allerdings wird aus einem Beschluss des Bundesrates von Juli 1997 deutlich, dass der Richtlinienentwurf in der Bundesrepublik bislang überwiegend auf Ablehnung stößt.

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) ist am 5.6.1992 bekannt gegeben worden (Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen vom 21.5.1992 (ABl. EG 1992 Nr. L 206, S. 7ff)). Art. 4 Abs. 1 der FFH-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, anhand vorgegebener materieller Auswahlkriterien für ihren Hoheitsbereich eine Liste schützenswerter Gebiete zu erstellen. Die darin aufzuführenden Gebiete sind in einem speziellen Verfahren von der Europäischen Kommission zu prüfen und in das neu zu konzipierende europaweite Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ als „besondere Schutzgebiete“ zu integrieren. Bestandteile dieses Verbundsystems sollen nach Art. 3 Abs. 1 Unterabsatz 1 FFH-RL auch die bestehenden Schutzgebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie (VRL) (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. EG 1979 Nr. L 103, S. 1) zuletzt geändert durch RL 94/24/EG vom 8.6.1994 (ABl. EG 1994, Nr. L 164, S. 9) sein. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, die Regelungen der FFH-RL binnen zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen. Dies ist für Deutschland inzwischen geschehen (Zweites Gesetz zur Änderung des BNatSchG vom 30.4.1998, BGBl. I, S. 823).

Die Verpflichtung zur Ausweisung von Schutzgebieten hat erhebliche Auswirkungen auf die nationale Raumplanung. Sie kann insbesondere mit beabsichtigten Planungen der Gemeinden in Konflikt treten. Ist eine Unterschutzstellung einmal erfolgt, lassen bei zu erwartenden planungsbedingten erheblichen Beeinträchtigungen der geschützten Gebiete nur die durch Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 19c Abs. 3-5 BNatSchG aufge-

stellten engen Grenzen der Verträglichkeitsprüfung Raum für entgegenstehende Planungen. Die FFH-RL und die VRL stellen an die kommunale Bauleitplanung damit zusätzliche Anforderungen. Diesen Anforderungen können die Kommunen sich nicht durch die Berücksichtigung ihrer künftigen städtebaulichen Ziele bei der Gebietsauswahl entziehen.

In der Diskussion um die Auswahl der FFH-Gebiete treten immer wieder Befürchtungen auf, in einem europäischen Schutzgebiet könnten Sport- und Freizeitaktivitäten eingeschränkt werden. Von einer generellen Einschränkung der Aktivitäten in einem FFH-Gebiet ist nicht auszugehen, da die betreffenden Aktivitäten schon den Schutzzweck des Gebietes beeinträchtigen müssten, was nur im Zuge einer Einzelfallprüfung ermittelt werden kann. Intention der FFH-Richtlinie ist es auch, die Strategie des strengen Flächenschutzes zu überwinden, indem verträgliche Nutzungen in die FFH-Gebiete integriert bzw. weitergeführt werden sollen. Die beiden für Naturschutz und Sport zuständigen Ministerien in Nordrhein-Westfalen haben bspw. 1998 vereinbart, dass es in allen FFH-Gebieten einen Bestandsschutz für bestehende Sportaktivitäten gibt und auch eine Ausweitung bisheriger Aktivitäten durchaus möglich ist.

Wasserhaushaltsgesetz

Im Wasserhaushaltsgesetz (WHG), einem Rahmengesetz des Bundes, wird mit § 23 der so genannte „**Gemeingebrauch**“, eine Art der erlaubnisfreien Benutzung von Gewässern, geregelt.

„Jedermann darf oberirdische Gewässer in einem Umfang benutzen, wie dies nach Landesrecht als Gemeingebrauch gestattet ist, soweit nicht Rechte anderer entgegenstehen und soweit Befugnisse oder der Eigentümer- oder Anliegergebrauch anderer dadurch nicht beeinträchtigt werden.“

Die Auswahl der zugelassenen Benutzungsarten liegt dabei im Ermessen der zuständigen Landesbehörden. Die für die Zulassung sprechenden Gründe des Allgemeinwohls (insbesondere Erholungsbedürfnis, Fremdenverkehr) sind gegen die Interessen der Gewässereigentümer wie auch wasserwirtschaftliche (etwa Schutz der öffentlichen Wasserversorgung, Hochwasserschutz) und ordnungsrechtliche Aspekte (Gefährlichkeit des Gewässers für das Baden oder den Wassersport) abzuwägen (*Czychowski*, WHG § 23 Rn. 3).

Außerdem ist bei allen behördlichen Entscheidungen, Bewilligungen und Erlaubnissen immer § 1a Abs. 1 WHG zu beachten: „Die Gewässer sind als Bestandteil des Natur-

haushaltes und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen Einzelner dienen und vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischer Funktionen unterbleiben.“

Waldrecht

Das Waldrecht (Bundeswaldgesetz, BWaldG) regelt u.a. das Betreten den Waldes. Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 BWaldG darf der Wald zum Zwecke der Erholung betreten werden. Demgegenüber ist das Radfahren und Reiten nach Abs. 1 Satz 2 nur auf Wegen gestattet.

Da dieser Rechtsbereich unter die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, regeln die Länder die Einzelheiten (§ 14 Abs. 2 Satz 1 BWaldG), die der grundsätzlichen Vorgabe der bundesrechtlichen Regelung insoweit folgen müssen, als das sie das Betreten des Waldes nach Maßgabe des § 14 Abs. 1 BWaldG grundsätzlich erlauben müssen.

2.2 Planungspolitische Vorgaben

Über die planungsrechtlichen Grundlagen hinaus sind auch grundlegende planungspolitische Dokumente für die weiteren bewertenden und konzeptionellen Arbeitsschritte von Bedeutung. Diese Dokumente enthalten rahmensetzende Vorgaben, welche auch die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung betreffen und zusammen mit den relevanten planungsrechtlichen Normen in Abschnitt 2.5 zu einem planungspolitischen Zielsystem für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge systematisch zusammengeführt werden. Dies betrifft

- den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen vom 27.11.1992,
- den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen vom 08.03.1995,
- die relevanten Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung und
- die relevanten Entschlüsse der Umweltministerkonferenz bzw. der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung.

2.2.1 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen haben Bund und Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1992 Perspektiven, Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes als Grundlage für eine zukunftsorientierte Raumordnungspolitik vorgelegt. Das Leitbild Umwelt und Raumnutzung zeigt folgende, die Erholung und den Fremdenverkehr betreffende Ansatzpunkte zur Bewältigung der zunehmenden Nutzungskonflikte auf:

- Beachtung des Bedarfs an ortsnaher Erholung bei der Nutzung der Freiräume im Umfeld der Verdichtungsräume.
- Deutliche Eingrenzung von Tourismus und Erholung auf Schwerpunkträume zum Schutz ökologisch besonders bedeutsamer Räume.
- Verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Entwicklung des Tourismus.

Der Orientierungsrahmen stellt fest, dass die großen Stadtregionen, also die Verdichtungsräume mit ihren Verflechtungsbereichen, durch hohe Belastungen in ihrer Funktionsfähigkeit zunehmend beeinträchtigt sind. Auch die Naherholung ist hiervon betroffen.

2.2.2 Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen

Mit dem 1995 als mittelfristigem Arbeits- und Aktionsprogramm beschlossenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen hat die Ministerkonferenz für Raumordnung zehn Schwerpunkte identifiziert, mit denen Lösungsmöglichkeiten für Problemstellungen und Aufgabenfeldern aufgezeigt werden, die in der jetzigen Diskussion um die Zukunftsgestaltung des Bundesgebietes verstärkt Bedeutung erlangt haben. In dem Schwerpunkt „strukturschwache ländliche Räume“ unterscheidet die MKRO bei generalisierender Betrachtungsweise fünf Typen ländlicher Räume, u.a. auch „attraktive Räume für überregionalen Fremdenverkehr“. Dabei handelt es sich um gering verdichtete Räume mit großem landschaftlichen Entwicklungspotenzial, welche zumindest saisonal alternative Einkommensquellen bieten können. Ihre Lage konzentriert sich im Wesentlichen auf die Küstenstreifen an Nord- und Ostsee, Seengebiete, Flusstäler, alpine Berggebiete und Mittelgebirgslandschaften. Die MKRO strebt die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen der Raumordnung sowie einer raumordnerischen Gesamtkonzeption für strukturschwache ländliche Räume an, wobei der Aufbau eines regionaltypischen Tourismus als Zukunftsaspekt angesehen wird.

2.2.3 Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

Die Entschlüsse der MKRO entfalten keine Rechtswirkungen. Dennoch darf ihre faktische Wirkung nicht unterschätzt werden, da sich die Länder grundsätzlich zur Umsetzung der Beratungsergebnisse der MKRO bereit erklärt haben.

Von herausragender Bedeutung ist hier die EntschlieÙung „**Grundlagen der Ausweisung und Gestaltung von Gebieten für Freizeit und Erholung**“ vom 12.11.1979. Diese EntschlieÙung ist als eine umfassende, räumlich-funktional differenzierte Handlungsanleitung zu werten, um in allen Ländern der Bundesrepublik die räumlichen und strukturellen Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Freizeitgestaltung nach annähernd vergleichbaren Prinzipien zu schaffen. Dabei wird der Zusammenhang und die Konfliktsituation zwischen den Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung und den Erfordernissen von Natur und Landschaft sowie des Umweltschutzes dargelegt und entsprechende planerische Grundsätze aufgestellt. Insgesamt hat die MKRO mit dieser EntschlieÙung praxisbezogene Kriterien zur Ausweisung von Gebieten für Freizeit und Erholung sowie konkrete Grundsätze zu ihrer umweltverträglichen Ausgestaltung entwickelt und sich verpflichtet, auf deren Verwirklichung hinzuwirken.

Von direkter Relevanz ist hier auch die EntschlieÙung der MKRO „**Großflächige Freizeiteinrichtungen in der Raumordnung und Landesplanung**“ vom 14.02.1992. Mit dieser EntschlieÙung entwickelt die MKRO einen Orientierungsrahmen für die umweltverträgliche Bestimmung von Standorten für große Sportanlagen, Freizeit- und Ferienparks sowie Dauercampingplätze und fordert die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit einer entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die Grundfunktion Freizeit und Erholung ist auch Bestandteil einer Reihe weiterer, konzeptionell ausgerichteter Entschlüsse der MKRO, wie z.B. „Gestaltung der Ordnungsräume (Verdichtungsräume und ihre Randgebiete)“ vom 31.10.1997 sowie „Ländlicher Raum“ vom 12.11.1979.

In der EntschlieÙung „**Aufbau eines ökologischen Verbundsystems in der räumlichen Planung**“ vom 27.11.1992 fordert die MKRO im Zusammenhang mit der planerischen Sicherung und naturverträglichen Vorbereitung eines Biotopverbundes auch die Ausweisung von Flächen für Erholungsnutzungen (Naturerlebnisräume), um Konfliktsituationen vorsorglich zu vermeiden. Darüber hinaus soll der Biotopverbund in verdichteten Räumen verstärkt Grünräume und Grünzüge mit Bedeutung für Erholung und Freizeit, durchgrünte Siedlungsbänder sowie land- und forstwirtschaftliche Flächen einschließen.

In der EntschlieÙung „**Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen**“ vom 29.03.1996 fordert die MKRO sowohl eine stärkere inhaltliche und rechtliche Harmonisierung der freiraumbezogenen Festlegungen in den raumordnerischen Plänen als auch einen Ausbau der Instrumente zur Entwicklung von Freiraumfunktionen und deren konsequente Anwendung. So sollen die bestehenden Instrumente - Grundsätze, Ziele, Vorrangfestlegungen und Vorbehaltsfestlegungen - v.a. auch für den Bereich Erholung eingesetzt werden, differenziert nach Gebieten für die natur- und landschaftsgebundene Erholung einerseits und nach Standorten für die stärker infrastrukturell betonte Freizeitgestaltung andererseits. Dabei soll im Sinne einer reichhaltigen, ökologisch intakten Kulturlandschaft nicht nur die Trennung unverträglicher Nutzungen, sondern auch Mischung und Überlagerung miteinander verträglicher Nutzungen und Funktionen sowie die zeitlich-prozessuale Gestaltung und Steuerung von Nutzungsänderungen im Vordergrund stehen.

2.2.4 Beschlüsse der Umweltministerkonferenz (UMK) bzw. der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA)

Das von der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) erarbeitete und in ihrer 65. Sitzung am 09./10.03.1995 beschlossene **Handlungskonzept „Naturschutz und Erholung“** wurde von der 44. Umweltministerkonferenz (UMK) am 11./12.05.1995 gebilligt (LANA 1995). Die UMK sieht das Konzept als eine gute Grundlage für die Arbeit in Politik und Verwaltung, in Fachbehörden und Verbänden sowie mit anderen berührten Gruppen auf diesem Gebiet. Zentrales Ziel ist es, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung zu sichern und zu entwickeln sowie dafür Verträglichkeitsgrenzen für die Erholung, aber insbesondere beeinträchtigende Sport- und Freizeitnutzungen der Natur aufzuzeigen.

Ziel des Handlungskonzeptes ist es, auch entsprechend des Auftrages der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder, **Natur und Landschaft zu erhalten und zu entwickeln** sowie **Freizeit und Erholung naturverträglich zu gestalten**.

Das Handlungskonzept wendet sich in besonderer Weise zum einen an die Naturschutzbehörden sowie an die Gemeinden und Städte und zum anderen an Verbände und Organisationen, die Interessen des Naturschutzes bzw. von Freizeit, Sport, Erholung und Fremdenverkehr wahrnehmen. Dessen Umsetzung wird als gemeinschaftliche Aufgabe aller Stellen, die Natur und Landschaft beanspruchen, angesehen.

Für folgende Handlungsfelder wurden Maßnahmenvorschläge beschlossen:

- Verbesserung der Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten im besiedelten und siedlungsnahen Bereich,
- Sicherung und Aufwertung schutzwürdiger Lebensräume für Tiere und Pflanzen sowie Erhöhung des Anteils naturnaher Flächen und erlebnisreicher Landschaften für Freizeit und Erholung,
- Entlastung von Natur und Landschaft, z.B. durch attraktive Auffang- und Ersatzangebote sowie
- Veränderung der Verhaltensweisen der Erholungssuchenden.

2.3 Förderpolitische Grundlagen

Für die Fragestellung der umweltverträglichen Erholungsvorsorge ist v.a. die Strukturförderung von Interesse. Zu nennen ist zunächst die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern „**Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur**“ (**GRW**), ein zentrales Element der regionalen Strukturpolitik, mit dem zum einen die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft und zum anderen die der Infrastruktur gefördert wird. Zur förderungsfähigen Infrastruktur gehören

- erholungsrelevante Geländeerschliessungen,
- öffentliche Einrichtungen wie Kuranlagen, Museen, Rad- und Wanderwege,
- Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte oder Planungs- und Beratungsleistungen.

Die Errichtung, Erweiterung, Umstellung und grundlegende Rationalisierung von Betriebsstätten des Fremdenverkehrs erhalten eine Investitionszuschuss von 15%, in den neuen Ländern bis zu 23%.

Eine weitere Grundlage stellt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „**Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes**“ (**GAK**) als Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern nach Art. 91a GG dar, mit der einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen von landwirtschaftlichen Betrieben (z.B. im Beherbergungsbereich) gefördert werden.

Im Rahmen der GAK nimmt die so genannte „Agrastrukturelle Entwicklungsplanung“ (AEP) die Stellung einer Vorplanung ein, die gemäß § 1 Abs. 2 GAK vorausschauend

- Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsstruktur in Agrarstruktur und den ländlichen Räumen,
- gebietsspezifische Leitbilder und/oder Landnutzungskonzeptionen,
- Vorschläge für Handlungskonzepte sowie
- Umsetzungsstrategien zu entwickeln hat.

Innovative Maßnahmen zur regionalen Entwicklung (Pilotmaßnahmen in großen transnationalen Raumordnungsgebieten und innovative Pilotprojekte in spezifischen Gebieten) werden im Rahmen des zu den Strukturfonds der EU zählenden **EFRE** (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) gefördert, wobei die Prinzipien und Richtlinien der GRW als Beurteilungsmaßstab und für das Abwicklungsverfahren herangezogen werden.

Zu den wichtigsten Gemeinschaftsinitiativen des ländlichen Raumes zählt das **LEADER**-Programm. LEADER ist ein für den Tourismus relevantes EU-Programm und fördert ländliche Gebiete sowie innovative, modellhafte und lokale Initiativen. Im Mittelpunkt vieler Regionen steht die Förderung des Landtourismus. Gefördert werden Ziel-1-Regionen (mit Entwicklungsrückstand) und Ziel-5b-Regionen (ländliche Gebiete mit Schwierigkeiten). Über LEADER werden z.B. viele Tourismuskonzepte gefördert.

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative **INTERREG II C**, orientiert am EUREK, unterstützt die EU u.a. die transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in größeren zusammenhängenden Räumen. Insbesondere im Bereich Räumliche Entwicklungsstrategien sind Erholungsaspekte ein wesentlicher Bestandteil. Obligatorisch ist eine Ko-Finanzierung von 50%.

2.4 Konfliktfelder zwischen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht die Frage, welche Konfliktfelder sich zwischen dem Nutzungsanspruch der umweltverträglichen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen an den Raum identifizieren lassen. Diese Konfliktfelder bilden zusammen mit dem Zielsystem (Absch. 2.5) die Grundlage für die Auswahl der Fallbeispiele (Kap. 4) und die Struktur der Handlungsempfehlungen (Kap. 5).

Innerhalb der einzelnen Konfliktfelder werden zunächst kurz die Rahmenbedingungen der zugrundeliegenden Raumnutzungskonflikte umrissen. Auf dieser Basis wird dann

das Konfliktfeld weiter in einzelne Konfliktpunkte aufgegliedert. Dabei werden die maßgeblichen, entscheidungsrelevanten Akteure angesprochen, die in dem jeweiligen Konfliktfeld handeln, sowie die zur Verfügung stehenden Instrumente angesprochen, soweit dies nicht schon im Rahmen der Abschnitt 2.1-2.3 erfolgt ist. Der Akteursbezug ist vor dem Hintergrund der Strategieentwicklung erforderlich, weil ein wesentlicher Bestandteil einer Erfolg versprechenden Strategie den Umgang mit Akteuren beinhaltet, die abweichende Zielvorstellungen haben. Am Ende der Beschreibung eines jeden Konfliktfeldes stehen dann Ausgangshypothesen für Lösungsansätze, die im Rahmen der empirischen Arbeit (Kap. 4) zu überprüfen und bei Bewährung in Kapitel 5 weiterzuverfolgen sind.

Allgemeine Rahmenbedingungen

Weil dies für alle Konfliktfelder von Bedeutung ist, wird im Folgenden zunächst ein Überblick über die Flächennutzungen in Deutschland gegeben sowie grundlegende Entwicklungen im Bereich Erholungsvorsorge kurz umrissen.

Tabelle 3: Bodennutzung in der Bundesrepublik Deutschland 1997

Nutzungsart	1997 in ha	Anteil in%
Landwirtschaftsfläche	19.313.616	54,1
Waldfläche	10.491.481	29,4
Wasserfläche	794.003	2,2
Flächen anderer Nutzung	709.079	2,0
Siedlungs- und Verkehrsfläche	4.205.169	11,8
Gebäude- und Freifläche	2.193.739	6,1
Betriebsflächen	62.011	0,2
Erholungsflächen (innerstädtisch)	237.387	0,7
Verkehrsflächen	1.678.495	4,7
Friedhof	33.536	0,1
Abbauland	189.443	0,5
Gesamtfläche der BRD	35.702.791	100

(Quelle: Statistisches Bundesamt: Flächenerhebung 1997)

Auch wenn der **Anteil originärer Erholungsflächen eher gering ist**, ist Erholung prinzipiell auf fast jeder Fläche möglich. Insbesondere die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen stehen grundsätzlich für die Erholungsnutzung zur Verfügung. Zusammengenommen bewirtschaften, gestalten und pflegen die Land- und Forstwirtschaft demnach im statistischen Mittel fast 85% der Fläche der Bundesrepublik (vgl. Tab. 3). Die Konflikte, die zwischen der Primärnutzung und den Ansprüchen der Erholungssuchenden entstehen, machen einen wesentlichen Teil der Problematik aus, der sich das Forschungsvorhaben widmet.

Die aktuellen Freizeittrends und Entwicklungen im Freizeitsektor können auf veränderte Rahmenbedingungen und Veränderungen auf der Nachfrageseite zurückgeführt werden, die wiederum Veränderungen auf der Angebotsseite zur Folge haben.

Bei den Rahmenbedingungen wirken v.a. vier Faktoren:

- Freizeitzunahme,
- Motorisierung,
- Wohlstandssteigerung und
- Verstädterung

als Rahmenbedingungen auf die Entwicklungen im Bereich Freizeit und Erholung.

Die wichtigste Rahmenbedingung ist die **Zunahme der Freizeit**. Seit den 50er Jahren ist eine deutliche Zunahme der Freizeit zu beobachten, da die Arbeitszeit konstant verkürzt wurde. Die Wochenarbeitszeit sank um 20%, die arbeitsfreien Tage haben sogar um ein Drittel zugenommen und die Urlaubszeit eines Arbeitnehmers hat sich in den letzten 40 Jahren mehr als verdoppelt (vgl. *Ammer/Pröbstl* 1991, *Opaschowski* 1991, *Strasdas* 1994, *Opaschowski* 1997, *DGF* 1998).

Die größere **Mobilität (bzw. PKW Besitz)**, die **besseren finanzielle Möglichkeiten** (das frei verfügbare Einkommen der Bundesbürger ist in den letzten 40 Jahren um das Vierfache angestiegen) und der Umstand, dass die ältere Generation ein höheres und aktiveres Lebensalter erreicht, kommen als Faktoren hinzu. Eine weitere wesentliche Ursache für den gestiegenen Drang „ins Grüne“ ist in den unbefriedigenden Arbeitsplatzverhältnissen sowie in der **Verstädterung** unseres Lebensumfeldes und der damit verbundenen Verschlechterung der Lebensqualität in den Ballungsräumen sowie in einem fehlenden erholungsgeeigneten Freiflächenangebot im Wohnumfeld zu suchen.

2.4.1 Landschaft

Rahmenbedingungen

Der **Umweltbericht 1998** über die Umweltpolitik der 13. Legislaturperiode (*Deutscher Bundestag 1998a*) weist in seinen Ausführungen darauf hin, dass „die Bedeutung von Natur und Landschaft für Tourismus, Freizeit und Erholung in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat. „Natur erleben“ ist heute für über 50% der deutschen Urlauber ein wichtiges Reisemotiv. Zugleich ist die Zahl der Menschen, die Erholungs-, Sport- und Freizeitaktivitäten in der freien Landschaft ausüben, auf schätzungsweise 11 Mio. Menschen angewachsen“.

Die Zuwachsraten der Ausübung von Freizeit- und Erholungsaktivitäten in der Landschaft verdeutlichen die Zahlen, um die einzelne Nutzergruppen zwischen 1976 und 1989 angestiegen sind (*Schmidt 1991*): Surfer um 1 Mio., Mountainbiker um 900.000, organisierte Skisportler um 360.000, vereinsgebundene Sportfischer um 250.000, Campingstellplätze um 200.000, organisierte Reiter um 170.000, die in Klubs organisierten Golfer um 67.000, Kanuten um 12.000 sowie Drachenflieger und Gleiter um 10.000. Die Zahl der Sportkletterer stieg von 1.000-2.000 Individualisten (1979) auf heute 80.000-100.000.

Im Hinblick auf eine Beurteilung der unterschiedlichen durch Freizeitaktivitäten bewirkten Beeinträchtigungen der Landschaft, lässt sich folgende Differenzierung vornehmen:

- **Anlagenungebundene Freizeitaktivitäten:** Hierzu sind Freizeitaktivitäten zu zählen, die auf keine Anlagen angewiesen sind, sondern die Landschaft als Aktivitätenraum nutzen und eine flächige (bis flächendeckende) Inanspruchnahme der Landschaft zur Folge haben. Unterschieden werden kann zwischen anlagenungebundenen Freizeitaktivitäten, mit einer räumlichen Begrenzung wie etwa Kanusport, Motorrallyes, Skilanglauf und anlagenungebundenen Freizeitaktivitäten ohne räumliche Begrenzung wie Flugsport, Reiten, Segeln, Tiefschnee- und Variantenschneefahren.
- **Anlagengebundene Freizeitaktivitäten:** Hierzu sind Freizeitparks, Minigolf-Anlagen, Freizeit- und Spaßbäder, Tennisplätze und Golfplätze zu zählen, die sich durch den Anlagencharakter und die große Intensität des Eingriffs am jeweiligen Ort der Anlage kennzeichnen lassen und auf Infrastruktur angewiesen sind. Auf Grund ihrer Auswirkungen auf die Umwelt, die aus Standortwahl und Betrieb resultieren, lassen sich wiederum zwei Formen von Freizeitanlagen unterscheiden, denen ein sehr großer Flächenbedarf gemein ist:

- Anlagen für landschaftsorientierte Freizeitaktivitäten, die auf Grund ihrer Nutzungsform und Flächendimensionierung v.a. durch Bodennivellierung, Drainagen und Rodung sowie durch Anlagenpflege und -betrieb zu Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft führen können: Golfplätze, Skianlagen, Segel- und Motorbootanlagen, Flugsportanlagen sowie Motorsportanlagen.
- Großflächige Freizeit- und Ferienanlagen, die zusätzlich ein nennenswertes Konfliktpotenzial in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen (z.B. Wasser- und Energieverbrauch, Abfallaufkommen, Verkehrsbelastung) beinhalten: Freizeitparks, Spaßbäder, touristische Großprojekte (Ferienparks). Diese Aktivitäten sind eher tourismusorientiert und werden daher unter Abschnitt 2.4.5 abgehandelt.

Gerade im Hinblick auf die landschaftsbezogenen Erholungsformen ist eine Differenzierung zwischen Sport- und Freizeitaktivität kaum möglich, da diese ohne klare Trennungsmöglichkeit ineinander übergehen und Sport eine wesentliche Form der Erholung darstellt. Vor dem Hintergrund der Raumbedeutsamkeit von Sportaktivitäten in Natur und Landschaft besitzt bei der Beschäftigung mit der umweltverträglichen Erholungsvorsorge der **Natursport** eine große Relevanz. Als Natursport werden alle landschaftsorientierten Sportaktivitäten, die weder an Anlagen gebunden noch auf Motorantrieb angewiesen sind, bezeichnet. Da diese Sportarten in der freien Landschaft stattfinden, können sie besonders konfliktreich bzw. umweltbedenklich sein.

Von den 26 Millionen Mitgliedern des Deutschen Sportbundes (DSB) treiben etwa 3,5 Millionen Natursport. Diese Zahlen werden aber überlagert von ca. 40 Millionen Bundesbürgern, die gelegentlich Natursport ausprobieren bzw. angebotene Gelegenheiten wahrnehmen (*Strojec* 1998). Trotz der hohen Mitgliederzahl des DSB wird der Organisationsgrad in Verbänden und Vereinen zur abnehmenden Steuerungsgröße und liegt nur bei 20-30% je nach Disziplin. Die Einflussnahme auf die Art der Ausübung von Freizeitaktivitäten über die jeweiligen Sportvereine stößt damit an seine Grenzen. Es ist zwar vorbildlich, wenn Sportverbände „Goldene Regeln“ für das Verhalten in Natur und Landschaft erstellen, doch wenn der Anteil der Vereinsmitglieder an den Aktiven immer geringer wird, ist die Wirkung von Verhaltensregeln beschränkt.

Innerhalb des Sports, der die klassische „stille Erholung“ verdrängt hat, ist eine Zunahme der Individualsportarten zu beobachten. Dadurch ist auch eine Naturentfremdung im und durch den Sport eingetreten. Die Natur wird bei der Freizeitgestaltung immer öfter nur noch als Kulisse genutzt. Damit wird die Natur mehr zum Sportgerät und verliert ihre Bedeutung als erlebendes Element. **Natursport ist heute nicht mehr grundsätzlich mit Naturerlebnis gleichzusetzen.** Trotz der Zunahme von Sport- und Freizeitaktivitäten in Natur und Landschaft ist auch eine Naturentfremdung im Sport auszumachen. Auch im Natursport steht nicht mehr die Natur im Mittelpunkt, was zu

einer Trennung von Sport und Naturerlebnis geführt hat. Die Natur ist oft nur Ambiente und Kulisse, nicht aber Ziel des Draußenseins.

Diese Komplexität erfordert im Hinblick auf eine Beurteilung der Auswirkungen von Freizeit- und Erholungsaktivitäten auf Natur und Landschaft eine sehr differenzierte Betrachtungsweise der Wirkungszusammenhänge insbesondere auch bezogen auf die nicht direkt abschätzbaren Folgewirkungen in der Wirkungskette. Das Maß der Umweltbelastung ist oft entscheidender als die Art der Umweltbelastung (Schemel 1992); die Intensität der Belastung der Landschaft ist dabei abhängig davon

- wie umweltbewusst sich der Erholungssuchende in der Landschaft verhält,
- wie intensiv der Landschaftsraum genutzt wird,
- wie empfindlich und schutzwürdig der Landschaftsraum ist.

Konfliktpunkte

Die Erholungsnutzung ist sowohl Verursacher als auch gleichzeitig Betroffener von Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes und kann sich somit bei einer nicht umweltverträglichen Erholungsnutzung selbst die Grundlage entziehen.

Im Bericht der Bundesregierung „**Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland**“ (BMU 1997b) wird darauf verwiesen, dass der „deutliche Trend zur Ausübung von Freizeitaktivitäten in der freien Natur zu einer zunehmenden Urbanisierung attraktiver Natur- und Kulturräume führt“.

Veränderung der Freizeitaktivitäten: Durch die Veränderung der Freizeitaktivitäten hat sich auch die Nutzung des Raumes verändert. Die spezifischen Aktivitätsmuster lassen sich zeitlich und räumlich kategorisieren, da immer bevorzugte Tages- und Jahreszeiten sowie bevorzugte Landschaftstypen für die Ausübung der jeweiligen Freizeitaktivität auszumachen sind. Ausschlaggebend für die Verschärfung der von den Freizeitaktivitäten ausgehenden Probleme sind folgende Aspekte:

- Die quantitative Zunahme Freizeit hat eine quantitative Zunahme der Freizeitnutzung in der Landschaft zur Folge. Immer mehr Erholungssuchende drängen in die Landschaft und nutzen ggf. für ihre Freizeitaktivitäten empfindliche Lebensräume. Hierdurch kommt es zu Übernutzungserscheinungen und zur Beeinträchtigung schutzbedürftiger Landschaftsteile. Eine deutliche Überlastungen ist beispielsweise auf der Lahn in Hessen erkennbar, ein für den Kanusport attraktives, naturnahes Gewässer, das auch kanutouristisch vermarktet wird. Paddelten 1991 noch etwa 15.000 Menschen im Jahr auf der Lahn, zählt der Fluss heute mit ca.

150.000 Kanufahrern zu dem am intensivsten genutzten Kanusportgewässer in Deutschland.

- Zu beobachten ist eine räumliche Ausdehnung in bisher nicht oder wenig genutzte Landschaftsbereiche, die eine zunehmende Nutzung naturnaher Landschaftsbereiche zur Folge hat, weil für bestimmte Anlagen, wie z.B. Golfplätze eine gewisse Naturnähe gesucht wird oder weil sich bei bestimmten Freizeitaktivitäten eine größere Naturnähe der Umgebung positiv auf die Erholungswirksamkeit auswirkt. Der Kanufahrer nutzt lieber kleine und reich strukturierte Gewässer, der Mountainbiker fährt gerne über die Almen oder der Badende nutzt vorrangig einen teils bewachsenen und teils unbewachsenen Baggersee mit Flachwasserzonen. Diese Strukturen und dieser Strukturreichtum ist aus ökologischer Sicht von großer Bedeutung. Bei Sickerwirkungen in bisher unerschlossene Räume wie beim Canyoning, Variantenski fahren oder gewerblichen Erlebnistouren wird das „Naturerleben“ im Gefolge der neuen Aktivitäten immer mehr zum Randmotiv, was Untersuchungen bei einzelnen Sportarten belegen (*Strojec* 1998). So erschliesst der bayerische Flussführer des Deutschen Kanuverbandes (DKV) zwischen 1977 und 1991 56% neue Bäche und Flussläufe, darunter empfindliche Bachläufe mit 1-3 m Breite (*ebenda*).
- Eine qualitative Nutzungsänderung hat dazu geführt, dass heute Landschaftsteile und Jahreszeiten genutzt werden, die früher gar nicht oder nur selten genutzt wurden. Die Entwicklung neuartiger Sportgeräte hat diese Aktivitäten erst ermöglicht. Beispielsweise ist die Zahl der Aktiven, die Freeclimbing betreiben und damit natürliche Felsstandorte nutzen gestiegen, durch Variantenschifahren werden sonst ungestörte Gegenden genutzt und der Surfer kann heute mit einem Neoprenanzug auch im zeitigen Frühjahr und im späten Herbst seinen Sport betreiben, zu einer Zeit, zu der die Wasservögel besonders störanfällig sind. Zu beobachten ist eine Intensivierung der Ressourcenbeanspruchung (Wasser, Boden etc.). Diese Ausdehnung der Raumannsprüche erschwert Lösungsstrategien, da die Konflikte immer häufiger nicht mehr nur auf „überschaubare“ und abgegrenzte Erholungsgebiete beschränkt sind. Beim massenhaften Auftreten von Sportlern und Erholungssuchenden ist eine Lenkung der Erholungsströme und eine Steuerung der Beeinträchtigungen mit dem Ziel der Schadensminimierung nicht oder nur sehr schwer möglich (*Schmidt* 1991).

Biotop- und Artenschutz: Für die Freizeitgestaltung sind besonders reich strukturierte Landschaften von Interesse, was oft extensiv genutzte Kulturlandschaften sind (vgl. Absch. 2.4.2). Konfliktverschärfend wirkt, dass aus Naturschutzsicht wertvolle Ökosysteme wie naturnahe Gewässer, Heideflächen, ausgedehnte Laubwaldgebiete oder natürliche Felsstandorte auch für die Erholungsnutzung attraktiv sind und in zunehmenden Maße für die aktive Freizeitgestaltung genutzt werden. Da diese naturnahen Landschaften zusätzlich häufig noch vom Naturschutz beansprucht werden, **konkurrieren immer häufiger Naturschutz und Erholung um die gleichen Flächen.**

Hauptursache bei der Problematik der Belastungen von Natur und Landschaft durch Freizeitaktivitäten ist die Verringerung des natürlichen Angebots an Freiflächen durch Siedlungsbau, Gewerbeansiedlung oder durch Straßenbau (vgl. Absch. 2.4.4), wo-

durch weniger unverbauete und naturnahe Landschaften, die für Freizeit und Erholung geeignet sind, zur Verfügung stehen. Insofern handelt es sich beim Konfliktfeld Freizeit und Umwelt nur im begrenzten Maße um ein primäres Problem. Vielmehr wird es zunehmend zu einem Problemfaktor, indem die primären Belastungserscheinungen nicht eingedämmt werden.

Besonders deutlich wird das Konfliktpotenzial zwischen der Erholungsnutzung und den Belangen von Natur und Landschaft beim Nutzungsdruck auf die schutzwürdigen Bereiche des Biotop- und Artenschutzes. Die Untersuchung von *Haarmann/Pretschner* (1993) weist nach, „dass bezogen auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik 69% der Naturschutzgebiete für Besucher erschlossen sind und insgesamt in 46% der deutschen Naturschutzgebiete eine deutliche Beeinträchtigung durch Freizeit- und Erholungsaktivitäten festgestellt wurde“. Es wird von einem groben Orientierungswert von ca. 100 ha als Mindestgröße von Naturschutzgebieten ausgegangen, um überhaupt eine Nutzung durch Erholungssuchende zuzulassen, die den Schutzziele nicht entgegensteht. Bedenkt man, dass 79% der deutschen Naturschutzgebiete kleiner als 100 ha sind (vgl. Abb. 2), wird das Ausmaß des Konfliktpotenzials zwischen Erholung und den Belangen des Biotop- und Artenschutzes deutlich.

Anzahl der NSG nach Größenklassen (ha) in Deutschland

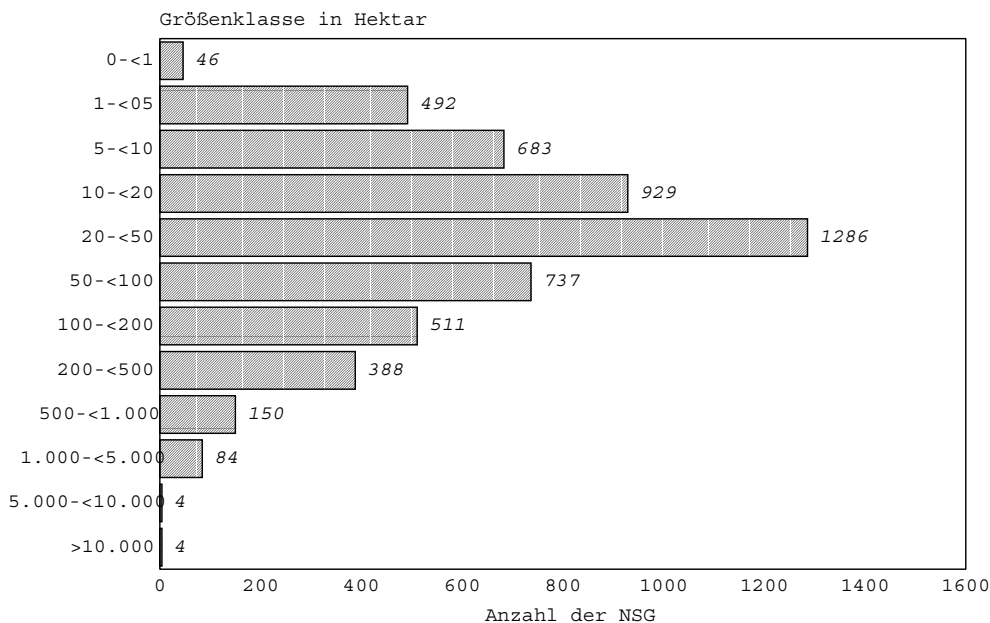


Abbildung 2: Anzahl der NSG nach Größenklassen (ha) in Deutschland (Quelle: *BfN* 1997)

Eine Zusammenstellung des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) zeigt, dass sich von insgesamt 86 erfassten **Ferien- und Freizeitgroßanlagen**, wobei Feriengroßanlagen mit über 500 Betten sowie Freizeitparks mit über 500.000 Besuchern pro Öffnungsperiode berücksichtigt wurden, **45% in Landschaftsschutzgebieten (LSG) und Naturparks (NP) befinden**, wobei der überwiegende Teil (31%) in Landschaftsschutzgebieten liegt. Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche Anlagen in unmittelbarer Nachbarschaft zu diesen Gebieten (BfN 1997). Das BfN kommt daher zu dem Schluss, dass „die vorgelegten Zahlen verdeutlichen, wie dringend das Instrument Landschaftsschutzgebiet weiterentwickelt werden muss. **Die Freizeitnutzung erfordert einen enormen Flächenbedarf.** Außerdem werden die natürlichen Ressourcen sehr intensiv, wenn auch jeweils nur kurzfristig (z.B. am Wochenende bei Schönwetterperioden) in Anspruch genommen. Erholungsg geeignete Flächen werden auch dem allgemeinen Zugang entzogen, z.B. durch den Bau einer kommerziellen Ferienanlage oder durch die Errichtung eines für die Öffentlichkeit gesperrten Golfplatzes. Der Flächenbedarf setzt sich dabei aus landschaftsgebundenen Aktivitäten, die durch eine flächenhafte Inanspruchnahme eine großräumige Entwertung der Landschaft zur Folge haben können, und den direkten Flächenverbrauch durch Freizeitanlagen und die notwendige Infrastruktur, deren Bau und Betrieb sich auf Natur und Landschaft auswirkt, zusammen.

Akteure und Instrumente

Betrachtet man im Bereich von Freizeit und Erholung die **Angebots- und Nachfragesituation**, so kann man feststellen, dass es sich um ein hochgradig fragmentiertes System weitgehend autonom handelnder Akteure handelt. Im Grunde ist praktisch jeder entweder Anbieter oder Nachfrager von Freizeitangeboten. Dabei steht einer fragmentierten Nachfrageseite eine zunehmend homogene Freizeitindustrie gegenüber, die zwar über ordnungspolitische Maßnahmen, aber kaum über räumliche Steuerungsmechanismen erreicht werden kann (mit Ausnahme der Standortwahl für Fabrikations- und Verkaufseinrichtungen).

Eine wichtige Akteursebene ist die der **Bauleitplanung**, denn auf der örtlichen Ebene fällt die Entscheidung, ob Freizeit und Erholung dauerhaft und mit der Erhaltung und Entwicklung von Natur und Landschaft vereinbar sein werden. Der kommunalen Ebene, als die derzeitige Handlungs- und Umsetzungsebene der Belange der Erholungsvorsorge fehlen jedoch geeignete Vorgaben von den übergeordneten Ebenen der räumlichen Gesamtplanung, Konzepte zur raumübergreifenden Erholungsvorsorge sowie vorsorgeorientierte Strategien.

Maßnahmen zur Verbesserung der Ausstattung der Landschaft mit Freizeit- und Erholungsinfrastruktur bleiben den individuellen Interessen und dem Durchsetzungsvermögen **privater Investoren** überlassen und können dem Anspruch auf Vorsorgeorientierung meist nicht gerecht werden.

Die **Landschaftsplanung** ist nicht nur das Planungsinstrument für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sondern hat auch den Anspruch, die Aufgaben einer „sektoralen Fachplanung für freiraumbezogene Erholung“ erfüllen zu können. Dieser Anspruch deckt sich jedoch weder mit der inhaltlichen Ausrichtung der Landschaftsplanung noch dem realen Durchsetzungsvermögen landschaftsplanerischer Zielvorstellungen zur Erholungsvorsorge im System der räumlichen Planung. Die Landschaftsplanung hat ihren inhaltlichen Schwerpunkt im Bereich des Biotop- und Artenschutzes, dementsprechend sind auch die Naturschutzbehörden der Bundesländer von ihrer personellen Qualifizierung und Zielausrichtung nicht auf das Aufgabenfeld Erholungsvorsorge hin orientiert.

Die **Strategien des Naturschutzes** haben sich in den letzten Jahren verändert. Wurde bis in die 80er Jahre hinein ein „Reservatsnaturschutz“ propagiert, der sich auf die Ausweisung geschützter Flächen konzentrierte, auf denen jegliche Nutzung unterbunden werden soll, hat sich seither, da die Erfolglosigkeit dieser Strategie mehr und mehr erkannt wurde, die „Integrationsstrategie“ durchgesetzt, die auf größeren Flächen Schutz und Nutzung in Einklang bringen will. Dabei sollen Nutzungen, die den Schutzzweck eines Gebietes nicht gefährden oder ihn sogar fördern, in das Schutzgebiet einbezogen werden. Insbesondere durch die Integration einer angepassten landwirtschaftlichen Nutzung entfällt dann eine kostenintensive Pflege der Schutzgebiete und reichhaltige Landschaftsstrukturen können erhalten werden. Durch die Einführung neuer Schutzgebietskategorien wie Biosphärenreservate, FFH- und Vogelschutzgebiete sowie §-20c-Biotopbestände bestehen neben den klassischen Naturschutzgebieten mehrere Instrumente, die eine Zunahme abgestufter Schutzflächen ermöglichen. In der Praxis wird die Naturschutzgebietsausweisung als „Verbotszone“ durch Zonierungskonzepte abgelöst, die einen flächenhaften und abgestuften Schutz ermöglichen sollen. In der praktischen Alltagsarbeit der Naturschutzverwaltungen ist aber noch das klassische Denken des Reservatsnaturschutzes verhaftet, bei dem die Ausweisung möglichst großer Flächen als Schutzgebiet und nicht die Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines funktionsfähigen Landschaftshaushaltes im Vordergrund steht.

Im Rahmen der Integrationsstrategie soll die Erholungsvorsorge in Form einer angepassten und verträglichen Nutzung von Natur und Landschaft gestärkt wer-

den. D.h. besonders in schützenswerten Bereichen ist naturnahen, ruhigen und landschaftsverträglichen Erholungsformen der Vorrang einzuräumen.

Ausgangshypothesen

1. Räumliche Planung ist nur bedingt zur Steuerung des Freizeitverhaltens geeignet und muss von anderen Ansätzen flankiert werden.
2. Es müssen Ansätze für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt hinsichtlich der gemeinsamen Nutzungen attraktiver Räume entwickelt werden.
3. Die zu entwickelnden Handlungsempfehlungen müssen alle gesellschaftlichen Gruppen und Planungsebenen berücksichtigen und sollten von ihrem Ansatz her in jedem Fall flexibel sein, um auf die ständig wechselnden Trends und neue Modusportarten reagieren zu können.
4. Da im Spannungsfeld Freizeit und Umwelt eine Vielzahl von weitgehend autonom handelnden Akteuren mit berechtigten Interessen agiert, müssen die Handlungsansätze zudem kooperativ und offen ausgestaltet werden, um auf Akzeptanz zu stossen.
5. Dem Anspruch eine „sektorale Fachplanung für freiraumbezogene Erholung“ zu sein, kann die Landschaftsplanung nicht gerecht werden. Darauf sind weder die Planungsinstrumente noch die administrativen Strukturen ausgerichtet.
6. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sollen entsprechend dem Gesetzesauftrag des § 1 BNatSchG den besiedelten und unbesiedelten Bereich abdecken. Dies bedeutet auch die Auseinandersetzung mit der Erholungsvorsorge innerhalb des Siedlungsbereiches zur Verbesserung der Lebensqualität innerhalb des besiedelten Raumes. Insbesondere eine Verknüpfung von Belangen der Erholung und des Umweltschutzes zu einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge sollte im BauGB (§ 1 Abs. 5) betont werden.
7. Die Erhaltung und Entwicklung der Kultur- und Erholungslandschaft setzt eine direkte Auseinandersetzung mit den beiden Hauptnutzern des Freiraumes, Landwirtschaft und Erholung, voraus. Damit ist die Landschaftsplanung gefordert, sich explizit mit der künftigen Art und Intensität der Flächenbewirtschaftung dieser beiden Nutzungsarten zu beschäftigen (vgl. Absch. 2.4.2).
8. Die Umsetzungsebene der Belange der Erholungsvorsorge ist die Ebene der Bauleitplanung. Die Umsetzung einer umweltgerechten Erholungsvorsorge, die Bestandteil einer nachhaltigen räumlichen Gesamtentwicklung sein soll, kann sich jedoch nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen der Kommunen und Kreise orientieren.
9. Landschaftsplanerische Zielvorstellungen auf Bundesebene fehlen, obwohl sie hilfreich für die Setzung bundesweiter Standards sein würden.
10. Der Organisationsgrad von Sport- und Freizeitaktivitäten, die landschaftsbezogen sind, ist abnehmend. Die Einflussnahme auf die Art der Ausübung der Freizeitakti-

vitäten über Vereine und Verbände wird geringer. Die Konsequenzen gilt es zu berücksichtigen.

11. Freizeit- und Erholungsprojekte unterliegen nur in geringem Umfang der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, obwohl sie sehr umweltrelevant sind.

2.4.2 Land- und Forstwirtschaft

Rahmenbedingungen







Gerade seine natürlichen Potenziale machen den Ländlichen Raum für unterschiedlichste Nutzungen interessant. Neben Wohnen, Wasser- und Rohstoffgewinnung, Industrie, Gewerbe und Bandinfrastrukturen sind es die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie Freizeit und Erholung, die den Ländlichen Raum erheblich prägen.

Die Begriffe werden wie folgt definiert:

Landwirtschaft: „Gewerbe der Urproduktion, in dem durch Nutzung des Bodens pflanzliche und tierische Rohstoffe erzeugt werden.“ (dtv 1995).

Forstwirtschaft: „Alle Maßnahmen zur Begründung, Pflege, Nutzung, Erneuerung des Waldes und zur Vermarktung seiner Produkte.“ (ebenda).









Zur Einordnung des Konfliktfeldes sollte man sich verdeutlichen, dass die allgemein als erhaltenswert erachtete Landschaft keine Naturlandschaft ist, sondern eine durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung entstandene Kulturlandschaft. Sie wird als „bäuerliche Kulturlandschaft“ bezeichnet (Corell 1993).

Landwirtschaft im Wandel			1996 = 100%
Anzahl der Landwirte (Vollarbeitskräfte)	1950 ¹⁾	3,9 Mio.	
	1996	0,7 Mio.	
Von jedem Landwirt im Durchschnitt bearbeitete Fläche	1950 ¹⁾	3,6 ha	
	1996	25,6 ha	
Von jedem Landwirt im Durchschnitt ernährte Verbraucher (ohne importierte Futtermittel)	1950 ¹⁾	10	
	1996	108	

¹⁾Früheres Bundesgebiet

Abbildung 3: Landwirtschaft im Wandel (Quelle: BMELF 1999b)

Nachdem es 1950 noch 3,9 Mio. Vollerwerbslandwirte gab, hat sich diese Zahl auf rund 0,7 Mio. reduziert. Damit einher ging ein Anstieg der von jedem Landwirt bewirtschafteten Fläche um rund das siebenfache, was eine Intensivierung der Landbewirtschaftung begünstigt hat.

Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen			in %
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1960 ¹⁾	13,6 %	
	1997	2,7 %	
Produzierendes Gewerbe	1960 ¹⁾	47,6 %	
	1997	33,3 %	
Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1960 ¹⁾	17,5 %	
	1997	19,2 %	
Übrige Wirtschaft	1960 ¹⁾	21,2 %	
	1997	44,8 %	

¹⁾ Früheres Bundesgebiet

Abbildung 4: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen (Quelle: *BMELF* 1999b)

Die Landwirtschaft hat eine große Bedeutung für die Erholungslandschaft. So gilt gerade eine „schöne Landschaft“ als wichtigster Grund für die „schönste Urlaubsreise“ (*Ammer/Pröbstl* 1991). Von besonderem Freizeit- und Erlebniswert für eine Landschaft sind die Landnutzungstypen Wald, Grünland, extensive Bodennutzung, naturnahe Vegetation und Gewässerflächen. Die „ideale Landschaft“, die für den Erholungssuchenden attraktiv ist, umfasst zwischen 46 und 75% Waldfläche, 16-30% Grünflächenanteil sowie 11-20% Ackerlandfläche (*Wolf/Jurczek* 1986). Die Beliebtheit der Landschaft wird dabei bestimmt durch ihren besonderen Strukturreichtum, die extensive Nutzung von Wiesen und Weiden, den freien Zugang (keine Zäune), die gliedernden Elemente (Obstbäume, Hecken) und die Vielgestaltigkeit der Vegetation. Negativ bewertet werden hingegen Gewächshäuser und Getreidemonokulturen. Für die Attraktivität von Waldgebieten sind die Natürlichkeit, ein hoher Anteil an altem Wald, die Mischung aus alten und jungen Bäumen sowie aus Laub- und Nadelbäumen von besonderer Relevanz.

Bemerkenswert ist die Verkündung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes im Bundesgesetzblatt am 28. August 1998. Darin heißt es, dass künftig die besondere Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft bei Naturschutzmaßnahmen berücksichtigt werden muss (*BMELF* 1999a).

Für die Land- und Forstwirtschaft werden zwar umweltpolitische Zielsetzungen formuliert, erholungsrelevante Aussagen finden sich jedoch nicht (*BMELF* 1997). Dabei gilt die Funktion der Landwirtschaft als Erhalter der historisch gewachsenen bäuerlichen

Kulturlandschaft als Basis für die Erlebnis- und Freizeitfunktion des ländlichen Raumes und als Garant für die Erhaltung von Lebensräumen für (bedrohte) Tier- und Pflanzenarten (BfLR 1994). Von einem optimalen Wirkungsgefüge Land- und Forstwirtschaft - Landschaftsbild - naturbezogene Erholung, in dem für die Entwicklung der naturbezogenen Erholung der pflegliche Umgang mit der Kulturlandschaft vorausgesetzt wird (vgl. Abb. 5), ist die Praxis noch weit entfernt.

Programme zur Extensivierung der Landbewirtschaftung und zur Erhaltung einer reich strukturierten Landschaft werden sich positiv auf das Erscheinungsbild der Landschaft auswirken. Es bleibt zu hoffen, dass durch ihre landwirtschaftliche Überformung **bisher weniger erholungsgeeignete Landschaften in Zukunft auch die Funktion von Erholungslandschaften übernehmen** können. Damit könnte eine Entspannung des Erholungskonflikts erwartet werden, da sich die Erholungsnutzung entzerren würde.

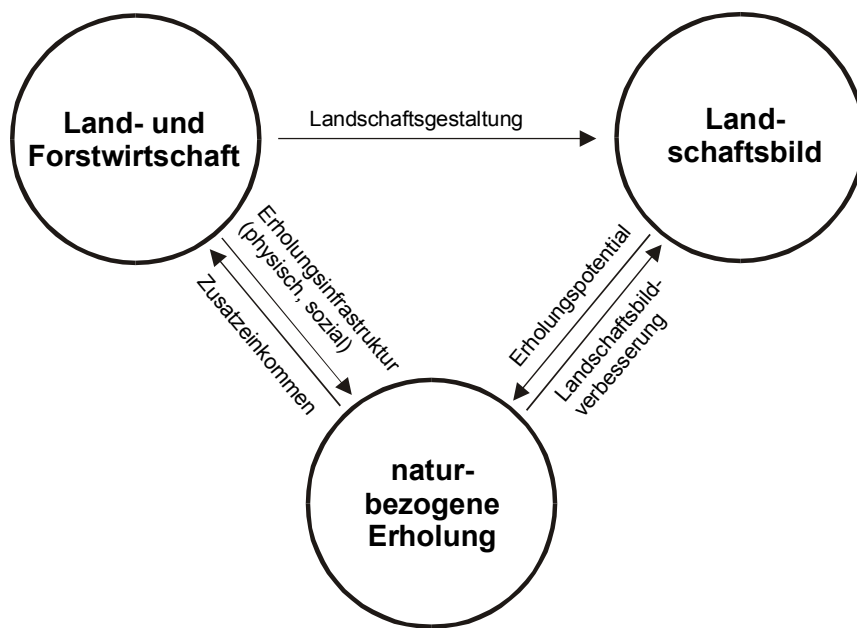


Abbildung 5: Rolle der naturbezogenen Erholung
(Quelle: verändert nach Hoisl, Nohl, Engelhardt 1998 in: BBR 1999)

Konfliktpunkte

Die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland ist weitgehend durch **intensive Flächenbewirtschaftung** gekennzeichnet. Deren negativen Umwelteffekte schmälern den Erholungswert der in den letzten Jahrhunderten entstandenen Kulturlandschaften zum Teil erheblich (BBR 1999).

- Die immer intensivere Landwirtschaft führt häufig zu einer Beeinträchtigung der Artenvielfalt, der Biotope und der landschaftlichen Vielfalt. Die Schaffung produktionsgerechter Agrarräume bringt eine Schädigung oder Zerstörung von Landschafts- und Strukturelementen mit sich (*BfN* 1994a).
- Die heutige moderne Landwirtschaft ignoriert weitgehend die langfristigen kybernetischen Regelkreismechanismen (*BfN* 1994a). Gründe hierfür sind u.a. die immer größer werdenden Betriebe, der Einsatz von Hochtechnologie, der intensivere Einsatz von Düngemitteln und Bioziden sowie die Züchtung sehr leistungsfähiger Nutzpflanzen und -tiere, deren Einsatz unter Umständen enorme Produktionszuwächse erwarten lassen und damit zu Überschüssen auf den wichtigen Agrarmärkten führen (*BfLR* 1994).
- In noch bestehenden reich gegliederten und vielfältig strukturierten Landschaftsräumen, nicht jedoch in den ausgeräumten Produktionslandschaften, könnten somit vielfältig gegliederte Lebens- und Erholungsräume zumindest teilweise verloren gehen (*BfLR* 1994). Durch die Beseitigung naturnaher Landschaftsbestandteile, z.B. Hecken, ergibt sich eine optisch-ästhetische Verarmung der Landschaft (*Corell* 1993).

Neben intensiv genutzten Flächen sind es auf der anderen Seite **stillgelegte Flächen**, die Probleme verursachen. Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass weite Teile heute noch landwirtschaftlich genutzter Fläche aus dem Produktionsprozess herausfallen werden. Genaue Schätzungen zum Ausmaß der Flächenstilllegungen landwirtschaftlicher Nutzfläche sind nicht zu finden, doch werden Zahlen zwischen 20 und 80% genannt, die regional erheblich variieren können (*BfLR* 1994). Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zum Beispiel werden mit bis zu 40% freiwerdenden Flächen zu rechnen haben.

Aus Sicht der Erholungsvorsorge besteht hier ein großes Konfliktpotenzial, da eine Region, in der große Flächen längere Zeit sich selbst überlassen werden, schnell an Anziehungskraft verliert. Größere verbuschte und brachliegende Flächen kommen weder als Wohngebiete im weiteren Sinne noch für den Fremdenverkehr in Frage (*ARL* 1994).

Aufgefangen wird dies zum Teil über Stilllegungsprogramme, mit denen der Anbau nicht zum Verzehr gedachter Produkte auf stillgelegten Flächen gefördert wird (*BMELF* 1999a). Doch neben einer Zunahme extensiv bewirtschafteter Flächen nimmt auch die Zahl der aus dem Produktionsprozess fallenden Flächen zu, und es ist mit einer weiteren Intensivierung der Landwirtschaft auf hochwertigen Flächen zu rechnen (*BBR* 1999).

Das Prinzip der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, das für die Erholungsnutzung besonders bedeutsam ist, weil keine Kahlschläge entstehen, hat sich noch nicht flächen-

deckend durchgesetzt. Daher besteht nach wie vor ein Konflikt zwischen der Wirtschaftsfunktion des Waldes und seiner Erholungsfunktion.

Es ist nicht nur die Land- und Forstwirtschaft, die die Kulturlandschaft als Erholungslandschaft gefährdet. **Oft sind es die Erholungssuchenden selbst, die Belastungen verursachen.** Sie können die Attraktivität der Landschaft

- durch die Beunruhigung von Biotopen,
- über die Entnahme von Materialien durch Sammelaktivitäten,
- durch die Förderung von Bodenwunden und Erosion,
- durch Gewässerverschmutzung sowie das
- Zurücklassen von Abfall aller Art beeinträchtigen (*Ammer/Pröbstl* 1991).

Zudem stellt die erhöhte **Brandgefahr in Waldgebieten** in Verbindung mit der Erholungsnutzung ein großes, nur schwer handhabbares, Konfliktpotenzial dar. Letztendlich führen mit dem **Betretungsrecht** begründete Übererschließungen und das häufige Verlassen der Wege zu erheblichen Belastungen des Ökosystems Wald.

Akteure und Instrumente

Die Palette der verantwortlichen Akteure hinsichtlich des Konfliktfeldes Erholung und Land- und Forstwirtschaft ist sehr groß. Neben der Europäischen Union und hier insbesondere der Europäischen Kommission, die maßgebliche Grundlagen für die Art der Landbewirtschaftung schafft, sind es zahlreiche Akteure auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene, die dieses Konfliktfeld zentral beeinflussen.

Die i.d.R. von der **Kommission der Europäischen Union** erarbeiteten und dem Rat zur Verabschiedung vorgelegten Rahmenbedingungen der Agrarpolitik der EU haben eine Intensivierung der Landbewirtschaftung begünstigt. Dies geschieht in erster Linie über die Festlegung von Produktionspreisen, die Einführung der Flächenstilllegung bzw. die Höhe der Stilllegungsraten. Doch werden auf europäischer Ebene auch Möglichkeiten zur Entschärfung dieses Konfliktfeldes diskutiert. Dabei stellt die Verordnung Nr. 2078/92 (bzw. ab 2000 mit der VO Nr. 1257/1999) „Einführung oder Beibehaltung umweltschonender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ einen wichtigen Schritt zum Erhalt der Kulturlandschaft dar und hat regional zu weit reichenden Änderungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung geführt.

Die Ausgestaltung der Rechtsverordnung erfolgt über den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Agrarumweltprogramme der Länder. Dabei bilden die Einführung oder Beibehaltung

- extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau oder bei Dauerkulturen,
- der extensiven Grünlandnutzung einschließlich der Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland und
- ökologischer Anbauverfahren

Schwerpunkte der Förderpolitik (*BMELF* 1998).

In der Bundesrepublik Deutschland setzt die Agrarstrukturpolitik sowohl auf **Bundes-** als auch auf **Landesebene** an.

Hinsichtlich **strukturpolitischer Instrumente** bildet die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), deren Schwerpunkte von den Agrarministern des Bundes und der Länder festgelegt werden, als bundesweite Maßnahme das Kernstück der Strukturpolitik (*BBR* 1999). Darin wird die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung an Bedeutung zunehmen. „Der Beitrag der GAK zur Einführung und Beibehaltung von nachhaltigen, umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren (...) wird dadurch verstärkt.“ (*BMELF* 1997). In die für den Zeitraum 2000-2003 beschlossene GAK sind als neue Maßnahmen die Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte** sowie Verbesserungen bei der Verarbeitung und Vermarktung **ökologisch erzeugter Produkte** aufgenommen worden (*BMELF* 1999c).

Zur besseren Abstimmung und zur Effizienzsteigerung von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe und anderer Instrumente zur Förderung ländlicher Räume existiert die **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung**.

Die **Flurbereinigung** dient der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft, der Lösung von Landnutzungskonflikten sowie der Förderung der allgemeinen Landeskultur. Die Belange von Erholung, Naturschutz und Landschaftspflege haben dabei in den letzten Jahren vermehrt Eingang in die Flurbereinigungsverfahren gefunden.

In den **Ländern** gibt es eine Vielzahl weiterer Förderungsmöglichkeiten und -programme. Beispielhaft sei an dieser Stelle das Land Bayern mit seinem „Bayerischen Kultur-

landschaftsprogramm“ genannt. Bayern hatte als erstes Land bereits 1988 die Erfüllung besonderer Umweltauflagen durch die Landwirtschaft honoriert. Im Rahmen der bereits genannten EU-VO 2078/92 gelang es Bayern, einer Vielzahl von Betrieben, die zusätzliche landespflegerische Kriterien erfüllen, ein direktes Bewirtschaftungsentgelt zur Verfügung zu stellen. Die jährlichen Fördermittel belaufen sich auf 450 Millionen DM (*STMELF* 1999).

An der Umsetzung solcher Programme sind die **Regionalplanung**, aber auch die **kommunalen Planungsträger** beteiligt. Diese können Landwirtschaftsamt und/oder Naturschutzbehörden sein, die neben ihren beratenden Tätigkeiten auch Koordinierungsaufgaben übernehmen und erheblichen Einfluss auf die Mittelvergabe ausüben können.

Neben Leistungen auf freiwilliger Basis sind es hoheitliche Grundschutzmaßnahmen, die von behördlicher Seite, z.B. der Landschaftsplanung auf regionaler Ebene, verordnet werden. Dazu zählen die Dauergrünlandbewirtschaftung in Naturschutzgebieten und Naturparks in Niedersachsen oder das Feuchtwiesenschutzprogramm in Nordrhein-Westfalen. Den Landwirten werden dabei Erschwerniszulagen gezahlt, um die Akzeptanz zu erhöhen (*BBR* 1999). In diesem Zusammenhang ist der Vertragsnaturschutz zu nennen, der allerdings unter einer häufig unzureichenden finanziellen Grundlage leidet.

Gerade **Landschaftspflegeverbände**, die in der Bundesrepublik seit 1986 bestehen, machen sich für eine umweltschonende Bewirtschaftungsweise und damit für einen Erhalt der Kulturlandschaft stark. Die i.d.R. als gemeinnützig eingetragenen Vereine setzen sich meist aus Naturschützern, Landnutzern und Kommunalpolitikern zusammen (*BBR* 1999).

Von zentraler Bedeutung sind auch die **Tourismusverbände**, die regelmäßig auf intakte bäuerliche Kulturlandschaften angewiesen sind und somit ein großes Interesse am Erhalt haben sollten. Das damit verbundene Engagement beschränkt sich allerdings mehr auf die ideelle als auf die finanzielle Ebene.

Landwirtschaftskammern, Landvolkverbände und Forstverwaltungen unterstützen die Arbeit der Landwirte und Forstwirte maßgeblich und übernehmen dabei in erster Linie beratende Funktionen.

Doch auch andere Akteure, wie z.B. **Boden- und Wasserverbände** mit einer behutsamen Durchführung von Pflegemaßnahmen, können einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaften leisten.

Den Abschluss bilden die **Verbraucher**, die über erhebliche Einflussmöglichkeiten verfügen. Dass für die Produktion immer billigerer Produkte eine weitere Intensivierung und Automatisierung der Landwirtschaft notwendig ist, wird auf der einen Seite akzeptiert. Dieselben Verbraucher erwarten auf der anderen Seite allerdings „schöne“ Erholungslandschaften, die ihren Ansprüchen gerecht werden, die aber nur über den Erlös billigster Agrarprodukten nicht finanzierbar sind. Dies wäre nur über den Anbau ökologisch erzeugter Qualitätsprodukte quasi als Nebeneffekt der dann erhaltungsfähigen Kulturlandschaft möglich. Doch es sind auch positive Ansätze zu verzeichnen: So ließ sich feststellen, dass Teile der Bevölkerung den Erhalt der „bäuerlichen Kulturlandschaft“ wünschen und auch in gewissem Maße bereit sind, hierzu einen eigenen finanziellen Beitrag zu leisten (Corell 1993).

Ausgangshypothesen

12. Die in Jahrhunderten entstandenen Kulturlandschaften sind es, die im Rahmen der Erholungsvorsorge ein elementarer Baustein für eine bedarfsgerechte Erholung sind. Intensiv genutzte und ausgeräumte Landschaftsräume werden diesen Anspruch nicht erfüllen können.
13. Eine flächendeckende Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen mit ihren für die Erholung wichtigen Funktionen wird unter den heutigen Rahmenbedingungen auf Dauer nicht sichergestellt werden können. Daher wird eine Umorientierung hin zur extensiveren Landbewirtschaftung und einer damit verbundenen Bewirtschaftung einer größeren Gesamtfläche Voraussetzung für den Erhalt wertvoller erholungsrelevanter Kulturlandschaften sein.
14. Es muß Ziel sein, Land- und Forstwirtschaft sowie den Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft als Erholungsraum in Einklang zu bringen und gleichsam die wirtschaftliche Stabilität und die flächendeckende Bewirtschaftung im Ländlichen Raum zu gewährleisten.
15. Hinsichtlich des Konsumverhaltens der Verbraucher ist eine groß angelegte Informations-, Beratungs- und Aufklärungsinitiative notwendig.
16. Da die Erlebnis- und Erholungsqualität Landschaft maßgeblichen Einfluss auf den Wert einer Region als Erholungsraum hat, sollten sich die Tourismusverbände am Erhalt wertvoller Erholungslandschaften nicht nur in ideeller, sondern auch in finanzieller Hinsicht beteiligen.
17. Über die Maßnahmen der Landschaftsplanung hinaus, könnte der Vertragsnaturschutz ein wirksames Instrumentarium zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft sein.

18. Letztendlich müssen die Land- und Forstwirte für die Umsetzung landschaftspflegerischer Maßnahmen Sorge tragen. Wenn es gelingt, den Landwirten ausreichende wirtschaftliche Alternativen zur Intensivlandwirtschaft anzubieten und sie von alternativen Bewirtschaftungsformen zu überzeugen, wird der Erhalt einer flächendeckenden bäuerlichen Kulturlandschaft möglich sein.

2.4.3 Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich

Rahmenbedingungen

Der Außenbereich ist im Sprachgebrauch des BauGB der Bereich außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Er dient vom Grundsatz her prinzipiell nur in sehr begrenztem Umfang der baulichen Nutzung und wird für die Landwirtschaft, den Naturschutz, aber auch die Erholung reserviert. Daneben soll er gemäß § 35 Abs. 1 BauGB

- Nr. 3 Vorhaben der öffentlichen Ver- und Entsorgung sowie ortsgebundenen Betrieben dienen;
- Nr. 4 Vorhaben dienen, die wegen ihren besonderen Anforderungen an die Umgebung, ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen;
- Nr. 5 Vorhaben zur Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dienen;
- Nr. 6 Vorhaben der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dienen.

Vorhaben, die unter diese Definitionen fallen, sind vom Grundsatz her privilegiert und damit im Regelfall zulässig. Bereits an den beschriebenen Definitionen wird deutlich, wie vielschichtig die darunter fallenden Vorhaben sind. Ihnen allen ist aber in unterschiedlichem Ausmaß zu Eigen, dass sie Nutzungskonflikte mit anderen, ebenfalls im Außenbereich privilegierten Nutzungen auslösen. An dieser Stelle interessieren aber nur die Konflikte mit der Erholungsfunktion der Landschaft. Dabei konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die hinsichtlich der Erholung wesentlichen Konfliktkonstellationen bzw. Vorhabentypen Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe und Anlagen, die der Ver- und Entsorgung dienen:

▪ Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe (v.a. Braunkohle, Kiese und Sande) bzw. Abgrabungen

Abgrabungen sind für längere Zeit bestimmte, künstliche Veränderungen der natürlich gegebenen oder vorgefundenen Erdoberfläche durch Senkung des vorgefundenen Bodenniveaus (Löhr 1998).

Es existiert für ihre Genehmigung und ihren Betrieb nicht etwa eine zentrale Rechtsgrundlage, sondern es müssen - je nach konkreter Sachlage - eine ganze Reihe von Vorschriften beachtet werden und es sind verschiedene Behörden für die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens zuständig. Die Rechtsgrundlagen sind im Einzelnen das Bergrecht (BBergG), Wasserrecht (WHG, LWGe), Baurecht (BauGB, LBOen), Forstrecht (BWaldG, LWaldGe); Naturschutzrecht (BNatSchG, LNatSchGe) und in Nordrhein-Westfalen das als Spezialgesetz gültige Abgrabungsgesetz (*Gaentzsch* 1998).

Der Flächenanspruch für die Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe ist mit 0,53% der Bodennutzungsfläche in Deutschland relativ gering (*Statistisches Bundesamt: Flächenerhebung 1997*). Dennoch ist er im Hinblick auf Konflikte mit der Erholung bedeutsam, weil mit Abgrabungen äußerst schwer wiegende Eingriffe in das Landschaftsgefüge verbunden sind, die langfristig auf Grund der „Wanderungen“ der Abbauflächen erheblich mehr Fläche beanspruchen als in der Flächenstatistik deutlich wird und sich die Abbauflächen in Gunsträumen regional ballen (z.B. im Teutoburger Wald; *Ellerbrock* 1998), die zugleich landschaftlich hoch attraktiv sind.

▪ **Anlagen, die der Ver- und Entsorgung dienen (Deponien, Kläranlagen, Kraftwerke)**

Betriebsflächen aller Art machen mit 54.971 ha weniger als 0,2% der Gesamtfläche der Bundesrepublik aus (*Statistisches Bundesamt: Flächenerhebung 1997*). Dennoch sind sie von Bedeutung für das Forschungsvorhaben, weil die darunter fallenden Betriebe i.d.R. große Ausstrahlungen auf die Umgebung haben und daher große Areale hinsichtlich ihrer potenziellen Erholungsfunktion beeinträchtigt sind oder ganz ausfallen (*Zahn* 1993). Auch hier besteht keine zentrale Rechtsgrundlage, sondern müssen das KrW-/AbfG, das BImSchG, WHG, AtG und das Baurecht herangezogen werden.

Konfliktpunkte

- Verlust der Erholungsfunktion eines Raumes auf Grund direkter anderweitiger Flächeninanspruchnahmen (insbesondere bei großflächigem Tagebau). In diesem Zusammenhang sind ggf. auch fachgesetzliche Trennungsvorschriften (§ 50 BImSchG) bzw. in Nordrhein-Westfalen die Bestimmungen des Abstandserlasses NW einschlägig, die im Endeffekt zu einer erheblich größeren Flächeninanspruchnahme führen, als die eigentlichen Betriebsgelände ausmachen.
- Beeinträchtigung der Erholungsfunktion eines Raumes auf Grund der mit dem standortgebundenen Vorhaben verbundenen objektiven und subjektiven Wirkungen auf die Umgebung des Standortes (Schadstoffausstoß, Lärm- und Geruchsbelästigungen, Lkw-Verkehr, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes) bis hin zu diffusen Ängsten vor den mit großtechnischen Anlagen verbundenen Risiken

(Kernkraftwerke, Sondermülldeponien) (*Zahn* 1993). Sowohl die Massierung vieler kleiner Abgrabungen als auch großflächiger (Braunkohle-)Tagebau (Vile, Lausitz) überformen gewachsene Kulturlandschaften und können im Extremfall zu ihrer irreversiblen Zerstörung führen (*Wittenbecher* 1998).

- Die mit dem Rahmenbetriebsplan vorzulegenden Rekultivierungsmaßnahmen bzw. Folgenutzungen sehen gerade bei Abgrabungen, die wasserführende Bodenschichten tangieren, oft Freizeitfolgenutzungen als Surf- oder Badeseen vor, die ihrerseits Belastungen für die häufig entstandenen hochwertigen Sekundärbiotope sowie die noch wenig beeinträchtigte Umgebung der Abbaustellen darstellen. Dies betrifft Freizeitverkehr, Betretungen und Verlärmungen (*Wohlrab et al.* 1995).

Akteure und Instrumente

Die Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe ist mit einer **Fülle von Interessen und Konflikten der beteiligten Akteure** verbunden. Insbesondere in den Regionalplänen stellen Nutzungskonflikte zwischen den Ansprüchen der Rohstoffindustrie und Vertretern anderer Raumnutzungen regelmäßig ein schwer wiegendes Problem dar. Auf der einen Seite steht das Interesse der Industrie an der Gewinnung von Rohstoffen, die auf Grund der Transportprobleme möglichst auch in räumlicher Nähe zu den Gebieten, in denen sie vornehmlich in der Bauwirtschaft verarbeitet werden, gewonnen werden sollen. Sie strebt möglichst umfassende und langfristig nutzbare Abbaugenehmigungen mit möglichst geringen Auflagen und maximaler vertikaler und horizontaler Ausnutzung des Standortes zum effektiven Einsatz der Produktionsmittel an (*Bischoff/Hüchtker* 1998).

Dieses Interesse spiegelt sich auch im BauGB als Belang wieder (§ 1 Abs. 5 Nr. 7 und 8 BauGB) und ist im ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 9) als Grundsatz der Raumordnung aufgenommen worden, wonach für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffe zu sorgen ist.

Demgegenüber stehen die **Interessen der Kommunen** an einer auch langfristig gesicherten Entwicklungsperspektive für Wohn- und Gewerbestandorte. Fachplanungsträger bzw. Ansprüche anderer Flächennutzer wie Wasserwirtschaft (Hochwasserschutz, Trinkwassergewinnung), Land- und Forstwirtschaft, Landschafts- und Naturschutz haben vielfach massive Bedenken gegen die Ansprüche der Rohstoffsicherung und -gewinnung. Hinzu kommen die Belastungen für die betroffenen Bürger durch Betriebs- und Verkehrslärm.

Genießt der Rohstoffabbau in der Regionalplanung für bestimmte Gebiete Vorrang, so ist i.d.R. für den Abbau noch eine fachgesetzliche Genehmigung erforderlich, die in Form einer Planfeststellung erfolgt. Erholung ist dabei stets nur „Sekundärnutzung“, so dass in der fachplanerischen Abwägung nur unter der Klausel der „Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit“ entsprechende Anliegen berücksichtigt werden können.

Eine Reihe **ver- und entsorgungsbezogener Anlagen** werden auf Grund von **gebundenen Zulassungsentscheidungen** genehmigt. Diese sind zu erteilen, wenn die gesetzlich formulierten Voraussetzungen vorliegen, so dass eine gestalterische Abwägung nicht mehr stattfindet. Sowohl immissionsschutzrechtliche (BlmSchG) als auch atomrechtliche Genehmigungen (AtG) sind aber eng an gesamtplanerische Vorentscheidungen gebunden (*Stüer* 1998). Darunter fallen die hier als relevant erkannten Müllverbrennungsanlagen (§ 4 Abs. 1 BlmSchG) und Kernkraftwerke (§ 7 Abs. 1 AtG) sowie Lagerung radioaktiver Abfälle (§ 9a Abs. 3 AtG). Dagegen sind für sonstige Deponien die Bestimmungen des KrW-/AbfG einschlägig. Demnach stellen die Länder zur Vorbereitung ihrer Planungen nach überörtlichen Gesichtspunkten Abfallwirtschaftspläne auf, die Standorte für Abfallbeseitigungsanlagen und Deponien darstellen. Die Errichtung und der Betrieb der Deponien wird dann in einem Planfeststellungsverfahren nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG mit UVP nach UVPG geregelt.

Der wesentliche Unterschied zwischen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und dem abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren besteht darin, dass in letzterem neben der Prüfung zwingender Eingangsvoraussetzungen auch eine planerische Abwägung mit anderen Belangen, so auch der Erholung stattfindet.

Bau- und Betrieb von Kläranlagen (§ 18b WHG) und Ausbau oberirdische Gewässer (darunter fallen auch Talsperren) bedürfen einer wasserrechtlichen Planfeststellung, bei der im Grundsatz eine Abwägung mit anderen Belangen (insbesondere dem Allgemeinwohl nach § 1a Abs. 1 WHG) gewährleistet ist (*Czychowski* 1998).

Ausgangshypothesen

19. Bei der Genehmigung standortgebundener Anlagen im o.g. Sinne sollte stärker auf die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen eingegangen werden; insbesondere was die Beeinträchtigung des Erholungswertes einer Landschaft für die Erholungssuchenden betrifft.
20. Die Eingriffsbewertungen, die im Rahmen der Erarbeitung der Genehmigungsunterlagen durchgeführt werden, müssen wie es das BNatSchG fordert, auch zwischenzeitliche Beeinträchtigungen ausreichend berücksichtigen.

21. Besonders bedeutsam ist die Berücksichtigung erholungsrelevanter Belange für Abfallwirtschaftspläne, da in der folgenden Zulassungsentscheidung keine fachfremden Belange mehr berücksichtigt werden.
22. Neue kooperative Formen der Konfliktmediation dienen dazu, die Akzeptanz von standortgebundenen Anlagen im Außenbereich zu erhöhen. Dies ist auch eine Chance für die Berücksichtigung der Interessen von Freizeit und Erholung und betrifft gerade die Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe.
23. Es müssen bereits im Genehmigungsverfahren umweltverträgliche Folgenutzungen von Abgrabungen oder anderen brachgefallenen Standorten entwickelt werden, die bei Eignung auch der Erholung dienen können.

2.4.4 Siedlungsentwicklung

Rahmenbedingungen

Grundsätzlich sind Erholung und Siedlungsentwicklung zwei Nutzungsansprüche an den Raum, die Grund und Boden in Anspruch nehmen und nur bedingt miteinander vereinbar sind. Zwar findet Erholung auch in Siedlungsgebieten statt, doch ein Großteil der Erholungssuchenden braucht den Freiraum zur Entfaltung der Bedürfnisse wie Radfahren, Wandern, Reiten, Skifahren usw. Daher geht Boden, der für Siedlungszwecke beansprucht wird, für viele Erholungsformen verloren.

Allerdings kann Erholung in bestimmten Ausprägungen fast auf allen Flächennutzungsarten stattfinden. Dies gilt auch für Siedlungsflächen, die Flächen für Wohnen, Wirtschaften, Versorgung und Verkehr enthalten. Außerdem entfallen immerhin innerhalb der 11,8% der Fläche der Bundesrepublik, die Siedlungsfläche darstellen, 0,7% oder 237.387 ha auf innerstädtische Erholungsflächen (*Statistisches Bundesamt: Flächenerhebung 1997*). Hinzu kommen noch die Hausgärten als bevorzugter Ort der familiären Erholung (vgl. Absch. 2.4).

Der Siedlungsflächenanteil an der Gesamtfläche wächst beständig, womit sich die Konflikte mit anderen Nutzungsformen immer weiter verschärfen. Dieses Wachstum hat sich von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt, wie sich der folgenden Abbildung 6 entnehmen lässt.

Dabei geht ein Großteil der Siedlungs- und Verkehrsflächenerweiterung von gegenwärtig täglich 120 ha zu Lasten des Freiraumes (*Statistisches Bundesamt: Flächenerhebung 1997*) und dort in erster Linie zu Lasten der landwirtschaftlichen Fläche (tägli-

cher Verlust 133 ha), während Wasserflächen (7 ha) und Waldflächen (26 ha) wachsen.

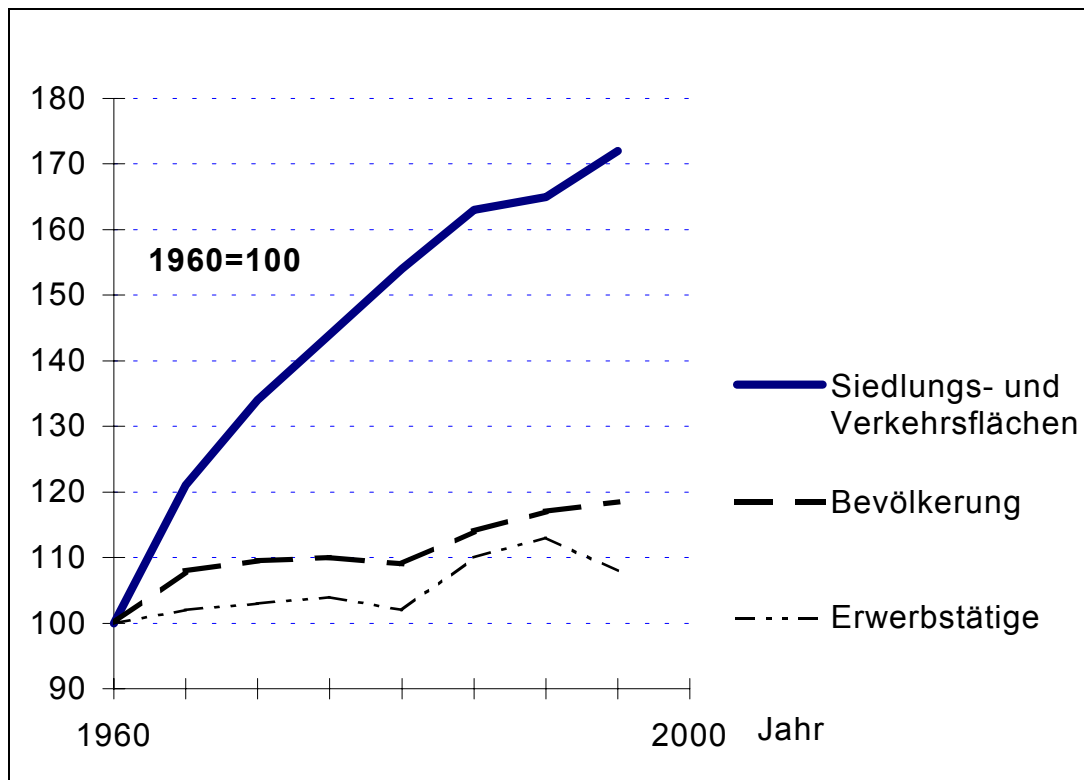


Abbildung 6: Wachstum der Siedlungsfläche, Bevölkerung und Erwerbstätigen 1960-1996 (alte Länder)
(Quelle: verändert nach Losch 1999)

Gerade die bevorzugte Wohnform Ein- und Zweifamilienhaus bzw. die damit verbundene Größe der Grundstücke sind es, die das Siedlungsflächenwachstum vergrößern. So ist der Verbrauch an Grundstücksfläche je qm Wohnfläche um mehr als das doppelte so groß wie für Mehrfamilienhäuser (Losch 1999). Zwischen 1991 und 2010 wird diesbezüglich allein eine Nachfrage von insgesamt 370.000 ha oder täglich 51 ha Wohnbauland erwartet. Andererseits beugen Hausgärten, über die immerhin 50% der Bevölkerung verfügen, der Nachfrage nach wohnungsferner Erholung vor.

Das Siedlungsflächenwachstum wird aber auch durch die Ansprüche der gewerblichen Wirtschaft verursacht. Immerhin betrug 1997 der Anteil der Industrie- und Gewerbeflächen an der Siedlungsfläche 28% (Köhl 1999). Auch Handel und Dienstleistungen, speziell die großen Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“ mit ihrer extensiven Grundstücksausnutzung bzw. niedriger Baumassendichte tragen erheblich zum Siedlungsflächenwachstum bei (ebenda). Die Flächeninanspruchnahme pro Arbeitsplatz

steigt ständig bzw. die Beschäftigtendichte nimmt ab. Wurden Ende der 60er Jahre im produzierenden Gewerbe noch 200 Beschäftigte je Hektar gezählt, so sank dieser Wert auf 70 im Jahre 1996 (*ebenda*).

Innerhalb des generellen Trends zum Flächenverbrauch stellen sich die Ausdehnung und das Wachstum der Siedlungsflächen regional sehr unterschiedlich dar. Siedlungsfläche kann bis zu 74,9% der Gemeinde- bzw. Kreisgebietsfläche ausmachen. Der Regierungsbezirk Düsseldorf im am dichtesten bevölkerten Bundesland Nordrhein-Westfalen weist beispielsweise eine Versiegelung von ca. 30% auf (*Spittler* 1994). Im Ballungsraum Ruhrgebiet beträgt der statistische Freiflächenanteil pro Kopf und Bevölkerung vielfach nur noch zwischen 120 m² und 200 m² (*Schmidt* 1991). Die Freiflächen, die zu Erholungszwecken genutzt werden können, sind damit äußerst knapp.

Am Trend zum Siedlungsflächenwachstum wird sich aller Voraussicht wenig ändern, solange

- Bevölkerungswachstum, steigende Pro-Kopf-Wohnflächen und sinkende Haushaltsgrößen sich fortsetzen,
- die aktuelle Bautätigkeit mit Förderprogrammen und Steuererleichterungen gefördert wird, die nicht an Kriterien des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden gebunden sind,
- die gemeindlichen Baulandausweisungen von den Grundeigentümern nur flächenextensiv genutzt werden.

Konfliktpunkte

Für die Belange der Erholung bedeuten diese Entwicklungen ein zunehmendes Konfliktpotenzial, denn die **Siedlungsflächenausdehnung** vollzieht sich insbesondere dort, wo auch Erholungsschwerpunkte liegen, nämlich im Umland der Agglomerationsräume und in landschaftlichen Gunsträumen (*Losch* 1999).

Dies gilt für Erstwohnsitze, aber in besonderem Maße auch für **Zweitwohnsitze oder reine Wochenendhäuser**, Almhütten o.ä. Letztere lösen wiederum eine Reihe von Problemen wie zusätzlicher Freizeitverkehr und Landschaftszersiedelung aus und reduzieren im Endeffekt den Erholungswert der Landschaft. Der Zusammenhang wird auch an den signifikant höheren Bodenpreisen in der Nähe von bedeutsamen innerstädtischen Freizeiteinrichtungen (z.B. Rombergpark und Westfalenpark in Dortmund) (*Grundstücksmarktbericht* 1997) sowie touristischen Zentren (Alpenraum, Nordseeküste) deutlich.

Die hohen **Bodenpreisunterschiede** zwischen Kernstädten und ihrem Umland treiben dabei die Suburbanisation voran, weil gerade die Nachfrage nach Eigenheimen in das ländliche Umland ausweicht und dort insbesondere die Flächen in Anspruch nehmen, auf denen die Naherholung der Einwohner der Verdichtungsräume stattfindet. Demgegenüber wirken Bodenpreise als marktwirtschaftliches Steuerungsinstrument auf dem Gewerbeflächenmarkt nur begrenzt, weil Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen vielfach gefördert und häufig auch von den Kommunen verbilligt abgegeben werden.

In Agglomerationen wird das Bedürfnis nach Erholung im Freiraum mangels wohnortnaher Möglichkeiten nach außen gelenkt und erzeugt Freizeitverkehr (vgl. Absch. 2.4.6).

Vom **Nutzungsanspruch Erholung** geht andererseits auch ein **eigener bedeutender Flächenverbrauch** aus. Zunächst direkt durch Freizeitinfrastruktur wie Sport und Erholungsstätten, aber auch indirekt durch freizeitbedingte Verkehrsflächen und die Überlagerung primärer Flächennutzungen (z.B. landwirtschaftlicher Fläche, Waldfläche) durch Freizeitaktivitäten, die teilweise große ökologische Schäden verursachen können. Der direkte Flächenverbrauch ist relativ gering, beträgt für Nordrhein-Westfalen etwa 15.000 ha - nicht viel im Vergleich zur gesamten Siedlungsfläche von 435.000 ha (*Heinrich/Röck* 1999). Punktuell gehen aber von Freizeitgroßeinrichtungen wie Freizeit- und Ferienparks Flächeninanspruchnahmen von 10-900 ha aus (*Heinrich* 1999) (vgl. Absch. 2.4.5).

Gerade die **zunehmende Bebauung im Außenbereich** bewirkt ein erhebliches Konfliktpotenzial, das zu einer schleichenden Zersiedelung beiträgt und den Erholungswert einer Landschaft mindert. Das absurde daran ist, dass ein Großteil der baulichen Vorhaben im Außenbereich direkt der Erholung dient (Erholungsinfrastruktur, Zweitwohnsitze, Wochendhäuser) oder zumindest indirekt (Erstwohnsitze in landschaftlich reizvoller Umgebung) (vgl. Absch. 2.4.5).

Eine wesentliche Aufgabe der Kommunen bestünde daher darin, überhaupt planerisch tätig zu werden und qualifizierte Aussagen über die Funktion des Außenbereiches zu treffen, da sich in vielen Kommunen ein erheblicher Teil der baulichen Entwicklung über den § 35 BauGB vollzieht (*Greiving* 1998).

Ein Großteil der Erholung wird sich jenseits der reinen Bodennutzung bewegen und lediglich eine Nutzung sein, die sich einer Hauptnutzung (z.B. Fläche für die Landwirtschaft, Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und

Landschaft) unterordnet. Dies trifft etwa für die Nutzung als Wanderweg, zum Schwimmen, zum Radfahren oder Auto fahren zu. Auch in derartigen Konzepten spielen Umweltfragen häufig nur eine untergeordnete Rolle, treten gegenüber touristischen, ökonomisch ausgerichteten Denken in den Hintergrund (*Greiving* 1998).

Akteure und Instrumente

Hinsichtlich des Handlungsfeldes Erholungsvorsorge muss unterschieden werden zwischen Planungen und Maßnahmen, die einen Bodenbezug haben (z.B. Bau einer Freizeitanlage) und solchen, die lediglich Raumbezug besitzen (z.B. Freizeitkonzept). Erstere sind Aufgabe der Bauleitplanung bzw. benötigen eine Baugenehmigung. Zweitere sind zumindest auf kommunaler Ebene eher Gegenstand informeller Planungen, an der zahlreiche Akteure bzw. gesellschaftliche Gruppen mitwirken können, wobei sich dieser Kreis von Kommune zu Kommune unterschiedlich darstellt.

Das Konfliktfeld Siedlungsentwicklung ist von Bedeutung, weil die maßgebliche Entscheidungsinstanz für die Genehmigung von (primären) Flächennutzungen die Kommunen bzw. die Bauleitplanung im Rahmen der **kommunalen Planungshoheit** sind. Entscheidungsgremium ist die kommunale Vertretungskörperschaft, der Stadt- oder Gemeinderat. Hier werden auf Bundesrecht beruhende Gesetze (Baugesetzbuch) und Verordnungen (Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung) nach Maßgabe **kommunalpolitischer Vorstellungen** verwirklicht. Insofern muss eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge immer in einem kommunalpolitischen Kontext gesehen werden und besitzt in der Bauleitplanung nur dann eine Chance auf Akzeptanz und Erfolg, wenn die damit verbundenen Zielvorstellungen mehrheitsfähig sind (*Greiving* 1998).

Hinzu treten die Baugenehmigungsbehörden in Kreisen und größeren kreisangehörigen Städten als Teil des vom Land übertragenen Wirkungskreises der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die nach Maßgabe der Landesbauordnungen verfahren.

Ausgangshypothesen

24. Es muss stärker Einfluss auf die Kommunen bzw. deren Politik der Siedlungsentwicklung genommen werden, weil diese letztendlich für die (Boden-)Nutzung maßgeblich verantwortlich sind.
25. Angesichts der zunehmenden Zersiedelung des Außenbereichs sollten die Regelungen des § 35 BauGB wieder verschärft werden.
26. Daneben kann über eine Veränderung der verfahrensrechtlichen Normen, also der Beteiligungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung, versucht werden, der Erholungs-

vorsorge im Speziellen bzw. den Umweltbelangen im Allgemeinen mehr Geltung zu verschaffen. Denkbar wäre eine Stärkung kooperativer Elemente.

27. Auch die Frage der Trägerschaft der Bauleitplanung, insbesondere der Flächen-nutzungsplanung ist von Bedeutung. Es ist an eine Verlagerung auf eine regionale Ebene zu denken.
28. Im Grunde hängt eine Bauleitplanung, die den Erfordernissen einer umweltorien-tierten Erholungsvorsorge gerecht werden will, letztendlich von der individuellen „Planungskultur“ in den Gemeinden, dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort, als von aktuellen rechtlichen Regelungen ab.
29. Nur die Koppelung von Fördergeldern an planerische Konzepte der Kommunen, die bestimmte Standards zu erfüllen haben, führt zu den gewünschten Entwick-lungstendenzen.
30. Informelle städtebauliche Konzepte können über die Vorbildfunktion guter Bei-spiele beeinflusst werden.

2.4.5 Tourismus

Rahmenbedingungen

Der Tourismus ist mit seinen vor- und nachgelagerten Wirtschaftssektoren einer der wichtigsten Dienstleistungsbereiche. Rund 2,6 Mio. Beschäftigte sind in Deutschland in den unmittelbaren und in den dem Tourismus vorgelagerten Bereichen inkl. Teil- und Saisonkräfte beschäftigt. Damit stellt die Tourismuswirtschaft die beschäftigungsinten-sivste Branche in Deutschland dar. Bezogen auf ihren Umsatz von 270 Mrd. DM liegt sie an zweiter Stelle hinter der Automobilindustrie. Für seine wirtschaftliche Bedeutung spricht der Anteil von 8% am Bruttoinlandsprodukt (1998). Durchschnittlich 2-3% des touristischen Nettoumsatzes (ohne Mehrwertsteuer) fließen durch Gewerbesteuer, Grundsteuer und anteilige Lohn- und Einkommenssteuer an die Kommunen zurück (DTV 1999). Der Anteil am Volkseinkommen liegt bei 6% (SRU 1998, S. 335).

Insgesamt haben die Deutschen 1998 63,4 Millionen Urlaubsreisen von mehr als 5 Tagen Dauer unternommen. Davon führten 18,8 Millionen Reisen (ca. 30%) zu inländi-schen Reisezielen und 44,7 Millionen (ca. 70%) ins Ausland. Deutschland ist damit trotz Zunahme des Auslandstourismus weiterhin das beliebteste Reiseziel der Deut-schen.

Seit Mitte der 80er Jahre war der deutsche Inlandstourismus durch teilweise erhebliche Zuwachsraten beim Gästeaufkommen und bei den Übernachtungszahlen gekenn-zeichnet (*Deutscher Bundestag* 1994a). In den von der amtlichen Beherbergungsstati-

stik erfassten Beherbergungsbetrieben wurden 1998 96,4 Mio. Gäste (4,1% mehr als im Vorjahr) gezählt (*Statistisches Bundesamt* 1999). Neben den Urlaubsreisen (von mindestens 5 Tagen Dauer) konnten bei den Deutschen 1998 insgesamt 181 Mio. Übernachtungsreisen (Reisen mit mindestens einer Übernachtung) gezählt werden, worunter 32 Mio. Geschäftsreisen zu verzeichnen waren. Dies bedeutet ein Gesamtvolumen von 1,3 Mrd. Übernachtungen der Deutschen. Die mittlere Reisedauer lag bei 6,6 Übernachtungen. 60% oder 108,6 Mio. aller Reisen der Deutschen mit mindestens einer Übernachtung hatten inländische Orte zum Ziel (*DTV* 1999).

Obwohl der **Städtetourismus** eine immer größer werdende Rolle in Deutschland spielt, ist der Schwerpunkt des Fremdenverkehrs in ländlich strukturierten Urlaubsregionen als in großen Metropolen zu verzeichnen (*Becker-Birck/Endlein* 1998). Die Entwicklung der Übernachtungszahlen in Städten mit über 100.000 Einwohnern zeigt aber im Gegensatz zu den Gesamtübernachtungen seit 1994 einen kontinuierlichen Anstieg. Ein Drittel aller Ankünfte sind dem Städtetourismus zuzurechnen, und sogar fast die Hälfte aller Übernachtungen ausländischer Gäste in Deutschland fand in Städten statt (*DTV* 1999). Die Bedeutung des Städtetourismus wird zusätzlich durch 806,6 Mio. Tagesausflüge und 105 Mio. Tagesgeschäftsreisen unterstrichen. Der aus den Tagesausgaben resultierende Bruttoumsatz im Städtetourismus wird auf rund 57,5 Mrd. DM geschätzt (*ebenda*).

Großflächige Freizeit- und Ferienanlagen (Freizeitparks, Spaßbäder, Ferienparks) erfreuen sich wachsender Beliebtheit, beinhalten aber ein nennenswertes Konfliktpotenzial in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen: z.B. Wasser- und Energieverbrauch, Abfallaufkommen, Verkehrsbelastung. Unter großflächigen Freizeitanlagen werden dabei nach einer Definition des Verbandes Deutscher Freizeitunternehmen Freizeitparks verstanden, die außerhalb von Siedlungen neben mehr oder weniger ausgedehnten Grünflächen über eine Vielzahl von Einzelangeboten wie Fahrgeschäfte, Ausstellungsobjekte, Spielplätze, Tiergehege, Shows und Gastronomiebetriebe verfügen und für deren Besuch eine Eintrittsgebühr erhoben wird.

Ferienparks sind dagegen touristische Großprojekte, die oft bei einem Betreiber nach einem einheitlichen Konzept gestaltet sind mit einem kompakten Angebot an Unterkünften mit einer Bettenzahl zwischen 2.000 und 4.000, Freizeitinfrastruktur, Versorgungseinrichtungen und weiteren Dienstleistungen. Durch ein vielfältiges und qualitativ hochwertiges Angebot soll diesen Anlagen funktional ein mehr oder weniger autarker Charakter verliehen werden. Kennzeichnend ist ein überdachter Zentralkomplex, mit einem Erlebnisbad als wichtigster Attraktion (*Strasdas* 1992). Nach der Anlage zu § 3

UVPG zählen Ferienparks zu den UVP-pflichtigen Vorhaben, in dessen Verfahren eine Minimierung der Umweltauswirkungen zu erreichen ist.

Konfliktpunkte

Auf Grund der Bedeutung und des Umfangs des Tourismus sind die Auswirkungen auf die Umwelt erheblich. Erholung und Tourismus wirken gleichermaßen auf die Umwelt ein. Zumeist wird auf die negativen Einflüsse in stark frequentierten Erholungslandschaften unter dem Einfluss des Massentourismus verwiesen (*Benthien 1997*). Der Tourismus kann mit zunehmender Intensivierung zu einem bedeutenden Verursacher von Umweltproblemen werden (*Becker et al. 1996*). „Viele aktuelle Trends im Tourismus sind mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung nur schwer zu vereinbaren. So ist zwar einerseits ein verstärktes ökologisches Bewusstsein und Interesse der Touristen zu verzeichnen. Andererseits verstärkt sich der Trend zu immer häufigeren und weiteren Reisen, insbesondere mit dem Flugzeug. Darüber hinaus werden auch bisher noch unberührte Naturräume in wachsendem Maße durch Freizeitaktivitäten beansprucht“ (*Deutscher Bundestag 1998a, S. 186*).

Die **Umweltauswirkungen** durch den Tourismus resultieren aus

- den (sportlichen) Freizeitaktivitäten der Urlauber am Urlaubsort (siehe Konfliktfeld Landschaft, Absch. 2.4.1),
- der Errichtung und dem Betrieb touristischer Infrastruktur (z.B. Straßen, Parkplätze, Restaurations- und Beherbergungsbetriebe) sowie der Errichtung und dem Betrieb touristischer Anlagen und dem
- tourismusbedingten Verkehr durch An- und Abreise sowie der Verkehrsbewegungen am Urlaubsort (siehe Konfliktfeld Verkehr, Absch. 2.4.6).

Dabei sind folgende **Umweltbelastungen** auszumachen, die durch den Tourismus verursacht werden können (*Deutscher Bundestag 1998b, TAB 1997*):

- Flächeninanspruchnahme, Bodenversiegelung und Zerstörung der Landschaft durch die touristische Infrastruktur (Hotels, Freizeitanlagen, Zweit- und Ferienwohnungen, Zubringerstraßen) insbesondere in ökologisch sensiblen Räumen, was den irreversiblen Verlust an Biotopen und Biodiversität zur Folge hat.
- Emissionen von Schadstoffen (z.B. Kfz- und Flugzeugabgase), Klimagasen (Kohlendioxid) und Lärm durch den Transport (An- und Abreise) und den Verkehr in den Zielgebieten mit ihrer erheblichen räumlichen und zeitlichen Wirkung. Besonders stark wirken sich der häufige Pkw-Gebrauch und die ausgeübten Freizeitaktivitäten bei Campingplätzen und Freizeitparks aus, da sie bevorzugt in landschaftlich attraktiven, ökologisch aber sehr sensiblen Gebieten, z.B. im Uferbereich von Flüssen und Seen sowie in Küstennähe, liegen (*Becker et al. 1996*).

- Ressourcenverbrauch (Energie, Wasser, Abfälle) durch Beherbergung, Verpflegung und Transport. Dabei ist belegt, dass der Verbrauch von Ferienparks mit einem Spaßbad und subtropischem Gebäudekomplex um einiges über dem anderer Ferieneinrichtungen liegt. Gleiches gilt für das Abfall- und Abwasseraufkommen, bei dem verschiedene Modellrechnungen erhöhte Einwohnerequivalente ergaben (*ebenda*).
- Störung und Gefährdung wild lebender Tiere und Pflanzen durch Souvenirhandel und Freizeitaktivitäten in den Zielgebieten.

Die Belastungen durch tourismusbedingte Umweltschäden werden durch verschiedene Besonderheiten verstärkt, konkret die

- **zeitliche Konzentration:** Die touristische Nutzung konzentriert sich auf „empfindliche“ Jahreszeiten. Dies sind warme, trockene und schneereiche Witterungen, „schöne“ Wochenenden im Sommer, die in die Brutzeit der Vögel fallen, und für den Wintersport die Wintermonate, während die Tierwelt eine Ruhephase einhalten muss und jegliche Störung lebensbedrohlich wirken kann.
- **räumliche Konzentration:** Die räumliche Konzentration der touristischen Nutzung findet in ausgesprochenen Fremdenverkehrs- und Erholungsgebiete statt, wo dann häufig mit Massenproblemen zu rechnen ist, die sich auf die Belastung der Umwelt verstärkend auswirken.
- **Überlagerungen:** In verdichtungsraumnah gelegenen Fremdenverkehrsgebieten überlagern sich dabei zusätzlich Ferientourismus und Wochenend- sowie Naherholung, was eine starke Konzentration von Besucherströmen zur Folge hat. Dies gilt insbesondere für die Seen südlich von München, das Sauerland, den Harz und die Mecklenburgische Seenplatte im Einzugsbereich von Berlin (*BMBau* 1994).
- **ökologische Konzentration:** Touristische Nutzungen sind bevorzugt in naturnahen Räumen zu finden, da diese reich strukturiert sind und daher nicht nur ökologisch wertvoll, sondern auch für den Menschen äußerst attraktiv sind. Dies gilt v.a. für die in ihrem Natur- und Landschaftspotenzial besonders attraktiven Nationalparks. So wuchsen sie etwa im Nationalpark Bayerischer Wald von 1970 bis heute von 200.000 auf ca. 1,5 Mio. Personen pro Jahr an (*ebenda*). Den weitaus kleineren Nationalpark Jasmund auf Rügen, mit 30 qkm der kleinste deutsche Nationalpark und nicht einmal ein Viertel so groß wie der Nationalpark Bayerischer Wald, besuchen jährlich zwischen 750.000 und 1,5 Mio. Urlauber. Dabei wird vorwiegend das etwa 200 qm große Königsstuhl-Plateau aufgesucht, weshalb mit Besorgnis festgestellt werden musste, dass die Grenzen des vertretbaren Ausflugstourismus erreicht sind (*Spittler* 1996).
- **Irreversibilität:** Durch Planierung, Aufschüttungen, Versiegelung und Überbauung werden Landschaften für den Tourismus häufig irreversibel verändert, wodurch keine Rückführung in naturnahen Zustand mehr möglich ist. Sollte eine landwirtschaftliche Nutzfläche, auf der ein Golfplatz gebaut wurde, was mit Bodenabtrag, Bodenauftrag und Drainage verbunden ist, wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückgeführt werden, wäre dies mit einem erheblichen Kostenaufwand verbunden, was die Ursprungsnutzung unwirtschaftlich machen würde.

Ein Konfliktfeld für sich stellt das **Ferienwohnen** dar. Darunter fallen die zur Parahotellerie zählenden Zweit- und Ferienwohnungen sowie Campingplätze, die mit vielfältigen spezifischen Belastungen verbunden sind (vgl. *Becker et al.* 1992).

Besonders stark wirken sich der häufige Pkw-Gebrauch und die ausgeübten Freizeitaktivitäten bei **Campingplätzen** aus, da sie bevorzugt in landschaftlich attraktiven, ökologisch aber sehr sensiblen Gebieten, z.B. im Uferbereich von Flüssen und Seen sowie in Küstennähe, liegen (*Becker et al.* 1996, S. 43). Seit den 70er Jahren ist geradezu ein boomartiger Anstieg von **Zweit- und Ferienwohnungen** zu verzeichnen, die sich ebenfalls teilweise in problematischen Lagen finden und für Flächenverbrauch und Landschaftszersiedelung verantwortlich gemacht werden. Die häufig freistehenden Gebäude sind oft in unangepasster Architektur errichtet worden und stören das Landschafts- und Ortsbild. Konflikte durch das Ferienwohnen sind oft in älteren Fremdenverkehrsgemeinden oder -gebieten des Alpenraumes, des Schwarzwaldes und des Bayerischen Waldes zu beobachten. Hinzu kommt, dass auf Grund erhöhter Nachfrage die Bodenpreise steigen und der Nutzungsgrad im Vergleich zu anderen beschäftigungswirksamen Unterkunftsformen niedrig ausfällt, dennoch aber umfangreiche infrastrukturelle Vorleistungen benötigt werden (*ebenda*, S. 44). Erforderlich ist es daher, dass Campingplätze, Zweit- und Ferienwohnungen landschaftsangepasst, naturverträglich und in Anbindung an einen Siedlungskern geplant und errichtet werden. Vermieden werden sollte auch ein zu hoher Anteil von Zweit- und Ferienwohnungen in einem Ort, damit der Ort nicht außerhalb der Saison zu einer „Geisterstadt“ wird.

Die folgenden Punkte stellen zwar keine direkten Umweltauswirkungen des Tourismus dar, dürfen aber wegen ihrer **sozialen Auswirkungen** dennoch nicht unberücksichtigt bleiben:

- Gerade Ferienparks und andere touristische Großprojekte haben allgemein eine starke Veränderung in der Standortkommune zur Folge. Bei den oft kleinen Kommunen ist eine Änderung der Fremdenverkehrsstruktur die Folge und die große Besucherzahl kann zu einem sozialen Problem werden. Die gewachsene, kleinstrukturierte Fremdenverkehrswirtschaft kann durch ein touristisches Großprojekt erheblich beeinträchtigt werden, da nur noch das Großprojekt als Anziehungspunkt des Ortes wirkt.
- Durch eine einseitige Ausrichtung auf den Tourismus als einzigem Wirtschaftszweig bis zur Monostrukturierung, was häufig strukturschwache, agrarisch geprägte Räume betrifft und zu einer Verdrängung der Landwirtschaft führt, erfolgt durch den Tourismus nicht automatisch ein höherer Beschäftigungsgrad, sondern treten neue Beschäftigungsmöglichkeiten an die Stelle traditioneller. Die durch eine so entstehende Monostruktur beinhalteten Risiken sind erheblich, da sich eine Abhängigkeit von Konjunktur und Trends entwickelt und eine große Konkurrenz der Tourismusregionen untereinander besteht (*Becker et al.* 1996).

- In fremdenverkehrlich hoch belasteten Regionen (Nord- und Ostseeküsten, Alpen) sind die (Nah-)Erholungsmöglichkeiten der einheimischen Bevölkerung stark beeinträchtigt.
- Auf Länderebene werden konkrete Ansätze einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge nur selten deutlich. Die Tourismuskonzepte der Länder zeichnen sich bis auf wenige Ausnahmen durch ihre außerordentlich ökonomisch orientierten Handlungsansätze aus, die die Bedeutung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor betonen. Die Erhaltung und Stärkung der Tourismuswirtschaft und die Sicherung und der Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit stehen i.d.R. im Mittelpunkt der Zielaussagen, während keine Notwendigkeit zur Erholungsvorsorge aus sozialpolitischer Sicht gesehen wird.

Aus der Beschreibung der negativen Einflüsse des Tourismus auf die Umwelt resultierte Ende der 70er Jahre die **Forderung nach einem „sanften“, d.h. einem umwelt- und sozialverträglichen Tourismus**. Die Schaffung nachhaltiger Strukturen ist demnach nicht erst seit Beginn der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion ein Thema in der tourismuskritischen Auseinandersetzung.

Die Bundesregierung stellt fest (vgl. *Deutscher Bundestag* 1998b), dass Umweltschutz unabdingbar ist, um die natürlichen Lebensgrundlagen des Tourismus dauerhaft zu sichern. „Die touristische Qualität eines Feriengebietes wird maßgeblich von sauberem Wasser, reiner Luft und einer intakten Landschaft bestimmt“. (...) „Eine Übereinstimmung zwischen den Zielsetzungen und Strategien von Naturschutz und Landschaftspflege sowie des Fremdenverkehrs ist durchaus möglich“ (*ebenda*, S. 28). Ein wichtiges Instrument im Sinne der Vorsorge ist nach Auffassung der Bundesregierung dabei die Landschaftsplanung, mit dessen Hilfe die Vorgaben für die Landnutzung auch im Bereich von Tourismus und Erholung an die jeweiligen naturräumlichen Voraussetzungen angepasst werden.

Akteure und Instrumente

Im Bereich Tourismus ist zunächst zwischen den weitgehend autonom handelnden Akteuren der Tourismuswirtschaft, den Touristen selber und den politischen Instanzen bzw. Planungsträgern zu unterscheiden, die lenkend auf die räumlichen Ausprägungen des Tourismus bzw. seiner Struktur einwirken.

Auch wenn die einzelnen **Tourismusanbieter** weitgehend autonom handeln, gibt es doch Einflussmöglichkeiten. Die Spitzenverbände und -organisationen der deutschen Tourismuswirtschaft haben sich im Oktober 1997 in einer gemeinsamen Umwelterklärung auf einen „nachhaltigen Tourismus“ als grundlegendem Leitbild für die Branche verständigt. (*Deutscher Bundestag* 1998a). Positive Effekte des Tourismus für die

Umwelt sind oft Folge des Interesses der Tourismusbranche und des Staates an einer unbeschädigten, ästhetischen Natur, an der Sicherung der ökologischen Vielfalt, an der Bewahrung von Ökosystemen und Kulturdenkmälern (TAB 1997).

Von Seiten der **Politik** ist zunächst die Bundesregierung zu nennen. Sie hat 1997 mit der Initiierung der „Berliner Erklärung“ eine Initiative für ein globales Abkommen über umweltverträglichen Tourismus gestartet und die Bedeutung von Natur und biologischer Vielfalt als bedeutende Ressource für touristische Aktivitäten betont (*ebenda*). An der Umsetzung der Inhalte der „Berliner Erklärung“ arbeitet die Bundesregierung im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD). Daran zeigt sich die **internationale Dimension** des Tourismus (Zunahme des Ferntourismus und der daraus resultierenden Problematik des Flugverkehrs). Deshalb müssen alle Akteure auch für den Erhalt der Umwelt in den ausländischen Zielgebieten eintreten (*Deutscher Bundestag* 1998b). Auf Bundesebene hat die Bundesregierung 1975 die „Ziele der Tourismuspolitik“ und das „Tourismuspolitische Schwerpunktprogramm“ vorgelegt, in dem die relevanten tourismuspolitischen Zielsetzungen sowie Ansätze zur Umsetzung dargestellt wurden.

Die **Länder** strukturieren den Komplex Tourismus gewöhnlich sehr übersichtlich und nahezu einheitlich. Für den Tourismus zuständig sind in den Flächenländern die Wirtschaftsministerien bzw. der Senat für Wirtschaft in Bremen und die Wirtschaftsbehörde in Hamburg, die entsprechend wirtschaftlich ausgerichtete Tourismuskonzepte erarbeiten. Unterstützt und praktisch umgesetzt wird die Arbeit von den jeweiligen Landesfremdenverkehrsverbänden, deren Bezeichnungen vom „Landesfremdenverkehrsverband Baden-Württemberg“ über die „Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH“ hin zur „Tourismus-Zentrale Hamburg GmbH“ reichen.

Die **Touristen** tragen insbesondere über ihre Wahl des Urlaubsorts selber (Ferntourismus mit entsprechenden Emissionen) zur Umweltverträglichkeit ihres Handelns bei. Aber auch die Wahl des Verkehrsmittels für die Fahrt zum Urlaubsort beeinflusst die Umweltbilanz ihres Handelns. Diese Entscheidungen werden weitgehend autonom gefällt, können aber sehr wohl durch räumliche Planung beeinflusst werden.

Ausgangshypothesen

31. Die ökologischen Auswirkungen des Tourismus machen eine nachhaltige Sicherung von Räumen mit bedeutsamen Natur- und Landschaftspotenzialen notwendig. Die verschiedenen Kategorien des im Naturschutzrecht geregelten Flächenschutzes lassen sich auch zugunsten eines natur- und landschaftsorientierten

Tourismus nutzen. Die strenger geschützten Naturschutzgebiete und Nationalparke sollten dagegen vorwiegend dem Arten- und Biotopschutzes dienen.

32. Es ist erforderlich, dass Campingplätze, Zweit- und Ferienwohnungen landschaftsangepasst, naturverträglich und in Anbindung an einen Siedlungskern geplant und errichtet werden. Vermieden werden sollte auch ein zu hoher Anteil von Zweit- und Ferienwohnungen in einem Ort, damit der Ort nicht außerhalb der Saison zu einer „Geisterstadt“ wird.
33. Es gilt, die Nachhaltigkeit des Tourismus zu steigern, indem auf die „Entdeckung der Nähe“ neugierig gemacht und das Interesse an umweltverträglichen Formen der Urlaubs- und Freizeitgestaltung geweckt wird. Daher ist es angezeigt, für die Tourismuskonzepte der Länder eine Verknüpfung von Ökonomie mit sozial- und umweltverträglichen Elementen herzustellen.
34. Wegen ihres Flächenbedarfs und wegen ihrer im Allgemeinen über den Bereich einer Gemeinde hinausgehenden räumlichen und strukturellen Auswirkungen sind gerade Freizeitparks als regional bedeutsame Planungen und Maßnahmen anzusehen. Der Standortauswahl ist daher besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Neben einer kriteriengestützten Standortauswahl ist die umweltverträgliche Anlagplanung ein weiterer Lösungsansatz zur Reduzierung des Konfliktpotenzials.

2.4.6 Verkehr

Rahmenbedingungen

Verkehr als Gesamtheit der Vorgänge, die der Raumüberwindung dienen, wird u.a. verursacht durch vielschichtige Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung. Der damit angesprochene **Erholungsverkehr** ist ein Gelegenheits-Verkehrszweck als Ortsveränderung von Menschen zum Zwecke der Freizeitgestaltung. Ausgehend von einer dominierenden Basis aller Fahrtzwecke hat die Partizipation am Erholungsverkehr in den vergangenen Jahren weiterhin zugenommen.

Aktivitäten von Erholungssuchenden im Raum erzeugen Verkehrsnachfrage und bestimmen das Verkehrsaufkommen. Das Verkehrsaufkommen wird mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln durchgeführt, wobei Straße und Schiene die Hauptrolle übernehmen - entfernungsbedingte Urlaubsflüge, deren Anteil stark wächst, einmal ausgenommen. Dies zeigt auch die folgende Abbildung 8 auf.

Im Bundesdurchschnitt macht jeder Bundesbürger etwa 26 Ausflüge im Jahr, was insgesamt über 2 Mrd. **Ausflüge** jährlich bedeutet. Die Ausflüge werden dabei überwiegend, nämlich zu 78%, mit dem Auto unternommen und dauern im Durchschnitt 8 Stunden. Das Ausflugsziel liegt im statistischen Mittel 70 km entfernt. Die Tagesausflugintensität (mind. 1 Ausflug im Jahr unternommen) liegt im allgemeinen Durch-

schnitt bei 85,7%, bei den Haushalten mit vier Personen weist sie mit 91,6% den höchsten Wert auf. 38% der Ausflüge dauern bis zu 6 Stunden, mit 48% weist fast die Hälfte aller Ausflüge eine Dauer von 6-12 Stunden auf und 13% der Ausflüge dauern länger als 12 Stunden (DGF 1998).

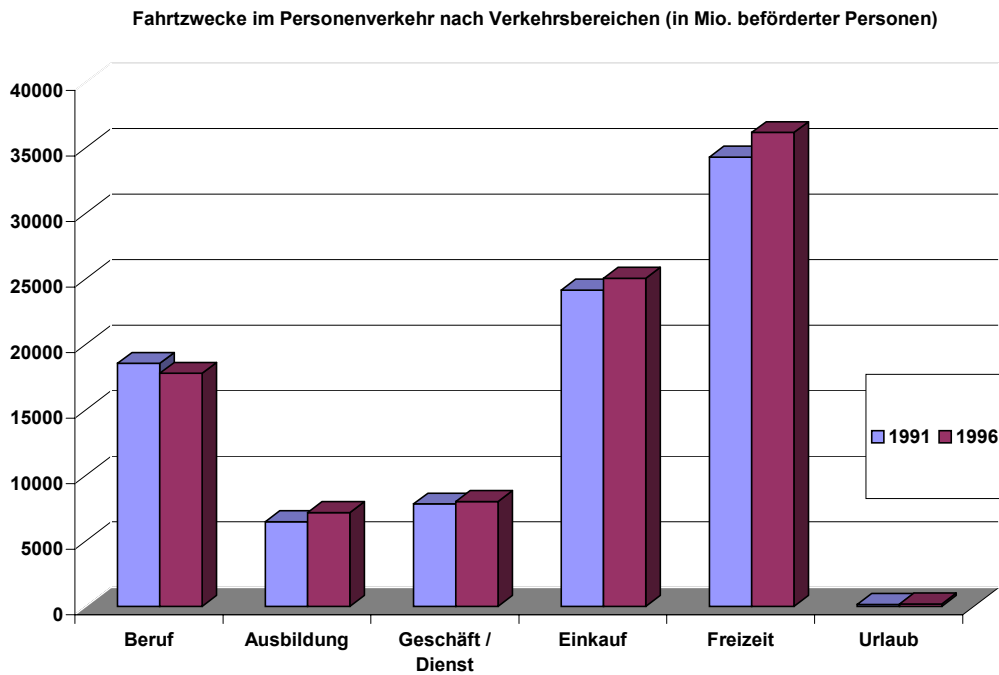


Abbildung 7: Verkehrsaufkommen im Personenverkehr nach Verkehrsbereichen (Quelle: DIW 1998)

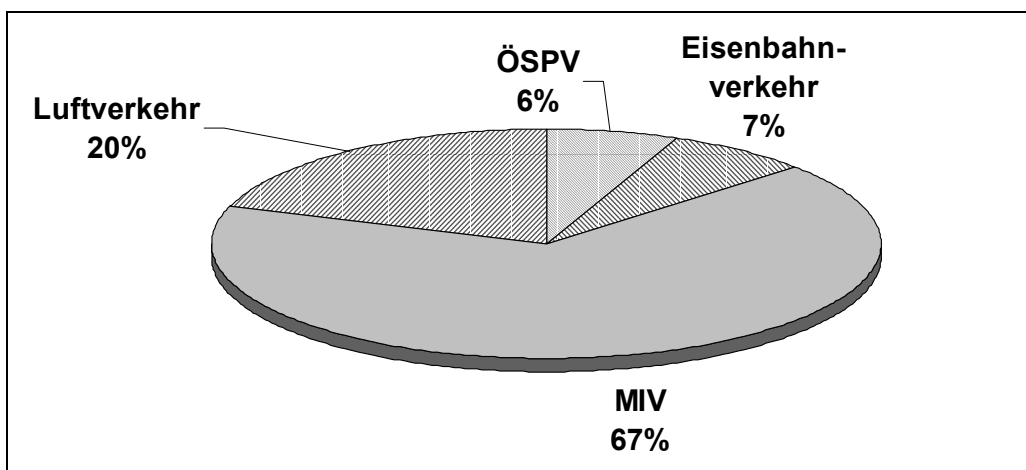


Abbildung 8: Verkehrsleistung im Freizeit- und Urlaubsverkehr 1996 (Quelle: DIW 1997)

Obgleich Freizeit- und damit Erholungsverkehr den seit Jahren bedeutendsten Fahrtzweck darstellt, wurde ihm verkehrsplanerisch bis dato keine so hohe Bedeutung wie den Pflichtzwecken Arbeit und Versorgung beigemessen, wodurch eine angemessene Stärkung des ÖV unterblieben ist. In den vergangenen Jahren weckte ein verändertes Freizeitverhalten neue Verkehrsbedürfnisse in Art und Umfang, die eine Reaktion von Politik und Planung notwendig erscheinen lassen. Denn auch im Erholungsverkehr wählen Verkehrsteilnehmer dasjenige Verkehrsmittel, welches ihm zur Erreichung des Erholungszwecks die optimale Gesamtleistung in technischer, wirtschaftlicher, sozialer und psychologischer Hinsicht bieten kann; eine Tendenz, die sich insbesondere in der Aufteilung der Verkehrsleistung auf verschiedene Verkehrsmittel niederschlägt.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) prognostiziert bis zum Jahre 2010 einen Anstieg in Freizeitverkehrsaufkommen um 10,6% (Bezug 1987) sowie mit 37,1% weiterhin die Verkehrsaufkommens-Spitzenstellung. Fahrleistungsmäßig wird ein Wachstum der Pkw-bezogenen Berufs-, Einkaufs- und Freizeitverkehre mit jeweils ca. 22% vorhergesagt, wobei der Freizeitverkehr nach Meinung der Wissenschaftler auch hier seine Spitzenposition mit 291 Mrd. km behaupten wird (Hopf 1989).

Konfliktpunkte

Während sich Freizeitforscher kontinuierlich mit den Folgen des Massentourismus befassten und im Spannungsfeld des geforderten „sanften Tourismus“ ab Mitte der 80er Jahre Auswirkungsanalysen etwa des Alpenraums erarbeiteten, kehrte der Erholungsverkehr als Untersuchungsgegenstand erst Mitte der 90er Jahre in das Bewusstsein der Verkehrs- und Umweltpolitik zurück. Aus diesem Grund wird in den folgenden Ausführungen dann auf ältere Veröffentlichungen zurückgegriffen, wenn keine aktuellen empirischen Erkenntnisse nutzbar waren (vgl. *Brunsing* 1999). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die aus der Massenmotorisierung resultierenden Konflikte eher verschärft denn abgeschwächt haben.

Im Konfliktfeld Verkehr sind die beiden Aspekte von Bedeutung, dass die Erholungssuchenden einerseits Verursacher von Verkehrsströmen, die die Umwelt bzw. die Allgemeinheit - und damit auch die Erholungsgebiete - belasten und andererseits Betroffene der Umweltauswirkungen des allgemeinen Verkehrs - und damit auch des selbst erzeugten Erholungsverkehrs - sind.

▪ Wirkrichtung Verkehr - Erholung

Bau und Betrieb verkehrlicher Anlagen wie Straßen und Parkplätze beeinträchtigen Erholungslandschaften somit einerseits unmittelbar durch Veränderung seiner Basi-

selemente Boden, Wasser und z.T. Luft, andererseits werden Erholungslandschaften durch die Beeinträchtigung des visuellen Gesamteindrucks und Verlärmung mittelbar in Mitleidenschaft gezogen. Diese Beeinträchtigungen beschränken sich nicht nur auf die unmittelbare Trasse, sondern gelten gleichermaßen für Nebenflächen und Wirkräume (etwa Lärmimmissionen). Insbesondere durch kraftfahrzeugbedingte Anlagen werden Erholungsflächen in ihrer Nutzung qualitätsgemindert, während etwa neue Wasserstraßen zu einer Konstanz der Nutzungsmöglichkeiten bei Änderung des Erholungsverhaltens führen können.

Der weitere Ausbau der Straßen- und auch Schieneninfrastruktur sowie des Luftverkehrs erhöht die Belastung durch die angesprochenen Konfliktpunkte ständig weiter.

Planungsrelevante Analysen von Erholungsverkehren unabhängig von generalisierten verkehrsstatistischen Untersuchungen erfolgten bislang jedoch nicht. Auf Grundlage einzelner Zielerhebungen werden im Folgenden charakteristische Zeitfenster der Belastungsspitzen an Wochenenden dargestellt. Als Indikator eignen sich Anzahl und Dauer der abgestellten Pkw in Erholungsräumen.

Anhand derartiger Parkraumerhebungen in zwei Entfernungsstufen vom Wohnort lässt sich konstatieren, dass stadtauswärts eine Ganztagesreisewelle in den Vormittagsstunden (8-11 Uhr) und eine Halbtagesreisewelle in den Nachmittagsstunden (13-15 Uhr) zu abendlichen Überlagerungen stadteinwärts und damit zu verkehrlichen Spitzenbelastungen insbesondere zwischen 16 und 18 Uhr (Sommerwochenende 17-20 Uhr) führt (Geiß 1975, Eberle 1980). Diese beiden Reisewellen sind für die Überlastungserscheinungen auf den Aus- und Einfallstraßen großer Städte in Richtung der räumlich von Wohnort entfernteren Erholungsgebiete verantwortlich.

Hingegen wurden räumlich zum Wohnort näher liegende Erholungszentren kontinuierlich zunehmend bis 17 Uhr angefahren und - ausgenommen der Mittagsstunden zwischen 12 und 14 Uhr - ebenso kontinuierlich wieder verlassen (Geiß 1975). Hier scheinen andere Erholungsaktivitäten als originär freiraumbasierte Aktivitäten den Besuch zu dominieren. Als relevante Angabe wird die generelle Aufteilung freiraumbezogener Wege in Halb- und Ganztagesreisen an arbeitsfreien Tagen bestätigt, wobei Ganztagesreisende zwar die Erholungseinrichtungen intensiver und damit im Sinne des umweltverträglichen Erholungsverkehrs effizienter nutzen, dafür aber den unmittelbaren Erholungsraum durch die Flächenbeanspruchung der abgestellten Fahrzeuge auch stärker beanspruchen.

▪ Wirkrichtung Erholung - Verkehr

Erholungsgebiete und -einrichtungen werden z.T. erheblich durch Verkehr und seine Auswirkungen (z.B. Lärm) belastet. Dieser Verkehr kann ganz oder teilweise durch die Erholungssuchenden selbst verursacht worden und dem Erholungsgebiet bzw. der -einrichtung selbst zuzurechnen sein. In vielen Fällen ist es jedoch der **allgemeine Verkehr**, der die Belastungen der Erholungsgebiete herbeiführt. Im Gegensatz zu Wohngebieten sind Erholungsgebiete nur unzureichend gegen Beeinträchtigungen durch Verkehr geschützt. Insbesondere haben die Erholungssuchenden keine Möglichkeiten, gegen Störungen der Erholung zu klagen.

Als Folgeproblem der Freizeitaktivitäten ist der Belastung der Umwelt durch den **Freizeitverkehr** eine besondere Beachtung zu schenken. Dies gilt flächendeckend, konzentriert sich jedoch auf das Umland der Verdichtungsräume und die touristischen Gunsträumen Küsten und Gebirge. Die eingangs geschilderten Wachstumsraten im Freizeitverkehr verstärken die erläuterten Effekte dabei laufend weiter.

Aber auch großflächige Erholungseinrichtungen wie kommerzielle Freizeitparks, Spaß- und Erlebnisbäder sowie multifunktionale Erlebniszentren wie das CentrO in Oberhausen wecken Bedürfnisse, die zuvor nicht vorhanden waren und induzieren somit Erholungsverkehr, der vorrangig mit Pkw abgewickelt wird. Allerdings erlauben eindimensionale Erhebungsergebnisse ohne genauere Kategorisierung von Angebot und Freizeitgelegenheiten keine differenzierte Klassifikation nach Verkehrsmittelnutzung und Zielwahl. Bislang wurde bei der Ausführung derartiger i.d.R. privatfinanzierter kommerzieller Erholungseinrichtungen seitens der öffentlichen Hand zu wenig auf verkehrslenkende Maßnahmen geachtet (*Hatzfeld/Kruse 1994*). Ein Verfahren zur Umweltbewertung des durch Einzelhandelszentren oder Freizeiteinrichtungen erzeugten Verkehrs wurde im Rahmen des F+E-Vorhabens Nr. 209 01 221 „Einkaufs- und Freizeitverkehr“ entwickelt.

Was **alltägliche Freizeitwege** (etwa zur Ausübung eines Hobbys) angeht, so wurden diese bisher nicht spezifisch analysiert. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf eine kausale Allokation des Freizeitverkehrs an Wochenenden. Die methodisch qualifizierteste Ermittlung von Ausflugsmotiven bei Wochenend-Eintagesausflügen bildet eine repräsentative kommunale Stichprobe aus der Schweiz: Wandern (Winter 27%-Sommer 33%) und Verwandten-/Freundesbesuche (Winter 23%-Sommer 19%) bilden für die Berner Bevölkerung die Winter-Sommer-Aktivitätenmajorität. Die Angaben stimmen mit den Nennungen bedeutender Außer-Haus-Aktivitäten deutscher Freizeituntersuchungen überein.) Derartige differenzierte Zielwahl- bzw. Aktivitätene-

Analysen bestätigen grundsätzlich Aussagen, nach denen Erholungsverkehr sich durch eine nahezu gleichmäßige saisonale Verteilung auszeichnet. Allerdings reagieren mögliche Partizipanten sehr elastisch auf Wetterlagen.

Die Vermutung, Naherholungssuchende würden bei Erreichen einer (nicht quantifizierten) zu starken Konzentration Erholungssuchender im Freiraum von sich aus ein anderes Gebiet aufsuchen und sich somit dispers verteilen, wurde ebenso wie die gegensätzliche Annahme, wonach die Zahl der Ausflugsziele auf relativ wenige traditionell attraktive innerhalb des Pkw-Aktionsradius begrenzt bleibt („Gregarischer Effekt“) nicht empirisch belegt (ADAC 1980). Ausgesprochene Zielschwerpunkte des Freizeitverkehrs ließen sich aus Untersuchungen, in denen Ziele frei zu nennen waren, nicht extrahieren.

„Spaziergang“ im Freiraum als Aktivität korreliert darüber hinaus mit dem zur Verfügung stehenden Zeitbudget: Je größer die relative Zeitspanne, desto größer die zurückgelegte Anfahrtdistanz. Eine Ausnahme bilden die gleichmäßig an allen Wochentagen frequentierten wohnungsnahen Parks und Grünflächen (EMNID 1971), was mit anderen Erhebungen übereinstimmt, nach denen an Wochenenden mit 51% sowie an Werktagen mit 60% mehr als die Hälfte der außerhäuslichen Freizeitaktivitäten in der jeweiligen Regionaleinheit ausgeübt werden (Becker 1983).

Akteure und Instrumente

Während in dem für Verkehr zuständigen Ministerium kein Ressort für Freizeit und Erholung existiert, beschäftigen sich auf nachgeordneter Ebene zahlreiche Ämter mit den einschlägigen Fragestellungen. Neben dem Umweltbundesamt aus Sicht der Umweltvorsorge widmet sich das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung der Thematik aus der fachlichen Richtung der räumlichen Nutzungen und Konflikte.

Die **Enquete-Kommission zum Schutz der Erdatmosphäre** bezieht in ihren Überlegungen zur klimaverträglichen Verkehrspolitik durch Verkehrsvermeidung den Freizeitverkehr dergestalt mit ein, dass sie etwa die dem Kommissionsziel grundsätzlich zuwiderlaufende Frage andiskutiert, ob Autobahnen für ein verkehrsentensives Freizeitverhalten ausgelegt sein sollten (Deutscher Bundestag 1994b). Hier zeigt sich ein deutlicher Antagonismus von gesellschaftlicher Notwendigkeit und politischem Kalkül, der zahlreiche Schlussfolgerungen der Kommissionsarbeit bestimmt. In den konzeptionellen Vorschlägen wird den anderen Verkehrszwecken sowie generellen Maßnahmen Vorrang eingeräumt, wobei die Frage, ob dies nun als positiv oder als negativ zu bewerten ist, hier nicht vertieft werden soll.

Auftrag und Aufgabe der Verkehrspolitik bzw. des Verkehrsministeriums ist es, unter Wahrung der Chancengleichheit Voraussetzungen zu schaffen für die effiziente Mobilität von Erholungssuchenden. Verkehrspolitik muss das optimale Verhältnis zwischen den Vor- und Nachteilen von Verkehr und Erholung in Form klarer Anweisungen für die Durchsetzung von gesetzlichen Vorschriften bestimmen, ohne die Bedingungen für bürgerakzeptierte, notwendige Mobilität zu vernachlässigen. Die Realität, symbolisiert durch die Bundesverkehrswegeplanung und die Bestrebungen zum Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen (vgl. Abschn. 2.1.4), sieht anders aus - finden sich doch in den Beurteilungsansätzen zur Bewertung von Vorhaben keine Hinweise auf Erholungsaspekte.

Im Frühsommer 1999 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen Forschungsschwerpunkt „Freizeitverkehr“ initiiert, in dessen Verlauf sieben Projektanbieter einen innovativen Freizeitmobilitätsansatz zur Marktreife entwickeln können. Wenngleich Modellprojekte nur einen Anstoß geben können, bilden sie nichtsdestotrotz einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einem generell anderen Erholungsverkehrsangebot.

Die jeweiligen, für Raumordnung und Verkehr zuständigen **Landesministerien** setzen ihre Vorstellungen hinsichtlich einer Erholungsvorsorge auf Grundlage landespolitischer Zielsetzungen in den jeweiligen Grundsatzabteilungen um. Im Ergebnis bestimmen sie die Leitlinien insbesondere durch abgestimmte Landesverkehrs(entwicklungs)pläne sowie Förderrichtlinien und -bestimmungen.

Entscheidungsprozesse zur technischen und organisatorischen Gestaltung von Einrichtungen zum Zwecke des Erholungsverkehrs, die auf Bundes-, Länder-, Kreis- und Gemeindeebene ablaufen, müssen durch planerische Instanzen interdisziplinär fachlich vorbereitet werden. Die Zusammenhänge zwischen Politik, Erholung, Umwelt, Wirtschaft und Siedlungsstruktur sind dabei zu beachten, so dass Verkehr als Erholungsfolgeerscheinung Berücksichtigung finden muss. Bestehen bleibt ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der bestmöglichen Befriedigung von Erholungsverkehrsbedürfnissen und einer Minimierung von Belastungen im Sinne einer Geringhaltung räumlicher Konflikte.

Die **kommunale Ebene** bestimmt das konkrete Maß der Erschließung von Erholungsgebieten durch Straßenverkehr, öffentlichen Personennahverkehr und Anlagen für nichtmotorisierte Verkehrsträger. Relevant ist hier neben der nicht verbindlich vorgesehenen Verkehrsentwicklungsplanung v.a. die Bauleitplanung, aber auch die informellen Ebenen unterschiedlicher kommunaler und lokaler Akteure. Ein neuer Impuls könnte

durch Lokale Agenda 21-Gruppen entstehen, in denen Kommunalverwaltung, Lokalpolitik und interessierte Bürger interdisziplinär angelegte Projekte initiieren.

Private Investoren und Lobbyisten achten aus wirtschaftlichen Interessen auf ein investitionsfreundliches Klima in Gesetzgebung und bei Beschlüssen, während Vertreter von Verkehrs- und Naturschutzverbänden eher ihre ureigenen Aufgaben als vorrangig ansehen, wobei sich auf Grund der finanziellen Möglichkeiten per se ein Ungleichgewicht bei der Durchsetzung von Interessenschwerpunkten ergibt. Einzelne Initiativen und Verbandsuntergliederungen beschäftigen sich hauptamtlich mit dem Zusammenspiel von Erholung und Verkehr, so der Arbeitskreis Tourismusverkehr der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, und versuchen, über Veröffentlichungen, Tagungen und Fachgespräche die Vorstellung eines umweltverträglichen Freizeitverkehrs in die Öffentlichkeit zu transportieren. Auch der ADAC hat die Entwicklung autoarmer Kur- und Ferienorte maßgeblich publizistisch unterstützt.

Alles in allem existiert kein spezieller Kreis für eine interdisziplinäre Behandlung des Konfliktfeldes Erholung und Verkehr auf den unterschiedlichen politischen Ebenen. Dies gilt sowohl für die vertikalen Gliederungen der deutschen Straßenbauverwaltungen als auch für die eher horizontalen Gliederungen des öffentlichen Verkehrs auf kommunaler und regionaler Ebene.

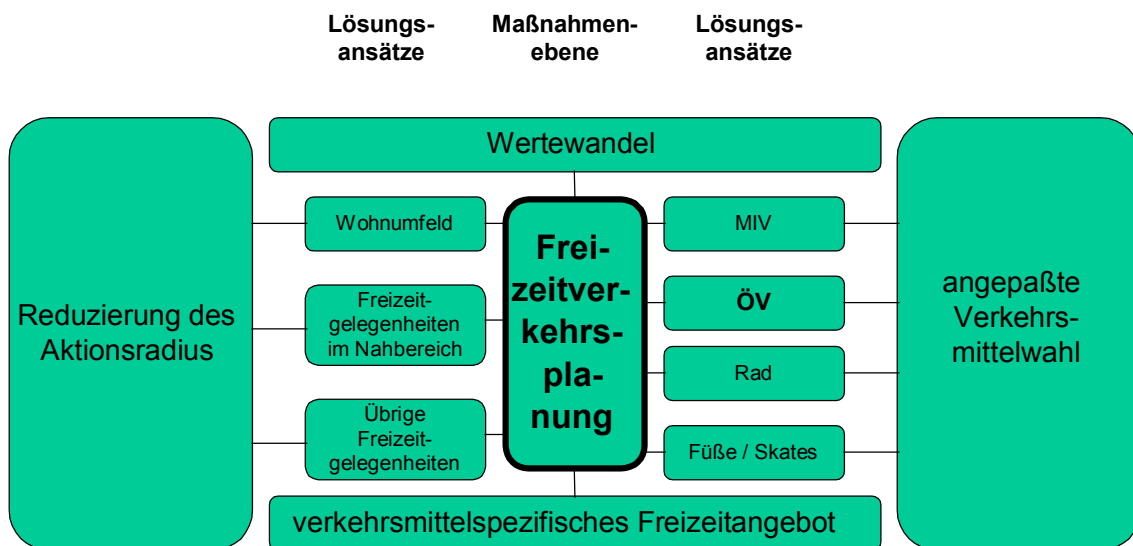


Abbildung 9: Zusammenhänge der Hypothesen zum Konfliktfeld Verkehr

Als Ausgangsbasis unterschiedlicher Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich aber im Wesentlichen zwei Ausgangshypothesen, aus denen weitere Maßnahmen abzuleiten sind und die Abbildung 9 verdeutlichen soll.

Ausgangshypothesen (Wirkrichtung Erholung - Verkehr)

35. Die Erholungsnachfrage muss auf Angebote im Wohnumfeld gelenkt werden, wobei die nähere Wohnumgebung mit Festen, Parks, Wohnstraßen (Pull-Effekt) und der schubweisen Massenmobilität an Wochenenden (Push-Effekt) quasi unreguliert an Erholungswert gewinnt. Dabei kann die Einführung und Umsetzung definierter, politisch abgestimmter Ziele einerseits mit Hilfe der Monetarisierung von Erholungsaspekten durch Opportunitätskosten, andererseits durch Gleichzeitigkeit nichtmonetärer Elemente in anzuwendenden Bewertungsverfahren erfolgen.
36. Verkehrsströme müssen durch raumplanerische Konzeptionen gelenkt werden. Derartige Bündelungsansätze sollten unterstützt werden durch „autoarme“ Gelegenheiten einerseits, andererseits durch ein hochwertiges Angebot im öffentlichen Verkehr speziell zu Freizeiträumen (doppelter Pull-Effekt). Hier besitzt die Ebene des Bundes Steuerungsmöglichkeiten durch Einfügung freizeitspezifischer Förderungstatbestände in das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (etwa Finanzierung von multifunktional nutzbaren Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs).
37. Die Erschließung von Erholungslandschaften durch Bundesautobahnen führt zu einer deutlichen Nachfrageinduktion mit starken negativen Auswirkungen hinsichtlich des Erholungsverkehrs auf längeren Distanzen.
38. Gemäß einer „Push and Pull“-Strategie muss der Bund dafür Sorge tragen, dass nachhaltig erholungsorientierte Handlungsansätze auf regionaler Ebene finanziell und organisatorisch insbesondere durch die ihm unterstehenden Instanzen unterstützt werden.
39. Die Bundesministerien für Umwelt, für Verkehr, Bauen und Wohnen und für Gesundheit müssen Erholungsansätze und -elemente im Wohnumfeld als Querschnittsaufgabe deklarieren und über ideelle Unterstützungen wie mittels integrierter, zweckgebundener Zuweisungen nachfragegerechte Erholungsangebote „pushen“.
40. Durch gesetzliche bzw. gesetzesgleiche Rahmenbestimmungen lassen sich Vorschriften auf lokaler Ebene verbindlich festschreiben, die die Verkehrsmittelwahl im Erholungsverkehr deutlich beeinflussen können.
41. Ein Wertewandel zur Einschränkung des Aktionsradius ist dann realistisch, wenn positive Beispiele mit Vorbildfunktion existieren, die fortschrittliche Ansätze des umweltverträglichen Erholungsverkehrs imageverstärkend unterstützen.

2.4.7 Naturrisiken

Rahmenbedingungen

Der **Risikobegriff** beinhaltet die Gefährdung, die der Handelnde selbst durch sein Handeln für sich verursacht sowie das Schadenspotential einer Region. Die Natur selbst ist freilich nicht das Risiko, sondern nur ein unvermeidbares Gefahrenpotenzial, dem sich Individuum und Gesellschaft durch ihre Handlungen oder Nichthandlungen (also Entscheidungen) mehr oder weniger bewusst aussetzen und damit Risiken eingehen.

Risiken bezeichnen somit mögliche Folgen von Handlungen, die im Urteil der überwiegenden Anzahl der Menschen auf Grund ihrer Schäden als unerwünscht gelten. Nicht das Ereignis als solches, sondern erst die Schäden, die davon ausgelöst werden, sind dabei als unerwünscht einzustufen. Insofern ist der Begriff „Risiko“ anthropozentrisch zu verstehen (*WBGU* 1999).

Die Primärursachen der zugrundeliegenden **Naturgefahren** sind vom Menschen nicht beeinflussbar. Wesentliche Naturgefahren sind in Deutschland Hochwasser an Küsten und im Binnenland, Stürme bzw. Hagel sowie regional Lawinen bzw. Muren. Deren Häufigkeit und Ausmaß hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (*WBGU* 1999).

Risiken sind mit jeder raumplanerischen Entscheidung untrennbar verbunden, die möglichen Konsequenzen von Handlungen wie irreversiblen Standortentscheidungen werden aber in der Raumplanung häufig nicht ausreichend berücksichtigt.

Erholung bzw. Erholungssuchende verändern mit ihren Nutzungsansprüchen den Raum. Zusammen mit anderen Nutzungen des Raumes wie Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft führt dies in zunehmenden Ausmaß zu anthropogen bedingten Veränderungen der Umwelt, die ihrerseits in Form von so genannten Naturrisiken die Nutzung eben dieser Umwelt als Erholungsobjekt wie auch Siedlungsraum und Raum zur Nahrungsmittelproduktion gefährden (*Preuß* 1996).

Schaden wird dabei als im allgemeinen Verständnis der Gesellschaft als negativ bewertete Auswirkung einer menschlichen Aktivität oder eines Naturereignisses definiert. Die Dimension, die durch einen bestimmten Schaden verletzt wird, ist das Schutzgut. Als Schadens- oder Gefährdungspotenzial gilt dann die Summe der möglichen Schäden, die durch eine menschliche Aktivität oder ein Naturereignis verursacht werden können. Der Begriff Risiko ist auf solche Ereignisse anzuwenden, bei denen zwar In-

formationen bzw. Vermutungen über die relative Häufigkeit in einem Zeitintervall vorliegen, der genaue Zeitpunkt des Eintrittes und/oder das Ausmaß der Ereignisse aber unbestimmt bleiben. Risikoabschätzungen machen es daher prinzipiell unmöglich, konkrete Schadensfälle oder deren Auswirkungen im Einzelnen vorherzusagen. Sie beziehen sich unter der Annahme konstanter Rahmenbedingungen lediglich auf bestimmte Wahrscheinlichkeiten des Eintrittes bzw. Ausmaßes in einer sehr großen Zeitreihe (WBGU 1999).

Ein Problem ist sicherlich, dass die Risikowahrnehmung des Menschen unabhängig ist von objektiven Wahrscheinlichkeiten und Schadensausmaßen. Dies muss bei der Risikokommunikation berücksichtigt werden (Becker 1993).

Konfliktpunkte

Betont werden muss, dass die folgenden Ausführungen sich auf Risiken beziehen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Schadenspotenzial sich mit planerischen Instrumenten beeinflussen lassen. Dies sind im Wesentlichen Hochwasser und Lawinen bzw. Muren. Schäden aus Stürmen bzw. Hagelniederschlägen sind dagegen Risiken, die mit planerischen Instrumenten kaum beeinflussbar sind. (Plate 1997).

Hinsichtlich des Konfliktfeldes Erholung und Naturrisiken können eine Reihe von spezifischen Konflikten genannt werden, die sich aber in zwei Gruppen einteilen lassen:

- **Erholungsbedingte Entwicklungen, die Naturrisiken in ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit erhöhen.**

Dies gilt für die zunehmende Bebauung der alpinen Hochtäler durch vornehmlich touristische Infrastruktur mit entsprechender Lawinengefährdung, die Rodung von Bannwäldern zugunsten von Skipisten oder die Gefährdung der Dünen an der Nord- und Ostseeküste durch Beschädigung der Grasnarbe. Verstärkt werden diese Entwicklungen noch durch Auswirkungen der globalen Klimaänderung, die zum Anstieg des Meeresspiegels beiträgt, die Häufigkeit und Stärke von Stürmen zunehmen und die Gletscher schmelzen lässt (WBGU 1999).

- **Erholungsbedingte Entwicklungen, die zu einer Steigerung des Schadenspotenzials beitragen.**

Dies gilt für den Bau von Campingplätzen, Sportplätzen, Bädern und anderen Freizeiteinrichtungen in überschwemmungsgefährdeten Bereichen sowie den Bau von touristischer Infrastruktur in Lawinengefährungsgebieten (Gough 1996). Damit erhöht sich das Schadenspotenzial beim Eintritt eines Naturereignisses, das an sich noch keine

Katastrophe wäre. So sind in Bad Kreuznach an der Nahe beim Hochwasserereignis von 1993 auf der extrem gefährdeten Naheinsel Badewörth allein in der Rheinpfalzkl-
nik 25 Mio. DM Schaden entstanden, in den städtischen Cruzenia-Thermen weitere 4
Mio. (*Greiving* 1999).

Von Bedeutung sind aber auch erlebnis- und risikoorientierte Sportarten wie
Canyoning, Rafting, Helikopter-skiing, Freeclimbing, die die Gefahren von Naturrisiken
geradezu herausfordern. Durch die Exponierung der Lage ihrer „Sportstätten“ (etwa
einer Felsklippe) erhöht sich die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens ebenso wie
das potenzielle Schadensausmaß. Darüber hinaus hat sich bei dieser Bevölkerungs-
gruppe auch die Risikoakzeptanz deutlich erhöht. Risiken werden von ihnen um ihrer
selbst Willen von Individuen in Kauf genommen, während die Gesellschaft den volks-
wirtschaftlichen Schaden in Form von Krankheitskosten, Arbeitsausfällen usw. zu tra-
gen hat (*WBGU* 1999).

Akteure und Instrumente

Zusammenfassend gesagt haben sich sowohl die Naturrisiken durch globale wie lokale
Veränderungen als auch das Gefährdungspotenzial immer weiter erhöht.

Für die Bewältigung dieser Entwicklung kommt zunächst die Raumordnung in Frage,
die über ihr Instrumentarium der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Einfluss auf die Nut-
zung in gefährdeten Gebieten nehmen kann. Aber auch die Bauleitplanung kann mit
ihrem Instrumentarium wesentlichen Einfluss nehmen, trifft sie doch die maßgeblichen
Entscheidungen darüber, ob Siedlungsentwicklung im Allgemeinen bzw. erholungsre-
levante Vorhaben im Speziellen in gefährdeten Gebieten überhaupt stattfinden soll.

Wesentliche Aufgabe der Fachplanungen wie der wasserwirtschaftlichen Fachplanung
oder der Landschaftsplanung ist es, die fachlichen Grundlagen für die Ermittlung von
Gefahrengebieten zu liefern und auf der Grundlage einer Verschneidung mit den rea-
len Nutzungen das Risikopotenzial einzelner Naturrisiken zu bestimmen. Ferner steht
ihre Instrumentarium für fachgesetzliche Unterschutzstellungen zur Verfügung.

Außerdem ist das Ordnungsrecht zu nennen. Dies betrifft für bauliche Anlagen (Ob-
jektschutz bzw. eine risikoangepasste Bauausführung) das Bauordnungsrecht und da-
mit die Ebene der Vorhabengenehmigung. Für die Betretung bzw. Befahrung von sen-
siblen Arealen ist auch das Wasserrecht (§§ 7, 8, 23 und 24 WHG) und das Natur-
schutzrecht (§§ 12-19 BNatSchG) relevant bzw. sind die Unteren Wasser- und Natur-
schutzbehörden, die i.d.R. bei den Kreisen angesiedelt sind, zuständig.

Schließlich betrifft das Konfliktfeld auch die einzelnen Individuen, die mit ihrem Verhalten zur Erhöhung der Eintrittswahrscheinlichkeit, des Schadenspotenzials, und der Risikoakzeptanz beitragen.

Grundsätzlich muss betont werden, dass im Bereich Erholung/Tourismus in den Kommunen, die für Erholung (auswärtiger) Erholungssuchender in Frage kommen, ökonomische Aspekte wie Arbeitsplätze zweifellos im Vordergrund stehen. Insofern sind die Wähler bzw. deren Repräsentanten im Gemeinderat in erster Linie daran interessiert, dass ihrer Kommune wirtschaftliche Vorteile aus dem Wirtschaftszweig Erholung/Tourismus zuwachsen und nur sekundär an der Umweltverträglichkeit der Erholung. Dieser Aspekt wird nur dann bedeutsam, wenn durch Umweltzerstörungen oder Naturkatastrophen (z.B. Lawinenabgänge, Hochwasser) das eigene Wohlbefinden oder das der Erholungssuchenden nachhaltig gestört ist.

Ausgangshypothesen

42. Die räumliche Planung muss mit Hilfe ihres Instrumentariums dafür Sorge tragen, dass besonders sensible Bereiche vor einer Inanspruchnahme durch (erholungsrelevante) Nutzungen geschützt werden, die deren Primärfunktion (z.B. als Retentionsfläche für Hochwasser zu dienen) gefährden. Sie muss ferner dafür Sorgen tragen, dass besonders gefährdete Nutzungen wie bauliche Anlagen aus Risikogebieten fern gehalten werden.
43. Die Kommunen und andere Planungsträger sind auf die Bedeutung der Risikovor-sorge auch unter wirtschaftlichen Aspekten hinzuweisen und es sind Handlungsempfehlungen zur angemessenen Berücksichtigung der mit Planungsentscheidungen verbundenen Risiken zu entwickeln.
44. Angesichts zahlreicher weitgehend autonom handelnder Akteure ist die Ebene der Objektvorsorge bei den Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen.
45. Wichtig ist auch eine fundierte Aufklärung über Risiken und frühzeitige Kommunikation mit den Betroffenen (Risikokommunikation). Inwieweit dies gerade bei ordnungsbehördlichem Handeln (z.B. Betretungsverbote) berücksichtigt wird, muss untersucht werden.

2.4.8 Schlussfolgerungen für die Auswertung der Fallbeispiele

Aus den formulierten Ausgangshypothesen ergeben sich konkrete Arbeitsanweisungen für die empirische Untersuchung (Kap. 4):

- Inwieweit die Möglichkeiten des flächenhaften Naturschutzes für die Erholungsvorsorge genutzt werden (**Landschaft**);

- Inwieweit Schutzgebiete vor touristischer Inanspruchnahme bewahrt werden (**Landschaft**);
- Inwieweit Fachbeiträge für freiraumbezogene Erholung aufgestellt werden und eine Integration in institutionalisierte Instrumente vorgenommen wird (**Landschaft**);
- Inwieweit durch die Landschaftsplanung auf eine Erholungsvorsorge im besiedelten Bereich Einfluss genommen werden kann und inwieweit die Integrationsformen landschaftsplanerischer Ziele und die Verbindlichkeitsformen ausreichend sind (**Landschaft**);
- Inwieweit die Landschaftsplanung in der Lage ist, im Sinne einer umweltgerechten Erholungsvorsorge Einfluss auf diese Nutzungen zu nehmen und inwieweit es dafür möglicherweise Modellansätze für ein Zusammenwirken gibt (**Landschaft**);
- Inwieweit die Instrumente der Landschaftsplanung in der Lage sind - unterstützt durch informelle Instrumente - überkommunal und kooperativ Akzeptanz und Konsens zu erzeugen, um die im Freizeitbereich tätigen Akteure mit wirtschaftlichen Interessen einzubinden (**Landschaft**);
- Inwieweit das Fehlen eines „Bundeslandschaftskonzeptes“ sich auf die Definition der Ziele zur Erholungsvorsorge in den Bundesländern auswirkt (**Landschaft**);
- Inwieweit über räumliche Steuerungsinstrumente die starke Individualisierung von Freizeitaktivitäten mit ihren Auswirkungen auf die Landschaft überhaupt beeinflussbar ist (**Landschaft**);
- Inwieweit Konzepte/Pläne/Programme, die den Anspruch erheben eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge zu betreiben, die Maßstäbe ansetzen, die Gegenstand einer Programm- bzw. Plan-UVP sind (**Landschaft**);
- Inwieweit Ansätze zur Harmonisierung von Land- und Forstwirtschaft sowie dem Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft als Erholungsraum vorhanden sind und welche Schlüsselemente zur Übertragbarkeit auf andere Räume vorhanden sind (**Land- und Forstwirtschaft**);
- Inwieweit Aufklärungsarbeit der Verbraucher Bestandteil integrierter planungspraktischer Ansätze ist (**Land- und Forstwirtschaft**);
- Inwieweit die Beteiligung von Tourismusverbänden am Erhalt wertvoller Landschaften im Rahmen vorhandener Ansätze stattfindet (**Land- und Forstwirtschaft**);
- Inwieweit der Vertragsnaturschutz in der Praxis tatsächlich zum Erhalt der Kulturlandschaft beiträgt (**Land- und Forstwirtschaft**);
- Inwieweit die Würdigung erholungsrelevanter Belange bei der Einräumung von Vorrängen für Abgrabungen oder der Standortsuche für ver- und entsorgungsbezogene Anlagen eine Rolle spielt (**Anlagen**);

- Inwieweit eine Berücksichtigung erholungsrelevanter Belange bei der fachplanerischen Vorhabengenehmigung erfolgt (**Anlagen**);
- Inwieweit die Rolle neuer Formen der Konfliktmediation bei der Standortfindung für großtechnische Anlagen in der Praxis an Bedeutung gewonnen hat (**Anlagen**);
- Inwieweit sich der Normenkatalog des BauGB in Umfang und Konkretheit für den Fall bewährt, dass auf übergeordneter Ebene das Ziel umweltverträgliche Erholungsvorsorge formuliert werden und diese auch auf die kommunale Ebene durchgreifen sollen (**Siedlungsentwicklung**);
- Inwieweit der Einfluss der „Individuellen Planungskultur“ auf die Normanwendung im konkreten Fall spürbar ist (**Siedlungsentwicklung**);
- Inwieweit kommunale Freizeit- und Erholungskonzepte auf ihre Umweltverträglichkeit untersucht werden (**Siedlungsentwicklung**);
- Inwieweit der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine umweltverträgliche Ausrichtung dieser kommunalen Konzepte Einfluss nehmen kann. Hier ist auch die Möglichkeit der finanziellen Förderung zu untersuchen (**Siedlungsentwicklung**);
- Inwieweit die Vorgaben des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen hinsichtlich der Kategorisierung ländlicher Räume praktisch umgesetzt wurden (**Tourismus**);
- Inwieweit Ansätze einer naturverträglichen Gestaltung von Ferienhausgebieten, Campingplätzen u. ä. bestehen (**Tourismus**);
- Inwieweit Ansätze zur „Entdeckung der Nähe“ in der Praxis bestehen und das vorhandene raumplanerische Instrumentarium dafür ausgelegt ist (**Tourismus**);
- Inwieweit restriktive Ansätze, so beim Bau von touristischer Infrastruktur in überlasteten Regionen sowie allgemein großflächiger Freizeitparks, Wirkung zeigen. Diesbezüglich wäre auch zu klären, wie weit die Möglichkeiten der Regionalplanung reichen, hier bindende Vorgaben für die Kommune zu setzen (**Tourismus**);
- Inwieweit bei der Standortauswahl für Ferienparks auf Umweltverträglichkeit geachtet wird (**Tourismus**);
- Inwieweit vorhandene Ansätze zur großräumigen Lenkung des Freizeitverkehrs in weniger empfindliche Bereiche bzw. zur Verlagerung auf umweltschonendere Verkehrsmittel bestehen (**Verkehr**);
- Inwieweit Handlungsansätze zur umweltschonenden Gestaltung des Erholungsverkehrs auf regionaler Ebene durch den Bund durch finanzielle oder rechtliche Rahmenbedingungen gestützt werden (**Verkehr**);
- Inwieweit kleinräumige Ansätze der Lenkung der Erholungsnachfrage auf Angebote im Wohnumfeld bestehen und der Steuerungsbereich Verkehrsmittelwahl ausgefüllt wird (**Verkehr**);

- Inwieweit positive Beispiele mit Vorbildfunktion zur Unterstützung des umweltverträglichen Erholungsverkehrs vorliegen (**Verkehr**);
- Inwieweit positive Beispiele vorliegen, wie Erholungsgebiete bzw. -einrichtungen und Erholungssuchende vor Beeinträchtigungen durch Verkehr geschützt werden können (**Verkehr**);
- Inwieweit die räumliche Planung ihrem Auftrag nachgekommen ist und Naturrisiken auch im Zusammenhang mit Freizeit und Erholung thematisiert hat (**Naturrisiken**);
- Inwieweit vorhandene kooperative Ansätze zum Risikomanagement auch Aspekte der Erholungsvorsorge einschließen (**Naturrisiken**);
- Inwieweit Ansätze zur Verhaltensvorsorge Einzelner und zur Risikokommunikation vorliegen und sie Erholungsvorsorge berücksichtigen (**Naturrisiken**).

2.5 Rahmensetzendes Zielsystem einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene

Die in den Abschnitten 2.1-2.3 zusammengestellten planungsrechtlichen Grundlagen, planungspolitischen Vorgaben und Fördergrundlagen für die Entwicklung und Sicherung der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung zeigen in terminologischer Hinsicht sowie vom Konkretisierungsgrad und von der inhaltlichen Ausrichtung her ein außerordentlich heterogenes Bild, das der Strukturierung und Systematisierung bedarf. Dies geschieht unabhängig von Abschnitt 2.4, wird aber in Kapitel 3 zusammengeführt.

Hier ist zunächst festzustellen, dass dieses weit reichende Feld an Normen, Rahmenseetzungen und Programmaussagen sowohl soziale als auch ökologische und ökonomische Dimensionen aufweist. Damit ergeben sich deutliche Parallelen zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, wobei sich die Entwicklung und Sicherung der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung auf drei Zielebenen abstützt.

Gegenstand dieses Forschungsvorhabens ist jedoch nicht die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung im umfassenden Sinne, sondern die zielgerichtete Fokussierung auf die sozialpolitisch ausgerichtete Erholungsvorsorge mit der Maßgabe der Umweltverträglichkeit. Unter Bezugnahme auf die in Abschnitt 1.2 dargelegten Definitionen basiert umweltverträgliche Erholungsvorsorge auf sozial- und umweltpolitischen Leitzielen, während das wirtschaftspolitische Leitziel ausgeblendet wird (vgl. Abb. 10).

Aus den sozial- und umweltpolitischen Leitzielen folgen als Aufgaben bzw. als Zielsetzungen der Planungspolitik einerseits der Grundsatz der Raum- und Stadtentwicklungspolitik zur Entwicklung und Sicherung geeigneter Gebiete, Flächen und Standorte für Freizeit und Erholung, andererseits das Ziel der Landschaftsplanung zur Erhaltung und Entwicklung einer erholungswirksamen Kulturlandschaft, die durch die Prädikate Vielfalt, Eigenart und Schönheit gekennzeichnet ist.

Die Umsetzung dieser Erfordernisse erfolgt durch die zentralen Planungsträger im Raum: Die Landes- und Regionalplanung, die Bauleitplanung sowie die Landschaftsplanung.

Dabei obliegt es der Landes- und Regionalplanung, verbindliche Ziele der Raumordnung für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge festzulegen und zu sichern, die von allen Trägern raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu beachten sind. Diese raumplanerischen Festlegungen, Darstellungen und Festsetzungen lassen sich

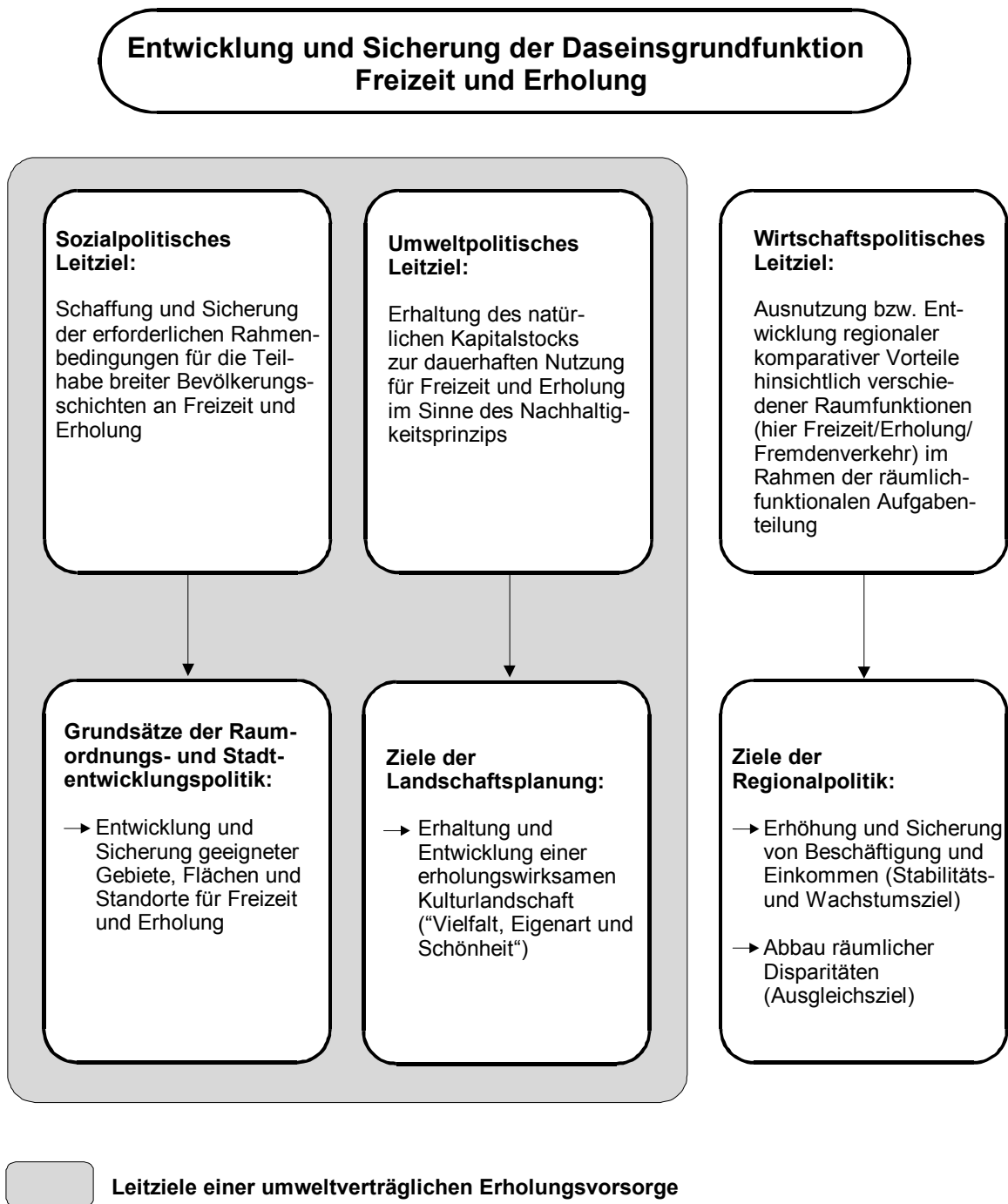


Abbildung 10: Leitziele zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung

den planungsrechtlichen und planungspolitischen Vorgaben entsprechend auf der nächsten Zielebene wie folgt ausdifferenzieren:

- Beachtung soziodemographischer Gruppen,

- Anwendung der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung,
- Umsetzung umweltpolitischer Erfordernisse.

Der auf diese Weise von der Landes- und Regionalplanung abgesteckte Rahmen wird durch die Kommunen in ihrer Bauleitplanung durch allgemeinverbindliche, konkrete und zur direkten Verwirklichung geeignete Planungsnormen ausgefüllt. Hier geht es für die umweltverträgliche Erholungsvorsorge einerseits um die Darstellung entsprechender Bodennutzungen im Flächennutzungsplan als dem vorbereitenden Bauleitplan, andererseits um die Festsetzung von entsprechenden baulichen Nutzungen und Flächen im Bebauungsplan als dem verbindlichen Bauleitplan.

Schließlich obliegt es der Landschaftsplanung, die nach ihrer natürlichen Beschaffenheit und Lage geeigneten Flächen für Naherholung, Ferienerholung und sonstige Freizeitgestaltung zu erschließen, zweckentsprechend zu gestalten und zu erhalten.

Aus den dargelegten Normen und ihren Zusammenhängen ergibt sich das in der folgenden Abbildung 11 skizzierte rahmensetzende Zielsystem einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene.

Dabei ist zu beachten, dass aus entscheidungstheoretischer Sicht ein Zielsystem dadurch gekennzeichnet ist, dass von einem Oberziel ausgehend mit jeder nachfolgenden Zielebene eine Konkretisierung in Ziele, Unterziele usw. bis zu operationalen, also messbaren Kriterien erfolgt. Wegen der starken Vernetzung und der damit verbundenen Nutzenabhängigkeit der für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge relevanten Ziele konnte diese Logik in formaler Hinsicht hier nicht vollständig durchgehalten werden. So stellt die unterste Ebene der Abbildung 11 nicht direkt abgeleitete Ziele dar, sondern planerische Instrumente, mit deren Hilfe erst die konkreten Ziele zur umweltverträglichen Erholungsvorsorge festgelegt bzw. verwirklicht werden. Insofern handelt es sich mit der Abbildung 11 formal um ein strategisches, am deutschen Planungssystem orientierten System aus Zielen und Instrumenten.

Trotz dieser formalen Unvollkommenheit ist das in Abbildung 11 dargestellte System geeignet, die entscheidenden Elemente einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge in ihrem Ziel-Instrumenten-Bezug zu identifizieren und zugleich die Grundlage für die Ableitung eines Kriterienkatalogs zur Analyse und Bewertung der Ziele der Raumordnung zu bilden.

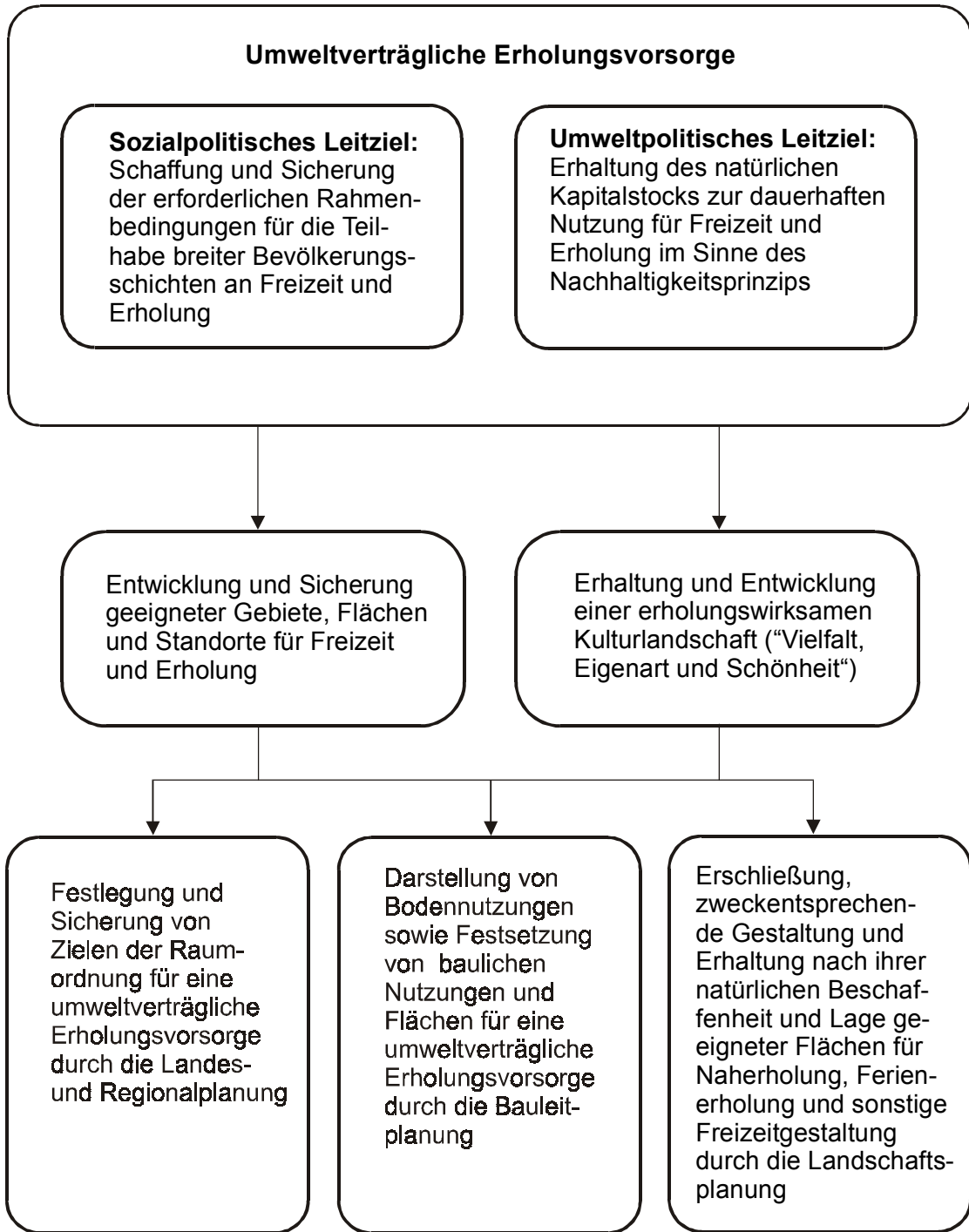


Abbildung 11: Rahmensetzendes Zielsystem einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge auf Bundesebene

3. Bewertung des raumplanerischen Instrumentariums

In diesem Kapitel erfolgt die Evaluation der Aufgabenstellung, inwieweit die planungsrechtlichen Normen und die planungspolitischen Vorgaben der Bundes- bzw. Bundesländer-Ebene durch die Träger der Raumplanung in den Ländern und Kommunen umgesetzt worden sind. Im Zentrum stehen dabei die Planungsinstrumente, also die Raumordnungspläne der Länder für ihr Landesgebiet und für ihre Teilräume sowie die Bauleitpläne der Gemeinden. Während die Raumordnungspläne der Länder in ihrer Gesamtheit analysiert und bewertet werden, ist ein derartiges Vorgehen für die Bauleitpläne der 14.000 deutschen Gemeinden einerseits arbeitsökonomisch nicht zu vertreten, andererseits wäre eine zufällige Auswahl von Gemeinden auf Grund des dominierenden Einflusses gemeindespezifischer Faktoren wenig hilfreich. Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit wären daher unzulässig. Stattdessen wird die Bauleitplanung in ihrer grundsätzlichen, rechtlich-instrumentellen Wirkungsweise bewertet. Eine grundsätzliche Bewertung der Landschaftsplanung ist integraler Bestandteil von Kapitel 2, 4 und 5.

Über die Planungsfunktion hinaus obliegt der Raumordnung auch die permanente Koordinierung und Sicherung der raumordnerischen Erfordernisse. Zu diesem Zweck stehen der Raumordnung wirksame Sicherungsinstrumente zur Verfügung, die auch zur Durchsetzung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge beitragen können. Dies gilt insbesondere für:

- Die Einwirkungen auf die Bauleitplanung in Form von Anpassungsverfahren oder Planungsgeboten, um die Erfüllung von Planungs- und Anpassungspflichten der Gemeinden sicherzustellen. Dadurch kann eine Gemeinde gezwungen werden, auf Grund raumordnerischer Erfordernisse einen Bauleitplan aufzustellen oder einen bestehenden Bauleitplan zu ändern.
- Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen gemäß § 12 ROG sowie weiter gehender landesplanungsrechtlicher Regelungen der Länder.
- Das Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG sowie weiter gehender landesplanungsrechtlicher Regelungen der Länder, in welchem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen sind. Durch die von der Bundesregierung auf der Grundlage des ROG erlassene Rechtsverordnung werden Planungen und Maßnahmen bestimmt, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn diese im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. Hierzu zählen auch die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen

Freizeitanlagen. Damit sind die planungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben, dass bei der Planung und dem Bau von Freizeitgroßeinrichtungen auch die Umweltverträglichkeit überprüft wird.

3.1 Landes- und Regionalplanung

Gegenstand dieses Abschnittes sind die raumordnerischen Instrumente der Länder, also die Raumordnungspläne als zentrale Planungsinstrumente mit den darin festgelegten Zielen der Raumordnung einerseits sowie die relevanten Instrumente zur Sicherung der Erfordernisse der Raumordnung andererseits.

Voraussetzung einer rationalen, nachvollziehbaren Analyse und Bewertung ist die Erarbeitung zielgerichteter Kriterien. Das in Abbildung 11 dargestellte rahmensetzende Zielsystem einer umweltverträglich Erholungsvorsorge führt im Hinblick auf die raumordnungsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder zu folgenden Einzelfragen:

46. Sind Ziele der Raumordnung festgelegt, die sich nicht bzw. nicht nur global auf die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung, sondern auch auf eine sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge beziehen?
47. Sind Ziele der Raumordnung im Sinne der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung festgelegt?
 - Zu einer räumlichen Differenzierung (Wohnumfeld, Stadtumland/Nahbereich, freie Landschaft),
 - Zu einer funktionalen Differenzierung (naturnah/landschaftsbezogen, auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet, auf bestimmte Einrichtungen/Anlagen bezogen, privates Freizeitwohnen).
48. Sind Ziele zu umweltpolitischen Erfordernissen festgelegt?
 - Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit,
 - Verbesserung des Ist-Zustandes (allgemein, spezifiziert),
 - Vermeidung absehbarer/zu erwartender Beeinträchtigungen (allgemein, spezifiziert),
 - Überlastung/Überlastungsgefährdung (direkte Entlastung, Entlastung durch Angebotsplanung).
49. Sind Ziele der Raumordnung als zeichnerische Festlegungen vorhanden?
 - Vorbehalts-/Vorsorgegebiete,
 - Vorranggebiete (global, Naherholung, Ferienerholung),

- Regionale Grünzüge,
- Erholungsschwerpunkte (Standorte im Raum, Gemeindefunktionen).

Aus diesen Einzelfragen ergibt sich der in Tabelle 4 dargestellte Kriterienkatalog zur Analyse und Bewertung der Ziele der Raumordnung für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge. Dieser Katalog wird noch um den Aspekt ergänzt, inwieweit den Zielen der Raumordnung Begründungen, Erläuterungen bzw. Planungshinweise beigefügt sind. Somit liegt ein kriteriengestütztes Bewertungsraster vor, welches eine methodisch und planungspolitisch vertretbare Bewertung der von den Ländern festgelegten Ziele der Raumordnung für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge gestattet. Dabei wird wie folgt vorgegangen:

- In einem ersten Arbeitsschritt werden die für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge relevanten Ziele der Raumordnung aus den Raumordnungs- und Regionalplänen sondiert und zusammenfassend dargestellt.
- In dem zweiten Arbeitsschritt erfolgt eine komprimierte Bewertung anhand des Kriterienkatalogs. Dabei werden folgende Wertungskategorien verwendet:
 - + Dieses Kriterium ist erfüllt, d.h. es sind entsprechende Ziele der Raumordnung festgelegt.
 - Dieses Kriterium ist nicht erfüllt, d.h. es sind keine entsprechenden Ziele der Raumordnung feststellbar.
 - 0 Eine eindeutige Wertung ist nicht möglich, d.h. das betreffende Kriterium ist nur z.T. bzw. nur indirekt erfüllt (z.B. wenn ein Kriterium eindeutig nicht durch ein entsprechendes Ziel, sondern lediglich durch einen Grundsatz der Raumordnung abgedeckt wird).
- Der abschließende dritte Arbeitsschritt besteht aus einer Gesamtbeurteilung.

Dieses Vorgehen wird für alle 13 Flächenländer angewendet. Wegen der institutionalisierten raumordnerischen Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg ist damit auch der so genannte Stadtstaat Berlin eingebunden. Unberücksichtigt bleiben lediglich die übrigen zwei Stadtstaaten Bremen und Hamburg, in denen auf Grund der raumordnungsrechtlichen Regelungen ein Flächennutzungsplan den Raumordnungsplan ersetzt.

Tabelle 4: Kriterienkatalog zur Analyse und Bewertung der Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge			
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein		
	spezifiziert		
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	
		Stadtumland (Nahbereich)	
		(freie) Landschaft	
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	
		privates Freizeitwohnen	
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	
		spezifiziert	
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	
		spezifiziert	
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	
		Entlastung durch Angebotsplanung	
Bedeutung des ÖV und ÖPNV			
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		
	Vorranggebiete	global	
		Naherholung	
		Ferienerholung	
	Regionale Grünzüge		
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	
Gemeindefunktionen			
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise			

Bei der Einschätzung der nachfolgenden Analyse- und Bewertungsergebnisse ist folgende Anmerkung zu beachten. Das zum 01.01.1998 in Kraft getretene neugefasste Raumordnungsgesetz schreibt vor, dass in den Raumordnungsplänen die Ziele der Raumordnung als solche zu kennzeichnen sind. Diese Regelung ist bisher nicht umgesetzt worden, da nahezu sämtliche derzeit aktuellen Raumordnungspläne vor Inkrafttreten der Neufassung des Raumordnungsgesetzes rechtsgültig geworden sind. Dennoch gibt es Raumordnungspläne, welche in der Vergangenheit auch ohne entsprechende Rechtsgrundlage die Ziele der Raumordnung als solche gekennzeichnet haben. Falls diese Kennzeichnung explizit nicht ablesbar ist, werden programmatische Aussagen mit Relevanz für die umweltverträgliche Erholungsvorsorge als förmliche Ziele der Raumordnung gewertet. Somit ist davon auszugehen, dass die Bewertung ein eher positiveres Gesamtbild aufzeigen wird.

3.1.1 Baden-Württemberg

Dem Landesplanungsgesetz (Stand 16.12.1996) entsprechend sind in Baden-Württemberg Entwicklungspläne und Regionalpläne die zentralen Mittel der Raumordnung und Landesplanung. Entwicklungspläne sind der Landesentwicklungsplan, der für das ganze Land aufzustellen ist, sowie fachliche Entwicklungspläne, die für einen Fachbereich oder für mehrere Fachbereiche aufgestellt werden können.

Der Landesentwicklungsplan enthält Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes sowie für einzelne raumbedeutsame Vorhaben, die für das Land von Bedeutung sind.

Die Regionalpläne enthalten Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die räumliche Ordnung und Entwicklung der Region. Das Landesplanungsgesetz legt darüber hinaus einen Katalog von Elementen fest, die in den Regionalplänen in beschreibender und zeichnerischer Form auszuweisen sind, soweit dies für die einzelne Region von Bedeutung sowie die Ordnung und Entwicklung der Siedlungs- und Freiraumstruktur und deren Abstimmung mit den Verkehrs- und Versorgungsnetzen erforderlich ist. Dazu gehören u.a. auch regionale Grünzüge und Grünzäsuren sowie schutzbedürftige Bereiche von Freiräumen.

Landesentwicklungsplan 1983

Der Landesentwicklungsplan legt in seinem ersten Teil insgesamt ein übergeordnetes und zusammenfassendes Leitbild der Raumentwicklung fest, an dessen Rahmen sich

die räumlichen und fachlichen Einzelplanungen ausrichten sollen. In diesem Teil ist die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Freiraums bei landschaftsbezogenen Nutzungen als allgemeines Entwicklungsziel festgelegt. Darüber hinaus sind in den Verdichtungsräumen und ihren Randzonen ausreichende Freiräume u.a. für die ortsnahe Erholung zu sichern.

Im zweiten Teil des Landesentwicklungsplanes werden die großräumigen Entwicklungsvorstellungen nach Fachbereichen dargestellt. Diese stehen nicht beziehungslos nebeneinander, sondern sie sind auf das im ersten Teil festgelegte Leitbild ausgerichtet und untereinander koordiniert. Die für die Erholungsvorsorge relevanten Ziele der Raumordnung konzentrieren sich auf den Fachbereich „Erholung und Fremdenverkehr; Sportstätten“. Zentrales Ziel dieses Sachbereichs ist die Nutzung geeigneter Räume des Landes für die Erholung und Ausstattung mit den dazu erforderlichen Einrichtungen. Dabei sind die landschaftliche Eigenart, der Freizeitwert und die Tragfähigkeit des Naturhaushaltes zu wahren und die Bedürfnisse aller Gruppen der Gesellschaft und der voraussichtliche Bedarf bei der Ausstattung mit Einrichtungen zu berücksichtigen. Weitere wichtige Ziele sind funktional differenziert für die ortsnahe Erholung, für die Tages- und Wochenenderholung sowie für die Ferienerholung. Herauszuheben ist die Forderung nach überörtlichen Trägervereinigungen für die Erschließung und Unterhaltung größerer gewässerorientierter Naherholungsanlagen.

Im Teil 3 sind die Ziele der Raumordnung für die zwölf Regionen des Landes festgelegt, wobei auch die einzelnen Erholungsräume mit ihren entsprechenden Landschaftsbezeichnungen aufgeführt sind. Über diese textlichen Festlegungen hinaus sind die Erholungsräume in einer eigenständigen thematischen Karte im DIN A3-Format ausgewiesen.

Regionalpläne

Über die bereits dargelegten Vorgaben hinaus haben die Regionalpläne auf Grund einer Anordnung des Innenministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen vom 13.11.1996 u.a. auch Regionale Grünzüge, Grünzäsuren sowie schutzbedürftige Bereiche für die Erholung festzulegen.

Nähere Aussagen zu diesen wichtigen Planelementen enthält die Bekanntmachung des Innenministeriums vom 27.06.1986 zum Inhalt des Regionalplans als eine Empfehlung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände. Danach sind Regionale Grünzüge größere, landschaftlich zusammenhängende Bereiche, in denen u.a. naturnahe Erholungsmöglichkeiten gegen konkurrierende Nutzungsansprüche geschützt werden

sollen. Sie sind durch die Regionalplanung v.a. in dicht besiedelten Räumen, ferner in Räumen mit zu erwartender stärkerer Siedlungstätigkeit oder in ökologisch wertvollen oder empfindlichen Räumen auszuweisen. Grünzäsuren sind dort auszuweisen, wo das Zusammenwachsen von Siedlungen verhindert oder kleinere Landschaftsteile von einer Siedlungstätigkeit freigehalten werden sollen.

Neben Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren sind in den Freiräumen bei stark überwiegender oder besonders zu schützenden einzelnen Funktionen weitere schutzbedürftige Bereiche auszuweisen. Ziel ist hier der Schutz bestimmter naturbezogener Nutzungen, ökologischer Funktionen oder Naturgüter vor anderen Nutzungsarten oder Flächeninanspruchnahmen. Dabei können auch schutzbedürftige Bereiche für die Erholung ausgewiesen werden, in denen naturnahe Erholung oder besondere landschaftsgebundene Erholungsformen Vorrang haben sollen.

Die Träger der Regionalplanung haben die Vorgaben des Innenministeriums konsequent umgesetzt. So sind in den Regionalplänen Regionale Grünzüge, Grünzäsuren sowie schutzbedürftige Bereiche für Erholung als Ziele der Raumordnung zeichnerisch festgelegt. Zusätzlich sind für die einzelnen Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren differenzierte Nutzungen wie wohnungsnaher Erholung, Naherholung, Ferienerholung in Tabellenform festgelegt.

Darüber hinaus enthalten die Regionalpläne weitere, auf die jeweiligen regionalen Gegebenheiten ausgerichtete Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie entsprechende Begründungen zur Erholungsvorsorge.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 5)

Die baden-württembergische Raumordnung hat in den Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionalebene insgesamt ein dichtes, sachlich und räumlich differenziertes Bündel von Zielen der Raumordnung zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung festgelegt. Dabei ist auch die Umweltverträglichkeit hinreichend durch Ziele der Raumordnung berücksichtigt. Damit sind in funktionaler und regionaler Hinsicht ausreichende raumordnerische Rahmensetzungen gegeben, um eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge durch die zuständigen Planungs- und Maßnahmen Träger gewährleisten zu können.

Besonders positiv wird bewertet, dass die Erfordernisse der einzelnen, z.T. sehr unterschiedlich strukturierten Teilräume des Landes Baden-Württemberg durch spezifische, konkretisierte Ziele der Raumordnung zur Geltung gebracht werden.

Tabelle 5: Auswertungsprofil Baden-Württemberg

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	0
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	-
		privates Freizeitwohnen	0
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	-
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	0
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		0	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	+
		Naherholung	0
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	-
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Kritisch ist anzumerken, dass die Zuweisung von Erholungsfunktionen an verschiedene räumliche Kategorien wie Erholungsräume, schutzbedürftige Bereiche für Erholung, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren die Transparenz und Erfassbarkeit raumordnerischer Erfordernisse erschwert. Hier ist deshalb eine Anpassung an die neuen raumordnungsrechtlichen Regelungen im Sinne der Vorrang- und Vorbehaltgebiete zu empfehlen.

3.1.2 Bayern

Der Freistaat Bayern macht mit seinem Landesplanungsgesetz vom 16.09.1997 von der Ermächtigung des Raumordnungsgesetzes Gebrauch, über die bundeseinheitlich festgelegten Grundsätze der Raumordnung hinaus eigene Grundsätze aufzustellen. Danach sollen geeignete Gebiete, insbesondere in der Nähe größerer Siedlungseinheiten als Erholungsgebiete erhalten, geschaffen und ausgestaltet werden. Die Erholungsgebiete sollen leicht erreichbar sein, insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Wald soll der Bevölkerung in ausreichendem Maße als Erholungsgebiete zur Verfügung stehen.

Dem bayerischen Landesplanungsgesetz entsprechend werden die Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm, in fachlichen Programmen und Plänen sowie in Regionalplänen in beschreibender oder zeichnerischer Form dargestellt. Die einzelnen Ziele der Raumordnung sind zu begründen und dabei nach der voraussichtlichen Dringlichkeit ihrer Verwirklichung einzustufen. Sonstige Angaben, Hinweise und Planungen zur Erläuterungen oder Ergänzung von Zielen der Raumordnung sind zulässig.

Das Landesentwicklungsprogramm legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes als Ziele der Raumordnung fest. Das Landesplanungsgesetz bestimmt für das Landesentwicklungsprogramm einen Katalog von Mindestinhalten, Freizeit und Erholung finden dabei keine Berücksichtigung.

Auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogrammes können für bestimmte Bereiche fachliche Programme und Pläne aufgestellt werden. Dieses sektoral ausgerichtete Planungsinstrument ist bisher in Bayern für Freizeit und Erholung nicht angewendet worden.

Gemäß Landesplanungsgesetz legen die Regionalpläne die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung einer Region als Ziele der Raumordnung fest. Zu den vom

Landesplanungsgesetz geforderten Mindestinhalten der Regionalpläne gehören auch Bestimmungen über die Erschließung und Entwicklung der Regionen durch Einrichtungen der Erholung sowie Planungen und Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft, insbesondere soweit sie für Erholungsgebiete oder zur Behebung oder Abwehr von Landschaftsschäden erforderlich sind.

Landesentwicklungsprogramm 1994

Das Landesentwicklungsprogramm differenziert seine Zielsetzungen in die Bereiche Fremdenverkehrswirtschaft einerseits und Erholung andererseits. In dem Abschnitt Fremdenverkehrswirtschaft werden die Fremdenverkehrsgebiete näher festgelegt. Dabei wird folgende Einteilung vorgenommen:

- Gebiete mit erheblichem längerfristigen ländlichen Erholungsreiseverkehr, der gesichert und weiterentwickelt werden soll.
- Gebiete mit in Ansatzpunkten vorhandenem längerfristigem ländlichen Erholungsreiseverkehr, die insbesondere auf Grund ihres Landschaftscharakters und ihrer klimatischen Gegebenheiten für eine fremdenverkehrliche Entwicklung geeignet sind.

Die insgesamt 47 Fremdenverkehrsgebiete werden namentlich bezeichnet und in einer eigenständigen Karte im Maßstab 1:2.000.000 im Anhang dargestellt. Zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit werden entsprechende Ziele der Raumordnung unter Einbezug der Umweltverträglichkeit festgelegt.

Der Abschnitt Erholung ist auf die Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet. So sollen Erholungseinrichtungen bedarfsgerecht in allen Landesteilen vorhanden und der Bevölkerung in angemessener Entfernung möglichst auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln zugänglich sein. In diesem Abschnitt werden eine Vielzahl von Zielen der Raumordnung in gruppenspezifischer, funktionaler und räumlicher Differenzierung festgelegt. In diesem umfassenden Zielbündel ist die Umweltverträglichkeit integraler Bestandteil.

Von großer Bedeutung für die Umsetzung raumordnerischer Konzeptionen ist das Ziel der Raumordnung, dass bei der Bauleitplanung und bei der ländlichen Entwicklung auf die Sicherung und Bereitstellung von Flächen für Erholungszwecke in erforderlichem Umfang hingewirkt werden soll.

Einem weiteren Ziel der Raumordnung entsprechend sollen in den Regionalplänen, insbesondere in den Verdichtungsräumen, Regionale Grünzüge u.a. zur Erholungsvorsorge in Siedlungsgebieten und siedlungsnahen Bereichen ausgewiesen werden.

Hervorzuheben ist abschließend die im Landesentwicklungsprogramm vorgenommene verbindliche Abgrenzung der Erholungslandschaft Alpen mit nach Zonen differenzierten Zielen zur Ordnung der Verkehrserschließung.

Regionalpläne

Die bayerischen Regionalpläne sind strikt an den Vorgaben des Landes ausgerichtet, insbesondere auch an der Mustergliederung der Obersten Landesplanungsbehörde. Danach sollen in einem eigenständigen Kapitel „Freizeit und Erholung“ diesbezügliche Maßnahmen bestimmt werden. Darüber hinaus sollen in dem Kapitel „Siedlungswesen“ Gebiete bestimmt werden, in denen die Errichtung von eigengenutzten Freizeitwohngelegenheiten Einschränkungen unterliegt.

Die im Landesraumordnungsprogramm festgelegten Ziele der Raumordnung zur Erholungsvorsorge sind von den Trägern der Regionalplanung den Gegebenheiten und Erfordernissen ihres Planungsraumes entsprechend konsequent umgesetzt. Die Ziele sind funktional weitgehend ausdifferenziert und räumlich durch geographische Begriffe verortet. Dadurch entsteht insgesamt ein breites Spektrum an konkretisierten Zielen der Raumordnung zur Erholungsvorsorge, das zugleich die Vielfalt in der Raumstruktur der bayerischen Regionen widerspiegelt. Allerdings fehlen weitgehend kartographische Darstellungen bzw. zeichnerische Festlegungen zur Erholungsvorsorge. Die in allen Regionalplänen enthaltene Karte „Landschaft und Erholung“ beschränkt sich auf die flächenhafte Darstellung landschaftlicher Vorbehaltsgebiete, in denen den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein besonderes Gewicht zukommt. Der direkte Bezug dieser Gebiete zur Erholungsvorsorge ist insgesamt nicht ablesbar. Aus der Begründung zu einigen Regionalplänen geht hervor, dass zumindest Teile der landschaftlichen Vorbehaltsgebiete zugleich auch die Eignung als Erholungsgebiete aufweisen.

Einige Regionalpläne bezeichnen die zu sichernden und auszubauenden Erholungsgebiete und Erholungsschwerpunkte textlich mit geographischen Begriffen. Der Regionalplan München stellt darüber hinaus die Lage und die Abgrenzung der Erholungsgebiete in einer eigenständigen Karte im Maßstab 1:500.000 erläuternd dar.

Tabelle 6: Auswertungsprofil Bayern

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	+	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	+
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	-
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	0
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	+
		Entlastung durch Angebotsplanung	0
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		0
	Vorranggebiete	global	0
		Naherholung	0
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	0
Gemeindefunktionen		0	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 6)

Obwohl Bayern seit jeher das führende Reise- und Urlaubsland der Bundesrepublik Deutschland ist, dominiert in den bayerischen Raumordnungsplänen ganz eindeutig die sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge gegenüber dem regionalpolitisch ausgerichteten Fremdenverkehr. Die intensive Verankerung der Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung und ihrer soziodemographischen Gruppen in den Zielen der Raumordnung und das durchgängige Prinzip der Umweltverträglichkeit verdienen hohe planungs- und umweltpolitische Anerkennung.

Vorbildcharakter kann auch den Begründungen zu den Raumordnungsplänen beigegeben werden, welche planungspolitisch überzeugend die einzelnen Ziele der Raumordnung argumentativ untermauern und zugleich wertvolle Hinweise für die Planungspraxis darstellen. So werden in der Begründung zum Landesentwicklungsprogramm umweltverträgliche Erholungsformen als Freizeitaktivitäten definiert, die sich an der Belastbarkeit des Naturhaushaltes orientieren oder bei denen umweltfreundliche Verkehrsmittel eingesetzt werden. In der Begründung werden auch normative Vorgaben formuliert. So sollen beispielsweise größere Grünanlagen von den Wohngebieten aus in ca. 15 Gehminuten erreichbar sein.

Das Auswertungsprofil der Tabelle 6 bestätigt die positive Gesamtbeurteilung der bayerischen Landes- und Regionalplanung. Erhebliche Defizite bestehen jedoch in den zeichnerischen Festlegungen zur Erholungsvorsorge. Hier bedarf es dringend der Anpassung an die allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne des neugefassten Raumordnungsgesetzes (Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten).

3.1.3 Brandenburg/Berlin

Die Raumordnung des Landes Brandenburg ist gekennzeichnet durch eine staatsvertraglich geregelte, auf Dauer angelegte Zusammenarbeit mit dem Land Berlin (Landesplanungsvertrag vom 06.04.1995). Aufgabe der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für die räumliche Ordnung und Entwicklung im gemeinsamen Planungsraum, der das Gesamtgebiet beider Länder umfasst. Dabei verpflichten sich die beiden Länder, gemeinsame Grundsätze und Ziele der Raumordnung in einem gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm und in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen nach Maßgabe des Landesplanungsvertrages festzulegen. Neben diesen gemeinsamen Planungsinstrumenten verfügt Brandenburg auf der Grundlage des Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanie-

rungsplanung im Land Brandenburg (Stand 20.07.1995) über Regionalpläne. Diese sollen die Grundsätze der Raumordnung und die im Landesentwicklungsprogramm sowie in den Landesentwicklungsplänen enthaltenen Ziele der Raumordnung vertiefen und zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen und wirtschaftlichen Lebensgrundlagen für die jeweiligen Regionen konkretisieren, u.a. auch im Bereich Fremdenverkehr, Freizeit- und Erholungswesen.

Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm 1998

Das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg beinhaltet die wesentlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung der beiden Länder. § 31 „Erholung, Freizeit und Sport“ legt fest, dass in allen Teilen des Gesamttraumes den zunehmenden Bedürfnissen nach Erholung, Freizeit und Sport durch die Schaffung der Voraussetzungen für die Tages-, Wochenend- und Ferienerholung zu entsprechen ist. Im Einzelnen werden folgende Erfordernisse festgelegt:

- Entwicklung und Nutzbarmachung einer großen Vielfalt an Angeboten in der freien Landschaft und in den Städten und Dörfern für Erholung und Tourismus. Planerische Sicherung der für die Erholung und den Tourismus geeigneten Räume und Bewahrung vor Eingriffen, die die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft nachhaltig beeinträchtigen. Beachtung einer raum- und umweltverträglichen Erschließung.
- Festlegung und Weiterentwicklung besonders geeigneter Fremdenverkehrsgebiete in den überwiegend ländlich geprägten Gebieten des äußeren Entwicklungsraumes v.a. für die Wochenend- und Ferienerholung neben den Erholungsmöglichkeiten für die ortsansässige Bevölkerung.
- Gestaltung und Sicherung siedlungsbezogener Freiräume und der vorhandenen Erholungsgebiete. Umweltverträgliche Nutzung der Gewässer.
- Ausweisung und Ausbau mit öffentlichen Verkehrsmitteln, schnell erreichbarer, verkehrsgünstig gelegener Schwerpunkte v.a. für die Tageserholung auch unter Einbeziehung der Fahrgastschiffahrt.
- Ausreichende Ausstattung mit Sport- und Spielanlagen, die für die Freizeitgestaltung und die Gesunderhaltung der Menschen vielfältig nutzbar sind. Entwicklung eines vielfältigen Angebots im Breiten-, Behinderten- und Altersport. Bereitstellung von Gemeinschafts- und Nachbarschaftseinrichtungen sowie flexiblen Einrichtungen für ältere Menschen und Angebote für Kinder und Jugendliche in ausreichendem Umfang.

Weitere Festlegungen zu Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr trifft das Landesentwicklungsprogramm in den Paragraphen Teilräume und ihre Funktionen, ländliche

Räume, Stadtentwicklung und Wohnen, Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie Natur und Landschaft. Herauszuheben ist hier das Erfordernis der Fremdenverkehrspolitik in Brandenburg und Berlin, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für einen raum- und naturverträglichen Ausbau der touristischen Angebote und damit eine leistungsfähige, kultur- und naturverbundene und ökologische Fremdenverkehrswirtschaft zu schaffen. Gleiches gilt auch für das Erfordernis, im engeren Verflechtungsraum unter Einbeziehung von Flächen des Berliner Stadtgebietes einen Grüngürtel durch eine Kette von Regionalparks zu sichern und zu entwickeln.

Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin 1998

Wegen des dringenden Koordinierungsbedarfs im Stadtumlandbereich Berlin-Brandenburg ist der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum als erster gemeinsamer sachlicher und räumlicher Teilplan aufgestellt worden. Dieser Landesentwicklungsplan legt die Grundsätze fest, in welchen Bereichen des Planungsgebietes Siedlungsentwicklung stattfinden kann und sollte und wo einer Zersiedlung des Freiraumes durch Restriktionen zu begegnen ist. Mit dieser Ausrichtung ist der Landesentwicklungsplan auch für die Erholungsvorsorge von Bedeutung. Dies gilt v.a. für das Kapitel „Freiraum“ mit dem Grundsatz der Raumordnung, den Freiraum, insbesondere den Wald, für Erholungsfunktionen landschafts- und naturverträglich zu entwickeln. Als Ziele der Raumordnung sind festgelegt, den Zugang zu See- und Flussufern, sofern nicht Naturschutzbelange oder andere öffentliche Interessen entgegenstehen, für die Allgemeinheit freizuhalten und gegebenenfalls zu eröffnen sowie besucherintensive, öffentlich genutzte und städtebaulich nicht integrierbare Freizeiteinrichtungen an Schienenhaltepunkten (Regionalverkehrs- und S-Bahnhöfe) anzulegen.

Textlich und kartographisch im Maßstab 1:100.000 sind folgende Freiraumkategorien festgelegt:

- Freiraum mit großflächigem Ressourcenschutz, in denen Siedlungserweiterungen nur in Ausnahmefällen zulässig sind und die u.a. auch für die Erholung erhebliche Bedeutung haben.
- Freiraum mit besonderem Schutzanspruch, in denen die Belange von Natur und Landschaft sowie die Sicherung und Entwicklung der Freiraumfunktionen (u.a. auch für die Erholung) einschließlich Land- und Forstwirtschaft Vorrang haben.
- Entwicklungsraum Regionalpark. Hier soll die Landschaft in enger Nachbarschaft zum Siedlungsgebiet Berlins durch eine Kette von Regionalparks entwickelt werden, die sowohl die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung im Rahmen ihrer eigenen Siedlungsentwicklung sichert, als auch den

Ansprüchen als ökologischer Ausgleichsraum und den Erholungsansprüchen einer verdichtet lebenden Bevölkerung gerecht wird.

- Übergeordnete Grünverbindungen, die im Siedlungsbereich zur Verknüpfung der Freiräume und zum Aufbau eines ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems in ihrer Erholungs-, Verbindungs- und ökologischen Ausgleichsfunktion zu erhalten und weiterzuentwickeln sind.
- Grünzäsuren, die als Freiraum zwischen Siedlungsbereichen zu erhalten sind.

Regionalpläne

Grundlage der nachfolgenden Analyse ist der Regionalplan Havelland-Fläming, der bisher einzige verbindliche Regionalplan in Brandenburg.

Durch die Regionalpläne werden die übergeordneten landesplanerischen Ziele regional differenziert und ausgestaltet. Dies gilt auch für den Bereich Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr, für den folgende Planelemente festgelegt werden:

- Vorbehaltsgebiete für die landschaftsbezogene Erholung, in denen unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Landschafts- und Ressourcenschutzes der Freiraum als Erlebnis- und Erholungsgebiet mit infrastrukturellen und landschaftsbegleitenden Elementen zu erhalten bzw. aufzuwerten ist.
- Regionalparks, in denen auf der Grundlage der Landschaftsrahmenplanung, der agrarstrukturellen Vorplanung und der forstlichen Rahmenplanung auch den Erholungsansprüchen einer im verdichteten Siedlungsraum lebenden Bevölkerung zu entsprechen ist.
- Regionale Grünzüge, die als Verbindungselemente innerhalb des regionalen Freiraumverbundes u.a. für die Funktion Erholung erhalten bzw. weiterentwickelt werden sollen.
- Orte mit Schwerpunktfunktion Erholung und Fremdenverkehr, in denen unter besonderer Beachtung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in geeigneten Schwerpunkten Flächen für die Erholung einschließlich Sport gesichert, geordnet, aufgewertet und fallweise auch erweitert werden sollen. Diese Schwerpunkte sollen mit schienenengebundenen Verkehrsmitteln erreichbar sein oder nicht weiter als fünf Kilometer von deren Zugangsstellen entfernt liegen. Eine die Orte verbindende Verkehrsinfrastruktur für den Rad-, Wander- und Wassertourismus ist besonders aufzubauen. Zur Vermeidung unverträglicher Verkehrsbelastungen sollen nach Möglichkeit auch autofreie Zonen ausgewiesen werden. Die Orte werden differenziert in Schwerpunktfunktionen „gewässerbezogene Erholung“ und „landschaftsbezogene Erholung“.

Tabelle 7: Auswertungsprofil Brandenburg-Berlin

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	+	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	0
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	+
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	0
		spezifiziert	0
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	0
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	0
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	0
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	0
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Diese Planelemente werden textlich mit ihren geographischen Bezeichnungen als Ziele der Raumordnung festgelegt und in der Festlegungskarte „Siedlungsstruktur und Raumnutzung“ im Maßstab 1:100.000 ausgewiesen.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 7)

Die bisher in der Planungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellose Institutionalisierung einer verbindlichen gemeinsamen Landesplanung zwischen zwei Ländern verdient hohe Anerkennung. Diese positive Wertung wird durch die Tatsache verstärkt, dass die Länder Berlin und Brandenburg durch außerordentlich unterschiedliche Raum- und Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet sind und damit ein hohes Konfliktpotenzial gegeben ist.

Die konsequente ökologische Ausrichtung der brandenburgischen Landesplanung nach der Wiedervereinigung, welche inzwischen auch Eingang in die gemeinsame Landesplanung mit Berlin gefunden hat, zeigt sich insbesondere auch in den raumordnerischen Festlegungen zu Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr. In den bisher von den beiden Ländern aufgestellten Raumordnungsplänen wird dem großflächigen Ressourcenschutz hohe Bedeutung zugemessen, insbesondere auch bei der Sicherung von Freiräumen für die Erholung. Besonders bemerkenswert ist hier das Ziel, im engeren Verflechtungsbereich unter Einbeziehung von Flächen des Berliner Stadtgebietes einen Grüngürtel durch eine Kette von Regionalparks auch für Erholungsfunktionen zu sichern und zu entwickeln.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die gemeinsame Landesplanung Brandenburg-Berlin nach Aufstellung sämtlicher beabsichtigter Raumordnungspläne über fundierte raumordnerische Rahmensetzungen verfügt, um eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge zu verwirklichen.

Kritisch ist festzustellen, dass die in den verschiedenen Raumordnungsplänen und in den verschiedenen Sachkapiteln verwendeten Begriffe Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr und Tourismus künftig einer sorgfältigen semantischen Klärung und inhaltlichen Einordnung bedürfen. Zugleich sollten dann auch die allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne des Raumordnungsgesetzes Beachtung finden.

3.1.4 Hessen

Mit dem geltenden hessischen Landesplanungsgesetz vom 29.11.1994 wurde das am 18.03.1970 in Kraft getretene und am 15.10.1980 geänderte Landesraumordnungsprogramm aufgehoben. Zugleich bestimmt dieses Gesetz den Landesentwicklungsplan zum Planungsinstrument für das Land, der die Vorgaben für eine großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen festlegen soll. Dieser Plan soll u.a. auch die überregional bedeutsamen Einrichtungen für Freizeit, Sport und Erholung enthalten.

In der Folgezeit hat die Oberste Landesplanungsbehörde einen Entwurf des Landesentwicklungsplans bis zur Feststellungsreife aufgestellt. Dieser Entwurf ist durch die neue Landesregierung 1999 zurückgezogen worden und wird nicht mehr weiterverfolgt. Bis zur Erarbeitung und Feststellung eines neuen Landesentwicklungsplans verfügt das Land Hessen folglich über keine rechtsverbindlichen Ziele der Raumordnung auf Landesebene. Dieses Defizit wird derzeit durch die Regionalen Raumordnungspläne ausgeglichen, die einen hohen Detaillierungsgrad insbesondere in den Festlegungen zu Siedlungs- sowie Industrie- und Gewerbeflächen aufweisen. Da das Territorium des Landes Hessen in nur drei Regionen gegliedert ist (die Regierungsbezirke Nord-, Mittel- und Südhessen), sind auch die überregionalen Abstimmungserfordernisse ausreichend gewährleistet und die landespolitischen Interessen angemessen zur Geltung gebracht.

Regionale Raumordnungspläne

Die derzeit geltenden Regionalen Raumordnungspläne Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen von 1995 enthalten eine Vielzahl von Aussagen, die für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung von Bedeutung sind. Diese Raumordnungspläne weisen zwar eine einheitliche Grundstruktur auf, zeigen aber in der konkreten Ausgestaltung ihrer Zielaussagen deutliche Unterschiede. Dieses trifft auch in besonderem Maße für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung zu. Das umfassendste Zielbündel zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung ist in dem Raumordnungsplan Nordhessen festzustellen. Dieser Plan bildet deshalb den Schwerpunkt der nachfolgenden Zusammenstellung. Anzumerken ist noch die Feststellung, dass im Gegensatz zu dem Plan von Mittelhessen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung in den Plänen Nord- und Südhessen als solche nicht gekennzeichnet sind. Von daher werden alle relevanten Aussagen in diesen Plänen - soweit es die Diktion zulässt - als Ziele der Raumordnung gewertet.

Die für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge relevanten Ziele der Raumordnung der hessischen Regionalen Raumordnungspläne lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Vorrang der Erholung der Allgemeinheit gegenüber anderen Formen der Freizeitznutzung,
- Sicherung und Entwicklung größerer zusammenhängender Freiräume und siedlungsnaher Freiflächen als Erholungsbereiche für die Allgemeinheit und Schutz vor entgegenstehenden Nutzungen,
- Bereitstellung naturnaher Erholungsmöglichkeiten in den Mittelgebirgen, an Gewässern und in anderen geeigneten Gebieten für die Bevölkerung,
- Sicherung bzw. Weiterentwicklung von Unter- bzw. Kleinzentren v.a. in ländlichen Räumen in ihrer Funktion als Standorte der naturnahen Erholung und des Fremdenverkehrs,
- Schutz der landschaftsbezogenen Erholung vor Störungen und Beeinträchtigungen,
- Berücksichtigung der Landschaftspflege und der Ökologie in besonderem Maße zunehmender Intensität der Erholungsnutzung,
- Schutz und Entwicklung der Erholungsfunktion der Wälder,
- Wahrnehmung von Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen für Oberzentren durch unmittelbar benachbarte Gemeinden und zentrale Orte als Standorte u.a. von Freizeit- und Naherholungseinrichtungen,
- Erhaltung von ökologischen Freiräumen und Naherholungsflächen auch in Verdichtungsräumen in geringer Entfernung zu den Wohngebieten,
- Erhaltung und Verbesserung des Freiraumes in verdichtet besiedelten und durch Raumansprüche belasteten Gebieten (insbesondere Verdichtungs- und Ordnungsräume) u.a. auch für die Erholung durch Ausweisung Regionaler Grünzüge,
- Ausweisung und Sicherung wohnungsnaher Park- und Freiflächen in innerörtlichen Bereichen der Stadt- und Ortsteile für die Naherholung und Verbindung dieser Flächen mit den siedlungsnahen, überörtlichen Wald-, Grün- und Freiflächen durch Fuß- und Radwege,
- Entlastung von Gebieten, die bereits durch Erholungsnutzung erheblich belastet sind, durch geeignete Maßnahmen der Besucherlenkung in ökologisch weniger empfindliche Gebiete,
- Sicherstellung der Erreichbarkeit der Erholungsgebiete mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Zur Steuerung von Ferienhausgebieten, Wochenendhausgebieten und von Standorten für große Einrichtungen der Ferien- und Fremdenbeherbergung (z.B. Hotelkomplexe, Fe-

riendörfer) sind in den Regionalen Raumordnungsplänen eine Reihe von Zielen festgelegt, die sich auf die Siedlungsstruktur und Städtebau beziehen.

Über diese textlichen Festlegungen hinaus weisen die Regionalen Raumordnungspläne in eigenständigen Karten Fremdenverkehrsgebiete, zentrale Fremdenverkehrsorte innerhalb und Fremdenverkehrsgemeinden außerhalb der Fremdenverkehrsgebiete aus, um ein vielfältiges Erholungsangebot für alle Bevölkerungsschichten in geeigneten Landschaftsräumen zu erhalten und zu gestalten sowie Arbeitsplätze und Einkommen durch den Fremdenverkehr zu sichern und zu verbessern. In diesen Gebieten und Gemeinden bzw. Orten sollen gemeindliche und fachliche Planungen auf die Belange von Fremdenverkehr und Naherholung besondere Rücksicht nehmen. So sollen an die Ortsbildgestaltung hohe Ansprüche gestellt werden. Um Nutzungskonflikte zu vermeiden, ist die Ausweisung von Gewerbeflächen sowie von Verkehrs- und Energietrassen in enger Abstimmung mit der Fremdenverkehrsplanung vorzunehmen. Darüber hinaus ist auf eine vorrangige Berücksichtigung des umweltfreundlichen Personennahverkehrs zu achten, um die Erreichbarkeit der Fremdenverkehrsgemeinden sowie die Mobilität der Gäste dort in umweltgerechter Weise zu verbessern.

Darüber hinaus sind die für die Naherholung bedeutsamen Regionalen Grünzüge in der Karte „Siedlung und Landschaft“ im Maßstab 1:100.000 ausgewiesen.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 8)

Obwohl Hessen derzeit über keinen rechtsgültigen Raumordnungsplan für das Landesgebiet verfügt, erfolgt eine hinreichende raumordnerische Rahmensetzung durch umfassende und detaillierte Regionale Raumordnungspläne. Dies gilt auch für den raumordnerischen Beitrag zur Erholungsvorsorge, der durch Ziele der Raumordnung insgesamt angemessen erfüllt ist. Große Beachtung verdient hier die ausgefallene Zielsetzung des Regionalen Raumordnungsplans Mittelhessen, den Freizeit-, Erholungs- und Sportinteressen von Mädchen und Frauen durch ein geeignetes Angebot in den bestehenden Einrichtungen zu entsprechen.

Verbesserungswürdig sind die zeichnerischen Darstellungen und Festlegungen. So ist die Verbindlichkeit der Ausweisung von Fremdenverkehrsgebieten ebenso unklar wie die rechtliche Wirkung der Funktionszuweisung von Fremdenverkehr und Erholung in diesen Gebieten. Bei der anstehenden Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und der Fortschreibung der Regionalpläne sollten deshalb die allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne des neugefassten Raumordnungsgesetzes beachtet werden.

Tabelle 8: Auswertungsprofil Hessen

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	0	
	spezifiziert	+	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	-
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	0
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	+
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	-
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

3.1.5 Mecklenburg-Vorpommern

Dem Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 05.05.1994) entsprechend sind zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen Raumordnungsprogramme für die räumliche Entwicklung des Landes (Landesraumordnungsprogramm) und seiner Teilräume (Regionale Raumordnungsprogramme) aufzustellen. Im Landesraumordnungsprogramm ist die anzustrebende geordnete Entwicklung des Raumes, insbesondere in Hinblick auf den Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens, die Siedlungsstruktur, den Verkehr, die gewerbliche Wirtschaft, den Fremdenverkehr, die Land- und Forstwirtschaft, die Wasserwirtschaft und die Energiewirtschaft in den Grundzügen und in Abstimmung sich überschneidender Raumansprüche einzelner Fachplanung darzustellen.

In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind insbesondere die Zentralen Orte der Nahbereichsstufe, die innerregionalen Achsen wie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete mindestens für die Fachbereiche Natur und Landschaft, Fremdenverkehr, Trinkwasser und Rohstoffsicherung auszuweisen.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat mit seinem Landesplanungsgesetz auch 13 Grundsätze der Raumordnung festgelegt. Danach sollen u.a. geeignete Gebiete als Fremdenverkehrs- und Erholungsräume umweltverträglich erhalten oder ausgestaltet werden. Der Zugang zur Ostsee, den Binnenseen, Flüssen und anderen reizvollen Landschaftsteilen soll für die Allgemeinheit freigehalten oder nach Möglichkeit wieder eröffnet werden. Wälder sollen i.d.R. der Bevölkerung als Erholungsgebiete zugänglich sein.

Landesraumordnungsprogramm 1993

Die Festlegungen mit Relevanz für die Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung sind in dem Kapitel „Fremdenverkehr und Erholung“ konzentriert. Hier sind v.a. folgende Ziele der Raumordnung von Bedeutung:

- Vorrangige Nutzung der sehr guten natürlichen Voraussetzungen für ruhe-, erlebnis- und sportorientierte landschaftsgebundene Erholungs- und Urlaubsformen.
- In allen Landesteilen sind für die Bevölkerung Einrichtungen und Möglichkeiten der Naherholung in angemessener Erreichbarkeit und unter Berücksichtigung der Belange von Natur-, Umweltschutz- und Landschaftspflege vorzuhalten.

Differenzierte Festlegungen trifft das Landesraumordnungsprogramm für:

- Bereits intensiv genutzte Erholungsgebiete der Außenküste und der Inseln,
- die Randgebiete des Küstenraumes und das Küstenhinterland,
- die in vielen Teilräumen des Binnenlandes gegebenen guten Voraussetzungen für den Fremdenverkehr,
- das kulturhistorische Potenzial des Landes.

Zur Sicherung der Erholung in Natur und Landschaft sind eine Reihe von Zielen der Raumordnung zur Beachtung der Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt. Weitere Ziele der Raumordnung gelten der Umweltverträglichkeit von touristischen Großvorhaben und Freizeitwohneinrichtungen sowie der guten Anbindung der Erholungsräume an den öffentlichen Personennahverkehr.

Zeichnerisch im Maßstab 1:250.000 sind Räume mit besonderer natürlicher Eignung für Fremdenverkehr und Erholung festgelegt. In diesen Räumen sollen Planungen und Maßnahmen - auch diejenigen für den Fremdenverkehr selbst - die natürliche Eignung und die langfristige Sicherung der ausgewiesenen Funktionen nicht beeinträchtigen.

Regionale Raumordnungsprogramme

Die im Landesraumordnungsprogramm festgelegten umfangreichen Ziele der Raumordnung zu Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr werden in den Regionalen Raumordnungsprogrammen regionalspezifisch ausgeformt. Die durch die Regionalplanung konkretisierten Ziele der Raumordnung beziehen sich auf eine umweltverträgliche Entwicklung von Fremdenverkehr und Erholung, räumlich differenziert in:

- Fremdenverkehrsschwerpunkträume der Küste und des Küstenhinterlandes einerseits und des Binnenlandes andererseits, in denen der Tourismus seine bereits traditionell besondere wirtschaftliche Bedeutung sichern oder wiedererlangen oder - auf Grund des dort gegebenen hervorragenden naturräumlichen Potenzials - künftig eine solche erlangen soll.
- Fremdenverkehrsentwicklungsräume, in denen die Beherbergungskapazitäten erhöht und die touristische Infrastruktur entsprechend der natürlichen Eignung dieser Räume mit dem Schwerpunkt im natur- und landschaftsbezogenen Tourismus ausgebaut werden soll.
- Übrige Räume außerhalb der Räume mit besonderer Eignung für Fremdenverkehr und Erholung, in denen sich die touristische Infrastruktur i.d.R. punktuell an den Achsen entwickeln und an Ortslagen anbinden bzw. in diese integriert werden sollen.
- Naherholungsgebiete besonders im Umland der großen Städte, die zu sichern und von störenden Nutzungen weitgehend freizuhalten sind und in denen eine land-

schaftsverträgliche Erholung (Wandern, Radfahren, Baden, Lagern) zu gewährleisten ist.

Die Fremdenverkehrsschwerpunkträume und die Fremdenverkehrsentwicklungsräume sind zeichnerisch im Maßstab 1:100.000 ausgewiesen. In diesen Räumen sind Überlagerungen mit anderen Ansprüchen (Naturschutz, Trinkwasserschutz, Landschaftsschutz) zu berücksichtigen, wobei Nutzungsbeschränkungen erforderlich werden, die sich in einer Begrenzung der Beherbergungskapazität, in der Beschränkung des Ausbaus der touristischen Infrastruktur für Tagesaufenthalte und in Lenkungsmaßnahmen für die Besucherströme auswirken. In der Begründung zu diesen Zielen werden Hinweise gegeben zur Beachtung von Belastungsgrenzen in Form gutachterlicher Richtwerte.

Zur Sicherung der Erholung in Natur und Landschaft sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen weit reichende Ziele der Raumordnung festgelegt. Dabei geht es im Wesentlichen um folgende Erfordernisse:

- Landschaftsverträgliche Erschließung und Gestaltung der für die Erholung in Natur und Landschaft geeigneten Flächen,
- Vereinbarkeit der Zugänglichkeit und Erlebbarkeit besonders reizvoller Landschaftsteile mit den ökologischen Belangen,
- Totaler oder zeitweiser Ausschluss der Erholungsnutzung durch Lenkungsmaßnahmen,
- Zeitweise oder vollständige Sperrung für den motorisierten Individualverkehr,
- Aufwertung durch landschaftsgestalterische Maßnahmen,
- Erhaltung unbebauter, d.h. naturbetonter und ungestörter Räume.

Hervorzuheben ist das Ziel, im Zuge von Bauleitplanungen für Erholungsgebiete Entscheidungsgrundlagen für die Abwägung möglicher Zielkonflikte zwischen Erholungsvorsorge und Naturschutz zu schaffen und erforderliche Ausgleichsmaßnahmen darzustellen.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 9)

Der Fremdenverkehr hat in Mecklenburg-Vorpommern eine große Tradition und stellt für das Land einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen dar. Folgerichtig weist der Fremdenverkehr eine hohe Regelungsdichte in den Raumordnungsprogrammen des Landes und der Regionen

Tabelle 9: Auswertungsprofil Mecklenburg-Vorpommern

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		0	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	-	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	0
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	0
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	+
		spezifiziert	0
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	+
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	+
		Entlastung durch Angebotsplanung	+
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		0
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	0
Gemeindefunktionen		-	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: + Kriterium erfüllt, - Kriterium nicht erfüllt, 0 Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

auf. Demgegenüber treten raumordnerische Festlegungen zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge in den Hintergrund. Diese landespolitische Profilierung des Fremdenverkehrs gegenüber der Erholungsvorsorge ist angesichts des wirtschaftspolitischen Problemdrucks einerseits sowie der geringen Siedlungsdichte und des Fehlens größerer Verdichtungsräume andererseits verständlich. Vermutlich ist diese Akzentuierung auch als ein semantisches Problem zu werten, da zumindest in einigen Festlegungen die Begriffe Fremdenverkehr und Erholung synonym verwendet werden. Hier sind in Zukunft begriffliche Klarstellungen dringend geboten. Dies gilt auch für die Verwendung des Begriffs „Erholungsräume“, die ihrer Zweckbestimmung nach den Vorranggebieten im Sinne des Raumordnungsgesetzes gleichzusetzen sind.

Besonders positiv herauszuheben ist die starke ökologische Ausrichtung der raumordnerischen Ziele für Fremdenverkehr und Erholung, die der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung voll gerecht werden.

3.1.6 Niedersachsen

Dem Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 entsprechend werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung in Raumordnungsprogrammen (Landes-Raumordnungsprogramm und Regionale Raumordnungsprogramme) in beschreibender und zeichnerischer Darstellung festgelegt. Dabei kommt der Sicherung des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen bei räumlichen Nutzungskonflikten besondere Bedeutung zu.

Landes-Raumordnungsprogramm 1994

Das Landes-Raumordnungsprogramm besteht aus dem Teil I mit den Grundsätzen der Raumordnung sowie den Zielen der Raumordnung zur allgemeinen Entwicklung des Landes und aus dem Teil II mit den Zielen der Raumordnung.

Bezüglich der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung legt das Programm ein umfangreiches Bündel von Zielen der Raumordnung differenziert in die Abschnitte „Gewerbliche Wirtschaft und Fremdenverkehr“ einerseits und „Erholung, Freizeit, Sport“ andererseits fest. Aus umweltpolitischer Sicht gelten dabei für den Fremdenverkehr folgende Ziele der Raumordnung:

- Umwelt- und sozialverträgliche Intensivierung des Fremdenverkehrs,

- Umweltverträgliche Umstrukturierung des Fremdenverkehrs im Sinne eines „sanften Tourismus“ dort, wo bereits Überlastungserscheinungen und damit Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen und wertvoller Landschaftsteile bestehen oder zu befürchten sind,
- Fremdenverkehrseinrichtungen und sonstige fremdenverkehrsbezogene Freizeitprojekte sollen u.a.
 - einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Erwerbsbedingungen der ansässigen Bevölkerung leisten,
 - keine Zersiedelung von Landschaften bewirken,
 - historisch wertvolle Kulturlandschaften nicht beeinträchtigen,
 - wachsende Siedlungs- und Nutzungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigen,
 - den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und des Erholungswertes der Landschaft nicht gefährden,
- frühzeitige Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit touristischer Großprojekte.

Im Abschnitt „Erholung, Freizeit, Sport“ ist die Umwelt- und Sozialverträglichkeit bei Planungen und Maßnahmen für Erholung, Freizeit und Sport als durchgängiges Prinzip in den Zielen der Raumordnung festgelegt.

Das Landes-Raumordnungsprogramm fordert in Verbindung mit der Verordnung über das Verfahren und über die Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme vom 26.07.1995 folgende Festlegungen in den Regionalen Raumordnungsprogrammen:

- Für die Erholungsnutzung geeignete Räume als Vorranggebiete oder als Vorsorgegebiete für Erholung. Vorranggebiete können dabei differenziert werden für ruhige Erholung in Natur und Landschaft einerseits und für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung andererseits.
- Regional bedeutsame Erholungsschwerpunkte für ein gebündeltes und vielfältiges Angebot an Nah- und Kurzzeiterholungseinrichtungen für die Allgemeinheit.
- Innerhalb von Gemeinden Standorte mit besonderer Entwicklungsaufgabe Erholung einerseits und mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Fremdenverkehr andererseits.
- Flächen und Standorte für regional bedeutsame Sportanlagen (z.B. für Wasser- oder Motorsport).
- Regional bedeutsame Radwege sowie Wander- und Reitwege.

Regionale Raumordnungsprogramme

Auf Grund der landesplanungsrechtlichen Regelungen sind die Regionalen Raumordnungsprogramme aus dem Landes-Raumordnungsprogramm zu entwickeln. Dabei sind die im Landes-Raumordnungsprogramm für den Planungsraum enthaltenen konkreten Ziele der Raumordnung zu übernehmen und, soweit es erforderlich ist und das Landes-Raumordnungsprogramm dies nicht ausschließt, näher festzulegen. Darüber hinaus können weitere Ziele der Raumordnung festgelegt werden, soweit sie mit den Grundsätzen der Raumordnung und den Zielen des Landes-Raumordnungsprogramms in Einklang stehen. Daneben sind diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen, die durch das Landes-Raumordnungsprogramm den Regionalen Raumordnungsprogrammen vorbehalten sind.

Diese Normen sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen der Landkreise grundsätzlich umgesetzt, wenn auch in z.T. unterschiedlicher Ausgestaltung. Dies gilt in besonderem Maße für die in dem voranstehenden Abschnitt aufgeführten räumlichen und standörtlichen Festlegungen zu Freizeit und Erholung.

Einschränkend ist jedoch festzustellen, dass einige Landkreise als Träger der Regionalplanung bisher kein rechtskräftiges Regionales Raumordnungsprogramm aufgestellt haben. Darüber hinaus basieren einige Regionale Raumordnungsprogramme auf einem nicht mehr rechtsgültigen Landes-Raumordnungsprogramm.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 10)

Die niedersächsische Landesplanung misst der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung traditionell eine hohe Bedeutung bei. So sind Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr integrale Bestandteile der raumordnerischen Planungsinstrumente auf Landes- und Regionalebene, gekennzeichnet durch eine durchgängige, intensive Einbindung entsprechender Ziele der Raumordnung. Auch ist besonders hervorzuheben, dass Niedersachsen als erstes Land das Konzept der Vorrangfestlegungen im Rahmen der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung flächendeckend eingeführt hat. Mit der Sicherung von Gebieten durch Zuweisung von Raumfunktionen hat Niedersachsen frühzeitig das raumordnerische Vorsorgeprinzip wirksam zur Geltung gebracht. Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass die niedersächsische Landesplanung die Festlegung von Vorranggebieten für die Raumfunktion Erholung den Trägern der Regionalplanung, also den Landkreisen überlässt. Nach allgemeiner Auffassung sind die

Tabelle 10: Auswertungsprofil Niedersachsen

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	+
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
zu umwelt-politischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit		+
	Verbesserung des Ist-Zustandes	allgemein	+
		spezifiziert	-
	Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen	allgemein	+
		spezifiziert	-
	Überlastung/ Überlastungsgefährdung	direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	O
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	+
		Naherholung	+
		Ferienerholung	+
	Regionale Grünzüge		-
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **O** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

niedersächsischen Landkreise in ihrer räumlichen Ausdehnung zu klein, um die Funktionen regionaler Planungsräume zu übernehmen. Die geringe Größe der Planungsregionen und damit verbunden die große Zahl der regionalen Planungsträger erfordert in besonderem Maße intensive und umfangreiche Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse. Auch die geringe Einwohnerzahl der Landkreise wirkt sich negativ auf die politisch-administrative Leistungsfähigkeit aus. So gibt es nach wie vor Landkreise, die bisher noch kein Regionales Raumordnungsprogramm aufgestellt haben. Darüber hinaus zeigen die Regionalen Raumordnungsprogramme z.T. erhebliche Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung der landesplanerischen Vorgaben zur umweltverträglichen Erholungsvorsorge, die nicht mit regionalen Erfordernissen zu begründen sind. Zusammenfassend wird festgestellt, dass das insgesamt positive Auswertungsprofil Niedersachsens im Wesentlichen auf den Beitrag der Landesplanung zurückzuführen ist. Demgegenüber zeigt die heterogene Situation der Regionalplanung deutliche Defizite, die letztendlich und am wirksamsten durch die Schaffung größerer regionaler Planungsräume und zugleich leistungsfähiger Träger der Regionalplanung abgebaut werden können.

3.1.7 Nordrhein-Westfalen

Auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes in der Fassung vom 29.06.1994 werden in Nordrhein-Westfalen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm, in einem Landesentwicklungsplan oder in mehreren Landesentwicklungsplänen, in Gebietsentwicklungsplänen und in Braunkohlenplänen dargestellt.

Das als Gesetz zu beschließende Landesentwicklungsprogramm enthält Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen. Die (eigentlichen, konkreten) Ziele der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes werden auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms in Landesentwicklungsplänen festgelegt. Die regionalen Ziele der Raumordnung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet werden auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und von Landesentwicklungsplänen in Gebietsentwicklungsplänen festgelegt. Die Gebietsentwicklungspläne erfüllen die Funktionen eines Landschaftsrahmenplanes und eines forstlichen Rahmenplanes. Sie stellen raumwirksame Ziele von regionaler Bedeutung zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Landschaftsrahmenplan) und zur Sicherung der für die Entwicklung der Lebens- und

Wirtschaftsverhältnisse notwendigen forstlichen Voraussetzungen (Forstlicher Rahmenplan) dar.

Landesentwicklungsprogramm 1989

Als Grundsatz der Raumordnung ist festgelegt, dass für die Freizeit-, Sport- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung unter Beachtung des Natur- und Umweltschutzes in allen Teilen des Landes geeignete Räume gesichert, entwickelt und funktionsgerecht an das Verkehrsnetz angebunden werden sollen. Ein weiterer Grundsatz der Raumordnung fordert von den Gemeinden die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte, deren Standorteignung sich u.a. auch auf den Sport und die Freizeitgestaltung beziehen. Darüber hinaus ist die Einbeziehung u.a. der Erfordernisse der Erholung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Rohstofflagerstätten als Grundsatz der Raumordnung festgelegt.

In Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur ist als allgemeines Ziel der Raumordnung für die räumliche Struktur des Landes der Fremdenverkehr v.a. in Gebieten mit besonderer Bedeutung für die Erholung zu entwickeln. Für den Fachbereich Erholung, Fremdenverkehr, Sportanlagen werden darüber hinaus folgende allgemeine Ziele der Raumordnung festgelegt:

- Sicherung und Entwicklung der Voraussetzungen für die Tages-, Wochenend- und Ferienerholung in allen Teilen des Landes entsprechend der für sie angestrebten räumlichen Struktur.
- Vorsorge und Ausbau schnell erreichbarer verkehrsgünstig gelegener Schwerpunkte v.a. für die Tageserholung insbesondere in den Verdichtungsgebieten.
- Weiterentwicklung v.a. der für die Wochenend- und Ferienerholung besonders geeigneten Fremdenverkehrsgebiete neben den Erholungsmöglichkeiten für die ortsansässige Bevölkerung in den Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur.
- Verwirklichung einer ausreichenden Ausstattung mit Sport- und Spielanlagen, die für den Schulsport, den Breiten- und Leistungssport sowie für die Freizeitgestaltung möglichst vielfältig zu nutzen sind, in allen Teilen des Landes. Dabei ist die räumliche Verteilung dieser Einrichtungen entsprechend ihrer jeweiligen Aufgabenstellung und der für ihre Auslastung erforderlichen Tragfähigkeit ihrer Einzugsbereiche auf die Rahmen der zentralörtlichen Gliederung angestrebten Entwicklung der Siedlungsstruktur auszurichten.

Darüber hinaus sind Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie zur Sicherung und funktionsgerechten Entwicklung des Freiraumes festgelegt.

Landesentwicklungsplan 1995

Der Landesentwicklungsplan stellt die fachübergreifende, integrierte Konzeption für die räumliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens über einen Zeitraum von über 10 Jahren hinaus dar. Die regionalen Planungsträger bzw. Fachplaner sollen die landesplanerische Rahmensetzung durch den Landesentwicklungsplan in eigener Verantwortung mit eigenen Zielen und Planungen ausfüllen.

Der Landesentwicklungsplan legt im Kapitel „Raumstrukturelle Zielsetzungen“ folgende Freizeit und Erholung betreffende Ziele der Raumordnung fest:

- Erhaltung und funktionale Verbesserung des durch Agrargebiete, Wald und Gewässer bestimmten Freiraumes u.a. auch für die landschaftsorientierte Erholung.
- Erfordernis einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten, standort- und umweltgerechten Landbewirtschaftung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Gestaltung einer abwechslungsreichen Kultur- und Erholungslandschaft im Freiraum.
- Erhaltung, Pflege und Entwicklung von Waldgebieten zur Erfüllung u.a. auch der Erholungsfunktion.

Im Kapitel „Flächenvorsorge“ sind im Abschnitt „Freizeit und Erholung“ folgende Ziele der Raumordnung festgelegt:

- Erhaltung und Entwicklung des siedlungsnahen Freiraumes hinsichtlich seiner Freizeitfunktionen. Sicherung und Entwicklung des Freiraumes einschließlich der regionalen Grünzüge für die landschaftsorientierte Erholung, Sport- und Freizeitnutzung auch in den Verdichtungsgebieten. Besondere Pflege und Entwicklung ausreichend großer Landschaftsteile für die siedlungsnaher landschaftsorientierte Erholung, Sport- und Freizeitnutzung in räumlicher Zuordnung zu größeren Erweiterungen von Wohnsiedlungen und neuen eigenständigen Wohnstandorten.
- Sicherung attraktiver Freiraumbereiche für die landschaftsorientierte Erholung, Sport und Freizeitnutzung außerhalb der Verdichtungsgebiete.
- Sicherung schutzwürdiger Landschaftsteile unter Wahrung von Biotop- und Artenschutz so, dass die Freizeitnutzung die sich daraus ergebenden Einschränkungen beachtet.
- Umwelt-, sozial- und zentrenverträgliche Planung großflächiger Freizeiteinrichtungen.
- Ansiedlung überwiegend durch bauliche Anlagen geprägter Freizeiteinrichtungen im Siedlungsraum, zumindest aber räumlich und funktional auf Siedlungsbereiche ausgerichtet.

- Sicherung oder gegebenenfalls Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für ein angemessenes, an den Freizeit-, Sport- und Erholungsbedürfnissen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen orientierten Angebots innerhalb von Wohnsiedlungsbereichen. Verknüpfung innerstädtischer Grün- und Freiflächen nach Möglichkeit untereinander und in siedlungsnahen, der Freizeitgestaltung gewidmeten Freiflächen.
- Besondere Berücksichtigung interkommunaler Konzepte zur Entwicklung der Freizeitinfrastruktur durch die Regionalplanung. Erarbeitung solcher Konzepte in enger Verbindung mit Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsstruktur und der Wohnsituation.

Darüber hinaus enthält der Landesentwicklungsplan Ziele der Raumordnung, die insgesamt die neuen sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen mit der notwendigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Übereinstimmung bringen und die dauerhaft umweltgerechte Entwicklung Nordrhein-Westfalens gewährleisten sollen.

Gebietsentwicklungspläne

Die Gebietsentwicklungspläne legen den landesplanerischen Regelungen entsprechend mit den regionalen Zielen der Raumordnung den rechtsverbindlichen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung und die staatlichen Fachplanungen fest. Diese gegenüber dem Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan konkretisierten Ziele der Raumordnung lassen sich in Bezug auf Freizeit und Erholung in folgenden drei Zielbündeln zusammenfassen:

- Sicherung und Entwicklung der regionalen Grünzüge in den Verdichtungsgebieten u.a. für die freiraumorientierte, siedlungsnaher Erholung durch eine Aufwertung des Freiraumes, den Wiederaufbau von zerstörter oder beeinträchtigter Landschaft sowie durch die Vernetzung vereinzelt vorhandener Potenziale.
- Sicherung und Aufwertung der Landschaft für die Erholung insbesondere durch Festlegung von Bereichen für den Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung.
- Lenkung von Freizeit- und Erholungsanlagen auf geeignete Standorte vornehmlich zur Verbesserung innerstädtischer bzw. innerörtlicher Freizeitbedingungen und/oder zur Verbesserung des touristischen Freizeitwertes.

Neben diesen textlichen Festlegungen nehmen die Gebietsentwicklungspläne auch folgende zeichnerische Festlegungen vor:

- Bereiche für den Schutz der Landschaft und für die landschaftsorientierte Erholung auf der Grundlage des bereits im Landesentwicklungsplan zeichnerisch dargestellten Freiraumes,
- Regionale Grünzüge,

- Allgemeine Siedlungsbereiche für die zweckgebundene Nutzung von Ferieneinrichtungen und Freizeitanlagen,
- Anerkannte Erholungsorte.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 11)

Als Reaktion auf die hohe Siedlungsdichte misst die nordrhein-westfälische Landes- und Gebietsentwicklungsplanung dem Freiraumschutz hohe Priorität bei. Deshalb wird bereits auf der Ebene des Landesentwicklungsplanes das Landesgebiet in Gebiete unterteilt, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen sollen.

Der Freiraum wird im Landesentwicklungsplan im Maßstab 1:200.000 zeichnerisch als Ziel der Raumordnung dargestellt. Dabei geht es um die Sicherung und Entwicklung eines zusammenhängenden Freiraumsystems, d.h. um die Vernetzung von Biotopen und die Ausweisung regional bedeutsamer Grünzüge, um die Voraussetzungen für eine freiraumbezogene Erholung zu gewährleisten. Neben der Erhaltung und Entwicklung des Freiraumes für die landschaftsorientierte Erholung, Sport- und Freizeitnutzung berücksichtigt die Landes- und Gebietsentwicklungsplanung auch die Raumansprüche der Freizeitinfrastruktur, die im Zusammenhang mit anderen räumlichen Anforderungen abgestimmt und entwickelt werden soll.

Die zusammenfassende Bewertung der Tabelle 11 zeigt für die nordrhein-westfälische Landes- und Gebietsentwicklungsplanung insgesamt ein positives Ergebnis. Bis auf das Kriterium Überlastung/Überlastungsgefährdung sind zu allen übrigen Kriterien hinreichend Ziele der Raumordnung festgelegt. Hier ist festzustellen, dass das Land Nordrhein-Westfalen auf Grund seiner Siedlungsstruktur das Schwergewicht des Freizeit- und Erholungsangebotes eindeutig dem Bereich bzw. dem Umfeld der Wohnsiedlungen zuordnet, zumal hier der weitaus größte Teil der Freizeit verbracht wird.

Große Beachtung verdient die aus der Analyse der Raumordnungspläne gewonnene Erkenntnis, dass die nordrhein-westfälische Landesentwicklung ihre Ziele der Raumordnung ganz eindeutig auf eine sozialpolitisch begründete, umweltverträgliche Erholungsvorsorge gegenüber einem ökonomisch motivierten Tourismus ausrichtet. Diese Schwerpunktsetzung ist aus planungs- und umweltpolitischer Sicht anzuerkennen, sie vernachlässigt jedoch die Potenziale Nordrhein-Westfalens insbesondere in der herausragenden Industriekultur. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung der Industriekultur insbesondere die dringend gebotene Identifikation der Menschen mit ihrem Land und v.a. mit ihrem Ruhrgebiet fördern kann.

Tabelle 11: Auswertungsprofil Nordrhein-Westfalen

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	0	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	0
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	+
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		-
	Vorranggebiete	global	+
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Insgesamt ist der Raumordnung des Landes Nordrhein-Westfalen zu attestieren, dass sie ihrem hohen Anspruch der Flächen- und Umweltvorsorge bzw. der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung unter Beachtung ihrer rechtlichen Wirkungsmöglichkeiten im Bereich der nachhaltigen Erholungsvorsorge voll gerecht wird.

3.1.8 Rheinland-Pfalz

Das Landesplanungsgesetz (Stand 18.07.1996) legt fest, dass in Rheinland-Pfalz die Ziele der Landesplanung, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes erforderlich sind, im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalen Raumordnungsplänen festgesetzt und begründet werden. Das Landesentwicklungsprogramm hat nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes u.a. die landesplanerischen Erfordernisse und Maßnahmen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Räume mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt sowie die Räume und Flächen, die vorsorgend die Umwelt sowie die natürlichen Lebensgrundlagen schützen und sichern sollen, sowie die sonstigen landesplanerisch relevanten Raumstrukturen zu beschreiben und zeichnerisch darzustellen. Die Regionalen Raumordnungspläne sollen das Landesentwicklungsprogramm für die jeweilige Region vertiefen.

Landesentwicklungsprogramm 1995

Das Landesentwicklungsprogramm legt in dem Kapitel „Fremdenverkehr, Erholung, Freizeit, Sport und Spiel“ folgende übergeordnete Grundsätze der Raumordnung fest:

- Berücksichtigung der umweltorientierten, kulturellen und sozialen Interessen sowohl der Besucher als auch der Bevölkerung des Landes bei der künftigen Entwicklung von Fremdenverkehr, Erholung und Freizeit.
- Umweltgerechte und sozialverträgliche Gestaltung von Fremdenverkehr, Erholung und Freizeitaktivitäten v.a. durch
 - eine ressourcenschonende Entwicklung,
 - die Wahrung der landschaftlichen und kulturellen Eigenheiten,
 - die Orientierung der Infrastruktur, Ausstattung an der Tragfähigkeit des Raumes und
 - die Schaffung von wohnungs- und siedlungsnahen Erholungsflächen.

Das Kapitel ist in die Abschnitte „Fremdenverkehr, Erholung“ sowie „Freizeit, Sport und Spiel“ unterteilt, die insgesamt ein breites Spektrum raumordnerischer Erfordernisse umfassen.

Der Abschnitt „Fremdenverkehr, Erholung“ ist schwerpunktmäßig auf den für Rheinland-Pfalz regionalwirtschaftlich bedeutsamen Fremdenverkehr ausgerichtet. Besonderes Gewicht erhalten hier die Freizeitgroßprojekte (Golfplätze, Ferienparks, Themen- und Erlebnisparcs, Erlebnisbäder u.ä.), die einer sorgfältigen Standortplanung bedürfen und frühzeitig auf ihre Raumverträglichkeit zu prüfen sind. Zur Bestimmung von Standorten für diese großflächigen Freizeiteinrichtungen wird ein detaillierter Orientierungsrahmen vorgegeben.

Auf eine sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge sind folgende Festlegungen ausgerichtet:

- Erhaltung bzw. Entwicklung erholungswirksamer, möglichst belastungsfreier Landschaften im unmittelbaren Umfeld der Siedlungen. Es ist anzustreben, sie untereinander und mit den Siedlungen so zu verknüpfen, dass sie ohne Benutzung von Personenkraftwagen erreichbar sind.
- Räumliche und funktionale Entflechtung von Erholungsnutzung und Arten- und Biotopschutz innerhalb und am Rande verdichteter Gebiete.
- Bereitstellung ausreichenden Freiraums für naturverträgliche Kurzzeiterholung innerhalb der Siedlungen.

In dem Abschnitt „Freizeit, Sport und Spiel“ sind Grundsätze der Raumordnung zur Planung und zum Ausbau von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen festgelegt. Dabei sind die Bedürfnisse und Verhaltensmuster der Bevölkerung sowie ihr demographischer und sozialer Wandel sowie auch die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

Das Landesentwicklungsprogramm weist zur Sicherung der für den Fremdenverkehr unverzichtbaren landschaftlichen Voraussetzungen „Erholungsräume“ aus. Diese Räume sind einerseits in einer eigenständigen Karte „Erholungsräume und Naturparks“ im DIN A4-Format, andererseits auch in der Gesamtkarte im Maßstab 1:200.000 dargestellt. Als Ziel der Raumordnung ist festgelegt, dass die verbindliche Abgrenzung und innere Differenzierung der „Erholungsräume“ in den Regionalen Raumordnungsplänen u.a. über die besondere Funktion „Fremdenverkehr“ erfolgt.

In dem Kapitel „Freiraumsicherung“ sind folgende Ziele der Raumordnung festgelegt:

- In den Erholungsräumen des Landes ist bei allen raumbeanspruchenden Maßnahmen darauf zu achten, dass die landschaftsgebundene Eignung dieser Räume für Freizeit und Erholung erhalten bleibt.
- In den Regionalen Raumordnungsplänen ist die Ausweisung der Erholungsräume - gegebenenfalls unter Einbeziehung auch der stadtnahen Erholungsgebiete - zu ergänzen und zu differenzieren.

In diesem Kapitel wird ein differenziertes Leitbild für den Ressourcenschutz mit der besonderen Bedeutung für Grundwasser, Boden, Klima/Luft, Pflanzen und Tiere sowie Erholungslandschaften aufgestellt. Eine Komponente dieses Leitbildes sind Erholungsräume für die landschaftsgebundene stille Erholung, die in einer eigenständigen Karte im DIN A3-Format mit räumlich differenzierten Handlungserfordernissen dargestellt sind.

Regionale Raumordnungspläne

Die derzeit noch geltenden Regionalen Raumordnungspläne basieren auf dem nicht mehr gültigen Landesentwicklungsprogramm 1980 sowie den entsprechenden Richtlinien für die Arbeitsweise bei der Aufstellung Regionaler Raumordnungspläne der Staatskanzlei vom 11.06.1981. Die Aussagekraft einer Bewertung dieser Pläne ist deshalb sehr begrenzt, zumal sich diese zurzeit in der Fortschreibung befinden.

Die raumordnerischen Erfordernisse der Erholungsvorsorge sind in dem Kapitel „Erholungswesen“ zusammengefasst. Die hier festgelegten Ziele der Raumordnung sind funktional und räumlich sehr weitgehend differenziert und tragen somit der unterschiedlichen Raumstruktur und der landschaftlichen Vielfalt von Rheinland-Pfalz Rechnung. Dabei wird differenziert in Bereiche mit besonderer Bedeutung für den Fremdenverkehr und in Bereiche mit besonderer Bedeutung für die Naherholung. Diese Bereiche werden in der Gesamtkarte im Maßstab 1:50.000 dargestellt. In dieser Karte sind darüber hinaus Regionale Grünzüge für u.a. naherholungsbezogene Funktionen sowie Naherholungsschwerpunkte ausgewiesen, in denen räumlich konzentriert verschiedenartige Freizeiteinrichtungen von regionaler Bedeutung bestehen bzw. zu schaffen sind.

Die Kapitel „Erholungswesen“ sowie „Landespflege und Freiraumschutz“ enthalten Festlegungen, die auf die Umweltverträglichkeit bei Planungen und Maßnahmen zur Erholungsvorsorge ausgerichtet sind.

Tabelle 12: Auswertungsprofil Rheinland-Pfalz

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	0	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	-
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	0
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	-
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	0
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	+
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	0
		Naherholung	0
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 12)

Die Landesraumordnung von Rheinland-Pfalz beschränkt sich weitgehend auf die Vorgabe von Grundsätzen der Raumordnung zur Erholungsvorsorge - verzichtet also auf die Festlegung von verbindlichen Zielen der Raumordnung. Die Träger der Regionalplanung nutzen diesen großen Gestaltungsspielraum und füllen ihn hinreichend durch Ziele der Raumordnung aus.

Hervorzuheben ist die starke Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in dem Landesentwicklungsprogramm, was sich auf die Fortschreibung der Regionalen Raumordnungspläne auswirken und zur Festlegung von Zielen für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge führen wird.

Auf Grund der besonderen geographischen Situation des Landes überlagern sich in Teilräumen Fremdenverkehr sowie Naherholung aus benachbarten Verdichtungsräumen mit den Erholungsbedürfnissen der einheimischen Bevölkerung. Dies hat zur Folge, dass bei der Festlegung raumordnerische Erfordernisse nicht sorgfältig zwischen dem für Rheinland-Pfalz regionalwirtschaftlich bedeutsamen Fremdenverkehr und der sozialpolitisch geleiteten Erholungsvorsorge unterschieden wird. So entsteht der Eindruck einer synonymen begrifflichen und instrumentellen Verwendung von Fremdenverkehr und Erholung. Hier sollte bei der Planfortschreibung eine entsprechende Klärstellung erfolgen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne des neugefassten Raumordnungsgesetzes in Zukunft Beachtung finden werden.

3.1.9 Saarland

Das Saarland macht von der Ermächtigung des Raumordnungsgesetzes Gebrauch, über die Grundsätze der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes hinaus eigene Grundsätze in dem Saarländischen Landesplanungsgesetz vom 27.04.1994 festzulegen. Auf die Erholungsvorsorge sind folgende Grundsätze ausgerichtet:

- Den Bedürfnissen der Menschen nach Erholung in Natur und Landschaft sowie nach Freizeit und Sport soll durch die Sicherung und umweltfreundliche Ausgestaltung geeigneter Räume und Standorte Rechnung getragen werden.
- Freiräume für die Naherholung und für den ökologischen Ausgleich sollen gesichert werden.
- Die Funktion ländlicher Räume als naturnahe Erholungs- und Feriengebiete soll gesichert und verbessert werden.

Dem Landesplanungsgesetz entsprechend werden die Ziele der Raumordnung in den Landesentwicklungsplänen festgelegt. In diesen Plänen sollen insbesondere auch dargestellt werden:

- Die angestrebte räumliche Verteilung der Flächennutzungen, insbesondere auch für den Bereich Freizeit und Erholung.
- Die angestrebte räumliche Verteilung von Einrichtungen, insbesondere auch der Freizeit und der Erholung.

Zurzeit existieren im Saarland folgende Raumordnungspläne:

- Raumordnungsprogramm des Saarlandes, I. Allgemeiner Teil vom 10.10.1967, II. Besonderer Teil vom 20.04.1970 in der Fassung vom 15.04.1975,
- Landesentwicklungsplan „Siedlung“ vom 11.09.1997,
- Landesentwicklungsplan „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“, Entwurf 1998.

Da mit dem Wirksamwerden des Landesentwicklungsplans „Umwelt“ das Raumordnungsprogramm des Saarlandes aufgehoben wird und der Landesentwicklungsplan „Siedlung“ keine Festlegungen zur Erholungsvorsorge getroffen hat, bezieht sich die nachfolgende Analyse und Bewertung auf den im Entwurf vorliegenden Landesentwicklungsplan „Umwelt“.

Landesentwicklungsplan „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“, Entwurf 1998

Die textlichen und zeichnerischen Festlegungen dieses Plans sind auf die Ziele der Flächenvorsorge für die verschiedenen Flächennutzungen ausgerichtet, u.a. auch für Tourismus (Erholung). Dabei wird dem Grundsatz einer nachhaltigen Raumentwicklung Rechnung getragen, indem die für die zukünftige Landesentwicklung notwendigen wirtschaftlichen und Siedlungsnutzungen mit den Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelangen abgestimmt werden.

Im Zentrum des Planentwurfs stehen textliche und zeichnerische Festlegungen (im Maßstab 1:75.000) von:

- Schwerpunkträumen für Tourismus, in denen Maßnahmen im Sektor Tourismus (Kur- und Erholungstourismus) unter Berücksichtigung der Belange der Naherholung zu konzentrieren sind. Für die einzelnen Schwerpunkte werden differenzierte Entwicklungsziele festgelegt.

- Vorbehaltsgebiete für Tourismus, in denen den Belangen des Tourismus bei der Abwägung mit entgegenstehenden Belangen ein erhöhtes Gewicht beizumessen ist. Die Träger der Bauleitplanung sollen innerhalb dieser Gebiete Sondergebiete für Tourismus/Erholung festlegen.
- Standortbereiche für Tourismusanlagen in denen die für den Fremdenverkehr wichtigen Einrichtungen und Maßnahmen zu Zentren zusammenzufassen sind. Diese Bereiche sind in einer sinnvollen gegenseitigen funktionalen Ergänzung aufeinander abzustimmen, in Landschaftsplänen darzustellen und daraus in die Bauleitplanung zu übernehmen.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 13)

Nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans „Umwelt“ wird das Saarland über ein raumordnerisches Planungsinstrument verfügen, welches geeignet ist, eine wichtige Steuerungsfunktion im Konfliktfeld Erholungsvorsorge/konkurrierende Nutzungsansprüche zu übernehmen. Positiv ist auch festzustellen, dass der Planentwurf mit einer Reihe raumordnerischer Ziele darum bemüht ist, dem Prinzip der nachhaltigen Raumentwicklung Geltung zu verschaffen.

Bei den Festlegungen zur Flächenvorsorge sollte künftig zwischen dem ökonomisch ausgerichteten Fremdenverkehr und der sozialpolitisch orientierten Erholungsvorsorge differenziert werden. Dadurch würde auch das Wohnumfeld berücksichtigt werden und die Naherholung ein stärkeres Gewicht erhalten.

Tabelle 13: Auswertungsprofil Saarland

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		0	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	-	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	-
		Stadtumland (Nahbereich)	0
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	0
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	0
		privates Freizeitwohnen	-
	zu umwelpolitischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	+
		spezifiziert	+
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	-
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		0	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	-
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		-	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: + Kriterium erfüllt, - Kriterium nicht erfüllt, 0 Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

3.1.10 Sachsen

Dem Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Stand 06.09.1995) gemäß dienen zur Erfüllung der Aufgaben der Landesentwicklung durch die Raumordnung und Landesplanung insbesondere die folgenden Entwicklungspläne:

- Landesentwicklungsplan für den Freistaat Sachsen,
- Regionalpläne für die Planungsregionen, die für Braunkohlenplangebiete die Braunkohlenpläne einschließen und die
- fachlichen Entwicklungspläne.

Im Landesentwicklungsplan sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Freistaates Sachsen auf der Grundlage einer Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft mit ihrer gewachsenen Siedlungsstruktur aufzustellen, insbesondere in den Bereichen der Ökologie, der Wirtschaft, der Siedlung und der Infrastruktur. Diese Norm gilt auch für die Regionalpläne, jedoch bezogen auf die räumliche Ordnung und Entwicklung der Teilräume des Freistaates (Planungsregion). Das Landesplanungsgesetz gibt für die Regionalpläne einen Katalog von Planungselementen vor, die je nach Erfordernis auszuweisen sind. Hierzu gehören neben Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren auch Bereiche, die für die Erholung von regionaler Bedeutung sind.

Landesentwicklungsplan 1994

Die Erfordernisse der Raumordnung zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung sind v.a. in dem Kapitel „Fremdenverkehr, Freizeit und Erholung“ zusammengefasst. Die in diesem Kapitel festgelegten Ziele der Raumordnung sind ganz eindeutig auf die Belange des Fremdenverkehrs ausgerichtet. Diese Analyse wird durch die Begründung der Ziele bestätigt, die Sachsen durchaus die Möglichkeit zur Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen deutschen Fremdenverkehrsgebieten einräumen.

Die Fremdenverkehrsgebiete und die Schwerpunkte des Städtetourismus sind in der eigenständigen Karte „Gebiete für Fremdenverkehr, Freizeit und Erholung“ im Maßstab 1:400.000 dargestellt. Die Fremdenverkehrsgebiete sind in dieser Karte wie folgt differenziert:

- Gebiete mit bereits vorhandenem längerfristigem Fremdenverkehr. Hier soll die touristische Infrastruktur gesichert und insbesondere qualitativ ausgebaut werden.

- Gebiete, die auf Grund ihres Landschaftscharakters oder vorhandener kulturhistorischer Sehenswürdigkeiten für eine Entwicklung des Fremdenverkehrs geeignet sind. Diese Gebiete sollen ausgebaut werden.

Für eine sozial- und umweltpolitisch ausgerichtete Erholungsvorsorge ist folgender Grundsatz der Raumordnung festgelegt:

Bei der Ordnung und Entwicklung des Raumes soll dem Bedürfnis nach Erholung in umwelt- und sozialverträglicher Weise, insbesondere in Gebieten mit landschaftlicher Vielfalt, Eigenart und Schönheit, bioklimatisch günstiger Lage, wertvollen Baustrukturen und hochwertigen kulturellen Einrichtungen Rechnung getragen werden.

Auf die Erholungsvorsorge im eigentlichen Sinne beziehen sich in diesem Kapitel folgende Ziele der Raumordnung:

- Schaffung von Naherholungs- und Sporteinrichtungen, auch innerhalb der verdichteten Räume, um dem Freizeitbedürfnis in Verdichtungsräumen Rechnung zu tragen.
- Ausweisung von Gewässern in den Regionalplänen, in denen eine Neuerschließung bzw. Erweiterung für die Erholungsnutzung aus regionalplanerischer Sicht grundsätzlich möglich sein oder unterbleiben soll.
- Vermeidung von Beeinträchtigungen ökologisch wertvoller Gebiete oder des Landschaftsbildes durch neue Erholungseinrichtungen.
- Landschaftsgerechte Gestaltung und ökologische Bauweise bei Neu- und Umbau von Erholungs- und Sporteinrichtungen.
- Gewährleistung der Zugänglichkeit zu den Erholungs- und Sporteinrichtungen möglichst auch für Behinderte.

Darüber hinaus wird die Erholung auch in überfachlichen Zielen der Raumordnung zu Gebietskategorien und zu Problemgebieten Bergbaufolgelandschaften berücksichtigt.

Regionalpläne

Die durch Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung vom 15.06.1993 vorgegebene Rahmengliederung des Regionalplanes enthält u.a. folgende Gliederungspunkte:

- Schutzbedürftige Bereiche für Freizeit und Erholung (im Bereich der regionalen Freiraumstruktur),
- Regionale Ziele zur räumlichen Entwicklung von Fremdenverkehr (im Bereich der regionalen Wirtschaftsstruktur),

- Regionale Ziele zur räumlichen Entwicklung von Freizeit und Sport (im Bereich der Daseinsvorsorge).

Bisher ist kein Sächsischer Regionalplan für verbindlich erklärt worden. Die Aufstellungsverfahren der Regionalpläne sind jedoch inzwischen weitgehend abgeschlossen.

Die vorliegenden Regionalplanentwürfe zeigen in der Strukturierung und inhaltlichen Ausgestaltung des Bereichs Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr untereinander deutliche Unterschiede und weichen z.T. auch von der ministeriellen Rahmengliederung ab. Dennoch weisen die Planentwürfe insgesamt in ihren Festlegungen zu Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr eine hohe Regelungsdichte auf. So werden die landesweit bedeutsamen Fremdenverkehrsgebiete des Landesentwicklungsplans textlich und zeichnerisch im DIN A3-Format weiter ausdifferenziert, wobei auch die Naherholung im Stadtumlandbereich der Ober- und Mittelzentren Berücksichtigung findet.

Hervorzuheben sind auch die in den Planentwürfen für die einzelnen Naturräume aufgestellten Leitbilder für Natur und Landschaft. Diese Leitbilder stellen ein übergeordnetes visionäres Gesamtkonzept für die Landschaftsentwicklung dar, welches auch eine landschafts- bzw. umweltverträgliche Erholung einbezieht.

Beachtenswert sind aus dem Regionalplanentwurf Südwestsachsen die Ziele:

- zur Erarbeitung und Umsetzung regional abgestimmter touristischer Entwicklungskonzepte und -maßnahmen auf der Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit,
- zu einer umweltschonenden An- und Abreise sowie einer ökologisch verträglichen Mobilität in den Tourismus-Zielgebieten,
- zu einer raumverträglichen Gestaltung des Individualverkehrs durch Leitsysteme und Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung sowie einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Verkehr,
- zu einer verstärkten Berücksichtigung freizeit- und tourismusorientierter Belange in den Nahverkehrskonzepten der Region,
- zu einer Berücksichtigung der Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung bei der Verbesserung und Entwicklung der Fremdenverkehrs- und Freizeitinfrastruktur.

Tabelle 14: Auswertungsprofil Sachsen

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	0	
	spezifiziert	+	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	+
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	0
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	-
		spezifiziert	+
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	0
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	0
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	0
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 14)

Der Landesentwicklungsplan Sachsen bildet zusammen mit den als Entwurf vorliegenden Regionalplänen ein breit ausgelegtes und konkret ausgeformtes Feld raumordnerischer Festlegungen zu Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr. Die Erfordernisse der Erholungsvorsorge finden dabei nicht nur in den entsprechenden fachlichen Festlegungen Berücksichtigung, sondern bilden darüber hinaus einen integralen Bestandteil der Festlegungen zur Raum- und Siedlungsstruktur sowie auch zur Freiraumstruktur. Die Landschafts- bzw. Umweltverträglichkeit ist dabei durchgängiges Prinzip in den raumordnerischen Festlegungen.

Auch für Sachsen gilt die dringende Empfehlung zur Klarstellung und differenzierten Zielansprache der Begriffe Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr und Tourismus. Darüber hinaus sollte trotz der zu beachtenden regionalen Gegebenheiten und Erfordernisse eine stärkere Harmonisierung der Struktur und der zeichnerischen Darstellungen der Festlegungen in den Regionalplänen erfolgen.

3.1.11 Sachsen-Anhalt

Dem Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28.04.1998 gemäß werden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen festgelegt:

- für das Landesgebiet im Landesentwicklungsplan,
- für die Planungsregionen in Regionalen Entwicklungsplänen,
- für bestimmte Teilräume in Regionalen Teilgebietsentwicklungsplänen.

Der Landesentwicklungsplan enthält die landesbedeutsamen Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die der Entwicklung, Ordnung und Sicherung der nachhaltigen Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt zu Grunde zu legen sind. Zu den Mindestinhalten dieses Plans bestimmt das Landesplanungsgesetz auch nutzungsbezogene Festlegungen für Tourismus und Erholung.

Die Regionalen Entwicklungspläne, die aus dem Landesentwicklungsplan zu entwickeln sind, haben die landesbedeutsamen Ziele und Grundsätze der Raumordnung für ihre Planungsregion zu übernehmen und, soweit erforderlich, zu konkretisieren und zu ergänzen. Der im Landesplanungsgesetz festgelegte Inhaltskatalog für die Regionalen

Entwicklungspläne umfasst auch nutzungsbezogene Festlegungen zu Tourismus und Erholung sowie regionalbedeutsame Standorte für großflächige Freizeitanlagen.

Landesentwicklungsplan 1999

Im Landesentwicklungsplan sind folgende Grundsätze der Raumordnung zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung festgelegt:

- Der Tourismus ist nachhaltig zu entwickeln. Insbesondere ist die Verbesserung der touristischen Infrastruktur und sind touristische Einrichtungen zuzulassen bzw. deren Erweiterung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung zu ermöglichen.
- Für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport sind geeignete Gebiete und Standorte zu sichern.
- Für großflächige Freizeiteinrichtungen kommen nur solche Gebiete als Standorte in Betracht, deren ökologische Tragfähigkeit dieses erlaubt, bei denen die kulturelle Identität gewahrt bleibt und die Anbindung an großräumige und überregionale Verkehrsverbindungen gewährleistet ist.

Raumordnerische Erfordernisse zum Fremdenverkehr und zur Erholungsvorsorge sind sowohl im Kapitel „Ziele der Raumordnung zur nachhaltigen Raumentwicklung“ als auch in dem Kapitel „Einzelfachliche Grundsätze“ festgelegt. Von besonderer Bedeutung ist hier der Abschnitt „Erholung, Freizeit, Tourismus“ mit dem Erfordernis, dem zunehmenden Bedürfnis aller Bevölkerungsgruppen nach Erholung, aktiver Freizeitgestaltung und Sport durch den Auf- und Ausbau gut erreichbarer, vielseitig nutzbarer und umweltverträglicher Freizeitanlagen und Sportstätten in allen Teilräumen des Landes zu entsprechen. Weitere Festlegungen beziehen sich auf den Tourismus als Wirtschaftszweig, insbesondere auch auf den Kulturtourismus und das Kurwesen.

Besondere Beachtung verdient das Ziel der Raumordnung zur Anbindung und Erreichbarkeit der Freizeiteinrichtungen und touristischen Zielpunkte durch einen leistungsfähigen ÖPNV.

Weitere Erfordernisse beziehen sich auf den Erholungswert des Waldes und der Gewässer sowie auf die Entwicklung von Wander-, Rad- und Reitwegen.

Die zeichnerische Darstellung des Landesentwicklungsplans im Maßstab 1:300.000 legt Vorranggebiete für Natur und Landschaft fest, in denen auch die Belange einer natur- und landschaftsbezogenen Erholung zu berücksichtigen sind, soweit die jeweiligen Schutzgebietverordnungen es zulassen. Darüber hinaus sind Vorbehaltsgebiete für Tourismus und Erholung ausgewiesen, die auf Grund der naturräumlichen und

landschaftlichen Potenziale, der Entwicklung und/oder des Bestandes an touristischen Einrichtungen für den Tourismus und die Erholung besonders geeignet sind. In diesen Gebieten sollen Tourismus und Erholung verstärkt weiterentwickelt werden, wobei auf die Umwelt- und Sozialverträglichkeit zu achten ist.

Regionale Entwicklungspläne

Die auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes für die fünf Planungsregionen des Landes Sachsen-Anhalt aufzustellenden Regionalen Entwicklungspläne befinden sich in der Erarbeitung. Von daher gelten die 1996 beschlossenen Regionalen Entwicklungsprogramme für die drei Regierungsbezirke Magdeburg, Halle und Dessau für die fünf Planungsregionen fort. Dabei ist zu beachten, dass diese Programme auf dem Landesentwicklungsprogramm von 1992 basieren, welches durch den Landesentwicklungsplan 1999 ersetzt worden ist.

Die Festlegungen der Regionalen Raumordnungsprogramme sind in großen Teilen wortgleich aus dem Landesentwicklungsprogramm 1992 übernommen. Dies gilt auch für den Abschnitt „Erholung, Freizeit, Fremdenverkehr“, der in allen drei Entwicklungsprogrammen auf folgenden Satz beschränkt ist:

„In allen Teilen des Landes sollen die Voraussetzungen für die Tages-, Wochen- und Ferienerholung entwickelt und gesichert werden, die der angestrebten räumlichen Struktur entsprechen.“

Von großer Bedeutung sind die folgenden textlichen und zeichnerischen Festlegungen in der Karte (im Maßstab 1:200.000):

- Vorranggebiete für die Erholung, die sich auf Grund der natürlichen Gegebenheiten bzw. des Kulturreichtums besonders für Erholungszwecke eignen.
- Vorsorgegebiete für Erholung zur vorsorglichen Sicherung ihrer Funktion für die Zukunft.
- Regional bedeutsame Standorte für großflächige Freizeitanlagen. Sie sind freizuhalten von entgegenstehenden raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Nutzungen.

Tabelle 15: Auswertungsprofil Sachsen-Anhalt

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	-	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	-
		Stadtumland (Nahbereich)	-
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	-
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	0
		privates Freizeitwohnen	-
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	-
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	-
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	+
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		-
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		-	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: + Kriterium erfüllt, - Kriterium nicht erfüllt, 0 Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 15)

Der Tatbestand, dass die zurzeit noch geltenden Regionalen Entwicklungsprogramme aus dem Landesentwicklungsprogramm von 1992 heraus entwickelt sind, welches durch den im Juni 1999 als Gesetz beschlossenen Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt außer Kraft gesetzt ist, wirkt sich nachteilig auf die innere Logik der raumordnerischen Festlegungen in ihrer Gesamtheit aus. Erschwerend tritt hinzu, dass sich das erste raumordnerische Planwerk Sachsen-Anhalts nach der Wiedervereinigung auf die drängendsten Problemfelder wie die Zentralörtliche Gliederung, den Ausbau der großräumigen Infrastruktur und die Sicherung schutzwürdiger Bereiche zu konzentrieren hatte, so dass der Regelungsbereich Erholung, Freizeit, Fremdenverkehr substanziell äußerst knapp ausgestaltet ist. Von daher sind die in der Tabelle 15 ablesbaren Defizite in den Festlegungen zur räumlich-funktionalen Arbeitsteilung sowie zu umweltpolitischen Erfordernissen erklärbar. Positiv ist hervorzuheben, dass das Landesentwicklungsprogramm 1992 Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Erholung festgelegt hat und damit frühzeitig wesentliche räumliche Voraussetzungen für eine Erholungsvorsorge in Sachsen-Anhalt geschaffen worden sind.

Der neue Landesentwicklungsplan stellt mit seinen Festlegungen zur Erholungsvorsorge einen Fortschritt dar, insbesondere wenn die neugebildeten Regionalen Planungsgemeinschaften die Planinhalte hinsichtlich der Erfordernisse einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge sachlich und räumlich angemessen konkretisieren. Dabei sollte auch auf eine zielgerechte Verwendung der Begriffe Freizeit, Erholung, Fremdenverkehr und Tourismus geachtet werden.

3.1.12 Schleswig-Holstein

Auf der Grundlage des Gesetzes über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) in der Fassung vom 10.02.1996 verfügt das Land Schleswig-Holstein über folgende Planungsinstrumente:

- Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsatzgesetz vom Oktober 1995),
- Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998,
- Regionalpläne für die Planungsräume I bis V,
- Regionalbezirkspläne in Stadt-Umland-Gebieten,
- Kreisentwicklungspläne.

Landesentwicklungsgrundsätzegesetz 1995

Mit dem Landesentwicklungsgrundsätzegesetz macht das Land Schleswig-Holstein von der Ermächtigung des Raumordnungsgesetzes Gebrauch, über die Grundsätze der Raumordnung des Bundes hinaus auch Grundsätze zur Entwicklung des Landes festzulegen. Paragraph 9 „Fremdenverkehr und Erholung“ dieses Gesetzes enthält eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs sowie der Tages- und Wochenenderholung, die den raumordnerischen Dokumenten des Bundes und der MKRO entsprechen. Darüber hinaus sind auch Grundsätze zur Umweltverträglichkeit von Fremdenverkehr und Erholung festgelegt:

- Vorrang für die Entwicklungsstrategie eines sanften, also umwelt- und sozialverträglichen Tourismus.
- Vorrang für den Erhalt und die qualitative Verbesserung der Struktur bestehender Fremdenverkehrsgebiete und für die bedarfs- und umweltgerechte Weiterentwicklung bestehender Fremdenverkehrseinrichtungen vor der Entwicklung neuer Fremdenverkehrsgebiete und -einrichtungen.
- Beachtung der besonderen ökologischen und geologischen Schutzbedürftigkeit sowie bereits vorhandener Belastungen bei der Planung neuer Fremdenverkehrsangebote im Bereich der Meeresküsten; Wechsel fremdenverkehrlich genutzter Küsten-, Ufer- und Strandabschnitte mit naturbelassenen Abschnitten.
- Erhaltung der ökologischen Grundlagen des Fremdenverkehrs, indem Natur- und Umweltbeeinträchtigungen durch Formen des konzentrierten Fremdenverkehrs so gering wie möglich gehalten werden.
- gute Erreichbarkeit der Erholungsgebiete durch öffentliche Verkehrsmittel.

Landesraumordnungsplan 1998

Der Landesraumordnungsplan legt Räume mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung fest (Vorbehaltsträume). Für diese Räume gelten folgende Grundsätze der Raumordnung:

- Verstärkte Weiterentwicklung von Tourismus und/oder Erholung unter besonderer Beachtung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit.
- Zusammenfassende Entwicklung der touristischen Infrastruktur im Interesse der Wirtschaftlichkeit sowie der Sicherung von Freiräumen.
- Sorgfältige Planung größerer tourismusbezogener Bauvorhaben und Abstimmung in ihrer Gestaltung mit der Landschaft und dem Ortsbild.

Folgende Ziele der Raumordnung sind für diese Räume festgelegt:

- Angemessenes Verhältnis von gewerblich genutzten Ferienwohnungen sowie privaten Zweitwohnungen und Wochenendhäusern zu den Dauerwohnungen.
- Keine Beeinträchtigung der Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung mit Wohnraum durch die Schaffung von Ferien- und Zweitwohnungen.

Teile der Räume mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung sind gekennzeichnet durch einen erheblichen Siedlungsdruck und eine, wenn auch nur zeitweilige hohe Siedlungsdichte oder hohes Personenaufkommen sowie durch eine erhebliche Überlagerung des Tourismus durch Tages- und Wochenenderholung. Diese Räume sind kriteriengestützt als Ordnungsräume für Tourismus und Erholung abgegrenzt und im Landesraumordnungsplan kartographisch dargestellt. Hier gelten folgende Grundsätze der Raumordnung:

- besonderer Schutz von Natur, Umwelt und Landschaft als wichtige Grundlagen für Tourismus und Erholung,
- zurückhaltende Ausweitung von Tourismus und Erholung auf Grund der bereits erreichten Konzentration der touristischen Infrastruktur, der Nutzungsansprüche durch Urlaubsgäste und Erholungssuchende und der damit verbundenen hohen Belastung der Landschaft,
- Vorrang von Maßnahmen zur Struktur- und Qualitätsverbesserung sowie zur Saisonverlängerung vor der reinen Kapazitätserweiterung des Angebots an Einrichtungen für Tourismus und Erholung,
- Abstimmung größerer tourismusbezogener Bauvorhaben und großer Freizeitanlagen in ihrer Baumasse und Gestaltung mit der Landschaft und dem Ortsbild.

Als Ziel der Raumordnung wird die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Bauleitplanung für tourismusbezogene Bauvorhaben mit Kapazitäten von mehr als 300 Betten oder 200 Zimmern oder 200 Standplätzen auf Zelt- und Campingplätzen festgelegt. Einem weiteren Ziel der Raumordnung entsprechend sollen in den Ordnungsräumen für Tourismus und Erholung keine Ferienzentren (mit mehr als 1.000 gewerblichen Betten) mehr errichtet werden. Über diese Festlegungen hinaus ist auch auf die Ermächtigung des Landesraumordnungsplanes hinzuweisen, dass in den Regionalplänen für die Gemeinden in den Ordnungsräumen für Tourismus und Erholung einschränkende Regelungen zum Rahmen der wohnbaulichen Entwicklung getroffen werden können. Damit soll den Erläuterungen zum Landesraumordnungsplan gemäß insbesondere der intensiven Bautätigkeit auf den nordfriesischen Inseln entgegen gewirkt werden, die großenteils der Schaffung von Ferien- und Zweitwohnungen, nicht jedoch der bedarfsgerechten Wohnraumversorgung der ortsansässigen Bevölkerung dient.

Regionalpläne

Die im Landesraumordnungsplan ausgewiesenen Räume mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung werden in den Regionalplänen als Gebiete mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung konkretisiert. Darüber hinaus kann eine Differenzierung in Schwerpunktbereiche für Tourismus einerseits und in Schwerpunktbereiche für Erholung andererseits vorgenommen werden. Den Erläuterungen zum Landesraumordnungsplan entsprechend sollen in diesen Schwerpunktbereichen unter Berücksichtigung der ökologischen Situation eine Entwicklung und Förderung des Tourismus und der landschaftsgebundenen Erholung in besonderem Maße angestrebt werden. Aufgeführt werden hier spezielle Maßnahmen zur Förderung des Tourismus (z.B. Pilotprojekte eines sanften Tourismus) oder Maßnahmen zur indirekten Förderung des Tourismus, z.B. durch die Verbesserung des kulturellen und gastronomischen Angebotes, sowie spezielle Maßnahmen zur besseren Lenkung der landschaftsgebundenen Erholungsnutzung.

Gesamtbewertung (vgl. Tab. 16)

Der Fremdenverkehr hat in Schleswig-Holstein auf Grund attraktiver Küsten- und Seengebiete in der Landesentwicklungspolitik traditionell ein großes Gewicht. Ziele der Fremdenverkehrsentwicklung stellen deshalb einen integralen Bestandteil in den Raumordnungsplänen des Landes Schleswig-Holstein dar. Die Ziele werden entsprechend der Lage und Struktur der Teilräume differenziert in: Ordnungsräume für Tourismus und Erholung, Gebiete mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung, Naturparke, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren. Hervorzuheben ist, dass Schleswig-Holstein als erstes Land die besonders stark belasteten Fremdenverkehrsräume als Ordnungsräume für Tourismus und Erholung festlegt. Das Ziel, die ökologischen bzw. landschaftlichen Grundlagen für die touristische Entwicklung zu erhalten, wird konsequent verfolgt, indem in den entsprechenden Regionalplänen für die Bauleitplanung Baugebietsgrenzen festgelegt werden.

Die starke Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte bei der Festlegung landesplanerischer Ziele wird auch deutlich durch die gesetzliche Forderung, bei der Raumordnungs- bzw. bei der Regionalplanung das Landschaftsprogramm für das ganze Land bzw. die Landschaftsrahmenpläne für die Planungsräume sowie die Landschaftspläne bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Ökonomische und ökologische Gesichtspunkte erhalten dadurch in den Raumordnungsplänen einen gleichen Rang.

Tabelle 16: Auswertungsprofil Schleswig-Holstein

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		0	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	-	
	spezifiziert	-	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	0
		Stadtumland (Nahbereich)	0
		(freie) Landschaft	0
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	+
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	+
		spezifiziert	+
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	0
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	+
		Entlastung durch Angebotsplanung	+
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	-
		Ferienerholung	-
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	-
Gemeindefunktionen		-	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: + Kriterium erfüllt, - Kriterium nicht erfüllt, 0 Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Bei der Fortschreibung der schleswig-holsteinischen Raumordnungspläne sollte auf eine Differenzierung der raumordnerischen Festlegungen bezüglich eines ökonomisch ausgerichteten Fremdenverkehrs einerseits und einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge andererseits geachtet werden. Zugleich sollte auch eine hinreichend räumliche Differenzierung der Festlegungen in Wohnumfeld, Stadtumland (Nahbereich) und (freie) Landschaft erfolgen.

3.1.13 Thüringen

Die in dem Thüringer Landesplanungsgesetz vom 17.07.1991 festgelegten Grundsätze der Raumordnung schließen auch die Erholungsvorsorge ein:

- Geeignete Gebiete sollen als Erholungsräume umweltverträglich erhalten, geschaffen oder ausgestaltet werden.
- Der Zugang zu Bergen, Seen, Flüssen und sonstigen reizvollen Landschaftsteilen soll für die Allgemeinheit freigehalten oder eröffnet werden.
- Freiräume für die Erhaltung und Verbesserung des Klimas (Regionale Grünzüge), für sonstigen ökologischen Ausgleich und für die Naherholung sollen gesichert oder angelegt werden.

Nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes werden die Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalen Raumordnungsplänen festgelegt. So hat das Landesraumordnungsprogramm u.a. besonders zu entwickelnde Gebiete und Schwerpunkte festzulegen. Zu den vom Landesplanungsgesetz festgelegten Mindestinhalten der Regionalen Raumordnungspläne gehören:

- Gebiete, in denen bestimmten Nutzungen ein Vorrang eingeräumt wird (Vorranggebiete) oder für die bestimmte Nutzungen gesichert werden (Vorbehaltsgebiete).
- Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zur Beseitigung und Vermeidung von Umwelt- und Landschaftsschäden.
- Der Landschaftsrahmenplan.

Landesentwicklungsprogramm 1993

Die auf die Erholungsvorsorge ausgerichteten Ziele der Raumordnung des Landesentwicklungsprogramms sind in dem Abschnitt „Fremdenverkehr und Erholung“ festgelegt. Zentrales Ziel ist die Erhaltung, Nutzung und Verbesserung der naturräumlichen, landschaftlichen und kulturhistorischen Voraussetzungen Thüringens für die Entwicklung des Fremdenverkehrs und des Erholungswesens. Dabei werden eine Reihe von Zielen

festgelegt, welche die Umweltverträglichkeit bei der Neuansiedlung bzw. dem Ausbau von Einrichtungen des Fremdenverkehrs und der Erholung sicherstellen sollen. Hervorzuheben ist das Ziel, die Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen, Familien sowie alten und behinderten Menschen besonders zu beachten.

Von umweltpolitischer Bedeutung ist das Ziel, in Fremdenverkehrs- und Erholungsgebieten spezielle Leistungen im Öffentlichen Personenverkehr anzubieten.

Das Landesentwicklungsprogramm weist in der Gesamtkarte im Maßstab 1:200.000 Räume mit besonderen Aufgaben für Fremdenverkehr und Erholung aus. In diesen Räumen sollen, unter Nutzung der naturräumlichen Voraussetzungen, die fremdenverkehrsnahe Infrastruktur ausgebaut, das produzierende und Dienstleistungsgewerbe verstärkt und Erholung als Wirtschaftsfaktor weiterentwickelt werden. Entwicklungen, die den Erholungsaufgaben entgegenwirken, sind auszuschließen.

Das Landesentwicklungsprogramm bestimmt, dass Naherholungsgebiete und Orte mit Fremdenverkehrsfunktion in den Regionalen Raumordnungsplänen auszuweisen sind.

Naherholungsgebiete sollen insbesondere im Einzugsbereich und in engerer räumlicher und funktioneller Beziehung zur Ober- und Mittelzentren zur Verfügung stehen und ihrem Charakter entsprechend weiterentwickelt werden. In den Orten mit Fremdenverkehrsfunktion sollen auf Grund der besonderen natürlichen Gegebenheiten die Fremdenverkehrsinfrastruktur und das ergänzende Gewerbe vorrangig gefördert und weiterentwickelt werden.

Regionale Raumordnungspläne

Dem Landesentwicklungsprogramm entsprechend sind die Ziele der Raumordnung zu „Fremdenverkehr und Erholung“ in einem eigenständigen Kapitel zusammengestellt. Dieses Kapitel „Fremdenverkehr und Erholung“ ist auf Grund einer Rahmenrichtlinie des Raumordnungsministeriums wie folgt gegliedert:

1. Leitziele
2. Vorbehaltsgebiete für Fremdenverkehr und Erholung
3. Orte mit Fremdenverkehrsfunktion
4. Fremdenverkehrsinfrastruktur.

In diesem Kapitel werden insgesamt alle wesentlichen Erfordernisse von Fremdenverkehr in sehr weitgehender funktionaler und räumlicher Differenzierung festgelegt.

In den Regionalen Raumordnungsplänen werden folgende zeichnerische Festlegungen getroffen:

- Vorbehaltsgebiete für Fremdenverkehr und Erholung in der Karte „Umnutzung/Landschaftsrahmenplan“ im Maßstab 1:100.000. In diesen Gebieten soll den fremdenverkehrlichen Belangen sowie der Erholungsfunktion ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beigemessen werden.
- Differenzierung der Vorbehaltsgebiete für Fremdenverkehr und Erholung in Fremdenverkehrsgebiete, potenzielle Fremdenverkehrsgebiete und Naherholungsgebiete in der Karte „Fremdenverkehr und Erholung“ im Maßstab 1:350.000. In Fremdenverkehrsgebieten sollen, als Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung einer auf das Naturerlebnis gerichteten Erholung sowie für die nachhaltige Sicherung der Fremdenverkehrswirtschaft, die natürlichen und kulturhistorischen Eigenarten und Besonderheiten erhalten und die infrastrukturellen Voraussetzungen unter Beachtung der ökologischen Belastbarkeit verbessert bzw. weiterentwickelt werden. In den potenziellen Fremdenverkehrsgebieten sollen die vorhandenen natürlichen und landschaftsbezogenen Voraussetzungen und die in Ansätzen vorhandene Fremdenverkehrsinfrastruktur bewahrt und möglichst entwickelt werden. In Naherholungsgebieten sollen die natürlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für die kurzzeitige stadtnahe Erholung erhalten und nachhaltig gesichert werden.
- Orte mit Fremdenverkehrsfunktion, differenzierte Fremdenverkehrsorte, potenzielle Fremdenverkehrsorte und in Städte mit Bedeutung für den Stadt-, Bildungs- und Kulturtourismus.

Das Regionale Raumordnungsprogramm Nord-Thüringen weist darüber hinaus die regional bedeutsamen Wanderwege und Radwege in jeweils eigenständigen Karten im Maßstab 1:500.000 aus.

Gesamtbeurteilung (vgl. Tab. 17)

Die Raumordnungspläne des Freistaates Thüringen zeichnen sich durch eine hohe Regelungsdichte in der Festlegung der Erfordernisse für die Grunddaseinsfunktion Freizeit und Erholung aus. Dabei werden die Ziele der Raumordnung sowohl regionalpolitischen als auch sozial- und umweltpolitischen Belangen voll gerecht. Die in den Raumordnungsplänen festgelegten Ziele bilden somit geeignete materielle Richtlinien zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge.

Kritisch ist hinzuweisen auf die Verwendung des Begriffssyndroms „Fremdenverkehr und Erholung“. Hier bleibt unklar, inwieweit die Raumordnung Thüringens eine Differenzierung von wirtschaftspolitischer Dimension einerseits und sozialpolitischer

Tabelle 17: Auswertungsprofil Thüringen

Ziele der Raumordnung		Wertung	
zu einer sozialpolitisch begründeten Erholungsvorsorge		+	
zur Beachtung soziodemographischer Gruppen	allgemein	+	
	spezifiziert	+	
zu einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung	räumliche Differenzierung	Wohnumfeld	+
		Stadtumland (Nahbereich)	+
		(freie) Landschaft	+
	funktionale Differenzierung	naturnah / landschaftsbezogen	+
		auf bestimmte Naturfaktoren ausgerichtet	0
		auf bestimmte Einrichtungen/ Anlagen bezogen	+
		privates Freizeitwohnen	+
	zu umweltspezifischen Erfordernissen	Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit	
Verbesserung des Ist-Zustandes		allgemein	0
		spezifiziert	-
Vermeidung absehbarer/ zu erwartender Beeinträchtigungen		allgemein	+
		spezifiziert	-
Überlastung/ Überlastungsgefährdung		direkte Entlastung	-
		Entlastung durch Angebotsplanung	-
Bedeutung des ÖV und ÖPNV		+	
zeichnerische Festlegungen	Vorbehalts- / Vorsorgegebiete		+
	Vorranggebiete	global	-
		Naherholung	0
		Ferienerholung	0
	Regionale Grünzüge		+
	Erholungsschwerpunkte	Standorte im Raum	+
Gemeindefunktionen		+	
Begründungen / Erläuterungen / Planungshinweise		+	

Erläuterungen zur Wertung: **+** Kriterium erfüllt, **-** Kriterium nicht erfüllt, **0** Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt)

Dimension andererseits wahrnimmt oder bewusst die raumordnerischen Ziele auf beide Dimensionen ausrichtet. Hier sollte in Zukunft eine Klarstellung erfolgen. Im Übrigen gilt für den Freistaat Thüringen auch der Hinweis auf die Anpassung an die allgemeinen Vorschriften über Raumordnungspläne des neugefassten Raumordnungsgesetzes.

3.1.14 Generalisierende Beurteilung (vgl. Tab. 18)

Die föderative Grundhaltung der Länder dokumentiert sich in besonderem Maße auch in der Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung, welche die Länder inhaltlich und formal außerordentlich unterschiedlich ausgestalten. Diese Feststellung wird durch die in diesem Kapitel durchgeführte Analyse und Bewertung der von den Ländern festgelegten Ziele der Raumordnung zur Erholungsvorsorge bestätigt. Hier zeigt sich in terminologischer, in inhaltlich-materieller sowie auch in instrumenteller Hinsicht eine Vielfalt, die durch landesentwicklungspolitische und regionalspezifische Gestaltungserfordernisse nicht hinreichend zu begründen sind. Trotz dieser kritischen Wertung haben die Länder insgesamt die im Abschnitt 2.1.1 dargestellten, für eine nachhaltige Erholungsvorsorge relevanten Grundsätze der Raumordnung des Bundes durch die Festlegung entsprechender Ziele der Raumordnung umgesetzt und konkretisiert. Diese positive Wertung ist eindrucksvoll aus der Tabelle 18 abzulesen.

Deutliche Defizite sind lediglich bei der Beachtung soziodemographischer Gruppen in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein festzustellen. Darüber hinaus sind bei einigen Ländern bei einzelnen Kriterien eindeutige Wertungen nicht möglich. Demgegenüber sind insgesamt sieben Länder als vorbildhaft zu bewerten, da sie zu sämtlichen relevanten Kriterienbündeln entsprechende Ziele der Raumordnung festgelegt haben.

Tabelle 18: Generalisierende Beurteilung

LAND	Ziele der Raumordnung					Begründungen/ Erläuterungen/ Planungshinweise
	sozialpolitisch begründete Erholungs- vorsorge	Beachtung sozio- demographischer Gruppen	räumlich- funktionale Arbeitsteilung	umwelt- politische Erfordernisse	zeichnerische Festlegungen	
Baden-Württemberg	+	+	+	+	+	+
Bayern	+	+	+	+	0	+
Brandenburg-Berlin	+	+	+	+	+	+
Hessen	+	+	+	+	+	+
Mecklenburg-Vorpommern	0	-	+	+	+	+
Niedersachsen	+	+	+	+	+	+
Nordrhein-Westfalen	+	+	+	+	+	+
Rheinland-Pfalz	+	0	+	+	+	+
Saarland	0	-	0	+	+	+
Sachsen	+	+	+	+	+	+
Sachsen-Anhalt	+	-	0	+	+	+
Schleswig-Holstein	0	-	+	+	+	+
Thüringen	+	+	+	+	+	+
<p>Erläuterungen zur Wertung:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Kriterium erfüllt - Kriterium nicht erfüllt 0 Eindeutige Wertung nicht möglich (Kriterium zum Teil bzw. indirekt erfüllt) 						

3.2 Bauleitplanung

Das im Baugesetzbuch (BauGB) kodifizierte städtebauliche Instrumentarium ist für die Gewährleistung einer sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge vom Grundsatz her gut geeignet. Die Palette an Instrumenten bzw. Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten bietet einen hinreichend flexiblen Spielraum für die planende Kommune, ihre städtebaulichen wie ökologischen Ziele umzusetzen.

Das auf kommunaler Ebene dennoch oft nicht von einer sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge die Rede sein kann, hat daher andere Ursachen.

Der Flächennutzungsplan (FNP), der am ehesten in der Lage wäre, Aspekte der Erholungsvorsorge unter gesamtgemeindlicher und langfristiger Sicht zu thematisieren, ist in vielen Kommunen funktionslos geworden. Obwohl zahlreiche parallele und kleinteilige Änderungen ein deutliches Signal dafür sind, dass eine Neuaufstellung erforderlich wäre, arbeiten viele Kommunen immer noch mit Plänen aus den 70er und 80er Jahren. Insgesamt 56% aller FNP-Änderungsverfahren sind Parallelverfahren. Im Schnitt kam es zu 2,6 Änderungen pro Jahr (*Bunzel/Meyer 1996*). Außerdem sind in den meisten Flächennutzungsplänen kaum Aussagen über flächenhafte Aspekte der Erholungsvorsorge enthalten, die über die Darstellung von Standorten für Erholungsinfrastruktur hinausgehen.

Dem Flächennutzungsplan kommt damit so gut wie keine programmierende und steuernde Funktion mehr zu. Änderungen in der Flächennutzung kommen von außen, beruhen nicht etwa auf gesamtstädtischen Konzeptionen, sondern punktuellen, vorhabenbezogenen Anlässen.

Das hat Gründe. Die wesentlichen Funktionen des FNP sind Programmierungs- und Steuerungsfunktion auf der einen und die Lenkungsfunktion auf der anderen Seite. Dabei soll einerseits die Entwicklung dieser Nutzungen nach einem städtebaulichen Konzept der Gemeinde programmiert und langfristig gesteuert und andererseits ein kleinräumig ordnender Rahmen für die bauliche und - soweit ein Bezug zum Städtebau besteht - auch die sonstige Nutzung des Gemeindegebietes gesetzt werden.

Den dafür erforderlichen Spagat zwischen langfristig angelegter Entwicklungsperspektive und hinreichender Konkretheit für die Lenkung der verbindlichen Bauleitplanung kann der Flächennutzungsplan, der eigentlich nur den tatsächlichen Zustand und das zu einem bestimmten Zeitpunkt konsensfähige städtebauliche Konzept fixiert, nicht leisten. Inmitten einer prozesshaften Entwicklung stellt er einen zeitlichen Schnitt dar,

wobei seine programmierenden Darstellungen auf Annahmen beruhen, die den Kenntnisstand und die Planungsziele zum Zeitpunkt seiner Fixierung widerspiegeln.

Der Versuch, diesen Spagat dennoch zu bewältigen, führt zu immer größeren inhaltlichen Anforderungen mit entsprechendem Zeit-, Geld- und Personalaufwand bei der Flächennutzungsplanung und schränkt unter Verwendung der bisherigen Methoden gleichzeitig dessen Flexibilität ein, auf einen künftigen Bedarf reagieren zu können.

Stattdessen greifen viele Kommunen auf flexible, jederzeit änderbare, keinerlei Bindungswirkungen auslösende informelle Planungen zurück. Derartige integrierte Stadtentwicklungsplanungen oder sektorale Planungen wie Tourismuskonzepte dienen damit nicht nur der Vorbereitung förmlicher Planung, sondern ersetzen diese vielfach oder machen sie zu einer leeren Hülse, die lediglich um den formal-rechtlichen Anforderungen genüge zu tun, angepasst werden. Eine demokratische Legitimation besitzen diese Planungen, die häufig verwaltungsintern und ohne Öffentlichkeits- oder Trägerbeteiligung entstanden sind, nicht in jedem Fall.

Bauleitplanung wird ohne oder jederzeit änderbares Konzept in der Praxis zunehmend zum singulären Ereignis, bleibt auf strategisch bedeutsame Einzelfallentscheidungen beschränkt, die zeitlich, räumlich und inhaltlich begrenzt, dafür aber überschaubar sind, klare Ziele benennen können und auch tatsächlich umgesetzt werden. Planung wird also als strategischer Prozess verstanden, der zwar die Gesamtsicht der Dinge berücksichtigt, sich aber darauf konzentriert, Schlüsselprojekte der zukünftigen räumlichen und städtischen Veränderungen zu planen und auch zu verwirklichen. Dazu können auch Projekte mit erholungsrelevanter Infrastruktur wie Bäder, Sportanlagen, Freizeitparks o.ä. gehören.

Diese projektorientierte Strategie stellt wie gesagt ein Lösungsversuch für ein grundsätzliches Dilemma dar, dem sich Bauleitplanung ausgesetzt sieht. Auf Grund der rechtlichen Schranken begrenzt sich der Aufgabenbereich der Bauleitplanung nämlich auf die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB), während die Durchführung des im Rahmen der Bauleitplanung eröffneten Nutzungsangebotes der Privatinitiative der Grundeigentümer überlassen bleibt. In der Konsequenz sitzt räumliche Planung zwischen den Stühlen eines starken räumlichen Steuerungsanspruches mit einem hochgradig verbindlichen Planungssystem, öffentlicher Baulandbereitstellung und eines weit gehenden Spielraumes für Grundeigentümer in der Frage, ob und wann die vorgesehene Nutzung verwirklicht wird.

Nicht zuletzt deshalb wird versucht, die Umsetzung von Planung im Planungsprozess mit zu berücksichtigen, indem Grundeigentümer und Investoren mit einbezogen werden. Damit werden verstärkt kurzfristig, punktuell realisierbare Ziele ins Auge gefasst, womit Planung wieder handlungsfähig wird (*Häußermann/Siebel 1994*).

Was dieser Ansatz jedoch nicht leisten kann, ist die vollständige und frühzeitige Problemerkennung und die Entwicklung wirksamer Veränderungs- und Gestaltungsstrategien zur Bewältigung neuer und struktureller Problemlagen wie der nachhaltigen Erholungsvorsorge. Probleme, die von den beteiligten Akteuren nicht angegangen werden können oder die sie nicht angehen wollen, werden teilweise sogar erst gar nicht bearbeitet. Ziele, die über die Leistungsfähigkeit und Konsensbereitschaft der Beteiligten hinausgehen, werden von diesen Akteuren erst gar nicht formuliert (*Selle 1994*). Was bei Freizeitgroßprojekten z.B. häufig fehlt, ist eine Einbindung in ein stadtentwicklungspolitisches Konzept, eine Auseinandersetzung auf gesamtgemeindlicher oder regionaler Ebene.

Derartige Projekte sind mit ihrer kurzfristigen Orientierung in erster Linie auf sicht- und vorzeigbare Effekte aus, womit eine planmäßige, langfristige und gesamtgemeindlich ausgerichtete Flächennutzungsplanung vernachlässigt wird und die Perspektive für die Stadtentwicklung einer Kommune verloren gehen könnte. Dies sehen offenbar Planungspraktiker ähnlich (*Wiemann 1995*). Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die gesamtstädtische Perspektive in den letzten Jahren zu kurz gekommen sei, weil die befragten Planerinnen und Planer im Hinblick auf zukünftig intensiver zu bearbeitende Aufgabenbereiche an erster Stelle die Stadtentwicklungsplanung genannt haben. Damit kann die generelle Programmierungs- und Steuerungsfunktion gesamtgemeindlicher Planung zu Gunsten eines fallspezifischen Eingreifens in einzelne Raumnutzungskonflikte in den Hintergrund gedrängt werden. Den Missstand der häufigen nachträglichen Aktualisierung des FNP als Anpassung an einzelne konkrete Maßnahmenplanungen beklagen auch die Architekten (*Bundesarchitektenkammer 1996*). Dabei gehe der strategische Wert verloren, die Fülle von Parallelverfahren verunklare den Blick auf die Zusammenhänge. *Meier (1996)*, führt aus, dass die punktuelle Konzentration von Planung allenfalls punktuelle Effekte bewirke, eine systematische Entwicklung des Raumes mit dem Blick auf das Ganze unterbleibe, eine Steuerung der Raumentwicklung sei so nicht möglich; der Markt konzentriere sich auf die direkten Marktbefürfnisse. *Helbrecht (1994)*, verweist in diesem Zusammenhang auf die Gefahr, dass reine „Oaseneffekte“ erzielt würden, bedeute jede Entscheidung für ein Projekt angesichts begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen doch zwangsläufig die Vernachlässigung anderer Räume, Themen und Zielgruppen. So kann angesichts großer

Freizeitprojekte leicht der Blick für die wohnortnahe Erholung der einheimischen Bevölkerung verloren gehen.

Im Hinblick auf Instrumente und Organisationsformen lassen sich die angesprochenen Entwicklungen an folgenden Sachverhalten deutlich machen:

- Der rechtlichen und organisatorischen Ausgliederung wichtiger, bisher hoheitlich wahrgenommener Aufgaben,
- der Zunahme von Aushandlungsprozessen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Stichwort PPP) sowie
- der Konzentration der Stadtentwicklung auf Projekte, die häufig über Einzelfallgenehmigungen zugelassen werden und
- die Ersetzung formeller durch informelle Planungen.

Bestes Beispiel hierfür sind die Vorhaben- und Erschließungsplanung und die projektorientierte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Diese Instrumente sind geradezu prädestiniert für Public-Private-Partnership, können Planung, Durchführung und Kosten der Maßnahmen doch den Entwicklungsträgern übertragen werden. Dies hat unbestrittene Vorteile wie den Umstand, dass Koordinierungs- und Steuerungsleistungen vom Vorhabenträger übernommen werden, der auch die Finanzierung und das Risiko der wirtschaftlichen Verwertung übernimmt.

Es besteht aber die Gefahr, dass durch den Vorhaben- und Erschließungsplan tendenziell eine ergebnisoffene, umfassende Abwägung durch die Übernahme der Planung etwa für ein Freizeitgroßprojekt durch den Investor und das starke Interesse an Investitionen seitens der Gemeinde gefährdet wird. Ferner stellt die Konzentration auf strategisch bedeutsame Einzelobjekte eine Gefahr für eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung dar. Demgegenüber ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ein höchst planmäßiges Instrument, das aber mit der Finanzierbarkeit der Maßnahme durch ausreichend hohe entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerungen steht und fällt. Daher wird ihre Anwendung für Freizeit- und Erholungsprojekte i.d.R. auf Grund fehlender Bodenpreissteigerungen bei erheblicher finanzieller Förderung durch Dritte (z.B. den Bund) in Frage kommen.

Dennoch bleibt der Bebauungsplan trotz der Einführung mehrerer, potenziell konkurrierender städtebaulicher Satzungen nach wie vor das herausragende Instrument zur Planrechtsetzung, welches im Regelfall einer städtebaulichen Planung, insbesondere bei kommunaler Angebotsplanung wie etwa eigenfinanzierter Freizeitinfrastrukturmaßnahmen zur Anwendung kommt. Alle anderen Instrumente können im Gegensatz dazu

nur in ganz bestimmten Problembereichen für beschränkte Sachverhalte Verwendung finden.

Häufig wird seitens der Kommunen aber auch zu Gunsten von Einzelfallentscheidungen nach §§ 34 und 35 BauGB völlig auf (förmliche) Planung verzichtet (*Löhr* 1995). Die Einzelfallgenehmigung mag zwar in jedem einzelnen Fall in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen erfolgen, stellt jedoch in der Masse der Entscheidungen eine große Gefahr dar. Den Kommunen steht in der Frage, ob ein Planbedürfnis vorliegt, ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, der häufig so zurückhaltend interpretiert wird, dass sich im Endeffekt ein Großteil der gesamten baulichen Entwicklung über § 34 vollzieht. Nun kann die Wirkung einer Vielzahl von Genehmigungen aber größer sein, als die Summe seiner Teile; man denke nur an Verkehrs- und Umweltbelastungen. Es mag also für das einzelne Vorhaben kein Planbedürfnis bestehen, für die Summe der Vorhaben aber sehr wohl. Dies gilt insbesondere für den Einzugsbereich von Verdichtungsräumen, wo die große Zahl der Einzelfälle, auch für Erholungsnutzungen, zu einer schleichenden Zersiedelung des Außenbereiches führt und besonders für die Außenbereichssatzung gemäß § 35 Abs. 6 BauGB. Außerdem lassen sich auf der Einzelfallebene auch kaum die Auswirkungen eines Vorhabens auf den Erholungswert einer Landschaft beurteilen.

Neben den Instrumenten des BauGB ist noch eine weitere Ebene für die Beurteilung der kommunalen planerischen Praxis zu berücksichtigen, nämlich die der individuellen Planungskultur, dem Zusammenspiel der Akteure in den Kommunen. Tatsächlich hängt eine fachlich fundierte, zügige und gesamtgemeindlich mit allen Akteuren abgestimmte und demokratisch legitimierte Planung mehr von der individuellen Planungskultur als von aktuellen rechtlichen Regelungen und der Umsetzung der Planungsnormen in konkrete Pläne ab. Insofern sind es nicht die vom Gesetzgeber vorgegebenen Planungsnormen, die zu einer mangelnden Beachtung sozialer und ökologischer Belange führen, sondern mehr die Handhabung des Planungsrechtes in der Kommune (*Greiving* 1998). Anders gesagt fehlt es in vielen Kommunen einfach am politischen Willen, soziale und ökologische Belange im Bereich Freizeit und Erholung ausreichend zu gewichten. Andere Interessen, seien es die von Investoren oder Arbeitsplatzargumente, werden in der Mehrzahl der Fälle höher bewertet.

Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass den Kommunen im Rahmen ihrer grundgesetzlich garantierten Planungshoheit ein planerischer Ermessensspielraum bei der städtebaulichen Abwägung zusteht. Zentrale Norm, wichtigstes materielles Entscheidungskriterium innerhalb der Bauleitplanung und Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips, ist dabei die städtebauliche Abwägung, in deren Rahmen die Planungsentschei-

derung getroffen wird. Ihren Niederschlag findet diese Norm in der so genannten städtebaulichen Abwägungsklausel des § 1 Abs. 6 BauGB.

Entscheidungstheoretisch betrachtet ist die städtebauliche Abwägung ein Bestandteil deskriptiver Entscheidungsmodelle, die sich am faktischen, begrenzt rationalen Entscheidungshandeln der Akteure in der Bauleitplanung orientieren. Ergebnis der Abwägung muss daher nicht die „optimale“ Entscheidung sein, sondern eine unter Berücksichtigung aller relevanten Belange akzeptable Entscheidung innerhalb eines fehlerfreien Ermessensgebrauchs im Rahmen des gemeindlichen Entscheidungsspielraumes, der wiederum weitgehend von kommunalpolitischen Erwägungen ausgefüllt wird. Insofern muss auch Erholungsvorsorge immer in einem kommunalpolitischen Kontext gesehen werden und besitzt in der Bauleitplanung nur dann eine Chance auf Akzeptanz und Erfolg, wenn die damit verbundenen Zielvorstellungen mehrheitsfähig sind.

Die Verpflichtung zur auf die Situation bezogenen konkret-individuellen Abwägung erschwert aber auch eine mit dem Status-Quo brechende Planung. Diese situationsgebundene Abwägung verhindert in der Bauleitplanung aber generelle Prioritätensetzungen einer Gemeinde im Sinne einer umfassenden Gesellschaftsplanung. Bauleitplanung kann im Gegensatz zur positiv gestaltenden Stadtentwicklungsplanung auf Grund ihrer rechtlichen Implikationen nicht zentrale Gesellschaftsplanung sein und muss Rahmenbedingungen somit als gegeben akzeptieren.

Die Lösung kann nur darin bestehen, die Kommunen von der Notwendigkeit einer sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge zu überzeugen, etwa durch „best practice“-Beispiele oder aber ihren Ermessensspielraum dadurch einzuschränken, dass etwa entsprechende Ziele der Raumordnung formuliert werden, die von den Kommunen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB strikt zu beachten sind. Letztere Option ist aber wieder eine politische Frage, da dann auf regionaler Ebene eine Mehrheit für eine entsprechende Gewichtung dieser Belange in den Regionalen Raumordnungsplänen gefunden werden müsste.

4. Ausgewählte Beispiele der umsetzungsbezogenen Planungspraxis

Nach der Bewertung des raumplanerischen Instrumentariums der Länder hinsichtlich der Erfordernisse einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge und einer grundsätzlichen Beurteilung des bauleitplanerischen Instrumentariums in Kapitel 3 wird im Folgenden die derzeitige Planungspraxis anhand ausgewählter Beispiele untersucht.

Damit sich die Arbeit nicht auf den theoretisch, analytischen Bereich beschränkt, wurden nach einer Abfrage aller Bundesländer und einer gezielten Literaturlauswertung Beispiele ausgewählt, die auf Grund einer Vorauswahl durch weit gehende Beachtung und Umsetzung von Zielen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge den Kriterien eines Positivbeispiels bzw. eines vorbildlichen Planungsansatzes zu entsprechen scheinen. Die Beispiele beschränken sich dabei nicht nur auf das förmliche raumplanerische Instrumentarium, sondern decken die gesamte Bandbreite informeller Ansätze weitgehend ab. Diese nicht formellen Verfahren erscheinen gleichfalls relevant, da sie einen wesentlichen Anteil an der planerischen Praxis haben und ohne sie das, was faktisch in der Praxis umgesetzt wird und was möglich ist, nicht ausreichend beurteilt werden kann.

Die Funktion der Fallbeispiele besteht darin, die Ausgangshypothesen zu den jeweiligen Konfliktfeldern (vgl. Absch. 2.4) an der Praxis zu messen und ggf. zu falsifizieren. Durch die Analyse vorhandener positiver Planungsansätze lassen sich weiter gehende Handlungsempfehlungen (Kap. 5) entwickeln. Daneben dient die Präsentation von „best practices“ dazu, maßgeblichen Akteuren deutlich zu machen, dass umweltverträgliche Erholungsvorsorge in der Praxis funktionieren kann. Auf diese Weise sollen sie dazu bewegt werden, selber tätig zu werden. Die detaillierte Dokumentation der Beispiele im Anhang sowie die tabellarische Auflistung weiterer, nicht näher untersuchter Beispiele (siehe Tab. A-1), die im Bearbeitungsverfahren bekannt geworden sind oder von den Bundesländern benannt wurden, dürfte wertvolle Hinweise für Planungspraktiker liefern. Dieses Vorgehen entspricht der in Kapitel 5 verfolgten und für die einzelnen Konfliktfelder vertieften Strategie, u.a. Verhaltensweisen ändern zu wollen. Damit ist der sachlogische Bezug zwischen Kapitel 4 und Kapitel 5 offenkundig.

Um dieses Vorgehen sachgerecht umsetzen zu können, sollte möglichst jedes Konfliktfeld mit mindestens einem Beispiel abgeprüft werden. Auf Grund der unterschiedlichen Beachtung der Konfliktfelder in der Planungspraxis war dies aber nicht möglich. Für das Konfliktfeld Naturrisiken konnte kein Planbeispiel ermittelt werden, was den

Handlungsbedarf in diesem Bereich unterstreicht, da die offenkundige Konfliktlage (vgl. Abschn. 2.4.7) in der Praxis wohl noch nicht als solche wahrgenommen wird. Dagegen konnten zahlreiche Planbeispiele für das Konfliktfeld Landschaft ermittelt werden, was verdeutlicht, dass der Aspekt Naturschutz und Landschaftspflege in der derzeitigen Planungspraxis zur Erholungsvorsorge vielfach im Vordergrund steht. Fehlende geeignete Positivbeispiele und auch negativ zu bewertende Aspekte bei den beschriebenen Beispielen dienen zur Überarbeitung der Ausgangshypothesen bzw. machen die Herleitung neuer Hypothesen erforderlich.

Bei der Auswahl der Beispiele wurde eine möglichst einheitliche Verteilung im Bundesgebiet angestrebt, was auf Grund der unterschiedlichen Qualität der Meldungen aus den Bundesländern und der besonderen Kenntnis der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen nicht realisiert werden konnte. Insgesamt erhebt die anhand inhaltlicher Kriterien vorgenommene Auswahl der beschriebenen Beispiele daher nicht den Anspruch, flächendeckend und repräsentativ zu sein.

Bei der literaturgestützten Bewertung der Planbeispiele wurde der Inhalt der vorliegenden Plandokumente bzw. des Planungsansatzes bewertet. Nicht bewertet werden konnte die Umsetzung der planerischen Vorgabe. Da bekanntlich Planung und Umsetzung oft weit auseinanderklaffen, ist hier weiterer Forschungsbedarf vorhanden. Insbesondere ist es notwendig, die Umsetzung und Wirkung der planerischen Vorgaben durch ex-post-Analysen kritisch zu bewerten und die Frage zu klären, ob im Planungsprozess realistische Ziele gesetzt worden sind. Dies würde dann aber ein Problem des Vollzugsdefizits sein und nicht den positiven Planungsansatz in Frage stellen.

4.1 Kurzdarstellung der Planbeispiele

An dieser Stelle erfolgt eine aufbereitete Kurzdarstellung der Fallbeispiele, die sich an den methodischen Anforderungen orientiert, die formulierten Ausgangshypothesen überprüfen zu müssen. Eine umfangreiche, beschreibende Darstellung würde im Gegensatz dazu eher den Blick auf das hier wesentliche, nämlich den Erkenntnisgewinn, verstellen. Eine umfassende Deskription erfolgt stattdessen im Anhang, der sich insbesondere an interessierte Planungspraktiker wendet.

Dem Tabellenkopf der Kurzbeschreibung sind die Ziffern der Hypothesen zu entnehmen, die das jeweilige Beispiel tangieren. Das Ergebnis der Hypothesenprüfung ist symbolisch dargestellt mit einem für die Hypothesen, die durch dieses Beispiel be-



Abbildung 12: Übersichtskarte der ausgewählten Planbeispiele

stättigt werden konnten und mit einem für die Hypothesen, die verworfen wurden oder denen nicht zweifelsfrei zugestimmt werden konnte.

Eine Übersicht über die ausgewählten Planbeispiele liefert Abbildung 12.

4.1.1 Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 12 - Nr. 24 - Nr. 26 - Nr. 28 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Länderübergreifendes Regionales Entwicklungskonzept
Ausgewertete Unterlagen:	Regionales Entwicklungskonzept (REK) für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen (Teil 1/2) 1995/1996
Hintergrund	Die Planungsregion ist durch wirtschaftliche Strukturprobleme (hohe Arbeitslosigkeit) geprägt. Administrative Zersplitterung im Planungsraum hemmt eine kooperative Lösung der Probleme. Auch sind die Grenzen der Oberzentren Bremen und Bremerhaven zugleich Landesgrenzen, wodurch sie im administrativen Sektor oberzentrale Funktionen unzureichend wahrnehmen.
Lösungsansatz	Zur Realisierung einer langfristig orientierten Planungs- und Strukturpolitik, die vorrangig die Umwelt- und Lebensqualität sichern soll, wurde ein länderübergreifendes Regionales Entwicklungskonzept für den Planungsraum mit den Stadtgemeinden Bremen, Bremerhaven, den kreisfreien Städten Oldenburg, Delmenhorst, Wilhelmshaven sowie 10 Landkreisen entwickelt.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Das Regionale Entwicklungskonzept gliedert sich in ein Leitbild, einen Orientierungs- und Handlungsrahmen. Der Handlungsrahmen enthält u.a. umsetzungsorientierte Projekte für die Bereiche „Tourismus“, „Verkehr“, „Land- und Forstwirtschaft“ sowie „Naturschutz und Landespflege“. Dargestellt werden Projektträger, eine Projektbeschreibung und der Konkretisierungsstand.
Bewertung	positiv: umsetzungsorientiertes Entwicklungskonzept, Organisation der fachübergreifenden Arbeitsgremien, progressiver und länderübergreifender Planungsansatz, konkrete Maßnahmen. negativ: geringer Verbindlichkeitsgrad, im Bereich der Verkehrsinfrastruktur kommt der Erweiterung des Straßennetzes eine höhere Priorität als der des Schienennetzes zu.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Bündelung der Kräfte durch strategische Allianzen, Schnittstellenoptimierung durch Bildung von Arbeitsgremien, Förderung der Festlegung von Leitbildern und umsetzungsorientierten Handlungsrahmen in Regionalen Entwicklungskonzepten, Offene und flexible Planungsgrenzen, Einbindung von Kompensationsmaßnahmen (§ 8 BNatSchG) in Entwicklungsplanung.

4.1.2 Metropolregion Hamburg

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 24 - Nr. 27 - Nr. 28 - Nr. 30 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Trilaterale landesweite Gesamtplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Regionales Entwicklungskonzept (REK) 2000 (1999), Berichte über den Stand der REK-Leitprojekte (1998), REK (1996)
Hintergrund	Hamburg hat seine Position als Wirtschaftsmetropole und Verkehrsdrehscheibe gesteigert, was durch Bevölkerungswachstum und zusätzlichen Bedarf an Erholungsflächen deutlich wird. Un-erlässlich ist eine umfassende Flächenvorsorge, die den Stand-punkten von Siedlungsentwicklung, Naturschutz und Erho-lungsfunktion in der Metropolregion gerecht wird.
Lösungsansatz	Die trilaterale Zusammenarbeit in der Metropolregion zwischen der Stadt Hamburg, 8 niedersächsischen Landkreisen und 6 schleswig-holsteinischen Kreisen wurde durch die Erarbeitung eines länderübergreifenden Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) verstärkt. Mit dem REK wurden die Ziele und die Rah-menbedingungen der Zusammenarbeit festgelegt.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Das REK gliedert sich in ein Leitbild, einen Orientierungs- und Handlungsrahmen. Der Handlungsrahmen beinhaltet v.a. wichti-ge regionale Leitprojekte für 12 verschiedene Handlungsberei-che, u.a. für die Bereiche „Naturschutz“ und „Naherholung“. Dargestellt werden Träger, Finanzierung und Umsetzungsstand.
Bewertung	positiv: multilateraler Entstehungsprozess des REK, umfassen-de Beteiligung der (regionalpolitischen) Öffentlichkeit, umset-zungsbezogene Projekte, Organisation der trilaterale Gremien-struktur. negativ: REK impliziert keine rechtliche Bindungswir-kung gegenüber Planungsträgern, Ausbau des ÖPNV erscheint auf Grund der beschränkten Finanzmittel kaum umsetzbar.
Folgerungen für die Handlungs-empfehlungen	Erfordernis einer überregionalen Raum- und Umweltplanung mit einer ganzheitlichen Betrachtung der Problemzusammenhänge, Stärkung der regionalen Kooperationsformen staatlicher und kommunaler Entscheidungsträger bei der Flächenplanung und Realisierung, Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit.

4.1.3 Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel (Bayern, Österreich, Tschechien)

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 8 - Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 18 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Grenzübergreifende regionale Entwicklungsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Entwicklungskonzept Bay. Wald-Böhmerwald-Mühlviertel (1994), Umsetzung Entwicklungskonzept (1995), Geschäftsbericht 1994/1995
Hintergrund	Grenzüberschreitendes trilaterales und ökologisch orientiertes Entwicklungskonzept in drei Staaten. Die heterogene Wirtschaftsstruktur prägt diesen einheitlichen Naturraum, interregionale Kooperationen und die Bildung neuer Allianzen ermöglichen die Realisierung eines langfristig tragfähigen Konzeptes.
Lösungsansatz	Zur Realisierung der regionalen Entwicklungspotenziale, zum nachhaltigen Schutz des Naturraumes und zur Förderung der Wirtschaftsstruktur wurden im Entwicklungskonzept Ziele, Perspektiven und Maßnahmen für die künftige Entwicklung des Raumes entworfen.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Das Entwicklungskonzept beinhaltet u.a. umsetzungsorientierte Projekte für die Bereiche „Natur und Landschaft“, „Land- und Forstwirtschaft“, „Tourismus“ und „Verkehr“, die vielfach durch die EU-Förderung der Euregio Bayerischer Wald/Böhmerwald teilfinanziert werden und grenzüberschreitend abgestimmt sind.
Bewertung	positiv: „botton-up-Verfahren“ gewährleistet eine höhere Transparenz und Identifikation der Bevölkerung, interregionaler und grenzüberschreitender Planungsansatz, endogene Entwicklungspotenziale führen zu einer Eigendynamik, konkrete Projekte. negativ: dem Ausbau eines leistungsfähigen Straßennetzes kommt eine höhere Priorität zu als der Erweiterung des Schienennetzes.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Ausnutzung regionaler Entwicklungspotenziale durch Fixierung von Entwicklungszielen in Entwicklungskonzepten, Festlegung von Fördermaßnahmen an langfristig konkrete Projektplanung, Orientierung der Entwicklungsplanung an naturräumliche Grenzen, Erweiterung grenzüberschreitender Kooperation auch auf informelle Planungsebene.

4.1.4 Biosphärenreservat Spreewald (Brandenburg)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 3 - Nr. 4 - Nr. 5 - Nr. 6 - Nr. 8 - Nr. 10 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Erholungskonzeption, Landschaftsrahmenplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Landschaftsrahmenplan Biosphärenreservat Spreewald, Schemel, H.-J., Ufer, Ch. (1993): Gesamtkonzept Spreewald
Hintergrund	Entwicklungskonzept für Naturschutz und landschaftsbezogene Erholung, Großschutzgebiet mit landesweiter und internationaler Naturschutzbedeutung, Vorbildfunktion bei Modellen und Methoden umweltverträglicher Bewirtschaftung, ländliche Region mit hoher wirtschaftlicher Bedeutung des Erholungsverkehrs.
Lösungsansatz	Förderung der ruhigen, landschaftsbezogenen Erholung, Verknüpfung der überregionalen Funktionen für Schutz von Natur- und Kulturlandschaft und als traditionelles Erholungsgebiet mit großer wirtschaftlicher Bedeutung, Zonierungskonzept, Darstellung von Vorrang- und Vorsorgegebieten als Vorgabe für die Regionalplanung.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Federführend: Verwaltung des Biosphärenreservates, Schwerpunkte: Abstimmung zwischen Akteuren, Besucherlenkung und Information. Entwicklungskonzept beinhaltet u.a. Vorschläge für umweltverträgliche Entwicklung des Freizeitverkehrs zur Verminderung und Vermeidung von Belastungen.
Bewertung	positiv: einheitliche kreisübergreifende Planung für das gesamte Schutzgebiet vermeidet Reibungsverluste, Konsensorientierung im Planungsprozess, Formulierung von Handlungs- und Planungsbedarf, detaillierte Maßnahmenübersicht, konkrete Projekte. negativ: fehlende Prognosen zur zukünftigen Entwicklung des Erholungsverkehrs schränken vorsorgeorientierte Handlungsmöglichkeiten ein.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Erarbeitung eigenständiger Erholungskonzeptionen im Vorfeld institutionalisierter Planungsinstrumente, Anwendung kooperativer Planungsverfahren, Stärkung der informellen Planungsebene zur Akzeptanzsteigerung, Optimierung der Planung durch Abgrenzung der Plangebiete nach naturräumlichen Kriterien, umweltverträgliche Erholungsvorsorge erfordert auch eine Akzeptanz absoluter Vorranggebiete des Naturschutzes.

4.1.5 Naturpark Nordeifel, Naturpark Hohes Venn-Eifel (NRW)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 16 - Nr. 18 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Grenzüberschreitende Naturparkplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Hohes Venn: Mit der Natur gewinnen (1995), Bundeswettbewerb der Naturparke (1992, 1995, 1998)
Hintergrund	Die Region Hohes Venn-Eifel wird durch die ländliche, periphere Lage und ihre wirtschaftliche Strukturschwäche geprägt. Hohes Pendleraufkommen und geringes Arbeitsplatzpotenzial. Der Tourismus ist ein starker Wirtschaftsfaktor, stellt aber mit dem dominierenden Tagestourismus ein Gefährdungspotenzial für die ökologisch wertvollen Flächen dar.
Lösungsansatz	Um einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge mit einer entsprechend ökologisch orientierten Tourismusentwicklung zu entsprechen, wurden für den Naturpark nutzungsbezogene Strategien und Methoden zur Harmonisierung dieses Konfliktpotenzials entwickelt. Zusätzlich ist ein Tourismus-Leitbild erarbeitet worden, das die ökologischen Potenziale der Region verdeut-
Umsetzung des Lösungsansatzes	Umsetzungsnahe Maßnahmen unterstützen v.a. den Ausbau von Naturlehrpfaden sowie die Entwicklung zeitlicher, räumlicher und mengenmäßiger Lenkungs- und Steuerungsmaßnahmen in Naturschutzgebieten. Ferner wird die Einrichtung der landschaftsorientierten Natur- und Erlebniszentren und der Ausbau des Radwegenetzes umgesetzt.
Bewertung	positiv: übergeordnete Koordinationsstelle, dessen Arbeitsschwerpunkte in der Umsetzung des Maßnahmenkataloges bestehen, Handlungsschwerpunkte des Tourismus-Leitbildes. negativ: fehlende Aussagen zu den Umsetzungsfristen und -trägern sowie zur Finanzierungsabsicherung bei vielen Einzelmaßnahmen, der Verbindlichkeitsgrad ist gering.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Kopplung der finanziellen Förderung an umweltgerechte Tourismusplanung, Erweiterung gesetzlicher Naturparkverordnungen zur Realisierung einer nachhaltigen Naturschutz- und Tourismuspolitik, Förderung gestufter räumlicher und temporärer Besucherlenkungsregelung, Entwicklung tragfähiger Zonierungskonzepte mit adäquaten Beschränkungsmaßnahmen.

4.1.6 Regionalparks Brandenburg-Berlin

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 8 - Nr. 12 - Nr. 24 - Nr. 26 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Länderübergreifende regionale Landschaftsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Gemeinsamer LEP und LEPro Berlin-Brandenburg (1998), Regionalplan der Planungsgemeinschaft Oberland-Spree (1998)
Hintergrund	Konfliktpotenzial zwischen dem hochverdichteten Metropolraum und dem ländlichen Umland im Raum Brandenburg/Berlin, Standortvorteile des Stadtperipherieraums bewirken Wachstumsprobleme im Siedlungs-, Verkehrs- und Erholungsbereich, zukünftige Entwicklung soll durch ein nachhaltiges Freiraumverbundsystem verwirklicht werden.
Lösungsansatz	Durch Kooperation der Berliner Außenbezirke und der Gemeinden Brandenburgs im gemeinsamen LEP soll die Entwicklung einer Kette von sieben Regionalparks und einem Naturpark rund um Berlin zum Erhalt von Natur und Landschaft verwirklicht werden, Raum bietet Refugien für nachhaltige Siedlungs-, Erholungs- und Wirtschaftsentwicklung.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Die Umsetzung geschieht durch interkommunale Kooperation der Akteure vor Ort, sie ist als Planung „von unten“ angelegt, Trägerformen und Finanzierung sind nicht einheitlich. Umsetzung erfolgt unter Beachtung der Landschaftsrahmenpläne, agrarstrukturellen Vorplanungen und forstlichen Rahmenplanung.
Bewertung	Positiv: selbsttragender Planungsansatz, Umsetzung konkreter Maßnahmen durch Initiative der Akteure vor Ort, „Schutz durch Nutzung“ verzahnt konkurrierende Raumnutzungsformen, Orientierung am Naturraum, Integration der Kompensationsmaßnahmen im Regionalpark. negativ: nicht weit genug reichende oder fehlende Zonierung „Naturschutz-Erholung“, einheitliche Finanzierungsabsicherung fehlt.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Kern der Entwicklungsplanung sind naturräumliche Grenzen, Förderung der Verflechtung verschiedener Nutzungsformen in geeigneten Raumeinheiten, Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Erholungsgebieten, Ausweitung grenzüberschreitender Abstimmung auch auf informelle Planung, Förderung von abgestuften Lenkungsmodellen.

4.1.7 Landschaftsverträgliche Sportnutzung im Kreis Düren, insbesondere Klettersport (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 5 - Nr. 8 - Nr. 9 - Nr. 10 <input checked="" type="checkbox"/> Nr. 7 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Integrierender Rahmenplan (Informell), Touristische Rahmenplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Rahmenplan landschaftsverträgliche Freizeit- u. Erholungsnutzung im mittleren Rurtal (1997), Rahmenplan Freizeitnutzung/Tourismus (1997)
Hintergrund	Vielzahl örtlicher Konflikte zwischen Naturschutz und Erholungsnutzung, flächendeckende Lösungskonzeptionen fehlen, weit ausdifferenzierte Schutzregelungen für Teilflächen (NSG, Kletterverbote, Kontingentierungen).
Lösungsansatz	a) landschaftsplanerische Modelluntersuchung: ökologische Grundlagen, Gesamtkonzept für Freizeitnutzung, integriert vorhandene Lösungsansätze in Gesamtkonzept. b) Rahmenplan aus touristischer Sicht: Konzept für naturverträgliche Gestaltung des touristischen Angebotes, Ansätze zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Naturschutz und (Freizeit-)Nutzern.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Umsetzung: a) im Rahmen naturschutzrechtlicher Schritte (z.B. NSG-Ausweisung durch Verordnung/Landschaftsplan). b) als Initiativen von Biologischen Station, Verbänden, Vereinen, Schulen etc.: regionaltypisches Qualitätsangebot.
Bewertung	positiv: Abstimmung der Nutzungsziele, Harmonisierungsansätze, Nutzungsregelungen und Besucherlenkung, Planungs- und Regelungsdefizite werden anlässlich akuter Problemlagen durch informelle Planungen kurzfristig aufgegriffen und Lösungsansätze entwickelt. negativ: unverbindlicher Charakter informeller Planung, flächenhafter Naturschutz hat bislang nicht umweltverträgliche Erholungsvorsorge unterstützt.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Entwicklung von Lösungsansätzen für alle stark frequentierten Erholungsgebiete, bspw. durch Schaffung eines Fachbeitrags „Erholung“ in der Landschaftsplanung, einheitliche Konzepte auf Länder- bzw. Bundesebene insbesondere für Trendsportarten mit hohem Konfliktpotenzial, vorrangige Planungsnotwendigkeit für stark frequentierte Erholungsgebiete, Kombination von administrativen Schutzanordnungen mit Öffentlichkeitsarbeit.

4.1.8 Kanusport und Naturschutz (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 4 - Nr. 5 - Nr. 8 - Nr. 9 - Nr. 10 <input checked="" type="checkbox"/> Nr. 7 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Landschaftszonierung in der Naturschutz- bzw. Erholungsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Ordnungsbehördliche Verordnung der Bezirksregierung Münster (1998), Protokolle des Arbeitskreises Kanusport und Naturschutz
Hintergrund	Wachsende Mitgliederzahlen einerseits, abnehmender Organisationsgrad andererseits kennzeichnen im Kanusport die Nutzungskonflikte zwischen Erholungs- und Naturschutzräumen, da für den Kanusport intakte und naturnahe Gewässer interessant sind. Notwendigkeit der Entwicklung einer naturverträglichen Nutzungskonzeption für landschaftsgebundenen Wassersport.
Lösungsansatz	Die Landschaftsplanung stellt eine Zonierung der Landschaft nach Empfindlichkeitsgrad und Schutzwürdigkeit durch ausfüllungsbedürftige Planungshilfen im Rahmen der abgestuften Naturschutz- bzw. Erholungsplanung bereit. Flächenzonierung und Befahrungsregelung durch differenzierte räumliche, zeitliche und mengenmäßige Lenkungsmaßnahmen.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Um die Ansprüche von Naturschutz und Kanusport frühzeitig aufeinander abzustimmen und um Lösungsmodelle zu erarbeiten, wurde 1992 der Arbeitskreis „Kanusport und Naturschutz“ gegründet, der für Naturschutzgebiete eine Flächenzonierung durch räumliche, zeitliche und mengenmäßige Lenkungsmaßnahmen entwickelt hat.
Bewertung	positiv: Instrumentarien für eine Flächenzonierung in Räumen mit unterschiedlicher ökologischer Belastbarkeit durch zeitlich beschränkte Befahrensverbote und räumlich begrenzte Nutzungseinschränkungen. negativ: kostenintensives Genehmigungs- und Kontrollverfahren, um im Rahmen eines Pacht- und Nutzungsvertrages eine Kontingentierung zu ermöglichen.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Notwendigkeit der planerischen Verankerung einer Flächenzonierung der Landschaft in Bereiche unterschiedlicher Nutzungsintensität innerhalb der Landschaftsplanung. Im Rahmen des Gemeingebrauchs ist für eine Klarstellung eine Gesetzesänderung notwendig. Anforderungen an die Vergabe eines Gütesiegels müssen präzisiert und die Zuständigkeit festgelegt werden.

4.1.9 Nachhaltige Regionalentwicklung in der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge (Schleswig-Holstein)

Konfliktfeld:	Land- und Forstwirtschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 15 - Nr. 17 - Nr. 18 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Integrierte endogene Regionalentwicklung
Ausgewertete Unterlagen:	Hahne, U. (1999), Hahne, U. (1998), Land S-H (1995), Land S-H (1994)
Hintergrund	Ländlich geprägte Region mit traditionell hoher Bedeutung der Landwirtschaft, Niederungslandschaft mit herausragendem Naturpotenzial, 1990: Regionales Entwicklungskonzept der Landesregierung mit ökonomischen und ökologischen Zielen soll Strukturwandel in der Landwirtschaft abfedern, 1998/99 Teilnahme am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“.
Lösungsansatz	Entwicklung integrierter Projekte zur Bündelung von Fördermitteleinsatz und Synergieeffekten, Stärkung und Förderung der endogenen Potenziale, Schaffen von Einkommensalternativen für die Landwirtschaft (Tourismus, Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte, Entwicklung des Naturpotenzials als Bestandteil des touristischen Angebotes).
Umsetzung des Lösungsansatzes	Umsetzungsprinzipien: Offenheit der Diskussion, Freiwilligkeit (z.B. Vereinbarungen mit den Landwirten statt hoheitliche Maßnahmen) und Praxisorientierung, Schwerpunkte im Umsetzungs-handeln liegen bei Abstimmung, Beratung, Koordinierung und Förderung von Eigeninitiativen, Institutionalisierung eines Regionalmanagements, Gründung einer Entwicklungs-GmbH.
Bewertung	positiv: integrierte endogene Regionalentwicklung mit Beispielcharakter, Bündelung von Fördermitteln und Synergieeffekten, kommunikationsorientierter Ansatz fördert Verbindlichkeit und Akzeptanz der Arbeitsergebnisse und unterstützt deren Umsetzungsorientierung.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Förderung endogener Entwicklungsprozesse durch die Landesplanung, Entwicklung regionaler Organisationsstrukturen auf überkommunaler Ebene, Verknüpfung ökologischer und ökonomischer Zielsetzungen bei der Vergabe von Fördermitteln, Gleichwertige Entwicklung innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft, Einkommensmöglichkeiten und Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen.

4.1.10 Bodenabbauleitplan Weser (Niedersachsen)

Konfliktfeld:	Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich
Hypothesenprüfung:	Nr. 22 - Nr. 23 <input checked="" type="checkbox"/> Nr. 19 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Kooperativer Interessenausgleich zur Entlastung förmlicher Verfahren
Ausgewertete Unterlagen:	Bodenabbauleitplan Weser, Grohs, W. (1998): Rohstoffkonzept im Weserraum
Hintergrund	Steigende Nachfrage nach den im neuen Landesraumordnungsprogramm dargestellten Abbaubereichen für Kiese und Sande bei gleichzeitig fehlender regionalplanerischer Grundlage im Weserraum. Hohe Nutzungskonkurrenz und Konfliktpotenziale u.a. mit Naturschutz und Erholung.
Lösungsansatz	Freiwillige Abstimmung des Kies- und Sandabbaus unter Abwägung konkurrierender Nutzungsansprüche, darunter auch Erholung als Grundlage für förmliche Planung. Beteiligung der Kommunen, Interessenträger, Öffentlichkeit und Abbauunternehmen in Anhörungen und Einzelgesprächen.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Der Bodenabbauleitplan inklusive seiner Handlungshilfen dient als Grundlage für Raumordnungs- und Genehmigungsverfahren und geht in die aufzustellenden Regionalen Raumordnungsprogramme der beteiligten Landkreise ein.
Bewertung	positiv: Erholung wird bei der konsensorientierten Standortsuche nach Abbauf Flächen in die Abwägung mit einbezogen. Eine Abstimmung über die Landesgrenzen hinweg mit dem naturräumlich dazugehörigen Raum Minden hat stattgefunden. negativ: Es gab keine Lobby für die Erholung und es wurden keine erholungsbezogenen Handlungshilfen für die Genehmigungspraxis entwickelt.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Die frühzeitige Einbeziehung von Erholungsaspekten in die Suche nach konsensfähigen Abbauf Flächen allein ist nicht genug. Erholung benötigt ein Lobby, um sich im konkreten Konfliktfall auch durchsetzen zu können. Sie muss ihre Belange vertreten und sich mit eigenen Konzepten anbieten.

4.1.11 Emscher Landschaftspark (Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park), Nordrhein-Westfalen

Konfliktfelder:	Landschaft / Siedlungsentwicklung
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr.4 - Nr. 8 - Nr. 28 - Nr. 29 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Entwicklung eines regionalen Landschaftsparks
Ausgewertete Unterlagen:	Parkbericht Emscher Landschaftspark (KVR 1996), Katalog der Projekte (IBA 1999), Projektorientierte Planung IBA (1999)
Hintergrund	Der Emscher Landschaftspark ist das Kernstück einer neuen Freiraumpolitik im Ruhrgebiet und das Leitprojekt Nr. 1 der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA). Von 1989-1999 ist von 17 beteiligten Städten und 2 Kreisen des Ruhrgebietes ein regionales Parkkonzept umgesetzt worden.
Lösungsansatz	Installation eines informellen Planungssystems mit einer Leitplanung, 7 Rahmenplanungen für die Regionalen Grünzüge und lokalen Projekten („Trittsteine“). Das Parkkonzept soll die Durchgängigkeit des Freiraumes (u.a. Regionales Radwegesystem) und ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit siedlungsnahen erholungsbedeutsamen Freiflächen gewährleisten.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Die Nutzung der endogenen Potenziale der Region, wie die Wasserstrassen als Freizeitachsen, die Halden als Zielpunkte für Spaziergänge/Wanderungen, der Erhalt der Relikte der montan-industriellen Vergangenheit haben zur Realisierung zahlreicher lokaler Freiraumprojekte geführt, die über formalisierte Instrumente nicht angegangen worden wären.
Bewertung	positiv: erfolgreiches Konzept der Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften, Wirksamkeit informeller kooperativer Planungsinstrumente, wie z.B. Zukunftswerkstätten. negativ: geringer Einfluss auf die Bauleitplanung im Sinne der Nachhaltigkeit, geringer Anteil an interkommunalen Projekten auf der lokalen Ebene.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Trennung von Freiraum und bebauten Raum für eine nachhaltige Erholungsvorsorge problematisch. Herausarbeiten und Nutzen der regionalen Potenziale (Regionale Leitbilder), Förderung kooperativer Planungsprozesse, Entwicklung von Leitprojekten bedeutsam, Integration in die Bauleitplanung wünschenswert.

4.1.12 Regionalpark Rhein-Main (Hessen)

Konfliktfeld:	Siedlung
Hypothesenprüfung:	Nr. 2 - Nr. 8 - Nr. 25 - Nr. 26 - Nr.27 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Interkommunale Siedlungsplanung des Umlandverbandes Frankfurt
Ausgewertete Unterlagen:	Pilot-Landschaftsplan Flörsheim, Hattersheim, Hochheim (1997), Regionalpark Rhein-Main (1994), Strukturkonzept Regionalpark (1994)
Hintergrund	Das Rhein-Main-Gebiet ist eine der wirtschaftsstärksten Regionen in Europa, wobei enorme Verkehrsströme auf Natur und Landschaft einwirken. Zukünftige Wachstumsprognosen der Bevölkerungszahl wirken problemverschärfend. Ein regionales Konzept soll die Erfordernisse von Erholung, Natur und Landwirtschaft in einem einheitlichen Gestaltungskonzept verbinden.
Lösungsansatz	Das Regionalparkkonzept strebt an, die im Verdichtungsraum noch vorhandenen Freiflächen zu sichern und ein Netz aus Wegen und Anlagen zu entwickeln sowie eine kohärente Parklandschaft aufzubauen. Der Regionalpark soll das Landschaftschutzgebiet „GrünGürtel“ und die nahen Naturparks verbinden und bildet das Konzept der Regionalen Grünzüge fort.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Der Regionalpark wird über eine Vielzahl von Einzelprojekten verwirklicht, die vom Umlandverband Frankfurt als Träger des Konzeptes initiiert werden, der über dies die allgemeine Konzeption, Routenführung und die Übernahme in die übergreifenden Planwerke regelt. Die praktische Umsetzung erfolgt durch eine von Kommunen gegründete Durchführungsgesellschaft.
Bewertung	positiv: integrierter Planungsansatz mit intensiver Bürgerbeteiligung, positive Synthese von Naturschutz- und Erholungsansprüchen, Kopplung privater Finanzierungsträger und Sponsoren am Projekt. negativ: kein umfassender Schutz der Umwelt, da nicht weit genug reichende Maßnahmen (v.a. Verkehr), unpräzise Abgrenzung zur Schutzgebietskategorie „Naturpark“.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Nutzung regionaler Wirtschaftsstrukturen zur finanziellen Absicherung von Projekten, Förderung der Entwicklung eines integrierten Freiraum-Biotopverbundsystems, Implikation von Abbauflächen und Industriebrachen zum Ausgleich von Landschaftseingriffen (Ökokonto), Verankerung der Kooperation staatlicher, kommunaler und privater Entscheidungsträger.

**4.1.13 „REGIONALE“, Förderprogramm Natur und Kultur und
Konzeption Landesgartenschauen (Nordrhein-Westfalen)**

Konfliktfeld:	Siedlungsentwicklung
Hypothesenprüfung:	Nr. 24 - Nr. 27 - Nr. 28 - Nr. 29 <input checked="" type="checkbox"/> Nr. 30 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Prioritärer Fördermitteleinsatz, Großveranstaltung mit Modellcharakter
Ausgewertete Unterlagen:	Öffentliche Ausschreibung für die Bewerbung zur Durchführung der REGIONALE, Öffentliche Ausschreibung für Landesgartenschauen
Hintergrund	Landesgartenschauen mit siedlungsstrukturellen, sozialpolitischen und ökologischen Zielsetzungen, ab 2000 jährlich alternierend mit REGIONALE „Kultur- und Naturräume in NRW“, letztere bietet den Regionen einen Rahmen zur Schärfung des regionalen Profils durch Projekte, Ereignisse und Initiativen, mögliche Handlungsfelder betreffen auch die Erholungsvorsorge mit u.a. Naturschutz, Landschaftsentwicklung, Gartenkunst.
Lösungsansatz	Entwicklung kommunaler/regionaler Großprojekte, Präsentation als Veranstaltungen mit Ereignischarakter, prioritäre Förderung, Zielsetzung: Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität in den Städten, Aufgreifen spezifischer standortbezogener Probleme, Entwicklung weicher Standortfaktoren, wie Freizeit-, Erholungs-, Gesundheits-, Sport- und Tourismusangebote und deren Verknüpfung mit dem ökonomischen Prozess.
Umsetzung des Lösungsansatzes	a) Gartenschauen: Durchführung in kommunaler Trägerschaft, Voraussetzungen: Sicherung und Entwicklung ökologisch wertvoller Landschaftsbestandteile, städtebauliches und grünordnerisches Handlungskonzept und positive Umweltbilanz. b) REGIONALE: Strategien, Aktionsfelder und Projekte sowie deren Präsentation werden auf regionaler Ebene entwickelt, breite Beteiligung angestrebt, Finanzierung (ca. 80-90%) durch prioritäre Förderung im Rahmen bestehender Förderprogramme.
Bewertung	positiv: als positive Anreizinstrumente gut geeignet, Projektförderung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes, Entwicklung neuer Kooperationen und interkommunaler Zusammenarbeit. negativ: Gartenschauen mit Leistungsschaucharakter.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Fortsetzung der Veranstaltungen als positive Anreizinstrumente, Beteiligung der Anwohner im Umfeld von Gartenschauen.

4.1.14 Tourismuskonzeption Schleswig-Holstein

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 34 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Umwelt- und sozialverträgliche Tourismuskonzeption
Ausgewertete Unterlagen:	Strukturkonzept (1995); Tourismusleitbild (1996), Bericht der Landesregierung (1997)
Hintergrund	Tourismus leistet in dem durch seine periphere Lage und Strukturschwäche geprägten Bundesland einen immensen Beitrag zur Wirtschaftskraft, hohe Verkehrsbelastung durch Pkw-Orientierung, saisonale Ballung und Tagesgäste, nötig sind tragfähige touristische Entwicklungskonzepte, die neben wirtschaftlichen Zielen auch Naturschutzbelangen gerecht werden.
Lösungsansatz	Um die positive Entwicklung eines umwelt- und sozialverträglichen Tourismus zu erzielen, verfolgt die Landesregierung die Entwicklungsstrategie des „Sanften Tourismus“. Zur Verwirklichung wurde eine Tourismuskonzeption entwickelt, indem „Ziele und Maßnahmen“, „Bisherige Umsetzung“ sowie „Zukünftige Schwerpunkte der Tourismuspolitik“ dargestellt werden.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Tourismuskonzeption beinhaltet eine Darstellung für die Strategie des „Sanften Tourismus“ und einen Maßnahmenkatalog, der u.a. für die Handlungsbereiche „Natur, Umwelt und Landschaft“, „Landesplanung und kommunale Planung“, „Land- und Forstwirtschaft“ sowie „Verkehr“ Umsetzungsmaßnahmen enthält.
Bewertung	positiv: Umsetzung der „touristischen Umweltbilanz für Urlaubsorte“ und Untersuchung integrierter Schutzkonzepte in Modellgemeinden, hoher Projektbezug und konkrete Maßnahmen, zahlreiche Angebote im Bereich „Naturerleben“. negativ: keine Finanzierungsabsicherung, bei Maßnahmen fehlen Umsetzungsfristen, geringer Verbindlichkeitsgrad, Defizite in der regionalen und überregionalen Schienenanbindung.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Förderung der Durchführung von touristischen Umweltbilanzen zur Standortbestimmung und dessen Umweltverträglichkeit, Erweiterung von Umweltwettbewerben im Tourismussektor, Verknüpfung vorgeschalteter Modellprojekte an Entwicklungskonzepte, Verankerung von Tourismuskonzeptionen in Plänen und Gesetzen auf Landesebene sowie in Regionalplänen.

4.1.15 Biosphärenreservat Rhön (Hessen, Bayern, Thüringen)

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 15 - Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 33 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Länderübergreifende regionale Tourismusplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Tourismus-Leitbild Biosphärenreservat Rhön, 1996 (Kurzfassung)
Hintergrund	Großflächiges Biosphärenreservat in drei Bundesländern, Land-, Forstwirtschaft und Tourismus prägen Wirtschaftsstruktur des Großschutzgebietes, notwendig sind langfristig tragfähige Entwicklungsperspektiven, die Wirtschaftsentwicklung, Naturschutzziele und Erholungsmöglichkeiten beinhalten.
Lösungsansatz	Zur Zielverwirklichung des Erhalts einer bäuerlichen Landwirtschaft und Stärkung des Tourismus wurde ein „Tourismus-Leitbild“ mit länderübergreifendem und ganzheitlichen Ansatz erarbeitet, indem Ziele und Strategien für die zukünftige Tourismusentwicklung festgelegt wurden.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Das Tourismus-Leitbild enthält umsetzungsbezogene Maßnahmenvorschläge für die Bereiche „Natur, Kulturlandschaft und Umwelt“, „Verkehr“, „Sport/Freizeit“, „Land- und Forstwirtschaft“ sowie „Beherbergung“; dargestellt werden Träger, Umsetzung, Priorität und Finanzierung.
Bewertung	positiv: Planungsansatz mit umfassender Bürgerbeteiligung, Orientierung am Naturraum, nicht an Verwaltungsgrenzen, selbsttragende Entwicklungsperspektive, detaillierte und umsetzungsbezogene Maßnahmen, Projekte zur Förderung eigenständiger Regionalentwicklung haben Beispielcharakter, hoher Forschungsgrad (Kernzonenforschung, Ökosystemare Umweltbeobachtung). negativ: nur Rahmen- und Leitbildkonzept, geringer Verbindlichkeitsgrad, z.T. fehlende Finanzierungsabsicherung, teilweise mangelnder räumlicher Detaillierungsgrad.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Förderung der Festlegung von Entwicklungszielen einer Region durch abgestimmte „Leitbilder“, Knüpfung von Fördermaßnahmen an langfristige Entwicklungsplanung und konkrete Entwicklungsziele, Orientierung der Entwicklungsplanung an naturräumliche und funktionale Grenzen, Ausdehnung grenzüberschreitender Abstimmung auch auf informelle Planung.

4.1.16 Insel Rügen (Mecklenburg-Vorpommern)

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 33 - Nr. 34 - Nr. 37 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Regionale Entwicklungsplanung mehrerer Großschutzgebiete
Ausgewertete Unterlagen:	Erstes Raumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (1993), Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern (RRV) (1998)
Hintergrund	Rügen ist durch verschiedene Großschutzgebiete fast vollständig unter Schutz gestellt, extreme räumliche Ballung der Freizeitnutzung, hohe Verkehrsbelastung, gravierende Problematik liegt in der sehr hohen Bettenkapazität, unerlässlich sind nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen, die sowohl den Naturschutzzielen als auch der Tourismuswirtschaft gerecht werden.
Lösungsansatz	Ziele liegen in der Wahrung des Naturhaushaltes und Stärkung des dominierenden Wirtschaftsfaktors Tourismus, die durch Integration der konkurrierenden Nutzungsansprüche in ein Gesamtkonzept verwirklicht werden sollen.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Das RRV beinhaltet Festsetzungen zu Vorranggebieten und Vorsorgeräumen für den Naturschutz sowie zu Tourismusschwerpunkt- und Tourismusentwicklungsräumen. Umsetzung durch naturschutzrechtlichen Flächenschutz (NSG, NLP etc.) sowie umsetzungsorientierte Projekte zur Regionalentwicklung.
Bewertung	positiv: Rügen ist fast vollständig Großschutzgebiet, Versuch durch Zonierung und abgestufte Nutzungsbeschränkungen Natur besser zu schützen, Projekte zur Regionalentwicklung. negativ: Belastungserscheinungen sind durch Übererschließung mit touristischen Einrichtungen (Bettenkapazität) und Vernachlässigung der Naturschutzbelange gravierend, zukünftige Planung setzt wirtschaftliche Prioritäten, geringe Beachtung des Strukturkonzept bei weiteren Planungsprozessen.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Ausdehnung gesetzlicher Verordnungen in den Naturparks zur Verwirklichung einer nachhaltigen Synthese der Naturschutzansprüche und Fremdenverkehrsnutzung, Förderung differenzierter räumlicher und zeitlicher Verkehrslenkungs- und Beschränkungsmaßnahmen, Entwicklung tragfähiger Zonierungskonzepte, planerische Festsetzung von Kapazitätsgrenzen.

4.1.17 Planerische Vorgaben für Freizeit-/Feriengroßprojekte (NRW)

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 11 - Nr. 31 - Nr. 33 - Nr. 34 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Umweltorientierte Standort- und Betriebsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Arbeitspapiere des Umweltministeriums NRW zur Standortprüfung, Kriterien zur Standortsuche, Landesentwicklungsplan NRW
Hintergrund	Freizeitanlagen bewirken neben der Belastung durch den anlagebedingten Flächenverbrauch einen hohen Energie- und Wasserverbrauch, ein hohes Abwasser- und Abfallaufkommen sowie hohe verkehrliche Belastungen. Unerlässlich ist die exakte Prüfung jedes Vorhabens bzgl. der Auswirkungen auf die Umwelt und bindende Aussagen über die mögliche Nachfolgenutzungen.
Lösungsansatz	Die Landesregierung NRW betreibt den Versuch einer effektiveren übergeordneten raumordnerischen Steuerung. Um einer umweltgerechteren Planung zu entsprechen, ist die umfassende Anwendung bestehender Gesetze und Verfahren sowie die Entwicklung von Standort- und Verfahrenskriterien vonnöten.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Entscheidend für die praktische Umsetzung eines umweltverträglicheren Freizeitgroßbetriebs ist die angemessene Wahl eines Standorts, der einen geringen ökologischen Stellenwert aufweist, untrennbar mit einer zweckmäßigen Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel und dem Betrieb umweltschonender Ver- und Entsorgungskonzepte gekoppelt ist.
Bewertung	Planungsvorgaben enthalten keine standardisierten verbindlichen Verfahren, negativ ins Gewicht fallen die durch Freizeitgroßprojekte hervorgerufenen direkten und indirekten Beeinträchtigungen der Umwelt, Bewertung der Umweltverträglichkeit und Steuerung der Planung ist durch UVP nicht leistbar, da die Summeneffekte und Wechselwirkungen mehrerer Einzelvorhaben in einer Region nicht Gegenstand der Prüfung sind.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Entwicklung übergeordneter, standardisierter Verfahren, Stärkung der in die Abwägung einzubeziehenden im UVPG genannten ökologischen Sachgüter, Förderung der Einflussnahme der Landschaftsplanung und des bisher nicht umfassenden Schutzstatus durch landesplanerische Instrumente, Festigung einer verbindlichen Prüfung von Standortalternativen.

4.1.18 Erholungsverkehr in der Region Freudenstadt (Baden-Württemberg)

Konfliktfeld:	Verkehr
Hypothesenprüfung:	Nr. 36 - Nr. 37 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Förderung des ÖPNV
Ausgewertete Unterlagen:	Nahverkehrsplan Landkreis Freudenstadt, Internet-Homepage
Hintergrund	Landkreis Freudenstadt in Touristik-Region Nordschwarzwald mit insgesamt 22 Luftkurorten und 19 Erholungsorten. Stadt Freudenstadt Heilklimatischer Kurort, bekannte Ausflugsziele: Mummelsee, Roßbühl (963 m), Kniebis (971 m) Nagoldstaubekken bei Seewald-Erzgrube, „Waldspaziergang“ - Aufklärungskampagne im Rahmen Diskussion um sanften Tourismus.
Lösungsansatz	Umfassendes Gesamtpaket für eine komfortable wie kostengünstige Anreise mit dem Zug, Einführung eines Freizeitbusnetzes.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Freizeitbus als Inbegriff für die Gesamtheit des Linienverkehrs im Landkreis an Wochenenden, 15 öffentliche wie private Busunternehmen werden vom Landkreis koordiniert und fahren Samstag, Sonntag und an Feiertagen ca. 400 reguläre Haltestellen wie reine Freizeithaltestellen an. Schmetterling bildet das Marketingsymbol.
Bewertung	positiv: Struktur bestehend aus Vorteilen bei der Anreise ohne Pkw, aus öffentlichen Verkehrsangeboten, Sondertarifen und touristischen Maßnahmen zur nachhaltigen Erholungsvorsorge, Versuch, Liniennetzangebot den Kundenwünschen anzupassen. negativ: 15 Gemeinden und Gemeindeteile nicht ans Freizeitnetz angebunden, Landkreis hat versäumt, den Kfz-Verkehr behutsam einzuschränken.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Aufbau einer Mobilitätszentrale, Kooperation öffentlicher und privater Betreiber touristischer Infrastruktureinrichtungen, bei Errichtung von Infrastruktureinrichtungen auf haltestellennahe Lage der Alltags- wie Freizeitlinien achten; für integrierte Maßnahmenbündel ein Verantwortlicher, individuell motorisierte Tagesausflügler im Erholungsraum an den Umweltschäden kostenmäßig beteiligen.

4.1.19 Belchen, autofreie Schwarzwaldgipfel (Baden-Württemberg)

Konfliktfeld:	Verkehr, Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 33 - Nr. 36 - Nr. 39 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Straßensperrung im Zusammenhang eines Konzepts „Umweltverträglicher Tourismus“
Ausgewertete Unterlagen:	Umweltverträglicher Tourismus im Belchenland - ein Modellprojekt des Umweltministeriums Baden-Württemberg. Freiburg (o.J.), Urlaub und Reisen in Deutschland - natürlich umweltfreundlich, Dokumentation des Bundeswettbewerbs Umweltfreundliche Fremdenverkehrsorte in Deutschland (1997)
Hintergrund	Das Umweltministerium Baden-Württemberg förderte im Rahmen seines kommunalen Ökologieprogramms das Modellprojekt „Umweltverträglicher Tourismus im Belchenland“. Man erhoffte sich die Einsicht vor Ort, durch die Notwendigkeit der Erhaltung von intakter Natur und Landschaft als Standortkriterium die Umweltintensivität des Tourismus zu verringern.
Lösungsansatz	In einzelnen Orten soll Verkehr durch geeignete Maßnahmen beruhigt werden. Schutz des bedeutendsten örtlichen Ausflugsziels, des Gipfels, wurde sofort verfolgt. Von Juli bis November wird Belchen an Samstagen, Sonn- und Feiertagen für den mIV gesperrt, bei Verdichtung des Busangebots, Sondertarif, gipfelnahe Stellplätze wurden auf 150 halbiert.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Erarbeitung von Lösungsansätzen durch eine Facharbeitsgruppe „Verkehr“, Zufahrtregelung erfolgt durch Durchlassschranke, Aushandlung von ÖV-Sondertarifen, Angebot von Wanderbusfahrplänen/-karten/-vorschlägen.
Bewertung	positiv: Beginn eines erfolgreichen Umdenkprozesses in der Region, privatrechtliche Belchenland Tourismus GmbH bündelt und kanalisiert Entschlossenheit der Beteiligten. negativ: Planung und Realisierung im Aufgabenspektrum der Fachgruppe Verkehr klaffen stark auseinander, zeitweilige Sperrung des Gipfelparkplatzes bleibt halbherziges Unterfangen.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Zentrale Anlaufstelle für Fragen der Mobilität ist vonnöten, etwa in Person eines Erholungsmobilitätsverantwortlichen, Anzahl der abgestellten Pkw in ökologisch sensiblen Räumen stärker reglementieren, Risikokapitalfonds einrichten.

4.1.20 Radverkehrskonzept Münsterland (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Verkehr, Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 33 - Nr. 35 - Nr. 38 - Nr. 41 <input checked="" type="checkbox"/>
Lösungsansatz:	Radverkehrsförderung im Tourismus
Ausgewertete Unterlagen:	Sponsoring im Tourismus - das Sponsoringmodell Münsterland/Sanobub (1996), Radwegesystem 2000, Radnetz NRW - Neue Chancen für Radfahrer/innen in NRW (1999)
Hintergrund	Die Landschaft des Münsterlandes eignet sich durch seine ebene Struktur, seine abwechslungsreiche Parklandschaft und zahlreichen kulturellen Sehenswürdigkeiten sowie der jahrhundertealten Fahrradkultur besonders für den Fahrradtourismus.
Lösungsansatz	Der Tourismus soll mit Unterstützung des Radverkehrs einen neuen Boom erfahren. Aus diesem Grund ist die Radverkehrsbeschilderung als neuartiges System zentraler Bestandteil des Tourismuskonzepts. Die Netzstruktur soll es Einheimischen, Tages- und Kurzurlaubstouristen ermöglichen, das Radverkehrsnetz ihren Bedürfnissen entsprechend zu nutzen.
Umsetzung des Lösungsansatzes	Ganzheitliche Betreuung der Fahrradtouristen, Erarbeitung eines speziellen Beschilderungssystems (RWS 2000) für eine gesamte Region.
Bewertung	positiv: umfassender Ansatz zur Beschilderung einer Region, Public Private-Partnership mit einer regionalen Firma, aktiv den Fahrradtourismus fördernder Tourismusverband. negativ: keine Mittel für den Ausbau des Netzes integriert, kaum Handlungsmöglichkeiten, Frage der endgültigen Erstellung der kompletten Netzbeschilderung noch nicht geklärt.
Folgerungen für die Handlungsempfehlungen	Vereinheitlichung der Radverkehrswegweisung auf europäischer Ebene vonnöten (Notwendigkeit und Beispiel Münsterland-Niederlande). Standardisierte Ausstattung für Reparaturen, verbunden mit einer Plakete, die auf die Erwünschtheit von Fahrradfahrern hinweist. Für Hin-/Rückfahrten oder Pannen zentrale Mobilitätsdienstleistungen abrufbar.

4.2 Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der Beschreibung der Planbeispiele

Mit Hilfe der Planbeispiele konnte die konkrete Arbeitsanweisung für die Hypothesenprüfung an der realen Planungspraxis (Absch. 2.4.8) abgearbeitet werden. Die Planbeispiele berücksichtigten alle Prüfungsaufträge, die aus den Konfliktfeldern generiert worden sind, wodurch die wesentlichen Informationen für die Entwicklung der Handlungsempfehlungen gesammelt werden konnten. Die Beschreibung der Planbeispiele spiegelt deutlich die Heterogenität des Themenfeldes wieder. Es besteht keine Gleichrangigkeit der Beispiele, da teilweise sehr positive Beispiele analysiert werden konnten, teilweise die Beispiele in der Rückschau aber auch eher dazu dienen, Defizite aufzuzeigen. Aus den ausgewerteten Dokumenten konnten die Strukturen des jeweiligen Planungsansatzes analysiert werden, aus denen die generalisierten Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden. Eine detaillierte Analysetiefe war bei der Bearbeitung der Fallbeispiele nicht möglich, wodurch insbesondere eine genaue und sichere Schwachstellenermittlung unterbleiben musste. Die sich aus der Beschreibung der jeweiligen Beispiele ergebenden Ansätze für die Handlungsempfehlungen sind am Ende eines jeden Beispiels ausführlich dokumentiert (vgl. Anhang).

Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Beschreibung der Planbeispiele lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Am wirksamsten kommt umweltverträgliche Erholungsvorsorge dort zum Tragen, wo sie in Konzepte integriert ist, die eine ganzheitliche nachhaltige Entwicklung auch in anderen Handlungsfeldern (Land- und Forstwirtschaft, Verkehr, Siedlungsentwicklung, Tourismus etc.) anstreben. Mit einer entsprechenden Förderpolitik (z.B. prioritäre Förderung integrierter Entwicklungskonzepte) kann die Effektivität des Fördermitteleinsatzes gesteigert und Synergieeffekte gebündelt werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9).
- Planungen für eine umweltverträgliche Erholung setzen Informationen über den gegenwärtigen Zustand von Natur und Landschaft voraus. Diese Daten bereitzustellen ist Aufgabe der Landschaftsplanung. Eine funktionierende Landschaftsplanung und deren Realisierung und Umsetzung auf allen Planungsebenen ist Dreh- und Angelpunkt nachhaltiger Erholungsvorsorge (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7: fehlende örtliche Landschaftsplanung, Primärintegration auf regionaler Ebene). Umweltverträgliche Erholung ist nur dort möglich, wo ihre Voraussetzungen nicht durch anderweitige Nutzungsansprüche beeinträchtigt werden. Erforderlich ist daher eine wirksame Steuerung des Belangs „Freizeit und Erholung“ auf allen Ebenen der räumlichen Planung.
- Positiv wirkt sich die Förderung grenzüberschreitender regionaler/interkommunaler und fachübergreifender Kooperationsformen von staatlichen und kommunalen Entscheidungsträgern bei der Flächenplanung, der informellen Planung und der

Realisierung im Bereich der Umwelt- und Raumplanung aus. Durch eine Orientierung der Entwicklungsplanung an naturräumlichen Grenzen ist eine ganzheitliche Betrachtung der Problemzusammenhänge einfacher möglich (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.1, 4.1.3, 4.1.2, 4.1.6, 4.1.12 und 4.1.15).

- Die Festlegung von Entwicklungszielen einer Region wird durch abgestimmte nachhaltig orientierte Leitbilder gefördert (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.14 und 4.1.15).
- Durch die Kopplung der Vergabe von Fördermaßnahmen an eine umfassend, nachhaltig angelegte konkrete Entwicklungsplanung kann die Festlegung von Entwicklungszielen in einer Region forciert werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.15).
- Die Umsetzung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge kann durch die Integration eines „regionalen Ausgleichsflächenpools“ bzw. eines „regionalen Ökokontos“ unterstützt werden, dem die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe im regionalen Zusammenhang entnommen würden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.6 und 4.1.12).
- Wenn die Landschaftsplanung unter umfassender und frühzeitiger Teilnahme von Sport- und Naturschutzverbänden eine Entwicklung tragfähiger Zonierungs- und Lenkungskonzepte der Landschaft in Bereiche unterschiedlicher Nutzungsintensität vornimmt und planerisch verankert, lassen sich Konflikte vermeiden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.8).
- Mehr Planungssicherheit an die Erstellung von Entwicklungskonzepten bringt die Verknüpfung vorgeschalteter Modellprojekte (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.2).
- Die Durchführung einer nachhaltigen Synthese der divergierenden Nutzungsansprüche zwischen Naturschutz und Erholung in Naturparks kann durch eine Erweiterung des gesetzlichen Auftrages und der jeweiligen Naturparkverordnung erfolgen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.5).
- Die planerische Festsetzung von Kapazitätsgrenzen in Tourismusgebieten hilft, Überlastungserscheinungen zu vermeiden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.16).
- Durch eine Stärkung der in die Abwägung einzubeziehenden ökologischen Sachgüter im UVPG kann dem Vorsorgeaspekt bei der Planung von großflächigen Freizeit- und Fremdenverkehrseinrichtungen entsprochen werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.17).
- Durch eine verbindliche Prüfung von Standortalternativen bei der Planung von Freizeitanlagen kann gewährleistet werden, dass der aus naturschutzrechtlichen Gründen unbedenklichste Standort in der Region gewählt wird (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.17).
- Informelle Planungsinstrumente erweisen sich u.a. dort als sinnvoll, wo offenkundige Defizite formeller Planungen nicht kurzfristig auszuräumen sind (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.7), sofern sie eine ausreichende Akzeptanz bei den Adressaten der Planung erzielen.

- Mit einer Legitimationserweiterung und Akzeptanzvergrößerung von informellen Planungsinstrumenten (Entwicklungskonzepten, Tourismussteitbildern) durch einen intensiven und frühzeitigen Mitwirkungsgrad der Fachakteure in sämtlichen Planungsstufen kann eine Verankerung von Entwicklungs- und Tourismuskonzeptionen in Plänen und Gesetzen auf Landesebene sowie in Regionalplänen besser realisiert werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.1 und 4.1.2).
- Eine umfassende und frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung fördert deren Identifikation und Integration mit räumlicher bzw. in räumliche Planung (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.15).
- Bei der Realisierung von Konzepten zur umweltverträglichen Erholungsvorsorge spielen nicht nur die planerischen Rahmenbedingungen eine maßgebliche Rolle; vielmehr ist es von besonderer Bedeutung, einen möglichst weiten Kreis der in diesem Handlungsfeld relevanten Akteure (Behörden, private und öffentliche Institutionen und Organisationen, Interessenvertretungen, Einzelpersonen) frühzeitig in die Planung und Umsetzung dieser Konzepte einzubinden. Dies ist u.a. deshalb erforderlich, weil derartige Konzepte nicht sektoraler, sondern ganzheitlicher Lösungsansätze und vernetzter Strukturen bedürfen und die existierenden Behördenstrukturen hierfür i.d.R. nicht flexibel genug sind. Als Stichworte sind hier anzuführen: Endogene Entwicklungskonzepte (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4 und 4.1.9), dialogorientierte Planungs- und Umsetzungsverfahren (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.9) und Konsensorientierung, Förderung von Akzeptanz (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4 und 4.1.9).
- Auf kommunaler Ebene eignet sich das Handlungsfeld Freizeit und Erholung in besonderem Maße für die Entwicklung konkreter Handlungsansätze und Projekte im Rahmen Lokaler Agenda 21-Prozesse (Verknüpfung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte).
- Wettbewerbe (z.B. Wettbewerb „Regionen der Zukunft“) mobilisieren Kräfte und Potenziale zur Entwicklung vorbildlicher Lösungen auch im Bereich der Erholungsvorsorge. Im Sinne des „best practice“-Gedankens sind sie besonders geeignet, die Verbreitung nachahmenswerter Beispiele zu fördern (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.9). Ebenfalls in diesem Sinne sollten Biosphärenreservate und Naturparke in besonderem Maße eine Vorbildfunktion bei der Verknüpfung wirtschaftlicher Tätigkeit und umweltverträglicher Nutzung der Kulturlandschaft wahrnehmen. Im Rahmen entsprechender Öffentlichkeitsarbeit müssten sie auch den Besuchern erforderliche Einschränkungen als Beleg einer besonderen naturräumlichen Ausstattung nahe bringen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4 und 4.1.7).
- Umweltverträgliche Erholungsvorsorge im Sektor Verkehr ist i.d.R. verknüpft mit Fragen des sanften Tourismus. Beginnend mit einer vergünstigten Urlaubsreise ist der Ansatz eines möglichst autofreien Urlaubs auf kommunaler Ebene durch ein Freizeitbusnetz fortzuführen, dass die Bedürfnisse der Tagesausflügler wie der Touristen befriedigt. Touristische Regionen können durch Strassensperrungen vom motorisierten Individualverkehr befreit werden. Motorisierte Erreichbarkeit ist dann durch optimierte, tariflich verbilligte Fahrmöglichkeiten im öffentlichen Verkehr sicherzustellen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.18 und 4.1.19).

- Zur Förderung eines autofreien Fahrradurlaubs sind Komplettpakete und spezielle Übernachtungsmöglichkeiten erforderlich. Für touristische Radrouten ist bundesweit eine einheitliche und deutliche Beschilderung notwendig, die auch der Wohnbevölkerung zugute kommt. Generell tragen derartige Urlaubsangebote in besonderem Maße zur Umweltentlastung und damit zur verkehrlichen Erholungsvorsorge bei (vgl. Planbeispiel Absch.4.1.18 und 4.1.19).

5. Handlungsempfehlungen für eine stärkere Implementierung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in die räumliche Planung

Die in diesem Forschungsvorhaben erstellten Analysen und Bewertungen führen zu Folgerungen, die in diesem Kapitel als **Handlungsempfehlungen** herausgearbeitet werden. Diese Empfehlungen sollen insgesamt zu einer **sachgerechten Implementierung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge in die räumliche Planung** beitragen. Dabei geht es einerseits um grundsätzliche übergeordnete Aspekte, andererseits um Lösungsansätze für die Konflikte zwischen Erholungsvorsorge und anderen wichtigen Nutzungsansprüchen.

Als grundlegend werden dabei die Fragen nach der Zweckdienlichkeit einer eigenständigen raumbedeutsamen Fachplanung Erholungsvorsorge, das Problem der Sozialisierung von Grund und Boden für Zwecke von Freizeit und Erholung sowie die in der Raumordnung des Bundes und der Länder bzw. in der bundesrechtlichen Kompetenz des Bodenrechtes liegenden Potenziale zur Stärkung der Belange von Freizeit und Erholung eingeordnet.

Die in diesem Kapitel zusammengestellten Lösungsansätze hinsichtlich der mit einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge konfligierenden Nutzungsansprüche sind auf die in Kapitel 2 analysierten Konfliktfelder ausgerichtet, die die Komplexität des Problemfeldes verdeutlichen. Diese sind wie folgt im Abschnitt 5.2 gegliedert:

- Landschaft
- Land- und Forstwirtschaft
- Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich
- Siedlungsentwicklung
- Tourismus
- Verkehr
- Naturrisiken.

Da es sich um sektorale Konflikte handelt, müssen auch die Handlungsempfehlungen sektoral ausgerichtet werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, auch funktionale Hand-

lungsempfehlungen aus dem Text ableiten zu können. Daher wird innerhalb der Konfliktfelder folgende Struktur gebildet, die es dem Leser ermöglichen sollen, klare Vorschläge für einzelne Handlungsebenen zu erkennen:

5. Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen
6. Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente
7. Änderung des Förderinstrumentariums
8. Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge
9. Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen
10. Beeinflussung von Verhaltensweisen.

Ziel der Handlungsempfehlungen ist es, nicht nur den Vorgaben einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge (vgl. Absch. 1.2) zu entsprechen und deren Berücksichtigung im Planungsprozess zu optimieren, sondern als weiter gehendes Ziel im Sinne der Leitvorstellung des § 1 Abs. 2 ROG die notwendigen Folgerungen für eine **nachhaltige Erholungsvorsorge** zu formulieren. Da das Nachhaltigkeitsprinzip einer räumlichen Entwicklung im Sinne der Raumordnung erst 1998 eingeführt wurde, kann es nicht Gegenstand einer Analyse der gegenwärtigen Planungspraxis sein. Da die Inhalte der umweltverträglichen Erholungsvorsorge nicht ausreichend auf das Verursacher-, Kooperations-, Vorsorge- und Vermeidungsprinzip der Umweltpolitik ausgerichtet sind, sind die Handlungsempfehlungen auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung hin zu formulieren.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung basiert auf einer dauerhaft erhaltenden Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen durch den Menschen. Die ökonomische Produktion hat sich an der natürlichen, ökosystemaren Reproduktion zu orientieren. Erforderlich ist eine quantitative und auch qualitative Substanzerhaltung der natürlichen Potenziale. Das Prinzip der (wirtschaftlichen) Substanzerhaltung ist in der betriebswirtschaftlichen Praxis eine Selbstverständlichkeit, bei der Nutzung des Naturkapitals wird es allerdings nicht hinreichend verfolgt.

Das Umweltgutachten 1998 (SRU 1998, S. 338) geht von einer „dauerhaft umweltgerechten Freizeitentwicklung“ aus, der Umweltbericht 1998 (*Deutscher Bundestag* 1998a, S. 186) von einer „umweltgerechten Erholungsvorsorge“. Es erscheint sinnvoll diese Terminologie aufzugreifen und an Stelle des Begriffs „umweltverträglich“ auf Grund der offensichtlich nicht ausreichenden Integration der Aspekte der Vorsorge und der Nachhaltigkeit für das künftige Planungshandeln den Begriff der „nachhaltigen Erholungsvorsorge“ zu Grunde zu legen.

Eine „**nachhaltige Erholungsvorsorge**“ gewährleistet, dass dauerhaft die freiraumbezogenen Grundlagen und infrastrukturellen Voraussetzungen für Freizeit und Erholung umweltgerecht und sozialverträglich gesichert und entwickelt werden.

Als Bestandteil einer nachhaltigen Raumentwicklung hat die nachhaltige Erholungsvorsorge die Erfordernisse der Raumordnung und der Landschaftsplanung wie die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes als auch die Sicherung geeigneter Gebiete und Standorte für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport zu beachten und die Rahmenbedingungen für die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an Freizeit und Erholung sicherzustellen.

5.1 Grundsätzliche übergeordnete Handlungsempfehlungen

5.1.1 Stärkung der Landschaftsplanung versus Institutionalisierung einer Fachplanung Erholungsvorsorge

Angesichts der unstrittigen Anerkennung von Freizeit und Erholung als Daseinsgrundfunktion erhebt sich die Frage, inwieweit die Einrichtung einer eigenständigen Fachplanung „Erholungsvorsorge“ geboten ist. Analog zu den übrigen Daseinsgrundfunktionen könnte eine derartige Fachplanung vom Grundsatz her die Erfordernisse von Freizeit und Erholung umfassend zur Geltung bringen. Diesem hypothetischen Vorteil stehen jedoch eine Reihe negativer Argumente gegenüber.

Freizeit, Erholung und auch der Sport sind rechtlich und materiell derart intensiv in wichtigen Politikfeldern verankert (Sozial-, Jugend-, Familienpolitik, Naturschutzpolitik, Raumordnungspolitik, z.T. auch Verkehrs- und regionale Wirtschaftspolitik), dass eine Herauslösung und Zusammenführung zu einer eigenständigen neuen Fachpolitik nicht zu vertreten ist. Hierdurch würde die Erholungsvorsorge institutionell an ihrer Querschnittsorientierung verlieren, was insgesamt einen Verlust an politischem Gewicht bedeuten würde. Es bestünde die Gefahr der Verselbstständigung zu einer relativ unbedeutenden Fachplanung und die der Überreglementierung in einem der letzten selbstbestimmten Lebensbereiche. Im Übrigen ist in einer Zeit der Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben von fehlender gesellschaftspolitischer Akzeptanz gegenüber der Institutionalisierung zusätzlicher Planungen auszugehen. Deshalb kann

das Votum nur für die Beibehaltung der politisch-administrativen und fachlichen Zuständigkeiten für Freizeit und Erholung in der bestehenden Breite sowie darüber hinaus in einer Stärkung der Landschaftsplanung lauten, indem den Belangen der Erholungsvorsorge zukünftig ein stärkeres Gewicht beizumessen ist (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.7).

Dabei spielt für die wirksame Umsetzung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege, und damit auch die einer nachhaltigen Erholungsvorsorge, die **Eigenständigkeit der Landschaftsplanung auf allen Ebenen** der räumlichen Gesamtplanung eine grundlegende Voraussetzung. Eine bundesweit einheitliche Integrationsform der Ziele der Landschaftsplanung in die räumliche Gesamtplanung über die **Sekundärintegration** sollte angestrebt werden, nicht nur um die fachlichen Ziele einer nachhaltigen Erholungsvorsorge in ihrer Gesamtheit darzustellen und in den Abwägungsprozess als „Fachprogramm“ einzubringen, sondern um auch die Nachvollziehbarkeit des Abwägungsprozesses bei der Aufstellung von Plänen und Programmen der räumlichen Gesamtplanung zu gewährleisten.

Die Notwendigkeit der Stärkung der Landschaftsplanung wird deutlich, wenn man die derzeitigen im BNatSchG verankerten Rahmenbedingungen für die Aufstellung von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen betrachtet. Der Stellenwert der Landschaftsplanung würde auch gestärkt, wenn sie sich vermehrt ihren Aufgaben positiver Entwicklungskonzeptionen widmen würde, da sie nicht ganz zu unrecht oft als Negativplanung kritisiert wird.

Eine durchgängig festgelegte **Dreistufigkeit der Landschaftsplanung**, entsprechend dem System der räumlichen Gesamtplanung, ist nicht verbindlich verankert. Eine **Aufstellungsverpflichtung** für örtliche Landschaftspläne besteht nicht. Wesentliche Voraussetzung für eine Stärkung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in der räumlichen Planung wird aber sein, die Verbindlichkeit einer **flächendeckenden Landschaftsplanung** im Naturschutzrecht zu verankern. Eine Aufstellungsverpflichtung würde durch die Streichung der einschränkenden Formulierung von „soweit erforderlich“ in § 6 Abs. 1 BNatSchG erreicht.

Darüber hinaus ist für die Aufstellung von Planwerken der Landschaftsplanung kein **Aufstellungszeitraum** durch den Gesetzgeber festgelegt worden. Erforderlich ist dabei eine Verpflichtung zur **Fortschreibung der Landschaftsplanung** bei wesentlichen Änderungen der räumlichen Gesamtplanung, damit auf diese reagiert werden kann. Durch eine inhaltliche und zeitliche **Flexibilisierung der Landschaftsplanung** kann

sie auf die sich rasch wandelnden Erholungsbedürfnisse in der freien Landschaft antworten (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7).

Die **Koordination der Aufstellungsverfahren** der Planwerke der Landschaftsplanung mit denen der Pläne der räumlichen Gesamtplanung ist ebenfalls nicht reglementiert. Ebenso wenig hat der Gesetzgeber die **Integrationsform** der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in die räumliche Gesamtplanung bestimmt.

Die hier aufgeführten Verfahrensdefizite bezüglich der Aufstellung der Planwerke sowie der Integration der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege erfordern eine Stärkung der Position der Landschaftsplanung, um damit gleichzeitig - bei einer integrierten nachhaltigen Erholungsvorsorge - dieser zu einer stärkeren Wirksamkeit zu verhelfen. Hierzu sind die erforderlichen rechtlichen **Voraussetzungen durch die Änderung des BNatSchG** zu schaffen.

Konkret könnte dies u.a. bedeuten, dass ein „**sektoraler Fachbeitrag Erholungsvorsorge**“, der integrativer Bestandteil der Planungsinstrumente der Landschaftsplanung auf allen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung sein sollte, eingeführt wird (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.4 und 4.1.7). Dieser Fachbeitrag sollte in einem ersten Schritt die Ziele und Maßnahmen einer nachhaltigen Erholungsvorsorge nachvollziehbar in einem eigenständigen „Baustein“ darstellen, und in einem zweiten Schritt die Integration der für erforderlich und geeignet erachteten Aussagen in das jeweilige Instrument der Landschaftsplanung und die dabei erfolgte Abwägung mit den anderen Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege dokumentieren.

Der derzeit unzureichenden Berücksichtigung der Belange der Erholungsvorsorge sollte durch die Erarbeitung einer qualifizierten **Rahmenrichtlinie zur Aufstellung von Landschaftsplänen** in der die Mindestinhalte des örtlichen Landschaftsplans bezüglich einer nachhaltigen Erholungsvorsorge festgelegt sind, entgegen gewirkt werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7). Damit verknüpft werden sollten Vorgaben, die das Aufstellungsverfahren stärker reglementieren, um die genannten Defizite abzubauen.

5.1.2 Sozialisierung von Grund und Boden

Eine nachhaltige Erholungsvorsorge ist auf Grund ihrer Raumbedeutsamkeit im Sinne des § 3 Nr. 6 ROG in besonderem Maße von der Beachtung der verfassungsrechtlich normierten sozial-ethischen Eigentumsbindung des Grund und Bodens abhängig. Dieser Sozialfunktion des Eigentums steht die ebenfalls durch die Verfassung geschützte Individualfunktion, also die individuelle Herrschaftsbefugnis über den Grund und Boden

gegenüber. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 sowie der an den Gesetzgeber gerichtete Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 über den Inhalt und die Schranken des Eigentums und auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 werden vom Bundesverfassungsgericht in einen unlösbaren Zusammenhang gestellt. Keiner dieser Faktoren darf über Gebühr verkürzt werden; vielmehr müssen alle zu einem „verhältnismäßigen Ausgleich“ gebracht werden (BVerfG 50, 290).

Die Entwicklung der politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse hat in Deutschland eine Überbetonung materieller Werte zur Entsolidarisierung und Überindividualisierung sowie zum Verlust tradierter ethischer Werte geführt. Als Folge dieser bedrohlichen Prozesse gewinnt die Individualfunktion des Grund und Bodens zunehmend an Dominanz gegenüber seiner Sozialfunktion. Dies bedeutet letztendlich auch eine Belastung für die Durchsetzung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge mit ihrem raumordnungsrechtlichen Auftrag zur Sicherung geeigneter Gebiete und Standorte für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport. Von daher ist es nicht nur im Sinne einer zukunftsfähigen Raumordnungspolitik, sondern auch einer nachhaltigen Erholungsvorsorge dringend geboten, sämtliche Möglichkeiten des Grundgesetzes und der entsprechenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes auszuschöpfen (insbesondere BVerfG 20, 351; 21, 37 sowie 42, 263), um eine angemessene Beachtung der Sozialpflichtigkeit des Grund und Bodens innerhalb der raumplanerischen Entscheidungsprozesse durchzusetzen. Dies bedeutet, dass jetzt nach Einführung des Prinzips der nachhaltigen Raum- und Stadtentwicklung in das deutsche Planungsrecht die zahlreichen Reformvorschläge der Vergangenheit für ein soziales Bodenrecht (z.B. Kommission für die Bodenrechtsreform der SPD 1972, Gemeinsames Memorandum über die soziale Ordnung des Baubodenrechts der beiden großen Kirchen 1973) erneut zu diskutieren und in die politischen Entscheidungsprozesse einzubringen sind. Dieses gilt insbesondere für die Fortentwicklung des Erbbaurechtes und die strategische Operationalisierung der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG und der Sozialisierung nach Art. 15 GG (vgl. *Turowski* 1998, S. 41).

Von bisher nicht hinreichend beachteter Tragweite sind die in unterschiedlich weit gehender Form in den Naturschutzgesetzen der Länder vorgesehenen Möglichkeiten der Enteignung für Zwecke der Erholung. Für die Verwirklichung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge ist es förderlich, diese Regelungen zwischen den Ländern abzustimmen und für eine Anwendung instrumentell vorzubereiten.

5.1.3 Empfehlungen für die Bundesraumordnung

Die Analysen und Bewertungen im Rahmen dieses Forschungsvorhabens führen zu der Erkenntnis, dass unter Beachtung der verfassungsgemäßen föderativen Kompetenzverteilung im Bereich der Raumplanung auf der Ebene des Bundes einschließlich der raumordnerischen Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Ministerkonferenz für Raumordnung keine grundsätzlichen Defizite in der Wahrnehmung einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge bestehen.

So hat der Bund die Sicherung geeigneter Gebiete und Standorte für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport als Grundsatz der Raumordnung im Raumordnungsgesetz festgelegt. In Verbindung mit der als Planungs- und Abwägungsmaxime in das neugefasste Raumordnungsgesetz aufgenommenen Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung sind damit hinreichende bundesrechtliche Rahmenseetzungen für alle raumbedeutsamen Planungsträger gegeben, um eine nachhaltige Erholungsvorsorge in Deutschland konzeptionell auszugestalten und zu verwirklichen.

Freizeit und Erholung sind darüber hinaus integrale Bestandteile der raumordnungspolitischen Arbeit der Ministerkonferenz für Raumordnung sowie der Forschungsarbeit des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Freizeit und Erholung sind auch regelmäßig Gegenstand der dem Bundestag vorzulegenden Raumordnungsberichte des Bundes.

Von großer planungspolitischer Bedeutung ist die Normierung von Freizeit und Erholung als zu berücksichtigender Belang bei der Aufstellung der Bauleitpläne.

Mit der Aufnahme von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen Freizeitanlagen in die Raumordnungsverordnung hat die Bundesregierung sichergestellt, dass für derartige Planungen und Maßnahmen Raumordnungsverfahren durchgeführt werden, wenn diese im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben.

Trotz dieser positiven Gesamtwertung bestehen auf der Ebene des Bundes und der Bund-Länder-Zusammenarbeit Potenziale zur Stärkung der Erholungsvorsorge insbesondere im Hinblick auf die zunehmenden Erfordernisse der Umweltverträglichkeit. Diese lassen sich wie folgt als Handlungsempfehlungen zusammenfassen:

- Einbringen der sozial- und umweltpolitischen Leitziele zur Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung gemäß Abbildung 10 (siehe S. 119) sowie des rahmensetzenden Zielsystems einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge gemäß Abbil-

dung 11 (siehe S. 121) in die weiteren Arbeiten zur Konkretisierung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes auf der Ebene der europäischen Raumordnung.

- Nutzung des neuen informellen Instrumentes „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes und von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ gem. § 18 ROG auch zur Formulierung von rahmensetzenden Aussagen zur nachhaltigen Erholungsvorsorge.
- Normierung der in § 7 ROG aufgeführten fakultativen Festlegungen als obligatorische Mindestinhalte der Raumordnungspläne der Länder (einschl. Vorrang-, Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete).
- Weiterentwicklung des Raumordnungsberichtes als Evaluierungsinstrument der Bundesraumordnung unter Einbeziehung entsprechender Wertungen zur nachhaltigen Erholungsvorsorge, ausgerichtet an den Leitzielen der Abbildung 10 sowie des rahmensetzenden Zielsystemes der Abbildung 11.

5.1.4 Empfehlungen für die Landes- und Regionalplanung

Die im Kapitel 3 durchgeführten Analysen und Bewertungen zeigen im Ergebnis, dass die Länder die raumordnerischen Rahmensetzungen und Vorgaben des Bundes hinreichend durch ihre Landes- und Regionalplanung umgesetzt haben. So haben die Länder umfangreiche und weit reichende Ziele der Raumordnung zur umweltverträglichen Erholungsvorsorge einerseits textlich, andererseits auch zeichnerisch durch Ausweisung entsprechender Gebiete und Standorte festgelegt. Dennoch bestehen wie auf der Ebene des Bundes auch bei den Ländern Potenziale, die es zu nutzen gilt. Hier sind insbesondere in zusammengefasster Form folgende Handlungsempfehlungen zu benennen:

- Harmonisierung der raumordnerischen Begriffe, Planungselemente und Instrumente zwischen den Ländern durch entsprechende Aktivitäten innerhalb der Ministerkonferenz für Raumordnung sowie innerhalb der einzelnen Länder durch entsprechende Vorschriften für die Regionalplanung. Dabei sollte auf eine klare Differenzierung der raumordnerischen Erfordernisse in eine sozialpolitisch begründete Erholungsvorsorge einerseits sowie in einen wirtschaftspolitisch determinierten Fremdenverkehr andererseits hingewirkt werden.
- Konsequente Anwendung der landesplanungsrechtlichen Einwirkungen auf die Bauleitplanung in Form von Anpassungsverfahren oder Planungsgeboten, um die Erfüllung von Planungs- und Anpassungspflichten der Gemeinden sicherzustellen. Dadurch kann eine Gemeinde gezwungen werden, auf Grund raumordnerischer Erfordernisse - u.a. auch hinsichtlich einer nachhaltigen Erholungsvorsorge - einen Bauleitplan aufzustellen oder einen bestehenden Bauleitplan zu ändern.
- Unverzögliche Umsetzung des neugefassten ROG durch entsprechende Anpassung der Landesplanungsgesetze unter besonderer Berücksichtigung der allge-

meinen Vorschriften über Raumordnungspläne gem. § 7 sowie der Verwirklichung der Raumordnungspläne gem. § 13 ROG. Dies gilt v.a. für die Verpflichtung nach § 7 Abs. 3 ROG zur Integration von Fachplanungen, die sich aus der Natur der Sache heraus auch auf die raumbedeutsamen Erfordernisse der nachhaltigen Erholungsvorsorge erstreckt. Darüber hinaus sollten die Länder prüfen, inwieweit die Ermächtigung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG zur Aufstellung von sachlichen Teilplänen auch zur planerischen Steuerung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge genutzt werden kann.

- Verstärkte Erstellung bzw. Initiierung regionaler Entwicklungskonzepte gemäß § 13 Satz 3 ROG als neue informelle Instrumente auch zur Verwirklichung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9 und 4.1.13).

5.1.5 Empfehlungen für das Verhältnis von Raumordnung zu den privilegierten Fachplanungen

Ein grundsätzliches Problem bei der Implementierung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge besteht in der mangelnden Koordination der Aktivitäten der einzelnen Planungsträger. Vielfach entziehen sich privilegierte Fachplanungsträger (z.B. die Verkehrsplanung) geradezu einer Koordination, wie sie § 14 ROG fordert. Neben organisationsrechtlichen Problemen (Stichwort: Versäulung von Sonderverwaltungen) ist dafür auch ein mangelnder politischer Wille verantwortlich.

Von ihrem Wesen her ist für die Koordination die übergeordnete und überfachliche Raumordnung gefragt, womit bestimmte fachliche Gesichtspunkte nicht vorherrschend sind, sondern aufeinander abgestimmt und zu einem Ausgleich geführt werden. Eine ihrer wesentlichen Aufgaben ist die Koordination von Fachplanungen, soweit diese raumrelevante Planungen oder Maßnahmen betreiben.

Raumordnung hat dabei jedoch nicht die Aufgabe, fachliche Belange eigenständig zu formulieren. Sie hat fachlich vorgegebene Belange zu ermitteln und sie dabei hinzunehmen. Insofern entspricht die Raumordnung der Stufe der Ermittlung der Belange der Bauleitplanung. Erst in der zweiten Stufe erfolgt die räumliche Umsetzung der gegebenen Belange in einer ausgleichenden Abwägungsentscheidung. Das Ziel besteht in einer Optimierung der Raumnutzung. Nur die raumorientierte räumliche Gesamtplanung kann dabei flächenhaft zu berücksichtigende Belange wie eine nachhaltige Erholungsvorsorge ausreichend würdigen.

Auf regionaler Ebene ist das Verhältnis zwischen den Planungsträgern eindeutig geregelt: Regionalplanung mit ihrem übergeordneten, fachplanungskoordinierenden Anspruch geht Fachplanungen i.d.R. vor. So spricht § 4 Abs. 1 ROG davon, dass „Ziele

der Raumordnung (...) von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten sind. Dies gilt auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen (dieser) öffentlichen Stellen.“

Dies gilt aber nicht für die Fälle, in denen die Fachplanungsträger wie die Verkehrsplanung sich selber auf gesetzliche Bestimmungen wie einen Landesstraßenbedarfsplan berufen können oder aber die Planungen auf Grund eines Bundesgesetzes (Bundesstraßenbedarfsplan) erfolgen. Bekanntlich endet die Befugnis der Länder rechtliche Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (unter die nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der Straßenverkehr fällt) zu erlassen, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

In diesen Fällen muss eine Koordination im Rahmen einer Abwägungsentscheidung auf (bundes-)politischer Ebene erfolgen, diese darf nicht der administrativen Ebene überlassen bleiben, deren rechtsstaatliche und demokratische Legitimation dazu nicht ausreichend ist.

Ein Weg, diese Koordination in feste Bahnen zu lenken, bestünde in der Formulierung von Leitbildern der Raumordnung zu einzelnen Themenfeldern (etwa zum Verkehr), die im Kabinett abgestimmt werden müssten und das betreffende Ministerium in seinen raumrelevanten Entscheidungen binden würde.

5.1.6 Empfehlungen für die Bauleitplanung

Da an anderer Stelle (Kap. 5.2) konkrete Empfehlungen hinsichtlich einzelner Planinstrumente und ihrer Anwendung erfolgen, obliegt es diesem Abschnitt, die grundsätzliche Ausgestaltung der Bauleitplanung zu diskutieren. Dies geschieht v.a. im Hinblick auf Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit.

Ist die Gesellschaft als solche (bzw. der Bund) an einer umweltorientierten Erholungsvorsorge interessiert, muss Einfluss auf die Instanz genommen werden, die letztendlich für die (Boden-)Nutzung des Raumes maßgeblich verantwortlich ist, nämlich die kommunale Bauleitplanung. Da die Kommunen ihre Planungshoheit im Rahmen der (Bundes-)gesetze ausüben, muss der Bund den Kommunen über den hier relevanten Normenkatalog, das BauGB bzw. die konkretisierenden Rechtsverordnung BauNVO entsprechende Vorgaben machen. Zunächst müssen die Grundnormen des § 1 Abs. 5 BauGB entsprechend ausgestaltet werden. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsgedankens in BauGB (§ 1 Abs. 5) und ROG (§ 1 Abs. 2) ist die Richtung bereits einge-

schlagen worden. Sodann sind die Grundnormen durch Gesetzesnormen (Ergänzungsnormen der §§ 5 und 9 BauGB) entsprechend auszufüllen. Vorstellbar wäre hier analog zur Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB eine vergleichbare Regelung für den Erhalt der Kulturlandschaft als Erholungsraum. Auf diese Art und Weise könnte eine Entwicklung im genannten Sinne im konkreten Einzelfall über das heute zulässige Maß hinaus gefördert, bzw. die entsprechenden Abwägungsbelange stärker gewichtet werden. Dies darf aber nicht soweit gehen, dass den Kommunen keine Gestaltungsfreiheit mehr bleiben würde oder die grundgesetzlich garantierte Baufreiheit bis zu einem faktischen Bauverbot beschränkt werden würde.

Im Grunde hängt eine Bauleitplanung, die sich an Zielen einer umweltorientierten Erholungsvorsorge orientiert, letztendlich aber mehr von der individuellen „Planungskultur“ in den Gemeinden, dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort, als von aktuellen rechtlichen Regelungen ab. Daher gilt es diese Planungskultur, etwa über die Vorgabe „Guter Beispiele“, zu beeinflussen (vgl. Kap. 4). Kommunen lassen sich davon eher beeindrucken, als wenn ihnen von oben, also der Regionalplanung, Vorgaben gemacht werden oder Wissenschaftler Vorschläge machen, die wenig mit der Realität gemein haben. Man muss aber wissen, dass selbst nach der Entwicklung „vernünftiger“ Handlungsempfehlungen auch unter ansonsten völlig vergleichbaren Bedingungen diese Ansätze in der einen Kommune akzeptiert werden und in einer anderen nicht, weil z.B. lokale Vorentscheider nicht einbezogen wurden oder um Zustimmung gefragt worden sind.

Führt auch das oben beschriebene Einwirken auf das kommunale Handeln nicht dazu, dass die Kommunen Aspekte der Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit im Allgemeinen und bei der Erholungsvorsorge im Speziellen ausreichend gewichten, muss der kommunale Spielraum bei der Flächenausweisung eingeschränkt werden. Dies kann zunächst über genauere Vorgaben der Regionalplanung, d.h. sachlich und räumlich konkretisierte Ziele der Raumordnung erfolgen, die quantitativ und qualitativ genaue Vorgaben machen, in welcher Größenordnung Kommunen Siedlungsflächen neu ausweisen dürfen (vgl. Absch. 5.1.3). Dies praktizieren bereits Nordrhein-Westfalen und Hessen, könnte aber auch in § 7 ROG bundeseinheitlich vorgeben werden.

Sollte auch dieser Weg erfolglos bleiben und eine ausreichende Gewichtung der Aspekte von Nachhaltigkeit und Erholungsvorsorge nicht erreicht werden können, müsste über die generelle Kompetenzzuordnung der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene nachgedacht werden.

Träger der Bauleitplanung sind die Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaft. Eine Übertragung der Flächennutzungsplanung auf eine interkommunale Ebene muss sich an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG messen lassen, der die Unverletzlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung garantiert. Den Kommunen wurde die Planungshoheit, d.h. das Recht auf Aufstellung von örtlichen Bauleitplänen (§ 2 Abs. 1 BauGB), übertragen. Allerdings ist nicht die komplette Bauleitplanung dem so genannten Kern der Selbstverwaltung zuzurechnen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Flächennutzungsplanung als vorbereitende Planung dem Kompetenztitel „Bodenrecht“ nur mit der ausdrücklichen Einschränkung unterstellt, soweit „dies eine notwendige Voraussetzung für die richtige Erfüllung der der Ortsstufe gestellten Verwaltungsaufgaben auf dem bauplanerischen Sektor“ darstellt (BVerfG 3, 407, 424). In der Sache handelt es sich bei der Flächennutzungsplanung um die unterste Stufe der Raumordnung, deren Übertragung auf die örtliche Ebene erfolgt ist, weil die Erstellung eines Flächennutzungsplanes vom Gesetzgeber als eine rein örtliche Angelegenheit angesehen wurde, die keine überörtlichen Planungsimplicationen aufweist (*Heinemann* 1982, S 190).

Die mit § 2 Abs. 1 BauGB getroffene gesetzgeberische Entscheidung für eine durchgängig kommunale Planungshoheit ist im Hinblick auf die Zuständigkeit für den Flächennutzungsplan reversibel. Auf dieser Planungsebene sind die überörtlichen Verflechtungen in Verdichtungsräumen teilweise so ausgeprägt, dass eine ausschließlich kommunale Planungsträgerschaft aus dem gebotenen dynamischen Verständnis des Art. 28 Abs. 2 GG als flexible, für funktionelle Wandlungsprozesse offene Institutsleistungsgarantie heraus nicht als unabänderlich angesehen werden kann (*Schmidt-Aßmann* 1972, S. 135). Die Übertragung der vorbereitenden Bauleitplanung auf die örtliche Ebene beruht also auf einer einfachgesetzlichen Regelung, stellt mithin eine konstitutive Kompetenzzuweisung dar, die der Gesetzgeber auch wieder rückgängig machen kann (*Heinemann* 1985, S. 222).

Entscheidend für die Frage, ob die Zuständigkeiten für die Flächennutzungsplanung auch einfachgesetzlich geändert werden dürfen, ist der materielle Gehalt des Begriffes "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG bzw. ob im Fall der prinzipiellen Übertragung der Flächennutzungsplanung auf eine überörtliche Verwaltungsebene noch ein ausreichendes Maß an planerischer Autonomie der Kommune verbleibt. Im Fall horizontaler Verflechtungen oder eines gesteigerten Sachzusammenhanges mit der Planung auf überörtlicher Ebene kann von einer ausschließlichen Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nicht mehr gesprochen werden, auch wenn weiterhin örtliche Aspekte der Flächennutzungsplanung bestehen. Eine einfachgesetzliche Verlagerung ist daher in diesen Fällen als zulässig anzusehen und widerspricht der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht, weil die Aufgabe

Flächennutzungsplanung generell bei der Gemeinde verbleibt (*Groß* 1998, S. 126, *Brohm* 1989, S. 431). Allerdings muss den Kommunen ein ausreichender Gestaltungsspielraum für die Entfaltung eigener Entwicklungsvorstellungen innerhalb der verbindlichen Bauleitplanung gelassen werden.

Gegen gesetzliche Eingriffe in das Recht der Selbstverwaltung gibt Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG den Gemeinden das Recht zur Verfassungsbeschwerde. Eine tatsächliche gerichtliche Überprüfung der generellen Zuständigkeit der Gemeinden für die Flächennutzungsplanung ist bisher freilich offen geblieben, weil jeweils nur Einschränkungen bei einzelnen Gemeinden vorgenommen wurden (*Brohm* 1989, S. 431).

Im Lichte der bisherigen Ausführungen sind die aktuellen Überlegungen im Hinblick auf die Zusammenführung von Regionalplanung und Flächennutzungsplanung in einem Planotyp in Verdichtungsräumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen als verfassungskonform anzusehen (§ 9 Abs. 6 ROG), solange eine kommunale Beteiligung an Planaufstellung und Entscheidung sichergestellt ist (BGBl. I, S. 2081, 2107) vom 25.8.1997). Mithin kann der Planotyp nur in Bundesländern mit kommunal organisierten regionalen Planungsgemeinschaften zur Anwendung kommen. Die Regeldichte einer regionalen Flächennutzungsplanung, die sich an regionalen Erfordernissen auszurichten hat, lässt den Kommunen einen ausreichenden Spielraum für ihre planerische Gestaltungsfreiheit. Daher muss die Frage gestattet sein, ob ein derartiger Plan im Endeffekt mehr Vorgaben für die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung einer Kommune setzt, als dies heute Regionalpläne tun (könnten).

Die bisher skizzierte Option bewegt sich im Rahmen des rechtlich Möglichen. Ob dies auch politisch durchsetzbar ist, darf als zweifelhaft angesehen werden. Immerhin könnte der Nachweis des rechtlich Möglichen in politischen Verhandlungen als Druckmittel genutzt werden, die angestrebten Ziele auf anderem Weg zu erreichen, etwa über Freiwilligkeit oder die erwähnten Zielvorgaben der Regionalplanung.

In der wissenschaftlichen Diskussion befinden sich aber auch Überlegungen, ökonomische Anreize für ein nachhaltiges Wirtschaften in der Bauleitplanung einzuführen. Mit der Zielsetzung, den Freiflächenverbrauch zu stoppen, sollen Planungshoheit und Baufreiheit generell eingeschränkt werden (*Billing/Meurer* 1998, S. 3ff). Zur Bepreisung ökologischer Flächenleistungen sollen geeignete Eigentumsrechte definiert und Wettbewerbsbeziehungen geschaffen werden, damit sich die ökonomischen Werte ökologischer Flächenleistungen in real zu zahlenden Preisen niederschlagen. Damit würden Flächennutzungen, die ökologische Leistungen verdrängen (z.B. Bebauung, Versiegelung) gegenüber Leistungen, die bereits verbrauchte Flächen neu nutzen verteuern.

Dafür soll die gemeindliche Planungshoheit eingeschränkt werden, indem ihr das Recht auf kostenlose Nutzung der Landschaft entzogen wird. Eine Kommune kann zwar Siedlungsfläche ausweisen, muss aber noch separat zu definierende Landschaftsnutzungsrechte von einem Fond erwerben, wobei sie die Kosten an die Endnutzer weitergeben kann. Die Landschaftsnutzungsrechte sollen auf überregionaler Ebene quantitativ beschränkt werden, weil durch Zersiedelungseffekte in erster Linie Güter beeinträchtigt werden (Ökotope, Naturschutz), die überregionalen Nutzen stiften, während durch Flächeninanspruchnahme eher solche ökologischen Leistungen betroffen sind, die für einzelne Kommunen von Bedeutung sind (bioklimatische Leistungen, Grundwasserdargebotsleistungen). Mit diesem Instrumentarium sollen insgesamt Kommunen dazu angeleitet werden, nur Siedlungsflächen auszuweisen, für die sicher eine Nachfrage besteht und Eigentümer flächensparend bauen. Insoweit erscheint das Instrumentarium im Hinblick auf die Zielrichtung sinnvoll und technisch durchdacht zu sein.

Eine wesentliche Frage ist aber die Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit, die zumindest was die verbindliche Bauleitplanung angeht, die rechtliche Qualität des Bodens bestimmt und dem nicht entziehbaren Kern der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zugeordnet werden muss. Eine generelle Einschränkung der Planungshoheit um „Landschaftsnutzungsrechte“ erscheint problematisch zu sein. Es ist zwar nicht so, dass die Bebauungsplanung nicht auch in einzelnen Bezügen durch staatliche Vorgaben dirigiert werden könnte, da der Kernbereich kein gegenständlich festumrissener Aufgabenkatalog ist (*Schmidt-Aßmann* 1995, S. 20). Dennoch erscheint die, zudem zeitlich begrenzte, Verleihung von Landschaftsnutzungsrechten ein so krasser Eingriff zu sein, dass die Kernbereichsgarantie als absolute Sperre wirken würde. Eine gemeindliche Mitwirkung an allen überörtlichen Planungen und Maßnahmen mit relevanten Auswirkungen auf die Gemeinde ist im Übrigen in jedem Fall notwendig, so dass ein auch weisungsfreier, ungebundener Fondmanager, der für die „künftigen Generationen“ handeln soll, nicht vorstellbar wäre.

Eine andere Frage wäre, ob die Pflicht zum Erwerb von „Landschaftsnutzungsrechten“ bzw. „Flächennutzungsrechten“ mit dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG vereinbar ist. Dafür kann man das Bergrecht (BBergG) heranziehen. Bergfreie Rohstoffe sind dabei nicht Bestandteil des Eigentums an Grund und Boden. Rechte zum Abbau können nur vom Staat in Form eines privatrechtlichen Rechtstitels begründet werden, mit dessen Verleihung ein eigentumsähnliches auf einen bestimmten Bodenschicht beschränktes Recht entsteht. Kriterium für die Zuordnung eines Rohstoffes zum bergfreien Bereich sind zwei Punkte. Gemäß § 1 Nr. 1 BBergG das öffentliche Interesse an ihrer Gewinnung aus Gründen der Sicherung der Rohstoffversorgung und nach § 1 Nr. 2 und 3

das öffentliche Interesse an der Gewinnung aus Gründen der spezifisch bergbaulichen Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge. Das Eigentumsrecht am Grundstück, das man auch als „Säuleneigentum“ bezeichnen kann, ist geschmälert um das Recht der Aufsuchung bzw. Gewinnung eines bestimmten Rohstoffes (Gaentzsch 1998, S. 889).

Nun wäre es denkbar, für den Flächenverbrauch eine ähnliche Begründung zu finden, um das Recht auf die Errichtung baulicher Anlagen dem Eigentumsrecht am Grundstück zu entziehen. Dies wäre hier das öffentliche Interesse am Schutz der ebenso endlichen Ressource Fläche. Die Durchsetzbarkeit einer solch radikalen Einschränkung des Grundeigentums steht allerdings auf einem anderen Blatt.

Insgesamt erscheint der skizzierte Vorschlag einer ökonomischen Steuerung einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung technisch zwar machbar zu sein, rechtlich aber zumindest bedenklich, politisch aber nicht durchsetzbar zu sein. Besser geeignet sind daher die bestehenden Ansätze auf vertraglicher Basis oder die wiederholt diskutierten Instrumente der Bodenbesteuerung bzw. des Planungswertausgleiches. Es ist auf jeden Fall erforderlich, die schwache Stellung der Kommunen am Bodenmarkt zu stärken, um sicherzustellen, dass die planmäßige Nutzung des Bodens auch tatsächlich verwirklicht werden kann und nicht auf von ihrem standörtlichen Potenzial eigentlich ungeeignete, aber verfügbare Flächen zurückgegriffen werden muss.

5.2 Empfehlungen zum planerischen Umgang mit den Konfliktfeldern zwischen Erholungsvorsorge und anderen Nutzungsansprüchen

5.2.1 Landschaft

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Da die Landschaftsplanung als wesentlicher der relevanten Akteure bei der Umsetzung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge ausgemacht werden konnte und ihr der Auftrag zur Wahrnehmung der Belange der Erholungsvorsorge zuzuschreiben ist, ist eine **Präzisierung und Aktualisierung des gesetzlichen Auftrages zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)** erforderlich. Das BNatSchG definiert die Erholungsvorsorge nicht als eigenständige Aufgabe von Naturschutz und Landschaftspflege, sondern benennt nur die erholungsbedeutsamen Voraussetzungen der landschaftsbezogenen Erholung, die es zu schützen gilt. Als Vor-

aussetzung für die Erholung des Menschen sind die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft **nachhaltig** zu sichern. Obwohl der Auftrag der Erholungsvorsorge umfassender zu interpretieren ist (vgl. Kap. 1), wird sie in den Zielen des § 1 BNatSchG reduziert auf das Aufgabenspektrum des Schutzes, der Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft. Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehen zwar auf die Erholung ein (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2, 11, 12 und 13 BNatSchG), jedoch werden das Konfliktpotenzial zwischen Naturschutz und Erholung im Gegensatz zu anderen Konfliktfeldern nicht angesprochen. § 5 und § 6 BNatSchG müssten die nachhaltige Erholungsvorsorge als einen wesentlichen Mindestbestandteil in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen explizit benennen. In § 1 BNatSchG müsste als Ziel bereits der Schutz und die nachhaltige Entwicklung wertvoller großflächiger Kulturlandschaften (als Voraussetzung für die Erholung) definiert sein.

Notwendig ist eine klare **Definition von Zielen und Aufgaben der Erholungsvorsorge** im BNatSchG. Die Definition sollte die Ziele und Aufgaben der Erholungsvorsorge beschreiben, die die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt, analog der Forderung zur Definition der „guten fachlichen Praxis“ der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung. Insbesondere ist eine Präzisierung der freiraumbezogenen Erholungsformen im BNatSchG erforderlich, die von der gesetzlichen Erholungsvorsorge umfasst werden („natur- und landschaftsverträgliche Erholung“, „stille Erholung“). Für alle Planungen und Maßnahmen der Erholungsvorsorge ist festzuschreiben, dass die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege dabei zu berücksichtigen sind (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4, 4.1.7 und 4.1.12).

Die Landschaftsplanung sollte in ihren Instrumenten sowohl **Vorranggebiete für spezielle Erholungsnutzungen** ausweisen, als auch **überlastete und überlastungsgefährdete Räume bzw. Gebiete** definieren, in denen **bestimmte Erholungsnutzungen auszuschließen** sind (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4, 4.1.12 und 4.1.15).

Erforderlich wäre die Einführung eines Instrumentes in die Landschaftsplanung, das die **Entwicklungsziele und Maßnahmenplanungen für die Erholungsnutzung** in diesen Räumen festschreibt. Ein derartiges Instrument wäre vergleichbar mit den Pflege- und Entwicklungsplänen für Naturschutzgebiete.

Eine strikte räumlich funktionale **Aufgabenteilung in der Landschaftsplanung** zwischen natur- und landschaftsverträglicher Erholungsnutzung und anlagengebundenen Erholungseinrichtungen würde ebenso eine nachhaltige Erholungsvorsorge fördern, wie die Entwicklung räumlicher Konzepte und die räumliche Differenzierung der Nut-

zung durch die Festlegung von **Raumtypen** in der Landschaftsplanung (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4, 4.1.5, 4.1.7 und 4.1.15). Die Raumgliederung könnte dabei in **Naturvorrangräume** („Taburäume“), **Naturerholungsräume** und **Kulissenräume** erfolgen.

Naturvorrangräume sind im Wesentlichen Nationalparke und Naturschutzgebiete, also Gebiete mit einem sehr weit gehend definierten Schutzzweck, der nur dann erreicht werden kann, wenn daraus alle potenziell störenden Nutzungen ausgeschlossen sind. Naturerholungsräume sind solche naturnahen Gebiete, in denen zwar der Naturschutz ebenfalls Vorrang vor anderen Flächenansprüchen hat, wo jedoch der Schutzzweck auch erfüllt werden kann, wenn hier in eingeschränkter Weise Freizeitaktivitäten der stillen Erholung stattfinden (im Wesentlichen Naturparke und Landschaftsschutzgebiete, aber auch weniger stöempfindliche Naturschutzgebiete). Kulissenräume sind v.a. die durch landwirtschaftliche Nutzung geprägte Kulturlandschaft, also durch ihren hohen landschaftlichen Reiz und ihrer entsprechenden Erholungseignung bei relativ hoher ökologischer Belastbarkeit gekennzeichnete Bereiche. In diesen Gebieten haben Naturschutzbelange keinen Vorrang, sondern fließen im Rahmen der allgemein geltenden Rücksichtnahme auf ökologisch und ästhetisch erhaltenswerte Landschaftsqualitäten in die Abwägung gegenüber Flächenansprüchen ein. Der weitaus größte Teil der erholungswirksamen Kulturlandschaft ist den Kulissenräumen zuzuordnen (vgl. *Schemel* 1992).

Für flächige Erholungsformen ohne räumliche Begrenzung ist die Festlegung dieser Raumtypen erforderlich, mit denen die freie Landschaft entsprechend ihrer ökologischen Schutzwürdigkeit und Belastbarkeit gegliedert wird und eine Zuweisung von Zonen differenzierter und angepasster Nutzungsmöglichkeiten erfolgt, die naturschutzfachlich auf Grund der unterschiedlichen Schutzintensität ermittelt werden. Um die Belastungen und Konflikte zwischen Naturschutz und Freizeitnutzung abzubauen, ist eine stärkere Trennung und Entflechtung der Nutzungsansprüche durch die räumliche Planung regional und örtlich notwendig. „Auf diese Weise können wertvolle Natur- und Landschaftspotenziale wirksam geschützt und gleichzeitig der Erholungsfunktion getrennt davon ein Entwicklungsspielraum im Sinne eines „sanften“ Tourismus eröffnet werden“ (*BMBau* 1994, S. 46). Durch die Festlegung differenzierter Raumtypen, die seit langem diskutiert wird (vgl. *Schemel* 1992, *Schemel* 1997), bisher aber wenig praktiziert worden ist, könnte eine Lenkung der Erholungsnutzung von empfindlichen in belastbarere Landschaftsteile und damit die frühzeitige Konfliktvermeidung erreicht werden. Die Festlegung der Raumtypen sollte auf der Ebene der Regionalplanung erfolgen und von der örtlichen Landschaftsplanung übernommen und konkretisiert werden.

Derartige Flächenschutz- und Nutzungskonzepte erfordern eine besondere Berücksichtigung bislang vernachlässigter überörtlicher Aspekte. **Konfliktlösungen zwischen Naturschutz und Erholungsnutzung erfordert meistens eine räumliche Trennung auf der Grundlage eines planerischen Gesamtkonzeptes.** Die wichtige Aufgabe der Landschaftsplanung besteht darin, eine räumliche Trennung von Naturschutz und Erholung vorzunehmen. Wenn dieses erforderlich ist, wird die Trennung der Funktionen nur gelingen, wenn dem Besucher für die Einschränkungen in einem Gebiet Alternativen in einem anderen Gebiet geboten werden.

Durch eine **länderübergreifende Rechtsangleichung** ist eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Rechtslage zur Erholungsvorsorge anzustreben, damit nicht unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern die Akzeptanz erschweren. Die Vereinheitlichung der wesentlichen Schutz- und Nutzungsregelungen (insbesondere Ge- und Verbote) in Naturschutzgebieten wäre hier vorrangig zu nennen. Beispielsweise sieht § 17 des Naturschutzgesetzes Schleswig-Holstein, das in Bezug auf die Berücksichtigung von Aspekten der Erholungsvorsorge als sehr weit gehend bezeichnet werden kann, ein grundsätzliches Betretungsverbot in Naturschutzgebieten außerhalb von Wegen vor. Hierzu steht § 21 des Naturschutzgesetzes Baden-Württemberg im Widerspruch, der keinerlei Einschränkung des Betretungsrechts in Naturschutzgebieten enthält. Auch löst die unter föderalen Bedingungen vorangetriebene Verfeinerung bzw. länderspezifische Anpassung, insbesondere der Betretungsregelungen, unerwünschte Verdrängungseffekte in andere Regionen und Konzentrationen der Nutzungen aus. Bislang bestehen keine einheitlichen Nutzungs- und Reglementierungskonzepte für Naturschutzgebiete und Nationalparke als Vorgabe für die Bundesländer. Eine Vereinheitlichung und Festlegung von Richtlinien und Standards auf Bundesebene, die das Verhältnis der Belange des Naturschutzes zu denen der Erholungsvorsorge regeln, würde dazu beitragen, Verlagerungen des Erholungsdrucks durch unterschiedliche Reglementierungen in Schutzgebieten auszuschließen und Konzentrationen von Belastungswirkungen durch Freizeit- und Erholungsaktivitäten abzubauen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7).

Die **Konkurrenz unterschiedlicher Rechtssysteme** in Bezug auf die Erholungsvorsorge **ist aufzuheben**, was v.a. das Naturschutz-, Wald- und Wasserrecht betrifft. Beispielsweise erlaubt das Wasserrecht über den Gemeingebrauch auf Gewässern Sportnutzungen, die aus Naturschutzgründen zu unterbinden wären. Notwendig ist eine klare Abgrenzung der Fachgesetze, um gegenüber den betroffenen Bürgern verständliche und umsetzbare Handlungsmöglichkeiten und -einschränkungen aufzuzeigen (vgl. *Winkelmann/Wilken* 1998).

Zur Sicherung der Belange einer nachhaltigen Erholungsvorsorge ist die **inhaltliche Erweiterung und Weiterentwicklung der Rechtslage** anzustreben. Insbesondere ist eine Einschränkung des Gemeingebrauchs von Gewässern nach § 23 WHG zu prüfen, da dieser historisch begründet ist und den heutigen Nutzungsansprüchen nicht mehr entspricht. Da eine Deckung der kommerziellen Vermietung von Sportbooten über den Gemeingebrauch äußerst kritisch und diese zumindest auf Bundeswasserstrassen genehmigungspflichtig ist, muss durch eine entsprechende Anpassung der Rechtslage auch Rechtssicherheit geschaffen werden. Die kommerzielle Vermietung ist als genehmigungspflichtig in das WHG aufzunehmen. Eine weitere Ausgestaltung des § 20c BNatSchG (Schutz bestimmter Biotope) in Bezug auf die Erholungsvorsorge ist erforderlich, da diese Lebensräume häufig durch die Erholungsnutzung in Anspruch genommen werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7). Im BNatSchG ist durch eine Erweiterung des § 27 (Betretungsrecht) das Radfahren in Wald und Landschaft einheitlich zu regeln. Radfahren sollte in Wald (BWaldG) und Flur nur auf Strassen und Wegen zulässig sein.

Die Aufstellung eines „**Bundeslandschaftskonzeptes**“ und dessen rechtliche Absicherung über das BNatSchG würde den Stellenwert der Landschaftsplanung im System der räumlichen Planung stärken. Vorzunehmen ist die **Definition eines Leitbildes zur Erholungsvorsorge** auf Bundesebene als inhaltliche Vorgabe für ein „Bundeslandschaftskonzept“. Dieses „Bundeslandschaftskonzept“ sollte den Landschaftsprogrammen die Mindestinhalte in Bezug auf eine nachhaltige Erholungsvorsorge in den Bundesländern vorgeben.

Damit die Belange der Erholungsvorsorge bei Eingriffen in Natur und Landschaft stärkere Berücksichtigung finden, ist eine **Ergänzung der Eingriffsregelung** (§ 8 BNatSchG) um die Aspekte der Erholungsvorsorge erforderlich. Die Eingriffsregelung bezieht sich bislang nur auf erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild aber nicht explizit auf mögliche Beeinträchtigungen des Erholungswertes der Landschaft (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.1, 4.1.6 und 4.1.12).

Zur Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft kommt der **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben eine wichtige Rolle zu. Erforderlich ist daher eine stärkere Berücksichtigung der Erholungsvorsorge im UVP-Verfahren. Insbesondere das Ziel der Erhaltung zusammenhängender, unzerschnittener Freiräume sollte als Kriterium im Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung stärker Berücksichtigung finden. Dieselbe Forderung gilt für den Schutz besonders schützenswerter (Erholungs-)Landschaften vor den Folgen des motorisierten Individualverkehrs. Schadstoffeinträge des Kfz-Verkehrs in Luft, Wasser, Boden müssen

insbesondere bei landschaftlich sensiblen Räumen stärkere Berücksichtigung im Planungsverfahren finden. Erholung muss als eigenständiges Abwägungskriterium (Schutzgut) in das Planfeststellungsverfahren integriert werden und dabei mögliche visuelle wie akustische Beeinträchtigungen auf Erholungssuchende in die Betrachtung einbeziehen.

Vorzunehmen ist eine Optimierung der **UVP für die Planung anlagengebundener Erholungseinrichtungen**. Hierbei bietet sich insbesondere eine Ausweitung der UVP-pflichtigen Vorhaben an, bei denen bisher nur die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtung für die Ferien- und Fremdenbeherbergung, für die Bebauungspläne aufgestellt werden, berücksichtigt sind (Nr. 15 der Anlage zu § 3 UVPG). Eine Erweiterung dieser UVP-pflichtigen Vorhaben um flächenintensive und emittierende sowie stark verkehrserzeugende Freizeitinfrastruktureinrichtungen wäre im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung wünschenswert (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.17). Ebenso ist die Einführung einer Alternativenprüfung im Rahmen des UVP-Verfahrens erforderlich, damit der raumverträglichste Standort ermittelt werden kann und die UVP nicht zum Instrument zur Durchsetzung von Planungsabsichten degradiert wird. Im Vorfeld wird sich eine Optimierung der Koordinierungsfunktion der Raumordnung bei großflächigen Freizeit- und Fremdenverkehrseinrichtungen positiv auswirken, die insbesondere den Bedarfsaspekt einer geplanten Anlage berücksichtigen sollte.

Zur Weiterentwicklung der vorgesehenen **Plan-UVP** ist eine Ergänzung des Vorschlags der EU-Kommission für eine „Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ um die Prüfung der Umweltverträglichkeit von Konzepten zur Erholungsvorsorge erforderlich. Der Vorschlag erstreckt sich auf Pläne und Programme im Bereich Raumordnung einschließlich sektoraler Pläne in Bereichen wie Verkehr, Abfallwirtschaft, Nutzung der Wasserressourcen, Industrie, Telekommunikation, Tourismus oder Energienutzung. Er gilt jedoch nur für Pläne und Programme, die von einer zuständigen Körperschaft nach einem formellen Verfahren genehmigt werden. Länderkonzepte im Bereich Freizeit und Erholung würden damit nicht unter diese Richtlinie fallen; eine Ergänzung um umweltrelevante Pläne und Programme der Erholungsvorsorge wäre anzustreben.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Erforderlich ist eine **Stärkung der Belange der Erholungsvorsorge im bebauten Bereich durch den Grünordnungsplan**. In den Bundesländern besteht keine allgemein gültige Verbindlichkeit zur Aufstellung von Grünordnungsplänen. Mit diesem In-

strument könnten erhebliche Defizite im Hinblick auf die Definition von Zielen zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge und deren Umsetzung im bebauten Bereich abgebaut werden. Da durch die unterschiedlichen Verbindlichkeits- bzw. Integrationsregelungen für den örtlichen Landschaftsplan auf Länderebene ein eigenständiger örtlicher Landschaftsplan häufig nicht existiert, könnte ein eigenständiger verbindlicher Grünordnungsplan die Berücksichtigung der Belange der Erholungsvorsorge auf örtlicher Ebene stärken.

Die **überkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Erholungsvorsorge** muss weiter entwickelt und gefördert werden. In Hinblick auf eine wirksame nachhaltige Erholungsvorsorge sollte die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne nach BauGB § 204 besonders gefördert werden. Da die Handlungs- und Umsetzungsebene für eine nachhaltige Erholungsvorsorge die Kommune ist, sind die planerischen Möglichkeiten stärker zu nutzen, die eine, die verwaltungsräumlichen Grenzen überschreitende, überkommunale Erholungsvorsorge stärken (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.6, 4.1.13 und 4.1.15).

Die für die Erholungsvorsorge relevanten Schutzkategorien nach dem BNatSchG sind zu stärken. Dies bedeutet insbesondere eine Stärkung der Schutzkategorie Landschaftsschutzgebiet und Naturpark für die Erholungsvorsorge (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.3, 4.1.5, 4.1.16). Die gesetzlichen Grundlagen (BNatSchG) für die Ausweisung erholungsrelevanter Gebiete müssen angepasst bzw. verändert werden, um gerade die umweltverträglichen Elemente der Erholungsvorsorge stärker betonen zu können.

Vergleichbar mit den Pflege- und Entwicklungsplänen für Naturschutzgebiete sollten für Räume, in denen der spezielle Schutzzweck die Erholung ist, insbesondere für Landschaftsschutzgebiete oder Naturparke, die Aufstellung von „**Erholungsvorsorgeplänen**“ nach einer für die Bundesländer verbindlichen Richtlinie, vorgesehen werden.

Eine Zusammenfassung der Gebietskategorien Biosphärenreservat und Naturpark zu einer neuen Kategorie „**Naturschutzpark**“ (ggf. alternativ mit und ohne UNESCO-Anerkennung) im BNatSchG wäre zeitgemäß. Anzustreben ist dabei eine Entwicklung aller bestehenden Naturparke in Richtung der Qualitäten der „Naturschutzparke“ der neuen Bundesländer, die dann weitgehend dem Standard der heutigen Biosphärenreservate entsprechen. Erforderlich ist aber zumindest eine klare Zieldefinition für Naturparke, wobei auf Grund der derzeitigen Situation insbesondere Klarheit über Aufgaben und Finanzierung herzustellen ist.

Die neue Flächenkategorie der „Naturschutzparke“ kann dann die **Funktion von „Naturerlebnis- bzw. Naturerfahrungsräumen“** (vgl. BfN 1998) im unbesiedelten Bereich übernehmen. Mit dieser informell in die Landschaftsplanung aufzunehmenden Flächenkategorie, die eine Nutzungskategorie darstellt und daher nicht als neue Schutzgebietskategorie ins BNatSchG aufgenommen werden sollte, können Erholungsströme von den besonders schützenswerten und sensiblen Gebieten ferngehalten werden. Daher sollten hierfür vorrangig auch nur naturfernere Gebiete genutzt werden, die dann entsprechend aufgewertet und unter Beachtung möglichst vieler Nutzergruppen attraktiv gestaltet werden sollten. Die Ausweisung von Naturerlebnisräumen im besiedelten und stadtnahen Bereich erscheint sinnvoll, ist aber mit besonderer Sensibilität zu betreiben, da der Druck auf die wenigen vorhandenen Freiräume sehr groß ist und durch eine derartige Nutzungszuweisung nicht bisherige Nutzer des Gebietes ausgeschlossen werden dürfen. Eine praktische Erprobung in Ballungsräumen sollte vom Bund gefördert werden.

Da **Nationalparke** die „Perlen“ des Naturschutzes darstellen, ist in diesen Gebieten der Einhaltung von Schutzvorschriften besondere Aufmerksamkeit zu schenken und sind insbesondere dort wirksame Regelungen zur Steuerung der Besucherströme zu treffen. Es bietet sich auf Grund ihrer nationalen Bedeutung an, die Nationalparke einheitlich dem Bundesumweltministerium und nicht dem jeweiligen Landrat zu unterstellen.

Um den Erhalt von Funktion und Schutzzweck in Vorranggebieten des Naturschutzes (insbesondere Naturschutzgebiete) sicherzustellen, ist eine **Berücksichtigung von Erholungsaspekten bei Schutzgebietsausweisungen** (z.B. Lenkung und Entwicklung von naturverträglichen Nutzungskonzepten) erforderlich, damit die Erholungsnutzung nicht den Schutzzweck in Frage stellt. Voraussetzung hierfür ist die **naturschutzfachliche Ermittlung von Belastungsgrenzen** für naturverträgliche Erholungsnutzungen und ggf. die Einschränkung der Nutzung in geplanten und ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Dabei ist das Vorsorgeprinzip anzuwenden, d.h. wenn eine Beeinträchtigung des Schutzzwecks vermutet werden kann, ist eine Einschränkung der Nutzung vorzunehmen. Durch die Ermittlung von Schwellenwerten und Indikatoren für Freizeitaktivitäten in naturnahen Bereichen kann ein Abbau von Defiziten bezüglich der Planungs- und Entscheidungsgrundlagen erreicht werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7).

Wenn Naturschutzgebiete für Erholungszwecke zugänglich gemacht werden, ist die Erstellung von **Besucherlenkungskonzepten** erforderlich. Die Erarbeitung von Nutzungs- und Reglementierungskonzepten in Naturschutzgebieten ist insbesondere für

Nutzungsformen, die durch hohe Frequentierung zu Belastungen führen können (z.B. Kanu- oder Klettersport, Mountainbiking, Wandern), vorzunehmen. Eine Festlegung maximaler Besucher- und Sportlerzahlen in Naturschutzgebieten (Kontingentierung) kann in Form von Begrenzung der Nutzerzahlen (z.B. Begrenzung von Booten) oder auch über begrenzte Parkmöglichkeiten und Parkverbot erreicht werden. Um die Unterbindung spezieller Nutzungsmöglichkeiten in größeren Landesteilen und die damit verbundenen unverträglichen Verdrängungseffekte zu verhindern, ist eine landesweite und ggf. bundesweite Koordinierung erforderlich, die eine Vereinheitlichung und Abstimmung von Nutzungs- und Reglementierungskonzepten in Naturschutzgebieten zum Ziel hat (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.5 und 4.1.8).

Um die Akzeptanz von Nutzungs- und Reglementierungskonzepten bei den Nutzern zu erreichen, sind Bemühungen um **Nutzungsregelungen unterhalb der Verbotsebene** (freiwillige Vereinbarungen in Form öffentlich-rechtlicher Verträge) zu verstärken. Diese sind als Ergänzung zu ordnungsrechtlichen Regelungen zu sehen und können diese nicht ersetzen, da in jedem Fall der Grundschutz eines schutzwürdigen Gebietes über eine Naturschutzgebietsverordnung erfolgen muss (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.8). Im Bereich der Steuerungs- und Lenkungsstrategien kann nicht nur auf „weiche“, freiwillige und pädagogische Maßnahmen gesetzt werden. Es muss vielmehr auf eine **Kombination ordnungsrechtlicher, planerischer und aufklärerischer Maßnahmen** abgehoben werden, um die differenzierten Schutzzwecke verbindlich durchsetzen zu können.

Bei großflächigen Naturschutzgebieten ist die Einstellung von **Naturschutzwarten** („Ranger“) sinnvoll, die die Einhaltung der Regelungen überwachen und Aufgaben der Umweltbildung wahrnehmen können.

Die Rolle von **Umweltqualitätszielen in der regionalen und kommunalen Planung** ist zu stärken. Die Bedeutung informeller Instrumente im System der räumlichen Planung hat zugenommen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.11). Kommunale Umweltqualitätszielkonzepte spielen mittlerweile eine wichtige Rolle für die Orientierung der Stadtentwicklungspolitik. Die Belange einer nachhaltigen Erholungsvorsorge lassen sich in derartige Umweltqualitätszielkonzepte sehr gut integrieren. Die Aufstellung von Umweltqualitätszielkonzepten sowohl auf kommunaler als auch regionaler Ebene sollte gefördert werden, da dadurch ein wesentlicher Beitrag zu einer konzeptionellen, zielorientierten Auseinandersetzung mit den Belangen einer nachhaltigen Erholungsvorsorge geleistet werden könnte (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.3, 4.1.5 und 4.1.15).

Als informelles Instrument auf Landesebene ist die **Erstellung von Bedarfsplänen** für freiraumorientierte Freizeitaktivitäten wie Kanufahren, Kletter- oder Mountainbike-Sport sowie den Luftsport vorzunehmen. Der ermittelte Bedarf der Freizeitnutzung ist dabei der ökologischen Qualität und der Belastbarkeit der jeweils beanspruchten Räume gegenüberzustellen. Auch der Naturschutz muss seine Entwicklungsziele dabei formulieren. Indem die Vorstellungen der Freizeit- und Naturschutzentwicklungsplanung übereinander gelegt werden, können frühzeitig mögliche Konfliktbereiche identifiziert und die Entstehung von Konfliktsituationen durch sachgerechte Koordinierung vermieden werden. Voraussetzung hierfür sind qualitative Kriterien für die Errichtung von Infrastruktur und für nutzbare Räume bzw. für sensible Bereiche, die nicht erschlossen werden sollten.

Für konfliktträchtige Erholungsformen sollte die **Entwicklung einer Angebotsplanung** zur Aufgabe der kommunalen Landschaftsplanung werden. Ergänzend zu den von der Landschaftsplanung abgedeckten Belangen der Erholungsvorsorge, die sich weitgehend auf Wegebaumaßnahmen und Maßnahmen zur Aufwertung des Landschaftsbildes beschränken, ist eine in die Instrumente der Landschaftsplanung zu integrierende „Angebotsplanung für natur- und landschaftsbeeinträchtigende Erholungsformen“ zu entwickeln. Sinnvoll ist hier beispielsweise die Ausweisung spezieller Trassen für Mountainbiker oder Skiwanderer, die den Ansprüchen der Sportler entsprechen und Natur und Landschaft möglichst gering beeinträchtigen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.7 und 4.1.8). Die Auswahl geeigneter Trassen kann auf der Grundlage der Waldfunktionskartierung nach den Landeswaldgesetzen erfolgen.

Änderung des Förderinstrumentariums

Die **Steuerung einer nachhaltigen gesamträumlichen Entwicklung hat durch einen gezielten Fördermitteleinsatz** zu erfolgen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.5, 4.1.9, 4.1.13 und 4.1.15). Die Mittelvergabe bzw. Zuschüsse sollte gebunden sein an die Einhaltung einer aufzustellenden „Förderrichtlinie für eine nachhaltige Erholungsvorsorge“ oder bei Vorlegen einer freiwilligen UVP bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Erholungsvorsorge ist als ein wichtiger Aspekt einer nachhaltigen gesamträumlichen Entwicklung anzusehen. Eine Qualifizierung der Freiraumplanung ist durch die Aufgabe des Prinzips der Monofunktionalität von Freiräumen zu erreichen. Vorgenommen werden sollte eine **Überlagerung nicht konkurrierender Freiraumfunktionen zur Erhöhung des Angebotes an erholungswirksamen Flächen**. Die Bündelung von

Kompensationsmaßnahmen bei der Handhabung der baurechtlichen Eingriffsregelung zur Schaffung großer zusammenhängender Ausgleichsräume für den Biotop- und Artenschutz, könnte dazu beitragen, den Erholungswert der Landschaft zu erhöhen. Die Ausweisung von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten für landwirtschaftlich intensiv genutzte Räume zum Zwecke der Erholungsvorsorge (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4 und 4.1.9) wäre ebenso als ein Beitrag zum Abbau der Monofunktionalität von Freiräumen zu sehen, wie beispielsweise die Koppelung des Hochwasserschutzes mit Flurbereinigung und den Flächenansprüchen der Erholungsvorsorge.

Die Steuerung der **Ansiedlung anlagengebundener Erholungseinrichtungen** auf belastungsunempfindlichere Standorte, ist zu fördern. Vorrangig sollte der Transport siedlungsraumorientierter Aktivitäten (insbesondere Ferien- und Freizeitparks) in die freie Landschaft verhindert und eine Konzentration anlagengebundener Erholungseinrichtungen auf weniger sensible Räume erreicht werden, da die Möglichkeiten der internen Nutzung der Anlagen (eigentlich) im Vordergrund stehen. Vorrang vor den Bau neuer Anlagen sollte der Ausbau und die qualitative Verbesserung bestehender Anlagen sowie die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur haben (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.16 und 4.1.17).

Erforderlich ist die **Entwicklung von Standortkriterien für Erholungseinrichtungen** (vgl. MKRO-Beschluss vom 14.02.1992), die Eingang in die Landesplanung finden und angewandt werden müssen. Die Ausweisung von „Freizeit- und Erholungsschwerpunkten“ als Steuerungsinstrument auf Bundesebene mit kartenmäßiger Darstellung und textlichen Zielvorgaben könnte dazu beitragen, den Druck auf hoch empfindliche bzw. überlastete Erholungslandschaften zu mindern und den nachgeordneten Ebenen der räumlichen Gesamtplanung geeignete Planungs- und Entscheidungshilfen liefern (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.17). Die Ausweisung von Standorten für Ferienparks sollte nur in dafür vorgesehenen Entwicklungsräumen, die sich außerhalb von touristischen Schwerpunkträumen befinden müssen, erfolgen. Wegen ihrer Raumbedeutsamkeit müssen touristische Entwicklungskonzepte der Standortgemeinde oder zumindest der Region, in die die Anlage integriert oder integrierbar ist, bei der Genehmigung vorliegen. Öffentliche Zuschüsse für Freizeit- oder Ferienanlagen (inkl. Landesbürgschaften) sollten nur bei einer Übereinstimmung mit kommunalen und regionalen Konzepten zu einer nachhaltigen Raumentwicklung gewährt werden. Durch die Landesplanung bietet sich die Festlegung einer zahlenmäßigen Obergrenze von Ferienzentren an.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Bezüglich programmatischer Aussagen zur Erholungsvorsorge bestehen in Programmen/Konzepten/Berichten des Bundes erhebliche Defizite. Der Umweltbericht 1998 (*Deutscher Bundestag* 1998a) und das Umweltgutachten 1998 (*SRU* 1998) bspw. legen den inhaltlichen Schwerpunkt einseitig auf die mit dem Tourismus verbundenen Problembereiche und Entwicklungspotenziale. Hier ist künftig das derzeit feststellbare Ungleichgewicht abzubauen.

In den Veröffentlichungen des Bundes erfolgt keine eindeutige Unterscheidung zwischen den Begriffen „Erholungsvorsorge“ und „Tourismus“, obwohl diese sehr unterschiedliche Anforderungsprofile aufweisen. Der Schwerpunkt liegt - nicht differenziert - ganz allgemein bei den programmatischen Aussagen zur Planung der Freizeitinfrastruktur und zur Steuerung von deren räumlicher Verteilung. Die spezifischen Charakteristika von „Erholungsvorsorge“ und „Tourismus“ sollten künftig insbesondere in Bezug auf die Landschaftsplanung stärker herausgearbeitet werden.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Das Verhalten der Erholungssuchenden in der Landschaft ist von entscheidender Bedeutung und muss daher verstärkt beeinflusst werden. Allerdings kommt diese Aufgabe im Wesentlichen der örtlichen Landschaftsplanung zu. Es sind hierfür neue Kommunikationsstrategien zu entwickeln, damit die Masse der Erholungssuchenden erreicht wird. Die Umsetzung von Schutz- und Nutzungsregelungen kann bspw. in Kooperation zwischen Naturschutzbehörden sowie –vereinen, Sport- und Tourismusverbänden sowie sonstigen Betroffenen erfolgen, um auch differenzierte Regelungen transportieren zu können (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.8). Allerdings muss beachtet werden, dass auch Nichtmitglieder der Verbände erreicht werden. Hilfreich ist hierbei die Anwendung moderner, kommunikationsorientierter Handlungsansätze (z.B. Landschaftsinterpretation) (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.7).

5.2.2 Land- und Forstwirtschaft

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Das Leitbild der bäuerlich strukturierten, flächengebundenen Landwirtschaft, das u.a. in den Grundsätzen der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes festgelegt ist, wird in zunehmenden Maße durch die nicht zukunftsfähige Agrarpolitik der EU gefährdet.

Damit die Landwirtschaft auf Dauer ihrer großen Bedeutung für die Erholungsvorsorge gerecht werden kann, sind daher grundlegende strukturelle Anpassungen notwendig. Ansätze einer umweltverträglichen und extensiven Landwirtschaft sind verstärkt voranzutreiben, die einen weit gehenden Erhalt und die Pflege dieser für die Erholungsvorsorge wichtigen Gebiete gewährleisten (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9).

Den Beginn markiert die **Neuorganisation der Landwirtschaftsbehörden und der Landwirtschaftsministerien** mit dem Ziel der Zuweisung von Aufgaben im Rahmen der Erholungsvorsorge. Die Abteilungen „Ländlicher Raum, Forstpolitik, Jagd“, „Grundsätzliche Angelegenheiten der Agrarpolitik“ oder „Agrarische Erzeugung, Veterinärwesen“ im Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind um den Themenkomplex „Landwirtschaft und Erholung“ zu erweitern.

Zum Erhalt und zur Förderung von extensiven, landschaftsgerechten Bewirtschaftungsformen, die zugleich auch die Erholungslandschaft sichern und entwickeln, muss es eine **Anpassung des Agrarprivilegs** geben. Der Landschaftsplanung sollte die Möglichkeit gegeben werden, eine Funktionszuweisung differenzierterer Landbewirtschaftungsformen (umweltverträgliche und intensivere Bewirtschaftungsformen) vorzunehmen, um auf diesem Weg eine „ordnungsgemäße“ Landbewirtschaftung zu garantieren. Voraussetzung hierfür sollte die Weiterentwicklung der „Landwirtschaftsklausel“ im BNatSchG mit einer entsprechenden Definition einer „ordnungsgemäßen“ Land- und Forstwirtschaft sein, die den Zielen des Naturschutzgesetzes nicht widerspricht.

Erforderlich ist eine deutliche Aufwertung der Erholungsfunktion gegenüber der Nutzungsfunktion Land- und Forstwirtschaft. Hierzu sind die Vorschriften der Planzeichen in den Ländern dahingehend zu erweitern, dass die **landwirtschaftliche Nutzfläche entsprechend ihrer (angestrebten) vorrangigen Nutzung in Regional- und Flächennutzungsplänen differenziert festgelegt** werden kann (z.B. Landwirtschaftliche Nutzfläche mit besonderer Bedeutung für die Erholung). Die Befugnisse der oberen Landwirtschaftsbehörden sollten in der Folge so erweitert werden, damit sie die Nutzflächen entsprechend ihrer voraussichtlichen Nutzung gemeinsam mit den Landschaftsbehörden räumlich verorten und für die verträgliche Umsetzung der damit verbundenen Maßnahmen und ggf. Auflagen in der Bewirtschaftung Sorge tragen.

Der Gesetzgeber hat den **Beruf des „Landschaftspflegers“** durch die Schaffung arbeits- und ausbildungsrechtlicher Voraussetzungen zur Realisierung als vollwertigen Lehrberuf, den man nach einem entsprechenden Schulabschluss ohne vorherige Ausbildung erlernen kann, abzusichern. Die im März 1998 in Kraft getretene Fortbildungs-

verordnung „Geprüfte/r Natur- und Landschaftspfleger/in“ ist dahingehend nicht ausreichend.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Das Aufgabenspektrum der **Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung** ist zu erweitern. Da diese als Entscheidungshilfe für den effizienten, mit anderen Bereichen abgestimmten Einsatz von Maßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ dienen soll, sollten auch Aspekte der Erholungsvorsorge dort als fester Bestandteil integriert werden.

Das Instrument der **Vorrang-/Vorbehaltsgebiete in der Regionalplanung sollte für „Kulturlandschaften“ und/oder „landwirtschaftliche Kulturräume“, die besonders der Erholung dienen**, eingesetzt werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.4). In diesem Zusammenhang müssen auch planungsrechtlich unverbindliche Gebietsausweisungen genannt werden, die Empfehlungen an die Träger der Regionalplanung darstellen und bei raumbedeutsamen Planungen herangezogen werden können. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen genannt. Die Formulierung von Richtlinien durch den Planungsrat bildete dabei die Basis für sog. Entwicklungspläne für zahlreiche Erholungsgebiete, die auf Grund der unterschiedlichen natürlichen Gegebenheiten in fünf Zonen entsprechend ihrer Funktion (u.a. Vorrangige Schutzfunktion Naturschutz - Vorrangige Funktion Land- und Forstwirtschaft) unterteilt wurden. Wichtig dabei ist, dass entsprechende Maßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft im Einvernehmen mit den betroffenen Landwirten zu Stande kamen und dass die Richtlinie die Grundlage für die Vergabe von Finanzierungshilfen aus dem Aufbaufonds bildete.

Erforderlich ist die Durchführung von Kartierungen in der Landwirtschaft mit dem Ziel der **Zuweisung von Flurfunktionen**. Dabei sollte eine Eignungsbewertung und entsprechende Funktionszuweisung für landwirtschaftliche Flächen unter Erholungsgesichtspunkten vergleichbar der Flurbilanz in Baden-Württemberg erfolgen.

Darüber hinaus sind **bäuerliche Kulturlandschaften mit besonderer Bedeutung als Erholungslandschaft räumlich zu konkretisieren**. Die Realisierung sollte in enger Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie mit den für die Erholung relevanten Akteuren erfolgen. Vorbildfunktion hierfür könnte die Umsetzung der FFH-Richtlinie (auch mit den dort gemachten Erfahrungen) sein (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.5).

Flächenstilllegungen sind in Abhängigkeit von der Erholungsfunktion des jeweiligen Raumes zu fördern. Damit orientieren sich Flächenstilllegungen an der Erholungseignung der jeweiligen Fläche. In Räumen mit besonderer Erholungsfunktion sind die Möglichkeiten einer erhöhten Stilllegungsquote zu prüfen. Flächenstilllegungen in Erholungsräumen sind aber nur bei Sicherstellung entsprechender Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen z.B. durch den Einsatz von Landschaftspflegern vorzunehmen. Dabei ist ihr Wert als Teil der Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten. Eine Prüfung sollte durch die zuständigen Landschafts- und Landwirtschaftsbehörden erfolgen. Die notwendigen finanziellen Mittel sind auch unter Beteiligung der regionalen touristischen Akteure sicherzustellen.

Änderung des Förderinstrumentariums

Vorrangiges Ziel der Änderung des Förderinstrumentariums ist die Erhaltung und Entwicklung erholungswirksamer Landschaften. Trotz der enormen Einflussmöglichkeiten der EU sind hier vielfältige Möglichkeiten unter Ausnutzung nationaler Initiativen gegeben.

Notwendig ist daher eine **umfassende Förderung des Ökologischen Landbaus** als zukunftsweisende Entwicklungsperspektive der Landbewirtschaftung, die den besonderen Landschaftscharakter der jeweiligen Region erhält und den Zielen einer nachhaltigen Erholungsvorsorge dient (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.15). Im Bereich Landwirtschaft ist eine **massive Mittelaufstockung zu Gunsten extensiver Landwirtschaftsformen** notwendig. Beispielhaft seien hier die grundsätzlich auch auf die Erholungsvorsorge erweiterbaren „Kulturlandschaftsprogramme“ der Länder, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen oder Bayern, zu nennen, die auch mit Programmen zur „Ökologischen Landbewirtschaftung und Vermarktung“ verknüpft werden sollten, um eine intensivere Einbindung landwirtschaftlicher Betriebe in die Kulturlandschaft als Erholungsraum zu ermöglichen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9). Eine weitere Ökologisierung der Agrarwirtschaft im Natur- und Landschaftsschutz ist über eine **Anpassung bzw. Erweiterung der Fördermaßnahmen innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)** vorzunehmen, da originäre Förderungen von Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes nach Artikel 91a GG überwiegend für unzulässig gehalten werden. Erste Ansätze sind bereits mit neuen Schwerpunkten in der GAK 2000-2003 feststellbar.

Zur Beschleunigung des oben beschriebenen Prozesses sollte der Bund in enger Abstimmung mit den Ländern ein **Modellvorhaben** (auf der Fläche eines gesamten Landkreises) **zur Erprobung des großflächigen Ökologischen Landbaus mit sei-**

nem Beitrag zur Erholungsvorsorge mit dem Ziel der Schaffung von Produktions- und Absatzalternativen initiieren und durchführen.

Flächen, die im Zuge von Flächenstilllegungen oder auf Dauer aus der Produktion herausfallen, müssen erholungswirksam entwickelt werden. Landwirtschafts- und Landschaftsbehörden haben zu prüfen, ob dies möglich und sinnvoll ist. Wenn den Flächen dieser Status - dass sie als erholungswirksam eingestuft werden können - zugebilligt werden kann, sind weiter gehende Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen unter ideeller und finanzieller Beteiligung der Akteure der Erholungsvorsorge und des Tourismus umzusetzen. Vorrangig sollten Landwirte als Landschaftspfleger gewonnen und die Einrichtung von Landschaftspflegehöfen gefördert werden. Erforderlich ist hierzu eine umfangreiche Informationsarbeit von Bund und Ländern in Form von Informationsmaterialien, Präsentationen und Unterstützung von regionalen Initiativen. Initiiert werden sollte daher ein **Förderprogramm „Landschaftspflegehöfe“**. Dabei sollte auch unter dem Gesichtspunkt der o.g. Informationsarbeit in jedem Regierungsbezirk Deutschlands mindestens ein solcher Pflegehof als Anschauungsobjekt gefördert werden, da der Aufbau und der Aufgabenbereich eines solchen Hofes regional erheblich differieren kann. Dabei sind die regionalen und kommunalen Akteure von Erholungsvorsorge und Tourismus aktiv in dieses Projekt einzubeziehen, um die erholungsrelevanten Besonderheiten der verschiedenen Regionen entsprechend berücksichtigen zu können.

Landwirten sind möglichst **langfristige Pflegeverträge** anzubieten, um ihnen Planungssicherheit zu geben. Förderprogramme mit entsprechenden Fördermitteln sollten unbedingt diesen Gesichtspunkt berücksichtigen und den Landwirten damit wirkliche Perspektiven geben.

Notwendig ist die **Einführung eines Ressourcenmanagements in der Land- und Forstwirtschaft** unter Berücksichtigung der Aspekte von Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr. In diesem Zusammenhang sollte das Aufgabenfeld eines Landwirtes auf die eines **Ressourcenmanagers** ausgeweitet werden. Neben klassischen Tätigkeiten wie der Produktion landwirtschaftlicher Produkte könnten dazu landespflegerische bzw. umweltvorsorgende Arbeiten, wie z.B. Kontrollgänge durch Vogelschutzgehölze, Zählung von Brutpaaren oder Entnahme von Wasserproben in Fließgewässern, gehören. Auch landespflegerische Arbeiten im Bereich Freizeit/Erholung/Fremdenverkehr, wie z.B. Ausbesserungen von Ruhebänken an Rundwanderwegen, könnte die Tätigkeit eines Ressourcenmanagers umfassen. Um keine Konkurrenz zu bereits bestehenden Tätigkeitsfeldern (z.B. denen der Mitarbeiter der Grünflächenämter oder Biologischen Stationen) entstehen zu lassen, sind die Aufgabenfelder des Ressourcenmanagers in jedem Fall mit den örtlichen Gegebenheiten abzustimmen. Dieses Ressourcenmana-

gument stellt zudem ein neues Aufgabenfeld für die Landwirtschafts- und Landschaftsbehörden dar.

Ähnlich des (mittlerweile für verfassungswidrig erklärten) „Kohlepfennigs“ und des verfassungskonformen „Wasserpennigs“ erscheint ein „**Kulturlandschaftspfennig**“ im Interesse des Erhalts der bäuerlichen Kulturlandschaft als Erholungslandschaft als Allgemeingut sinnvoll. Mit Hilfe dieser Abgabe soll eine finanzielle Grundlage geschaffen werden, um notwendige Maßnahmen zum Erhalt der Kulturlandschaft finanzieren zu können.

Ein **Bodenfonds mit aus der Produktion scheidenden Flächen** sollte eingerichtet werden, mit dem entsprechende Flächen von der öffentlichen Hand angekauft werden. Grundlage für diese „Bodenvorratspolitik“ der öffentlichen Hand sollte nicht nur die Flächenverwendung für Gewerbe, Wohnen, Ausgleichsflächen, Naturschutz oder die Erweiterung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe sein. Vielmehr sollte sie auch für Erholungsflächen gelten (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9). Die Bereitstellung entsprechender Gelder ist vom Bund und den Ländern sicherzustellen. Erholungsrelevante Flächen sind dann entsprechend zu pflegen und zu entwickeln. Hierbei sollte auch der Einsatz von Landwirten als Landschaftspfleger Berücksichtigung finden.

Da die Landwirtschaft bisher ohne Gegenleistung, gewissermaßen als „Abfallprodukt“ ihrer Bewirtschaftungstätigkeit, die Erholungslandschaft erhalten hat, ist eine Stärkung der Landwirtschaft als kostenloser „Landschaftsmacher“ notwendig. Dies kann durch eine **Stärkung des landwirtschaftlichen Nebenerwerbs** (Direktvermarktung, Tourismus, etc.) erfolgen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.5, 4.1.14 und 4.1.15). Von besonderer Relevanz ist die Informationspolitik des Bundes gegenüber möglichen Verbrauchern/Nutzergruppen und den Anbietern sowie die Bereitstellung verschiedener finanzielle Anreize zur Erschließung alternativer Erwerbsformen. Dabei sind entsprechende Anschubfinanzierungen durch den Bund notwendig. Die **Nutzung vertraglicher Möglichkeiten für die Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft, die der Erholungsvorsorge dienen** (vergleichbares Instrument des Vertragsnaturschutzes) ist zu intensivieren. Auch hierbei ist die Bereitstellung von Finanzmitteln zur Honorierung der Leistungen der Landwirtschaft erforderlich (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9). Die Einrichtung eines bundesweiten **Förderprogramms „Umwelt+Landwirtschaft+Tourismus“**, das die bestehenden EU-Förderprogramme EFRE und LEADER ergänzt, kann die Umsetzung integrierter Konzepte fördern.

Notwendig ist eine **Professionalisierung des Angebotes „Ferien auf dem Bauernhof“** als zusätzliches Standbein zur Schaffung der Wirtschaftlichkeit kleiner landwirt-

schaftlicher Betriebe. Dabei ist eine konsequente Integration in die touristischen Vermarktungsprozesse Voraussetzung (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.5, 4.1.3, 4.1.9 und 4.1.14). Der Bund und die Länder sollen dabei aktiver als bisher an die Landwirte als potenzielle Anbieter sowie die touristischen Entscheidungsträger herantreten und Aufklärungsarbeit leisten. Darüber hinaus sind die Nutzergruppen zu definieren und zielgruppenorientierte Informationsmaterialien zu erstellen und zu verbreiten.

Zur Verbesserung des Landschaftsbildes als Erholungslandschaft ist in den dafür geeigneten Landschaftsraumtypen die **Aufwaldung waldarmer Gebiete** vorzunehmen. Hierzu sind Fördergelder nach erholungsrelevanten Gesichtspunkten (z.B. keine Förderung in Gebieten mit Monostrukturen) vorzunehmen. In der Regionalplanung sollte die Festlegung eines normativen Wald-/Baumanteils pro Hektar Ackerfläche erfolgen.

Sinnvoll erscheint eine für die Landkreise geltende Festlegung, die über die Länder als Ziele der Raumordnung Eingang in die Raumordnungspläne findet. Als Beispiel aus dem Energiebereich kann das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen von 1994 angeführt werden, das über die Ziele der Raumordnung die Landkreise als Träger der Regionalplanung verpflichtet, Vorrangstandorte für Windenergienutzungen mit einer festgelegten Mindestleistung auszuweisen. Grundlage hierzu sollte eine entsprechende **MKRO-Entschießung** sein, in welcher normative Festlegungen für den Wald-/Baumanteil pro Hektar Ackerfläche vereinbart werden.

In monostrukturierten Ackerbaugebieten ist eine **Erhöhung des Gehölzbestandes** (z.B. durch Bepflanzung von Wegen) vorzunehmen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.6 und 4.1.12). Die Landschaftsplanung sollte eine Mindestausstattung mit landschaftspflegerischen Elementen vorsehen. Notwendig ist die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel über ein Förderprogramm. Darüber hinaus sollten Ausgleichszahlungen bei Ertragsausfällen auf Grund der Anlage von Mischwald möglich sein.

Wie bereits beschrieben, müssen die Tätigkeitsfelder von Landschafts- und Landwirtschaftsbehörden um erholungsrelevante Schwerpunkte erweitert und eine Aufgabenteilung vorgenommen werden. Daher ist es dringend erforderlich, ein **Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens zur Ziel- und Aufgabenermittlung sowie praktischen Erprobung der Zusammenarbeit von Landschafts- und Landwirtschaftsbehörden** im Bereich der Erholungsvorsorge zu initiieren. Die Durchführung dieses Modellvorhabens sollte in enger Bund-Länder-Kooperation erfolgen.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Der enorme Einfluss der Art der Landbewirtschaftung auf die Qualität der erholungsrelevanten Kulturlandschaft muss in Veröffentlichungen des Bundes entsprechend gewürdigt werden. Es muss ein Leitbild formuliert werden, das den Ansprüchen der bäuerlich strukturierten und flächengebundenen Landwirtschaft und dem flächendeckenden Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft aus Gründen der Erholungsvorsorge gleichermaßen gerecht wird. Dies wird nur mit einer deutlichen Schwerpunktverschiebung hin zu extensiven Bewirtschaftungsmethoden möglich sein.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Ansätze einer umweltverträglichen und extensiven Landwirtschaft sind verstärkt voranzutreiben, um einen weit gehenden Erhalt und die Pflege der für die Erholungsvorsorge wichtigen bäuerlichen Kulturlandschaften zu gewährleisten. Der Bund sollte alle Möglichkeiten ausschöpfen, die EU-Agrarpolitik in diesem Sinne zu beeinflussen. Gleichzeitig sind alle national gangbaren Wege z.B. über entsprechende Förderprogramme optimal zu nutzen bzw. auszuweiten, um die Kulturlandschaften dauerhaft und flächendeckend zu erhalten.

Zudem sollten die touristische Akteure, die regelmäßig auf bäuerliche Kulturlandschaften - auch wenn nur als „schöne“ Kulisse - angewiesen sind, auch in finanzieller Hinsicht am Erhalt dieser Kulturlandschaften beteiligt werden. Hierüber hat der Bund Grundsatzentscheidungen zu treffen.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Gerade mit den bereits angesprochenen Modellvorhaben (großflächiger Ökologischer Landbau) bzw. Anschauungsobjekten (Landschaftspflegehöfe in jedem Regierungsbezirk) kann der Bund einen wichtigen Beitrag leisten, die Landwirte von solchen Ansätzen zu überzeugen. Der Bund sollte neue Sichtweisen auch argumentativ z.B. über umfangreiche Informationskampagnen unterstützen, um den Prozess zu beschleunigen und voranzubringen. Von enormer Bedeutung ist dabei eine weitere Intensivierung der örtlichen Beratungstätigkeit, um die Bundesinitiativen mit ihren dort verfolgten Zielen überall verständlich zu machen.

Dabei müssen zielgruppenorientierte Informationsmaterialien erstellt und verbreitet sowie unterschiedliche Nutzergruppen definiert werden. Folgende Zielgruppen sind dabei zu unterscheiden.

- **Landwirte**, die neben der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse über die Art ihrer Landbewirtschaftung entscheidend die Qualitäten erholungsrelevanter bäuerlicher Kulturlandschaften beeinflussen und die darüber hinaus immer häufiger, z.B. über „Ferien auf dem Bauernhof“, das regionale touristische Angebot erweitern können.
- **Touristische Akteure**, die in Zukunft stärker als bisher am Erhalt einer vielseitigen bäuerlichen Kulturlandschaft, die häufig maßgeblich den Erholungswert einer Region mitbestimmt, beteiligt werden müssen.
- **Verbraucher**, denen die Zusammenhänge von bäuerlicher Kulturlandschaft, Erholung und extensiver Landbewirtschaftung sowie ihrem eigenen Verbraucherverhalten verdeutlicht werden müssen.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass die vom Bund zu leistende Aufklärungsarbeit nur in enger Kooperation mit den Ländern erfolgen und sich über einen längeren Zeitraum von ein bis zwei Jahren erstrecken sollte.

5.2.3 Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Ziel muss die räumliche Konzentration von standortgebundenen Anlagen sein. Durch die Zusammenfassung und Überlagerung **landschaftsunverträglicher Nutzungen** kann in der Summe die Belastung für die Erholungslandschaft reduziert werden. Beispiel dafür ist etwa die Koppelung einer Kläranlage mit einem Kraftwerk, wo u.U. sogar das anfallende Biogas verwendet werden könnte. Dafür kann im ROG (§ 2 Abs. 2) ein entsprechender Grundsatz der räumlichen Konzentration landschaftsunverträglicher Nutzungen aufgenommen werden, der in den Landesplanungsgesetzen konkretisiert werden muss.

Im BImSchG sind in § 3 Abs. 1 schädliche Umwelteinwirkungen genannt, die auf die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen herbeiführen können. Um bei der Anlagengenehmigung ein stärkeres Bewusstsein für den Erholungswert einer Landschaft zu erreichen, könnte **Erholung als eigenständiger Tatbestand in die Liste der Schutzgüter** des § 3 Abs. 2 BImSchG aufgenommen werden.

Über 7 Abs. 4 ROG können u.a. **Vorranggebiete und Eignungsgebiete** optional als Festlegungen zur Raumstruktur in Raumordnungspläne aufgenommen werden. In Verbindung mit § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB bedeutet dies, dass derartige Festlegun-

gen als Ziele der Raumordnung unmittelbar auf die Vorhabengenehmigung (erholungsrelevanter) Anlagen und Vorhaben durchgreifen, da sie u.U. außerhalb von Eignungsgebieten nicht zulässig sind, weil ein Ziel der Raumordnung entgegensteht. Dies bedeutete faktisch einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer, da die vorgesehene Nutzungen als Standort für Windenergieanlagen, Abgrabungen oder auch Ferienparks nicht genehmigungsfähig sind. Derartige Einschränkungen des Grundeigentums müssen durch Gesetz legitimiert werden und bedürfen zudem einer Beteiligung der Betroffenen an der Zielaufstellung. Daher sollte die in § 7 Abs. 6 ROG optional eingeführte Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung von Raumordnungsplänen verpflichtend werden.

Wenn in Bebauungsplänen bestimmte Nutzungen festgesetzt sind, durch die den Eigentümern Vermögensnachteile entstehen und es dadurch nicht mehr möglich ist, das Grundstück in der bisherigen oder einer anderen bisher zulässigen Form zu nutzen, ist gemäß § 40 BauGB eine Entschädigung erforderlich. Das Gleiche gilt nach § 42 BauGB für Änderungen oder Aufhebungen einer zulässigen Nutzung (letzteres innerhalb einer Plangewährleistungsfrist von sieben Jahren). Wenn die Raumordnungsziele zumindest im Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB direkt für einzelne Grundeigentümer Einschränkungen der Nutzbarkeit ihrer Grundstücke bedeuten, müsste in das ROG auch eine mit dem BauGB vergleichbare **Entschädigungsregelung** aufgenommen werden.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Um eine stärkere Berücksichtigung von Erholungsbelangen bei der Anlagenplanung zu gewährleisten, sollten **standortgebundene Anlagen mit Störwirkung** für den Erholungswert einer Landschaft (Emissionen, Landschaftsbildbeeinträchtigung) in Erholungsräumen, in denen die Erholungs- und Fremdenverkehrsfunktion von großer Bedeutung ist, **über Vorranggebiete** gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG **ausgeschlossen** werden. Damit stellen diese Erholungsfunktionen nicht mehr nur einen Abwägungsbelang dar, sondern haben als räumlich und sachlich konkretisierte regionalplanerische Ziele Leitsatzcharakter für andere Planungsträger. Nur unter dieser Voraussetzung würde die bestehende Privilegierung derartiger Anlagen in der Baugenehmigung über § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB durchbrochen, da dann der öffentliche Belang Ziele der Raumordnung einer Genehmigung entgegenstehen würde. Eine bloße Beeinträchtigung des öffentlichen Belanges in § 35 Abs. 3 Nr. 5 (Beeinträchtigung des Erholungswertes einer Landschaft) reicht für die Versagung der Genehmigung eines privilegierten Vorhabens nicht aus.

Erforderlich ist eine **Beachtung von Erholungsfunktionen in der UVP und bei Abfallwirtschaftsplänen** gemäß § 29 Abs. 1 KrW-/AbfG, da in der folgenden gebundenen Zulassungsentscheidung nach § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG für Müllverbrennungsanlagen ein immissionschutzrechtliches Genehmigungsverfahren bzw. Abs. 3 für Fälle geringer Bedeutung ein abfallrechtliches Genehmigungsverfahren keine fachfremden Belange mehr berücksichtigt werden. Lediglich für Deponien ist nach Abs. 2 eine Planfeststellung mit Abwägungscharakter erforderlich. Die Abfallwirtschaftspläne haben die Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen. Soweit aber bisher überhaupt Abfallwirtschaftspläne bestehen, stellen sie meist lediglich die Summe der teilräumlich ohnehin praktizierten Lösungen und Planungen dar.

Vorzunehmen ist eine **Abgrenzung wertvoller Kulturlandschaftsbereiche im Flächennutzungsplan** mit dem Ziel der Minimierung der negativen Auswirkungen von Anlagen auf die Erholungsnutzung. Derzeit wird dazu keinerlei Aussage getroffen, die für den Planer erkennen lassen würde, dass hier mehr als nur z.B. die Primärnutzung als landwirtschaftliche Fläche vorliegt. Die Abgrenzung im FNP wäre ohne weiteres machbar, da der Darstellungskatalog des § 5 BauGB nicht abschließend ist. Bei entsprechender Vorarbeit des Landschaftsplanes wäre auch kein besonderer Aufwand für die Bauleitplanung damit verbunden. Deutlich wäre aber auf jeden Fall, dass hier eine, womöglich ökologisch geringwertige, Fläche dennoch nicht ohne weiteres für Siedlungszwecke oder Infrastrukturmaßnahmen beansprucht werden sollte. Damit wird im Sinne des Darstellungsprivilegs des FNP gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ein öffentlicher Belang geschaffen, der in der Abwägung schwer zu überwinden ist.

Die Folgenutzungen von standortgebundenen Anlagen im Außenbereich zum Zwecke der Erholung sind zu fördern. Um Synergieeffekte zwischen Anlagen und Erholungsfunktionen zu nutzen sollten Flächen für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr durch die Nachfolgenutzung (z.B. Deponien) erschlossen und bereits während der Nutzung als Attraktionen für Besucher zur Verfügung gestellt werden. Durch die **frühzeitige Festlegung der Folgenutzung** (bereits in der Planfeststellung) können bei der Anlagenplanung bereits die späteren Bedürfnisse und Nutzungsansprüche berücksichtigt werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.10). Denkbar ist eine Koppelung mit anlagegebundenen Freizeitaktivitäten (z.B. Motorsport), die bereits bei der Anlagengenehmigung berücksichtigt werden könnte. Im Zuge der Angebotsplanung kann auf Rekultivierungen verzichtet werden, indem die „Mondlandschaften“ für umweltunverträgliche Nutzungen zur Verfügung gestellt werden. In die gleiche Richtung zielt ein Zwang zur unmittelbaren Umnutzung aufgelassener Flächen (ggf. auch durch Verträge) sowie die Erstellung von tragfähigen Folgenutzungskonzepten. Derartige Aspekte könnten zum Gegenstand einer Arbeitshilfe zum UVPG gemacht werden. Landesplanerische Vorga-

ben für die Folgenutzung, z.B. bei Baggerseen Festlegung eines Verhältnisses für die Folgenutzung von Flächen zu Gunsten des Naturschutzes und der Erholungsnutzung, sollten genutzt werden. Diese Festlegung hat in den Landesplanungsgesetzen bzw. Landesraumordnungsplänen zu erfolgen.

Änderung des Förderinstrumentariums

Grundsätzlich sollten standortgebundene Vorhaben im Außenbereich vermieden werden. Die **Förderung alternativer Energiequellen** trägt dazu bei, die Errichtung bestimmter standortgebundener Anlagen zu vermeiden (z.B. Braunkohlentagebaue), aber auch zur Zunahme anderer Anlagen beizutragen (Windenergieanlagen über § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). Insofern sollte eine Konzentration auf solche erneuerbare Energieträger erfolgen, die keine neuen Raumsprüche stellen (z.B. Sonnenenergienutzung auf Dächern). Die **Stärkung dezentraler Ver- und Entsorgungssysteme** (z.B. Blockheizkraftwerke) über entsprechende Fördermaßnahmen könnte die Notwendigkeit, großtechnische Anlagen im Außenbereich zu errichten, verringern. Auch hier gilt, dass der Flächenanspruch dieser Systeme berücksichtigt werden muss. Wo immer möglich, sollten sie in auch anderweitig genutzte Gebäudekomplexe integriert werden oder zumindest in Abstandsflächen platziert werden. Der Bund könnte bei den aufgeführten Punkten im Rahmen seiner Fördermöglichkeiten (z.B. ExWoSt) Modellprojekte unterstützen.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Die Erholungsfunktion einer Region muss als Abwägungstatbestand methodisch gefasst werden. Das heißt, es müssen operationalisierbare Indikatoren entwickelt werden, mit denen man konkrete Raumfunktionen messen kann und die in der Regional- und Bauleitplanung in der Abwägung abzuarbeiten sind. Derartige Kriterien könnten etwa Übernachtungszahlen bzw. Besuchszahlen für eine Region sein. Aber auch qualitative Kriterien wie Bewertungen von Erholungssuchenden oder Bewertungen des Landschaftsbildes hinsichtlich seiner Eigenart, Vielfalt und Schönheit wären denkbar.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Bei allen Standortfindungsprozessen für konflikträchtige Anlagen hat sich gezeigt, dass sich im Rahmen formalisierter Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren die beschriebenen Konflikte oft nicht im Konsens lösen lassen. Vor allem deshalb, weil in konkreten Genehmigungsverfahren häufig schon Grundentscheidungen über Standorte

gefallen sind, weil die Formen von Anhörung und Abwägung von vornherein zum Aufbau von Extrempositionen führen und auf Grund erheblicher Mängel in der Kommunikation zwischen den betroffenen Akteuren, sind die Verfahren nicht geeignet, im Interessenausgleich sinnvolle Lösungen herbeizuführen. Dabei agieren auch die Fachplanungs- und Plananhörungsbehörden auf Grund ihrer fachspezifischen Aufgabenstellung interessengeleitet. (*Bischoff/Hüchtker* 1998). Als Lösungsansatz haben sich „von unten“ ohne Vorgaben auf Bundes- oder Landesebene unabhängig voneinander zahlreiche **informelle Mediationsansätze** in verschiedenen Fachbereichen wie z.B. Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Rohstoffgewinnung auf kommunaler wie regionaler Ebene entwickelt, die zunächst der dialogorientierten Abstimmung der Interessen der Anlagenbetreiber mit denen anderer Akteure dienen sollen. Häufig wurden dabei neutrale Mittler (Mediatoren) eingeschaltet. (*Zahn* 1993, *Bischoff/Hüchtker* 1998, *Ipsen et al.* 1998).

Wichtig wäre dabei, dass auch die Belange der Erholung in die Konfliktmediation einbezogen werden. Bestehende Ansätze zur kooperativen Lösung von Interessenkonflikten bei der Anlagenplanung gehen i.d.R. von einem zweiseitigen Konflikt zwischen Umweltschutz und Vorhabenträger aus. Fragen wie Schutz der Erholungsfunktion einer Landschaft werden häufig mangels Lobby bzw. Interessenvertreter nicht thematisiert. Daher müssen Planer und Mediatoren eine Anwaltschaftfunktion für den Belang Erholung übernehmen.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Verantwortlichen Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft muss verdeutlicht werden, dass Erholungsnutzung ein relevanter Raumanpruch ist, der auch aus wirtschaftlichen Gründen (Stadtmarketing, Fremdenverkehrsförderung, Industrietourismus) beachtlich ist. Dies kann am ehesten über die Vorgabe guter Beispiele gelingen. Die Bevölkerung und auch die Naturschutzverbände sind dahingehend zu sensibilisieren, dass ihre (Nah-)erholungsflächen ein schützenswertes Gut sind und sie sich dafür in Planfeststellungsverfahren ebenso einsetzen wie für den Schutz ökologisch hochwertiger Flächen.

5.2.4 Siedlungsentwicklung

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Siedlungsentwicklung sind die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen das Raumordnungsrecht, Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht. Da an anderer Stelle (Absch. 5.1.3 bis 5.1.6) bereits Empfehlungen bezogen auf die jeweiligen Instrumente ausgesprochen worden sind, beschränken sich die Ausführungen an dieser Stelle auf konkrete Aussagen hinsichtlich der für die Siedlungsentwicklung relevanten Instrumente und ihrer Anwendung.

Eine **Verschärfung von § 35 BauGB bzw. eine Rückführung auf seinen Kerndanken des Außenbereichsschutzes** wäre ein gesetzgeberisches Signal gegen die zunehmende Zersiedelung der Landschaft, an der auch die Erholungsinfrastruktur beteiligt ist. Konkret betrifft dies eine Einschränkung der Teilprivilegierungen des § 35 Abs. 4, die Streichung der Außenbereichssatzung des Absatz 6, die zur Zersiedelung beiträgt und den FNP aushebelt sowie Einschränkungen der Privilegierungen des Absatz 1 auf bestimmte Nutzungen wie z.B. Windenergieanlagen.

Des Weiteren ist eine **Nachweispflicht gegenüber der Regionalplanung dahingehend einzuführen, dass die Siedlungstätigkeit (Siedlungsfunktion) im Freiraum nicht auch in den ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkten realisiert werden kann**. Eine derartige Verpflichtung müsste in den Landesplanungsgesetzen verankert werden.

Etwa die Hälfte der Baugenehmigungen beruht auf § 34 BauGB (*Greiving* 1998). Durch die zunehmende Verdichtung wird u.a. auch die Nahbereichserholung beeinträchtigt, ohne dass zumindest ein Ausgleich erfolgen würde, wie er der Regel als Folge von Eingriffen in Planbereichen erforderlich ist. Sinnvoll wäre daher eine **Ausdehnung der Anwendung der baurechtlichen Eingriffsregelung gemäß § 1a BauGB i.V.m. § 8a BNatSchG auch im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB**. Dafür könnte in § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB als zusätzliche Genehmigungsanforderung neben der Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und dem Ortsbild auch Vermeidung und Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft eingeführt werden.

Flankiert werden sollte die eher quantitativ ausgerichtete Maßnahme der Förderung quartiersbezogener Erholungsmöglichkeiten durch Schaffung bzw. Erhalt von Grünanlagen mit entsprechender bedarfsgerechter Infrastruktur durch eine qualitative Maßnahme wie der **Einführung von operationalisierbaren Mindeststandards für woh-**

nungsnahes Grün in der BauNVO. Vorgeschlagen wird analog zu den Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO eine Untergrenze für wohnungsnahes Grün.

Erforderlich ist eine **Darstellung der Räume von besonderer Bedeutung für die Naherholung im Flächennutzungsplan** als überlagernde Darstellung, um ihre Bedeutung in der Abwägung und im Bewusstsein der kommunalen Akteure zu stärken (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.1). Der Bundesgesetzgeber könnte diese jetzt schon praktizierte Darstellungsform stärken, indem er sie in den Katalog des § 5 BauGB aufnimmt.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Ausgleichsmaßnahmen im Sinne von § 8 BNatSchG i.V.m. § 1a BauGB, die im Rahmen der planerischen Abwägung für erforderlich gehalten werden, sollten **nicht nur in ein Biotopverbundsystem, sondern auch in ein grünordnerisches Gesamtkonzept eingebettet** werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.6 und 4.1.12). Die Schaffung von Verbundsystemen in Verdichtungsräumen durch planerische und strategische Bündelung des Biotopschutzes und der Ausgleichsmaßnahmen könnten so auch der Erholung dienlich werden, da große und zusammenhängende Grünflächen erhalten, geschaffen und aufgewertet werden können. Durch die Schaffung neuer und qualitativ hochwertiger Erholungsflächen würde der Druck auf die freie Landschaft genommen. Eine Erhöhung des Anteils naturnaher Freiflächen würde eine Beschränkung der Betretungsmöglichkeiten dieser siedlungsnahen Flächen unnötig machen.

Flächenbezogene Vorgaben der Regionalplanung analog zu der Gebietsentwicklungsplanung in NRW sind bundesweit einzuführen, um neben dem qualitativen Schutz von besonders wertvollen Bereichen auch eine **quantitative Begrenzung des Flächenwachstums** besser durchsetzen zu können. Dafür müssten die entsprechenden Vorgaben im ROG (§ 7 Abs. 2 ROG) konkreter gefasst werden.

Erforderlich ist die Schaffung innerstädtischer und siedlungsnaher Erholungsflächen, um den Druck auf außerstädtische Erholungsflächen zu reduzieren. Die räumlichen **Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität müssen operationalisiert werden.** Hierzu müssen bestehende Beschlüsse der MKRO, wie beispielsweise der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1993 oder „Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen“ von 1996 weiterentwickelt werden. Auf jeden Fall ist zu thematisieren, welches Verhältnis von Dichte zu Mischung für welche Stadtstruktur angemessen ist. Insbesondere das undifferenzierte Postulat „Innenverdichtung vor Außenentwicklung“ ist ein Problembereich, der

die Gewährleistung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge im besiedeltem Bereich in erheblichem Maße betrifft. Ein einseitiges Eintreten für Innenverdichtung übersieht die Bedeutung innerstädtischer Freiflächen für die wohnortnahe Erholung. Wichtig ist auch die **Einführung einer Siedlungsrandzonenentwicklung**. Gerade am Übergang zwischen Siedlungsraum und Freiraum finden die meisten Eingriffe statt, vollzieht sich der Großteil der Flächeninanspruchnahme.

Die **Verknüpfung von innerörtlichen und überörtlichen Freiraumssystemen** ist notwendig, um das Nebeneinander von kommunaler Grünordnungsplanung und regionaler Freiraumplanung zu beenden. Dafür ist aber eine interkommunal abgestimmte Flächennutzungsplanung, besser noch eine regionale Flächennutzungsplanung im Sinne von § 9 Abs. 6 ROG erforderlich (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.1 und 4.1.2). Damit verbunden ist die **Forderung nach der konsequenten Anwendung des Siedlungsachsenkonzeptes (Freiräume erhalten, Ausgleich) in der Regionalplanung**. Dies forderte bereits die Entschließung der MKRO „Gestaltung der Ordnungsräume (Verdichtungsräume und ihre Randgebiete)“ vom 31.10.1977. Dazu gehört auch die Einführung von Grünachsen als übergeordnete kommunale Leitlinie in die Landes- und Regionalplanung. Notwendig ist hier ein angemessener finanzieller Ausgleich für die Kommunen in den Zwischenräumen entweder im Rahmen bestehender Finanzausweisungen (aufkommensneutral, indem die Achsenkommunen entsprechend weniger Geld erhalten) oder im Rahmen eines neuen Förderinstrumentes, für das die Achsenkommunen einen finanziellen Beitrag leisten müssten.

Die Umnutzung von Wochenendgebieten zu Dauerwohngebieten trägt zur Zersiedelung bei und erfordert gleichzeitig den Bau neuer Areale für die so verloren gegangenen Erholungsräume. Diese Umnutzung ist daher zu verhindern. Dafür muss seitens der Baugenehmigungsbehörden darauf geachtet werden, dass keine Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes erlaubt werden, die quasi über die Hintertür eine Dauernutzung ermöglichen würden. Schließlich sind strikte Kontrollen der Realnutzung einzuführen und ggf. Abbruchgebote o.ä. zu erteilen. Eine Überprüfung der planerischen Praxis in diesem Bereich ist angezeigt, um sich einen Überblick über das Ausmaß der Fehlentwicklungen zu verschaffen.

Die Umnutzung von Fremdenzimmern in Zweitwohnsitze ist zu verhindern, indem das Instrument der Fremdenverkehrssatzungen gemäß § 22 BauGB konsequent eingesetzt wird. Ferner ist die Wirksamkeit dieses Instrumentes zu überprüfen.

Änderung des Förderinstrumentariums

Fördergelder auf Bundesebene könnten zumindest davon abhängig gemacht werden, ob aktuelle gesamtgemeindliche Planaussagen in der Kommune vorliegen bzw. in informellen städtebaulichen Konzeptionen die für das jeweilige Förderprogramm relevanten Aussagen enthalten sind. Darüber hinaus sind inhaltliche Vorgaben denkbar. So etwa die Knüpfung der Förderung großer Freizeitprojekte an die gute Erreichbarkeit mit dem ÖPNV und die Unbedenklichkeit aus Sicht des Naturschutzes (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.13).

Zur Schaffung innerstädtischer und siedlungsnaher Erholungsflächen, die den Druck auf außerstädtische Erholungsflächen reduzieren können, ist die Förderung quartiersbezogener Erholungsmöglichkeiten durch Schaffung bzw. Erhalt von Grünanlagen mit entsprechender bedarfsgerechter Infrastruktur hilfreich. Das Instrument der Wahl ist hier die Förderung bzw. die Vorbildwirkung guter Beispiele.

Interkommunale Kooperation ist über Fördermaßnahmen und Vorbildwirkungen guter Beispiele zur Vermeidung von Doppelausweisungen für Wohn- und Gewerbeflächen sowie Infrastruktureinrichtungen seitens des Bundes zu unterstützen.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Die nachhaltige Erholungsvorsorge im Siedlungsbereich ist als ein Bestandteil einer kommunalen nachhaltigen Gesamtentwicklung anzusehen. Notwendig ist der **Abbau der Defizite zu Aussagen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge** in Veröffentlichungen des Bundes im Bereich „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“. Die Beiträge und Zielvorstellungen des Bundes hierzu beschränken sich im Wesentlichen auf die räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität im Hinblick auf eine Reduzierung des Flächenverbrauchs und eine optimale Ausnutzung des Infrastrukturangebotes. Die nachhaltige Erholungsvorsorge spielt nur eine untergeordnete Rolle. Die Defizite bezüglich der Aussagen zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge im Bereich der nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind abzubauen.

Die Belange der Erholungsvorsorge sind in der Flächennutzungsplanung zu stärken (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.2). Flächennutzungspläne haben nach BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Die Flächennutzungsplanung beschränkt sich bislang auf die Infrastrukturausstattung, um den Schul- und Vereinssport zu fördern. Maßstab für den Bedarf sind die für die Infrastrukturausstattung vorliegenden „Städtebaulichen Orientierungswerte“. Die Erholungsvorsorge, be-

zogen auf die Gewährleistung einer ausreichenden Freiraumversorgung, ist nur in Ausnahmefällen Gegenstand der Flächennutzungsplanung. Damit für die Bauleitplanung qualifizierte Grundlagen vorliegen, sind Mindeststandards zur Versorgung unterschiedlicher Stadtstrukturtypen mit erholungswirksamen Freiflächen zu entwickeln. Darüber hinaus sind die städtebaulichen Orientierungswerte an die Erfordernisse einer nachhaltigen Erholungsvorsorge anzupassen, was insbesondere auch die Prüfung der Sozialverträglichkeit weiterer baulicher Entwicklung beinhaltet, und somit auch eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Innenverdichtung.

Ziel einer nachhaltigen Erholungsvorsorge ist **die Reduzierung und der Abbau der verkehrsbedingten Immissionen**. Einen Beitrag dazu könnte die Aufstellung von Leitlinien zu Abständen von Erholungseinrichtungen zu Siedlungsflächen leisten. Darüber hinaus wäre als Vorgabe für die Bauleitplanung die Aufstellung eines Kriterienkataloges von Freizeit- und Erholungseinrichtungen, die ausschließlich im Zusammenhang bebauter Ortslagen zu realisieren sind, von Bedeutung.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Als wichtigstes Ziel ist die Einschränkung des Flächenverbrauchs durch Siedlungswachstum anzusehen, da dieser auch zu Lasten der Erholungsfunktion der Landschaft geht. Erforderlich ist daher die **Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik** (ARL 1999b). Vor dem Hintergrund des ungebremsten Flächenverbrauchs wurde das Konzept der Flächenhaushaltspolitik entwickelt. Das Ziel ist ein sparsamer, haushälterischer Umgang mit der begrenzten Ressource Boden, die nicht vermehrbar und nur sehr begrenzt erneuerbar ist. Dies folgt dem Gedanken der Nachhaltigkeit. Es geht darum, auch den folgenden Generationen, unseren Kindern und Kindeskindern noch Handlungsoptionen offen zu lassen. Alle gesetzlichen Regelungen in den einschlägigen Gesetzen (Bodenschutzklausel, Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Bodenschutzgesetz usw.) haben nicht verhindern können, dass in Deutschland auch weiterhin 120 ha Fläche täglich umgewidmet werden und zu Siedlungsfläche werden. Die Ursache dafür liegt zu großen Teilen im mangelnden Problembewusstsein der Politik bzw. der Gesellschaft. Da die Kommunen als die wesentlichen Akteure bei der Flächeninanspruchnahme im Rahmen ihrer Planungshoheit weit gehende Gestaltungsfreiheit über das ob und wie der Flächeninanspruchnahme haben, ist es angezeigt, die kommunalen Entscheidungsträger in ihrem Handeln zu beeinflussen. Zur Zielerfüllung sollte der Neuverbrauch von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten von Freiflächen nicht nur vermindert, sondern langfristig in der Summe ganz gestoppt werden (Mengenziel). Ferner sollen im Sinne des haushälterischen Umgangs mit der Ressource Fläche vorhandene Bodenflächen langfristig erhalten, von Flächeninanspruch-

nahmen ausgehende Beeinträchtigungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht vollständig ausgeglichen und auf verbrauchten Flächen ökologische Funktionen wieder hergestellt werden (Qualitätsziel).

Zur Umsetzung der Flächenhaushaltspolitik kann verstärkte **interkommunale Kooperation bei der Ausweisung und Verwirklichung von Wohn- und Gewerbeflächen sowie Infrastrukturprojekten** beitragen, die Doppelausweisungen vermeidet und zu einer besseren Ausnutzung von Infrastruktureinrichtungen auch der Erholung beiträgt (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.1 und 4.1.2). Der Bund kann diese Ansätze über sein ExWoSt-Programm bzw. die Verbreitung von Beispielen mit Vorbildfunktion unterstützen.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Eine Bauleitplanung, die sich an den Zielen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge orientiert, hängt letztendlich mehr von der individuellen „Planungskultur“ in den Gemeinden, dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort, als von aktuellen rechtlichen Regelungen ab (vgl. Absch. 5.1.6).

Auch bei informellen Konzepten ist der „best practice“-Gedanke einschlägig. Die Kommunen müssen davon überzeugt werden, dass eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge auch in ihrem Interesse liegt, schon um ihre Naturressourcen, ihr „Kapitalstock“ für Erholung und Tourismus nachhaltig zu sichern. Gelingt dies, werden sie auch ohne Änderungen der einschlägigen Normen bereit und in der Lage sein, ihren Gestaltungsspielraum im Rahmen der kommunalen Planungshoheit und ihre Gestaltungsfreiheit bei informellen Planungen im konkreten Fall so wahrzunehmen, dass die Belange der Umwelt gewahrt bleiben.

5.2.5 Tourismus

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Lösung des Konfliktfeldes Tourismus besitzt der Bund nur eine eingeschränkte Handlungskompetenz, weshalb sein Einfluss begrenzt ist. Die Akteure befinden sich auf lokaler oder regionaler Ebene. Die Akteure sind auch im Wesentlichen Betriebe und Unternehmen, weshalb eine Beeinflussung dieses Sektors kaum über eine Rahmensetzung hinaus gehen kann. Diese Aufgabe muss der Bund aber stärker wahrnehmen und insbesondere den „ideellen“ Rahmen für die zukünftige Tourismused-

wicklung vorgeben. Gezielte staatliche Maßnahmen zur gesetzlichen Integration von umweltpolitischen Erfordernissen in tourismusrelevante Fachpolitiken bzw. Gesetze sind bisher nicht erkennbar, obwohl es eine Vielzahl ordnungsrechtlicher Eingriffe gibt, die sich auf den Themenkomplex Umwelt und Tourismus auswirken. Will der Bund das Ordnungsrecht als „Rückgrat der ökologischen Komponente in der Marktwirtschaft“ für einen nachhaltigen Tourismus nutzen, ist zunächst die Überarbeitung bestehender tourismusrelevanter Regelungen notwendig (vgl. TAB 1997)

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Erforderlich ist die Einführung einer planerischen Berücksichtigung von Tourismusplanung und Tourismusentwicklung. Hierzu ist der **Tourismus als räumliche Planungsgröße mit qualitativen Inhalten zu instrumentalisieren**. Der Tourismus ist als **räumliche** Planungsgröße für Städte und Gemeinden kaum instrumentalisiert. Fremdenverkehrswirtschaftliche Gesichtspunkte dominieren die kommunalpolitische Diskussion. Tourismus wird als Wirtschaftsfaktor zwar in die Stadtentwicklungsplanung einkalkuliert, dessen räumliche Konsequenzen werden aber kaum thematisiert. Notwendig ist daher eine Einflussnahme auf die Integration von Tourismuspolitik und Umweltpolitik bei Programmen, Plänen, Resolutionen, Absprachen und Konventionen (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.15). Insbesondere ist eine verstärkte Verknüpfung von Fremdenverkehrsplanung und Landschaftsplanung erforderlich (vgl. BfN 1994b). Dabei ist eine **planerische Festsetzungen von Kapazitätsgrenzen** (z.B. Gästebettenkapazität in einer Planungsregion) vorzunehmen, die sich an den natürlichen Gegebenheiten orientiert und Überlastungen des Naturraumes verhindert (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.16).

Dabei ist die Umsetzung einer klaren **planerischen, konzeptionellen und förderpolitischen Trennung von Tourismus und Erholungsvorsorge** einerseits und Förderung von Synergieeffekten andererseits vorzunehmen. Dies bedeutet die Berücksichtigung einer klaren Trennung von privatwirtschaftlichen Interessen und Vorhaben von öffentlichem Interesse in der Planungspraxis (Privilegierungsfrage). Eingeführt werden sollte auch ein **Instrument zur Prüfung der Sozialverträglichkeit touristischer Maßnahmen**, um dem Identifikationsproblem der Bevölkerung mit touristischen Anlagen begegnen zu können.

Änderung des Förderinstrumentariums

Da die Gestaltung der Tourismusentwicklung und -planung aus Bundessicht im Wesentlichen über die Förderpolitik geschieht, muss ein fach- und ressortübergreifendes

tourismuspolitisches Instrumentarium für einen ökologisch und ökonomisch tragfähigen Tourismus aufgebaut werden und eine Anpassung der Förderinstrumente vorgenommen werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.15). Dabei sollte die Ausrichtung der Förderung im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung und unter besonderer Bevorzugung von Regionen erfolgen, die sich verbindlich zu einer umweltverträglichen und nachhaltigen Wirtschaftsweise verpflichten (z.B. über ein entsprechendes „Tourismusleitbild“).

Eine Änderung der Förderkriterien ist dergestalt notwendig, damit die Zusammenarbeit benachbarter Orte und Regionen gefördert wird. Anstelle der einzelbetrieblichen Förderung, die vielfach zur Schaffung von Überkapazitäten geführt hat, sollte die regionale Kooperation aller tourismusrelevanten Akteure vorrangig gefördert werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9). Die Förderung größerer Investitionsvorhaben muss erheblich eingeschränkt und stattdessen die **Förderung vorrangig auf regionale und mittelständische Investitionen und Unternehmen ausgerichtet** werden, um die vorherrschende mittelständische Wirtschaftsstruktur im Tourismus in Deutschland zu fördern und zu stärken. Hierzu sollten die tourismusrelevanten Programme der Struktur- und Mittelstandsförderung umgestaltet werden, damit ein verbesserter Zugang zur Fördermöglichkeiten für kleine und mittelständische Unternehmen erreicht wird. Eine **Konzentration der Fördermittelvergabe auf qualitative statt quantitative Maßnahmen zur Verbesserung der Tourismusstrukturen** ist notwendig.

Verstärkt müssen **Modellprojekte** für einen umwelt- und sozialverträglichen Tourismus gefördert werden, damit nach dem „best practice“-Gedanken den Tourismusakteuren deutlich wird, dass ein umwelt- und qualitätsorientierter Tourismus auch wirtschaftliche Vorteile bringt. Vorrangig sollten Projekte gefördert werden, die eine Verknüpfung von mittelständischem Gastgewerbe, Landwirtschaft, Handwerk sowie Natur- und Umweltschutz zum Ziel haben (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.5 und 4.1.15). Als Modell hierzu könnte bspw. die Nachhaltige Regionalentwicklung in der Region Eider-Treene-Sorge dienen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.9). Durch gezielte Förderung in diesem Segment kann die Förderpolitik die Positionierung des deutschen Tourismus unterstützen. Da Tourismusförderung eine Zunahme der Gästezahlen mit sich bringt bzw. bringen soll, sind (zunehmende) Konflikte mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes nicht auszuschließen. Diesen Konflikten muss frühzeitig durch die Integration von Besucherlenkung in die Tourismusentwicklung begegnet werden. Erforderlich ist daher eine verstärkte **Förderung von Modellprojekten der Besucherlenkung und Naturerfahrung**.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Vorrangiges Ziel zur Lösung des Konfliktfeldes Tourismus muss die Förderung einer nachhaltigen Tourismusedwicklung sein. Um dieses Ziel bundespolitisch festzulegen, ist die **Erstellung eines tourismuspolitischen Leitbildes auf Bundesebene** in Abstimmung mit den Bundesländern, das klare Zielvorgaben für Tourismuspolitik, -planung und -entwicklung festlegt und den Akteuren Handlungsaufträge zuweist, erforderlich. Auch für den Bund muss das Tourismuseitbild konkrete Instrumente und Maßnahmen benennen, die dann im Rahmen eines verbindlichen Regierungsprogramms umgesetzt werden. Dies dient einerseits dazu, umweltpolitische Fragestellungen verstärkt in die Tourismuspolitik und die zukünftige Tourismusplanung in Deutschland zu integrieren, indem ökonomische, ökologische und soziale Grundlagen für eine nachhaltig umweltverträgliche Tourismusedwicklung festgelegt werden. Andererseits fördert der Erstellungsprozess die Kommunikation und Abstimmung zwischen allen Akteuren und führt zu einer Festlegung des „gemeinsamen Weges“. Das Fehlen einer Orientierung gebenden tourismuspolitischen Leitbildes macht sich in problematischer Weise bemerkbar (vgl. TAB 1997). Aufzubauen ist hierbei auf die Umwelterklärung der Spitzenverbände der deutschen Tourismuswirtschaft, dessen Absichtserklärungen zu konkretisieren sind und einen höheren Verbindlichkeitsgrad erlangen müssen.

Aufbauend auf den tourismuspolitischen Zielen des Bundes ist eine **Konkretisierung der Tourismusziele der Länder** vorzunehmen, die weitgehend nur sehr allgemein und unverbindlich sind. Neben der Konkretisierung muss eine Übernahme der Tourismusziele in den Planungsprozess gewährleistet sein (vgl. Anhang Tab. A-1 und Planbeispiel Absch. 4.1.14). Auch Gemeinden vermeiden es weitgehend, im Landschafts- und Grünordnungsplan sowie besonders im Flächennutzungsplan Fremdenverkehrsziele aufzunehmen, da sie sich damit mittel- und langfristige Bindungen auferlegen, die im Falle späterer Einzelentscheidungen den Spielraum zu sehr einengen könnten (vgl. Becker et al. 1996).

Zwecks **Koordinierung der Umsetzung** der Leitlinien der Tourismusedwicklung ist die Einrichtung einer „Länderarbeitsgemeinschaft Nachhaltiger Tourismus“ notwendig, die übergreifende ökonomische, ökologische und soziale Fragestellungen interministeriell und zwischen Bund und Ländern abstimmt.

Eine **Verpflichtung zur Erstellung touristischer Entwicklungskonzepte**, ohne die touristische Nutzungen im Freiraum und die Errichtung touristischer Großprojekte nicht genehmigungsfähig sind („vorausschauende Tourismusplanung“, „Leitbild“ für die Tou-

rismusentwicklung einer Region), ist in die Raumordnungs- und Regionalpläne aufzunehmen.

Die **Vergabe öffentlicher Fördermittel muss an das Vorhandensein touristischer Entwicklungskonzepte geknüpft werden**, damit eine gezielte und koordinierte Förderung erfolgen kann und eine Übereinstimmung von Einzelprojekten mit den Zielvorstellungen der Tourismusentwicklung besteht.

Die **planerischen Vorüberlegungen zur Tourismusentwicklung einer Region sollten nicht an administrativen Grenzen enden**, sondern sich auf den jeweiligen Naturraum beziehen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.15). Dies erfordert eine verstärkte übergeordnete Abstimmung. Anreize zur Überwindung von Verwaltungsgrenzen müssen gegeben werden, was insbesondere über die Förderung der Erstellung integrierter Tourismusleitbilder und regionaler Entwicklungskonzepte unter aktiver Mitarbeit aller relevanten Akteure, die schließlich die gefassten Zielvorstellungen umsetzen müssen, erfolgen kann. Notwendig ist die verstärkte **Erstellung von Marketing- und Werbestrategien zur Förderung des nachhaltigen Tourismus auf allen regionalen Ebenen**.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Ziel eines nachhaltigen Tourismus muss es sein, auf die „Entdeckung der Nähe“ neugierig zu machen und das Interesse an umweltverträglichen Formen der Urlaubs- und Freizeitgestaltung zu wecken. Die **Förderung des Deutschlandtourismus ist als Alternative für nicht mehr rentable Wirtschaftszweige** und zur Vermeidung der Umweltbelastungen durch den internationalen (Fern-)Tourismus ein aktuelles Thema. Haben „klassische“ Urlaubsregionen wie die Alpengebiete und der Nord- und Ostseeraum eher mit dem Problem zu kämpfen, alternative Wirtschaftsformen zu entwickeln, um einer gefährlichen Monostrukturierung entgegenzuwirken, haben die anderen Typen ländlicher Räume mit völlig anderen Problemen zu kämpfen. Als Stichwort sei hier nur der landwirtschaftliche Strukturwandel genannt, der pro Jahr immer noch nahezu 10.000 Betriebsaufgaben mit sich bringt, was einem ungefähren Rückgang von ca. 2% jährlich entspricht (*BMELF* 1999).

Eine Förderung des Deutschlandtourismus kann regionale Belastungszunahmen zur Folge haben, denen durch eine frühzeitige planerische Weitsicht zu begegnen ist. Die **touristische Nutzung kann auch positive Folgen in ökologischer Hinsicht bewirken**, wenn die Tourismusentwicklung „intelligent“ betrieben wird, weshalb „umweltorientiertes Tourismusmanagement“ zu einer höchst aktuellen Forderung wird (*Benthien* 1997). Die positiven Effekte des Tourismus sind oft Folge des Interesses der Touris-

musbranche und des Staates an einer unbeschädigten, ästhetischen Natur, an der Sicherung der ökologischen Vielfalt, an der Bewahrung von Ökosystemen und Kulturdenkmälern (TAB 1997, S. 53). Der Tourismus kann dazu beitragen, dass durch die Stützung traditioneller Wirtschaftsformen gewachsene Kulturlandschaften und angepasste Wirtschaftsformen (z.B. Berglandwirtschaft) erhalten, sowie historische Stätten oder Schutzgebiete finanziert werden. „In vielen ökologisch sensiblen Regionen, z.B. Inseln, Küsten, Feuchtgebieten, Waldlandschaften, bietet er Einkommensalternativen, die es der einheimischen Bevölkerung ermöglichen, auf ökologisch nachteiligere Nutzungen zu verzichten“ (Deutscher Bundestag 1998b, S. 28). Der Tourismus ist deshalb aus Sicht der Bundesregierung „eine Schlüsselbranche für das globale Ziel einer „nachhaltigen Entwicklung“, das bedeutet, die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen mit der langfristigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang zu bringen“ (ebenda S. 28).

Ziel der Tourismusentwicklung und touristischer Investitionen sollte die **Förderung von Synergieeffekten zwischen Tourismus und Erholungsvorsorge** sein, damit die touristische Infrastruktur und touristische Maßnahmen auch der heimischen Bevölkerung zugute kommen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.3, 4.1.5 und 4.1.15). Bei touristischen Anlagen kann hierdurch eine möglichst ganzjährige Nutzbarkeit erreicht werden. Die für die Wirtschaftlichkeit erforderliche ganzjährige Nutzung von touristischen Anlagen ist für die Landschaft allerdings gezielt einzuschrenken. Der Landschaft müssen in jedem Fall Ruhezeiten vor touristischer Nutzung eingeräumt werden.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit für ein umweltverträgliches Reiseverhalten und Werbekampagnen zur Förderung des Deutschlandtourismus kann ein natur- und umweltverträgliches Reiseverhalten der Urlauber und die Reiseentscheidung für umweltorientierte Reiseveranstalter und Urlaubsregionen gefördert werden. Dabei muss die Verstärkung der **Imagekampagne zur Förderung des Deutschlandtourismus** im Vordergrund stehen, damit Deutschland als umweltfreundliches Urlaubsland für die Bundesbürger (bei umweltverträglicher Anreise) attraktiver wird. Voraussetzung hierfür ist auch eine **Stärkung des länderübergreifenden Inlandsmarketings** und eine **Optimierung der landesweiten und länderübergreifenden Organisationsstrukturen**. Um umweltorientierte Angebote für den Urlauber erkennbar zu machen, muss ein **bundesweit einheitliches und verbraucherfreundliches Gütesiegel** für besonders umweltverträglich und sozialverantwortlich orientierte Reiseveranstalter, Gaststätten- und Beherbergungsbetriebe sowie Fremdenverkehrsorte eingeführt werden. Zur Verbesserung der Buchbarkeit inländischer Angebote hat die Schaffung eines einheitli-

chen und flächendeckenden nationalen **Informations- und Reservierungssystem** und damit der Auf- und Ausbau der Vermarktung des Deutschlandtourismus im Reisebüro oberste Priorität.

5.2.6 Verkehr

I. Wirkrichtung Verkehr - Erholung

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Alle verkehrlich bedingten Eingriffe in naturnahe Freiräume müssen beim Neu- und Ausbau von Verkehrswegen hinsichtlich ihrer Wirkungen wie Flächenverbrauch, Zerschneidung erholungsfunktionaler Zusammenhänge, Belastungen durch Lärm, visuelle Beeinträchtigungen sowie ihrer Auswirkungen auf Klima, Wasserhaushalt, Pflanzen- und Tierwelt untersucht werden, um sie beim Vergleich von Alternativlösungen berücksichtigen zu können. Gegenüber den derzeitigen Verfahren sind nicht nur die ökologischen, sondern auch die **erholungsrelevanten Faktoren** zu „härten“: Wenn der Eingriff in das Erholungsgefüge so gravierend ist, dass Erholungsfunktionen unausgleichbar gestört werden, so muss diese absehbare Folge als Ausschlusskriterium eines Korridors bzw. einer Trasse im Abwägungsverfahren gelten. Bei weniger gravierenden Folgen ist das Verfahren der Umweltrisikoeinschätzungen, das dem Vorsorgegedanken des Umwelt- und Naturschutzrechts folgt, anzuwenden. Als Instrument zur Berücksichtigung raumwirksamer Umwelteffekte bei Planungsverfahren im außerörtlichen Bereich (vorrangig Bundesverkehrswegeplanung) muss die Umweltrisikoeinschätzung gesetzlich sowohl für alle verkehrlichen Neu- wie Ausbaumaßnahmen vorgeschrieben werden. Im Rahmen der Linienbestimmung wird das Verfahren derzeit etwa in den Regelwerken des Straßenbaus für Streckenneubauabschnitte über 10 km Länge gefordert. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfüllt die Anforderungen an eine Umweltrisikoeinschätzung weder integriert noch für alle Verkehrsträger sektoral in ausreichendem Maße. Weiterhin ist ein derartiges, qualitativ ausgerichtetes **Verfahren zur ökologischen Beurteilung** einschließlich einer vorherigen Festlegung von Verkehrsqualitätszielen in seiner Relevanz **gleichzustellen mit originär verkehrlichen** quantitativen - und damit über Umrechnungsverfahren monetarisierbaren - **Indikatoren** im Rahmen der planerischen und politischen Abwägung. Zudem muss eine bestehende, möglicherweise zu optimierende Trasse (so genannte Null-Plus-Variante) mit geringeren negativen Folgen für den Erholungswert der Landschaft in das Entscheidungsverfahren einbezogen werden. Diese Forderungen sind für alle Ebenen des Planungsab-

laufs von Bundesverkehrswegen für verschiedene Verkehrsträger (Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) umzusetzen.

Bislang fehlen **klare Festlegungen von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe**, Stäube oder Lärm in Erholungsräumen. Gesetzliche Grenzwertvorschriften wurden lediglich für die Zulassung und Überwachung von Fahrzeugen bzw. für die Inhaltsstoffe von Kraftstoffen und für Gebiete, die dem Wohnen dienen sowie für Krankenhaus- und Kurgebiete erlassen. Räumliche Festlegungen sind insbesondere für erholungsbedeutende naturnahe Gebiete erforderlich, um dessen Erholungspotenzial nicht durch anthropogen bedingte Störungen zu beeinträchtigen. Gemäß einer Vielfältigkeitswertenteilung in Anlehnung an *Kiemstedt* fordern *IWW et al.* als wünschenswerten Lärmpegel für Ferienerholungsräume bzw. -wälder 25 dB(A), für Naherholungsräume und -wälder 30 dB(A) (vgl. *IWW et al.* 1999, S. 76f). In Ballungsräumen kann die Einhaltung dieser Lärmgrenzwerte jedoch kaum gefordert werden, da meist der Lärm von entfernten Straßen zu hören ist. Ein Lärmniveau, das in Ballungsräumen noch als hinreichend ruhig empfunden wird, liegt zwischen 45 und 55 dB(A) am Tage. Grundsätzlich sollten nicht nur Kur- und Erholungsorte derartige Regelungen zum Schutz der Bevölkerung implementieren können, sondern auch die Verantwortlichen für bedeutsame Erholungs- und Freiräume. Es geht hierbei allerdings nicht um eine „buchhalterische“ Auflistung der Vorgaben und Vorhaben aus der räumlichen Fachplanung, sondern um eine integrative Berücksichtigung der Einwirkungen einschließlich möglicher Lösungswege durch Rechtsverordnungen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.19).

Um das Ziel einer Reduzierung des allgemeinen Verkehrswachstums zu erreichen, ist eine grundlegende **Überarbeitung des Bewertungsverfahrens für die Bundesverkehrswegebedarfsplanung** (BVwP) notwendig. Insbesondere ist bei der Bewertung des Nutzens von Verkehrsprojekten zu problematisieren, dass die Zeitersparnis bei allen Fahrten und Wegen positiv in die Nutzenfunktion eingeht. Angesichts der Tatsache, dass in der Tendenz gewonnene Freizeit wieder in mehr Fahrkilometer umgesetzt wird, wodurch am Ende kaum Zeitersparnis bleibt, ist zu fordern, dass die private Zeitersparnis in der Freizeit aus dem Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Rahmen der BVwP herausgenommen werden sollte.

Hinsichtlich der negativen Auswirkungen von Verkehrswegen auf Erholungsgebiete fehlt im Bewertungsverfahren der BVwP ein Bewertungsfaktor für Lärmschäden im Außenbereich von Wohnungen sowie in Naturräumen und Landschaften, die der Erholung dienen. Hierzu wurden im Rahmen der F+E-Vorhaben Nr. 298 55 269 „Regionale Lärminderungspläne - Lärmbewertungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan“ und Nr. 295 54 001 „Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorien-

tierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung“ neue Bewertungsansätze entwickelt.

Die pauschalen **Kompensationsaufwendungen** im Rahmen der mit naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen verbundenen Ausgleichsmaßnahmen **müssen den realen Kosten angeglichen werden**. Derartige Nachsorgemaßnahmen entsprechen dem auf Vermeidung von Beeinträchtigungen zielenden Erholungsvorsorgeansatz grundsätzlich nicht, erhöhen aber die Hürden für den Neu- bzw. Ausbau verkehrlicher Maßnahmen im Rahmen der planerisch-politischen Abwägung und dienen dem Vorsorgegedanken somit auf indirekte Weise. Weiterhin fehlen Mittel in Form von Fonds o.ä., die ausschließlich im Falle nachgewiesener ökonomischer Einbußen den von verkehrlichen Restriktionen betroffenen Personenkreisen ggf. finanzielle Unterstützung gewährt. Eine solche Sicherheit würde Ängste abbauen helfen und somit zur Akzeptanz verkehrsberuhigender Maßnahmen beitragen.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Erforderlich ist eine **Politikstrategie zur Dämpfung des allgemeinen Verkehrswachstums**, dessen Folge auch der Erholungsverkehr ist. Die Entwicklung und Festlegung grundlegender strategischer Ansätze zur Verkehrsreduzierung würde sich auch auf den Erholungsverkehr auswirken.

Die Strategiedebatten im Zusammenhang mit einer „Stadt der kurzen Wege“ vernachlässigen neben der politischen Realität des subsidiär angelegten Gegenstromprinzips die Entwicklung auf dem lebensstilbeeinflussten Erholungssektor: Funktionsausgeglichene Erholungsnutzungsstrukturen können spezifische Zielgruppen nicht bedienen, weil zu vermuten ist, dass kein entsprechendes Angebot bereitgestellt wird. Eine bessere Abstimmung von Raumstrukturen und (öffentlicher) Verkehrsplanung muss stattdessen auf eine **achsiale dezentrale Konzentration** auch **für den Erholungssektor** achten, die spezifische Zielgruppeninteressen zu integrieren vermag (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18). In Anlehnung an das sogenannte „Hamburger Dichtemodell“ sollen größere Wohn- und Versorgungsbereiche im Umfeld von Haltepunkten des Schienenschnellverkehrs entwickelt werden, um die Flächen zwischen den Einzugsbereichen als achsialer Freiraum möglichst bis ins Ballungsraumzentrum zu sichern. Diese Freiräume sollen unterschiedliche Nutzungsansprüche befriedigen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die den spezifischen Bedürfnissen der Erholungssuchenden Rechnung tragen, erschlossen werden. Damit kann dem „Erholungsvergnügen der langen Wege“ in das in den 60er Jahren als Erholungsfunktionsraum bezeichnete ländliche Umland ein adäquates Angebot im Ballungsraum zur Seite gestellt werden.

Als deutsche Umsetzung der Weltausstellungskonferenz Habitat II verfolgt das Modellprojekt „Städte der Zukunft“ das Ziel, zu einer nachhaltigen Städtebaupolitik beizutragen. In den einschlägigen Qualitätsvereinbarungen existiert zwar ein Abschnitt „vorsorgender Umweltschutz“; es fehlen allerdings Verpflichtungen, Daten und Maßnahmen im Sektor Erholungsvorsorge zum Bestandteil der Berichterstattung zu erklären. Eine **Erweiterung der Qualitätsvereinbarung auf die Wechselbeziehungen von Erholungsvorsorge und verkehrlichen Strukturen** im städtischen Umfeld erscheint überfällig (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.19).

Durch Gesetze und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft werden öffentliche Verkehrsunternehmen aktuell dazu gezwungen, sich (noch) stärker an den Markterfordernissen auszurichten. Somit liegen die Chancen neben einer verbesserten Vermarktung der gegenwärtigen Angebote in **Public-Private-Partnership** - Verkehrskonzepten:

- Investoren von Erholungseinrichtungen erhalten Planungserleichterungen, etwa bei der Errichtung von Stellplätzen und finanzieren im Gegenzug einen Teil der Investitions- oder Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs. Unter „Planungserleichterungen“ wird die Möglichkeit der Abweichung von Bestimmungen der BauNVO verstanden. Diese Ansätze werden analog bei der Verringerung nachzuweisender Stellplätze für Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe im städtischen Umfeld mit großem Erfolg für alle Beteiligten umgesetzt: Das Unternehmen spart Investitionskosten, die Verkehrsunternehmen erzielen zusätzliche Einnahmen durch die betriebliche Vertragsverpflichtung der Abnahme einer bestimmten Zahl von Jobtickets und die Kfz-Verkehrsbelastung führt in der Summe der Einzelverträge zur Rückstellung von Aus- und Neubauinvestitionen im Straßennetz.
- Private Verkehrsunternehmen erhalten für die Sonderausstattung ihrer Fahrzeuge auf Grund spezifischer Anforderungen des Erholungsverkehrs finanzielle Unterstützung durch Bundes- oder Landesverordnungen (etwa durch Änderung der Ausführungsbestimmungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Umsetzungsbestimmungen der ÖV-Programme der Länder) (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.18).

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Neben einfachen Maßnahmen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen könnten festgelegte Straßen oder Stellplätze nur für bestimmte Fahrzeuge, etwa Low- oder Zero-Emission-Vehicles, freigegeben oder räumlich-zeitlich begrenzte **Fahrverbote** für bestimmte Verkehrsmittel eingerichtet werden. Ebenso können Beschränkungen des Kfz-Verkehrs dadurch vorgenommen werden, dass Straßen ohne Bedeutung für den überregionalen Verkehr entwidmet werden (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.19).

Unter der Annahme, dass sich die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen in den nächsten Jahrzehnten nicht grundsätzlich in eine Richtung verändern, welche einen entscheidenden Rückgang der Freizeitmobilität zur Folge hat, sind langfristig **gesellschaftspolitische Maßnahmen** zur Mobilitätsbegrenzung zu erwägen. Hierzu zählen insbesondere eine Erhöhung der fixen wie der variablen Kosten der Kfz-Nutzung, etwa durch Mineralölsteuererhöhungen, Umlegung der externen Kosten des Kfz-Verkehrs oder Zwang zur Parkgebührenabgabe bei jedem Abstellvorgang eines Fahrzeugs im Straßenraum. Eine deutliche Kostensteigerung würde unnötige Verkehrsbeziehungen mit Pkw-Zwang entfallen lassen, die Verkehrsmittel des Umweltverbundes im Erholungsverkehr stärken, den vermeintlichen Zwang zu Straßenausbauten in sensiblen Regionen reduzieren und Trends zu freizeitgerechteren Wohnbauten forcieren.

Analog zum Straßenverkehr müssten die Vorhaltekosten im schienengebundenen öffentlichen Verkehr durch den Staat erstattet werden. Um derartige Entwicklungen politisch zu unterstützen müssten sich die erholungsverkehrsrelevanten Politikfelder zunächst koordinieren, wozu ein Verantwortlicher der Bundesverwaltung ein Arbeitsgremium mit Personen aus den unterschiedlichen Ministerien einsetzen und koordinieren müsste.

II. Wirkrichtung Erholung - Verkehr

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Im **öffentlichen Verkehr** sollten sporadische Gelegenheitsverkehre zwecks besserer Nachfrageanpassung mittels eines **vereinfachten Genehmigungsverfahrens** konzessioniert werden können. An den gesamten Wochenenden könnten Verkehrsunternehmen das so genannte „Halten auf Zuruf“ für ein- und aussteigende Fahrgäste zulassen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18).

Der Pkw als Raumüberwindungsmaßstab zu Erholungszwecken in der Verkehrs- wie der Raumplanung muss abgelöst werden durch eine **Neuentdeckung der Nähe**, denn selbst bei gleicher Reisegeschwindigkeit behalten die Verkehrsmittel des Umweltverbundes ihre Akzeptanzprobleme. Hierzu zählt u.a. eine Reduzierung von Ausbaustandards im Kfz-Verkehr. Neben einer Förderung des öffentlichen Verkehrs gilt es, Ausbauplanungen und Ausbaustandards der Kfz-Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der Bedarfsplanungen (Bundesverkehrswegeplanung) generell zu überprüfen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.20) und für realisierte Maßnahmen hinreichende Schutzvorkehrungen für Erholungsgebiete zu treffen.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Über die Einführung einer **Erholungs(verkehrs)verträglichkeitsprüfung** kann die Erhebung von Indikatoren zwingend vorgeschrieben werden, welche die von den Erholungsanlagen ausgehenden verkehrsbedingten Umweltbelastungen begrenzen. So könnte bspw. der Anteil kommunaler Erholungsflächen an der Gesamtfläche einer Anlage oder der maximale Anteil der Fahrbahnfläche an der Erholungsfläche für neue Einrichtungen festgesetzt werden, wenn der Investor bei geplanten kommunalen Vorhaben auf Investitionszuschüsse von staatlichen Stellen spekuliert. Als Vorbild forderte die Deutsche Olympische Gesellschaft in den 60er Jahren bei der Ausstattung von Erholungsräumen beispielsweise einen Richtwert an qualifizierter Erholungsfläche je (potenziellem) Nutzer. In Analogie zu derartigen Angaben sowie den vereinfachten Genehmigungsverfahrensmöglichkeiten des BauGB könnten bei Einhaltung von Richtwerten zur Erholungsverkehrsverträglichkeit vereinfachte Prüfungsmodalitäten greifen, die Investoren zeitliche wie finanzielle Vorteile verschaffen (s. u.). Diese den Prüfungsverfahren zugrundeliegenden Indikatoren zu überwachen erfordert die Instanz eines Erholungsverkehrsbeauftragten (s.u.) oder eine adäquate Funktionsübertragung auf eine/n kompetente/n Mitarbeiter/in auf überkommunaler Ebene. Weitere Absprachen bedürfen harter politischer Verhandlungen im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens.

Alternativ zu einem neuen Instrument könnte die bestehende Umweltverträglichkeitsprüfung als Gesetz wie als Verfahren derart ergänzt werden, dass relevante verkehrliche Aspekte einer nachhaltigen Erholungsvorsorge integriert werden (vgl. Absch. 5.2.1).

Durch eine **Erweiterung des Erschließungsbegriffs** im Baugesetzbuch könnte die Anbindung an Freiräume als rechtliche Rahmenbedingung gleichrangig zu anderen Elementen der sicherzustellenden Erschließung im BauGB verankert werden (vgl. Absch. 5.2.1 und 5.2.4). In diesem Zusammenhang muss eine ausreichende Erschließung durch den öffentlichen Verkehr zur Genehmigungsvoraussetzung gehören (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18).

Eine **Vereinheitlichung der Wegweisung für den Radverkehr** durch Aufnahme differenzierter Typen von Vorwegweisern, Strecken- und Knotenbeschilderung in die Straßenverkehrsordnung in Anlehnung an die Zeichen des § 42 Abs. 8 StVO (Wegweisung) würde der Akzeptanz dieser Verkehrsart zugutekommen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.20). Ein entsprechender Beschluss des Ausschusses für Fremdenverkehr und Tourismus vom 02.03.1994 hat bisher nicht zu einer Änderung der StVO geführt.

Weiter muss es ein Ziel sein, die **Erarbeitung und Verbreitung gestalterischer Grundlagen** zu fördern. Nach wie vor mangelt es an fachlichen Aussagen für die gleichrangige planerische Berücksichtigung von normativen Erholungsteilaspekten, etwa Flächenausweisungen für komfortables Spazierengehen, Spiel und Aufenthalt.

Änderung des Förderinstrumentariums

Erholungsverkehr lässt sich durch Verordnungen und Zuständigkeiten, etwa durch finanzielle Unterstützung eines **Erholungsverkehrsbeauftragten** institutionalisieren. Eine derartige Berücksichtigung von Elementen der Erholungsvorsorge aus verkehrlicher Sicht hat die Pflicht zur Aufstellung kommunaler Landschaftspläne nicht gebracht. Und die Mehrzahl der Kommunen sieht eine umfassende Erholungsvorsorge nicht als freiwillige Selbstaufgabe an (vgl. Planbeispiele Absch. 4.1.18 und 4.1.19).

Die Einrichtung von **Mobilitätszentralen in Erholungsräumen** sollten finanziell unterstützt werden. Denn die Verkehrsmittel des Umweltverbundes besitzen grundsätzlich dann einen Attraktivitätsvorteil gegenüber dem Pkw, wenn sie in Kombination genutzt werden sollen und Start- und Zielpunkt nicht identisch sind, etwa bei Streckenwanderungen, Radfahrten, Bootstouren, Skiwanderungen oder auch Schlittenabfahrten. Allerdings werden derartige Möglichkeiten nur unzureichend vermarktet. Eine **zentrale Internet-Homepage**, einzurichten durch das Bundeswirtschaftsministerium und ergänzend mittels einer zentralen Rufnummer sollten Mobilitätszentralen in erholungsrelevanten Räumen eingerichtet bzw. einbezogen werden. In räumlicher, finanzieller und organisatorischer Kombination mit Verkehrsunternehmen und Tourismuseinrichtungen könnten somit auch Sonderwünsche besprochen und Problemfälle - etwa Fahrrad-(reifen)pannen mit der Gefahr des Versäumens des geplanten Anschlussverkehrsmittels - gelöst werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18 und 4.1.20).

Auf Grund der mittelbaren Vorteile des öffentlichen Verkehrs für Unternehmen wird in größeren französischen Städten eine Nahverkehrsabgabe erhoben. Eine derartiges Abgabensystem könnte auf Erholungsräume übertragen werden, indem Fremdenverkehrseinrichtungen eine analog zu konzipierende **Erholungsverkehrsabgabe** entrichten müssen, um die indirekten Nutznießer an der Finanzierung eines spezifischen ÖV-Angebotes zu beteiligen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18).

Während Einzelreisende oder jüngere Ehepaare sich mit mangelndem Reisekomfort und schlechtem Service an Bahnhöfen, Haltepunkten und Haltestellen noch arrangieren können, bleibt **Familienfreundlichkeit des öffentlichen Verkehrs** ein großes Manko. Der Gesetzgeber ist hier aufgefordert, Verkehrsanlagen nicht nur behinderten-

gerecht auszustatten, sondern auch familienfreundliche Strukturen zu unterstützen. Hierzu zählen beispielsweise Aufenthaltsräume an Knotenpunkten mit u.a. Toiletten, Windelwechsellmöglichkeit, Schließfächern, rauchfreien Zonen, Kinderspielflächen und bequemen Sitzen.

Fahrradfreundliche Gast- und Beherbergungsbetriebe sollten einen finanziellen Zuschuss erhalten, etwa durch Finanzierung von Fahrradreparaturkoffern, überdachten Fahrradabstellanlagen oder allgemein nutzbaren Computern mit spezifischen Programmen, um Routen ausdrucken zu können. Gleichzeitig kann dies als Anerkennung der Bedeutung des touristischen Potenzials des Fahrradverkehrs gesehen werden (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.20).

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Die Erstellung eines **Bundesradwegenetzplans als Bestandteil eines Europäischen Fernradwanderwegeplans** muss die Idee einer Anbindung von überregionalem Routennetz mit dem regionalen und kommunalen Radnetz ideal wie finanziell fördern. Rastplätze, gesicherte Abstellanlagen mit Gepäckaufbewahrungsmöglichkeiten, Radservicestationen mit Reparatur- und Informationsangeboten sollten das Routennetz für Erholungssuchende ergänzen. Durch verbesserte Angebote in Verbindung mit einer bundeseinheitlichen Radverkehrswegweisung sowie einer Verflechtung verschiedener attraktiver Freiräume (Parks, Spielplätzen, Grünachsen, Ruderalvegetationsflächen etc.) mit Geh- und Radwegrouten abseits von Straßen kann eine komplementäre Netzstruktur zu umgestalteten Straßenräumen gebildet werden. Derartige Impulse auf Bundesebene, durch die Länderverkehrsministerien unterstützt, können ein Ansatz für einen beschleunigten Ausbau der Infrastruktur auf kommunaler Ebene sein, um für Alltagswege zur Arbeit, Schule, Freizeitaktivität, Versorgung eine Alternative zu bilden, aber auch um eine attraktive Verknüpfung mit den regionalen Freiräumen zu schaffen (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.20).

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Durch die Entwicklung und Vermarktung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen innerstädtischen Erholungs-, Freizeit- und Freiraumangebots (Strategie des „Verkehr vermeiden“) soll das Angebot der „**Nächsterholung**“ Vorrang erhalten vor der automobil orientierten Naherholung. Grundsätzlich sind **alle innerstädtischen Straßenräume als Erlebnis- und Multifunktionsräume** anzusehen, die neben ihrer verkehrlichen Funktion als Verbindungs- oder Erschließungselement soziale und Erholungsfunktionen insbesondere für deren Anwohner erfüllen. Der damit verbundene

Nutzungszweck erfordert ausreichend Geh-, Spiel- und Aufenthaltsflächen entweder auf Gehwegniveau oder als Mischfläche, etwa in Form „verkehrsberuhigter Bereiche“ (Z. 325 StVO). Die seit knapp 20 Jahren umgesetzten Verkehrsberuhigungskonzepte, häufig kombiniert mit Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen, bilden i.d.R. einen in Fachkreisen akzeptierten Rahmen für die Rückgewinnung des Straßenraums als Erholungsraum.

Da eine Sensibilisierung für die Probleme der Erholungsmobilität bislang nur unzureichend stattgefunden hat, ist eine **Marketing- und Werbekampagne** insbesondere im Konfliktfeld Erholung-Verkehr vonnöten, die einen Ansatz der „Erholung vor der Haustür“ vertritt. Die Vorbild- und Leitfunktion bekannter Akteure könnte ein wichtiges Element für die Akzeptanz von Erholungsangeboten im Nahbereich einschließlich der Nutzung nichtmotorisierter Verkehrsmittel bilden. In Anlehnung an ein Leitbild der „autonomen mobilen Erholung“ könnten Schlüsselpersonen etwa unter dem Motto „Autoarm - der neue Erholungscharme“ mit den entsprechenden Verkehrsmitteln für eine Erholung in der Nähe werben (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.18).

Verbindlich einführen kann der Gesetzgeber eine **Verkehrsverträglichkeitsprüfung** mit dem Ansatz, neue Erholungsangebote nur bei nachzuweisender ausreichender Anbindung an das Liniennetz des öffentlichen Verkehrs bzw. bei Um- und Ausbauten einer Nachbesserung der Anbindung vorhandener Einrichtungen zu genehmigen.

Das **Parken in räumlich festgelegten Erholungsgebieten** könnte deutlich **restriktiver geregelt** werden, wobei die einfachste Lösung in dem Rückbau von Stellflächen zu finden ist. Als Alternative für stark frequentierte Erholungs- und Fremdenverkehrsregionen bietet sich die Ausweisung von Auffangbereichen für Besucher-Pkw und die Einrichtung eines Shuttle-(ÖV-)Dienstes an. Teile der Parkplatzgebühren bilden gleichzeitig eine Art Eintritt (mit ÖV-Fahrtberechtigung) in einen Erholungsraum. Sollen Parkplätze an einem Erholungsschwerpunkt erhalten bleiben, so sind sie für die durchschnittliche sonntägliche Nachfrage zu dimensionieren. Bei Überlastungserscheinungen an Spitzentagen müssen Leitsysteme den anreisenden Besucherstrom auf Auffangparkplätze lenken (Park&Walk - Park&Ride) (vgl. Planbeispiel Absch. 4.1.19).

5.2.7 Naturrisiken

Einwirken auf rechtliche Rahmenbedingungen

Um eine Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit des Naturrisikos Hochwasser zu erreichen wäre seitens des Bundesgesetzgebers die **Vorgabe von Bemessungshochwassern** für gesetzliche Überschwemmungsgebiete in § 32 WHG wichtig, da hier keine einheitliche Grundlage besteht. Auch eine **zeitliche Frist zur Ausweisung von Überschwemmungsgebieten** im WHG ist sinnvoll, um die großen Defizite, die diesbezüglich in den Ländern bestehen, zu beheben.

Es sollten nicht nur bauliche Anlagen, sondern jedwede Erholungsnutzung in potenziell jederzeit gefährlichen Arealen unterbleiben (z.B. Canyoning). Dies könnte etwa über entsprechende rechtliche Regelungen in den fachgesetzlich unter Schutz stehenden Arealen gewährleistet werden. Dafür müsste z.B. das WHG bzw. die Landeswassergesetze geändert werden.

Man sollte Erholungssuchende auch nicht erst dadurch zu Risiken verleiten, dass man die Möblierung und Sicherheitsmaßnahmen sogar an den Extremsportarten ausrichtet. Da nicht die Gesellschaft für das unverantwortliche Verhalten Einzelner verantwortlich gemacht werden darf, sollten Hochrisikosportarten aus der Deckung durch die gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen werden und eine Pflicht zum Abschluss privater Versicherungen eingeführt werden. Mithin sollte die Nutzung von „Naturrisikogebieten“ nur mit entsprechender Ausrüstung und privater Versicherung erlaubt werden.

Stärkung bestehender und Einführung neuer Planungsinstrumente

Erforderlich ist die **Umsetzung eines konsequent vorbeugenden, flächendeckenden Hochwasserschutzes** mit den Elementen Anpassung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung (z.B. hangparallele Bewirtschaftung, Vermeidung von Bodenverdichtungen), Rückbau von Versiegelungen im Siedlungsbereich, Regenwasserversickerung, Anlage dezentraler Retentionsflächen im Außenbereich, Uferrandstreifen in Verbindung mit ländlicher Bodenordnung, Verknüpfung mit der Eingriffsregelung, usw. Anlage von gesteuerten und ungesteuerten Hochwasserpoldern, wobei gesteuerte auch Erholungsnutzungen dienen könnten. Vgl. dazu ausführlich *Böhm et al.* (1999), der aus Sicht des vorsorgenden Hochwasserschutzes dazu Stellung genommen hat.

Vorbeugender Lawinenschutz ist durch den Erhalt der Bannwälder über entsprechende Vorranggebiete in der Regionalplanung zu erreichen.

Eine wesentliche Aufgabe der räumlichen Gesamtplanung besteht darin, die Nutzungen den potenziellen Gefährdungen anzupassen, um von vornherein die Schadenspotenziale nicht weiter ansteigen zu lassen bzw. zu verringern.

Die Vermeidung von erholungsbezogenen Schadenspotenzialen ist durch die **Erstellung von Gefahren- und Risikokarten für Naturrisiken** zu erreichen, um überhaupt erst einmal das Schadenspotenzial festzustellen. In Gefahrenkarten wird die Ausbreitung eines Naturereignisse bezogen auf eine feste Eintrittswahrscheinlichkeit dokumentiert. In Risikokarten findet eine Verschneidung mit Realnutzungskartierungen statt. Im Ergebnis hat man auch ökonomisch bezifferbare Schadenspotenziale. Die Förderung wäre über INTERREG-Mittel möglich.

Diese ökonomisch bezifferbaren Schadenspotenziale sind auch gegenüber privaten Eigentümern als Argumentationshilfe bei der notwendigen Objektvorsorge verwendbar. Für die Objektvorsorge müssen Handlungsanleitungen entwickelt werden, wie sie ansatzweise mit der Baufibel Hochwasserschutz des Bundes Bauministeriums bestehen.

Überschwemmungsgebiete und potenziell lawinengefährdeten Gebieten sind von Bebauung durch Vorranggebiete für Hochwasser- und Lawinenschutz in der Regionalplanung freizuhalten. Das Verbot der Ausweisung neuer Bauflächen in Bebauungsplänen im hessischen Wassergesetz (§ 70 Abs. 1) und Saarländischen Wassergesetz (§ 80 Abs. 1) ist dagegen als systemwidrig abzulehnen. Derartig weit gehende Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit sind nicht auf der Ebene der Fachplanung ohne Beteiligung der Kommunen, sondern im Rahmen der koordinierenden Regionalplanung vorzunehmen. In gefährdeten Räumen darf auch die Errichtung von Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen (z.B. keine Campingplätze in Hochwasserschutzgebieten) nicht zugelassen werden, unabhängig davon, ob sich die Einrichtungen hier anbieten, weil die Räume landschaftlich und touristisch sehr attraktiv sind. Die Erhaltung von Hochwasser- und Lawinenentstehungsgebieten über das Instrument der Vorbehaltsgebiete in der Regionalplanung bzw. einem entsprechend erweiterten Grundsatz im ROG (§ 2 Abs. Nr. 8) ist notwendig, weil die Naturgefahren in der Fläche entstehen. Besonders sensible Bereiche sind daher unter diesem Aspekt zu schützen, obwohl dort selbst keine Risiken bestehen, wohl aber Risiken anderenortes beeinflusst werden.

Änderung des Förderinstrumentariums

Eine Finanzierungsmöglichkeit eröffnet das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern nach Art. 91a GG.

Mit den Mitteln aus der GAK wurde bis zur Neufassung der Grundsätze zur Förderung für den Zeitraum 1996-1999 eher die Umwandlung von Grünland oder Ödland in Ackerflächen gefördert. Stattdessen sollte die Wiedervernässung von Feuchtgebieten gefördert werden. Im Rahmen der Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbau-technischer Maßnahmen könnte ferner der Erwerb von Randstreifen entlang der Gewässer sowie anderer Überschwemmungsflächen gefördert werden. Dies wäre durch die Förderung baulicher Maßnahmen zur Rückverlegung von Deichen zu ergänzen. Aber auch dezentrale Hochwasserschutzkonzepte sind über diese Mittel förderungsfähig. Bestehende Flächenstilllegungs- und Extensivierungsförderungsprogramme der EU könnten dann für die extensive Bewirtschaftung von Überschwemmungsgebieten finanzielle Unterstützung leisten.

Aufstellung programmatischer Leitlinien zur Erholungsvorsorge

Zur Nachhaltigkeit der Erholungsvorsorge gehört auch die Beantwortung der Frage, ob durch Erholungsinfrastruktur oder Erholungssuchende die Eintrittswahrscheinlichkeit oder das Schadensausmass von Naturkatastrophen negativ beeinflusst werden kann. Dementsprechend müssen sowohl Tourismusziele der Länder wie auch Touristische Entwicklungskonzepte (vgl. Absch. 5.2.5) und auch die Entwicklung von Standortkriterien für Erholungseinrichtungen (vgl. Absch. 5.2.1) darauf abgestimmt sein.

Weiterentwicklung von Strategien und Beschlüssen

Die vorhandenen Strategien zur Handhabung von Naturrisiken wie z.B. die Aktionspläne Hochwasserschutz der IKSR für den Rhein oder der IKSE für die Elbe sollten Fragen der nachhaltigen Erholungsvorsorge bei der Planung von Maßnahmen zur Reduzierung des Hochwasserrisikos mit berücksichtigen. Das Gleiche gilt für Länderprogramme wie das Integrierte Rheinprogramm in Baden-Württemberg. Konkret muss die Erholung bei der Standortsuche für Hochwasserpolder beachtet werden, sowohl was die Eignung des Suchraumes für die Erholung angeht als auch mögliche Erholungsnutzungen nach der Errichtung des Polders.

Beeinflussung von Verhaltensweisen

Durch Aufklärungskampagnen über die Risiken und deren mögliche Konsequenzen muss das Verhalten der Erholungssuchenden beeinflusst werden.

Grundsätzlich muss der Bevölkerung klar gemacht werden, dass es gegen Naturrisiken keinen absoluten Schutz geben kann, auch nicht mit technischen Schutzmaßnahmen. Das heißt, ein Restrisiko muss als allgemeines Lebensrisiko akzeptiert werden. Die Betroffenen müssen dann für sich selbst entscheiden, ob sie dies akzeptieren oder die Konsequenzen ziehen und bestimmte Erholungsformen nicht länger ausüben bzw. in besonders gefährdeten Gebieten nicht länger betreiben wollen. Der Glaube, der Staat könne gegen alles einen absoluten Schutz bieten, ist insofern zu verneinen.

5.3 Zusammenfassende Wertung der Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auf der Ebene der staatlichen Raumplanung - also der Raumordnung des Bundes und der Länder - keine grundsätzlichen Defizite in der verfassungsgemäßen und planungsrechtlichen Verantwortung des Bundes und der Länder für eine nachhaltige Erholungsvorsorge festzustellen sind. So steht den Trägern der Raumplanung ein umfangreiches und wirkungsvolles Arsenal formeller Planungs- und Sicherungsinstrumente sowie zunehmend auch informeller Instrumente zur Verfügung, um die Belange der Daseinsgrundfunktion Freizeit und Erholung hinreichend und umweltverträglich zur Geltung zu bringen.

Das Forschungsvorhaben hat in seinen Ergebnissen gezeigt, dass die Handlungs- und Umsetzungsebene für eine nachhaltige Erholungsvorsorge die kommunale Ebene ist. Durch die Novellierung des Bauplanungsrechtes und dem dort verankerten Auftrag der Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung über die Instrumente der Bauleitplanung, sind die Voraussetzungen für eine nachhaltige Erholungsvorsorge durch die institutionalisierten Planungsinstrumente grundsätzlich gegeben.

Die Landschaftsplanung konnte als wesentliche Handlungsebene der Erholungsvorsorge ausgemacht werden, die dieser Aufgabe aber nicht ausreichend nachkommt. Dringend erforderlich ist daher eine Reform der Landschaftsplanung für eine stärkere Implementierung der nachhaltigen Erholungsvorsorge. Es besteht allerdings noch erheblicher Forschungsbedarf, um die Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten der Landschaftsplanung auf regionaler und kommunaler Ebene aufzuzeigen.

Zur Konkretisierung bietet sich ein Forschungsvorhaben „Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge an die Landschaftsplanung“ an.

Die feststellbaren Defizite der Umsetzung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge in der räumlichen Gesamtplanung sind offensichtlich weniger bedingt durch die inhaltlichen Schwächen der Instrumente, als vielmehr durch den politischen Stellenwert, den eine systematische leitbildorientierte Erholungsvorsorge in der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange besitzt.

Für die übermäßige Kommerzialisierung der Erholungsvorsorge und des damit verbundenen Ausschlusses unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen sei beispielhaft der Trend der Schließung öffentlicher Hallenbäder und die ersatzweise Neuerrichtung von so genannten „Spaßbädern“, deren Nutzung für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen nicht mehr möglich ist, genannt. Das Aufgabenfeld der Erholungsvorsorge wird zunehmend der Investitionsbereitschaft einzelner überlassen, häufig mit der Rechtfertigung einer belebenden Unterstützung des Arbeitsmarktes, die nur sehr kurzfristig bleibt, jedoch soziale Probleme des Ausschlusses bestimmter sozio-demographischer Gruppen nach sich zieht.

Dies bedeutet, dass zur Implementierung einer wirksamen Erholungsvorsorge insbesondere für die sozio-demographisch „schwachen“ Gruppen auf kommunaler Ebene die Möglichkeiten, die die bestehenden starken Planungsinstrumente der Bauleit- und Landschaftsplanung bieten, stärker ausgeschöpft werden müssen. Dafür bedarf es jedoch einer weiter gehenden inhaltlichen Definition, woran eine nachhaltige Entwicklung gemessen werden kann. Diese kann sich nicht auf die räumlichen Ordnungsprinzipien Dichte, Mischung und Polyzentralität, wie sie für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung definiert und mittlerweile Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden haben, beschränken.

Diese feststellbaren Probleme und Defizite der Erholungsvorsorge dürfen jedoch nicht zu dem Schluss führen, die Installation einer neuen Fachplanung „Erholungsvorsorge“ und deren rechtliche Absicherung wäre erforderlich. Auf den übergeordneten Ebenen der räumlichen Planung, d.h. auf der Ebene der Länder und Regionen, bestehen zweifellos sehr gute Vorgaben für die Ebene der Bauleitplanung, die aber nicht im Sinne einer nachhaltigen Erholungsvorsorge umgesetzt werden. Dies ist offensichtlich dadurch bedingt, dass in der räumlichen Gesamtplanung die Belange einer nachhaltigen Erholungsvorsorge nicht durch einen Träger öffentlicher Belange vertreten werden kann, deutlich wird dies z.B. im Rahmen von Planfeststellungsverfahren nach den verschiedenen Fachgesetzen oder auch Umweltverträglichkeitsprüfungen nach UVPG.

Die Zunahme des Einsatzes informeller Instrumente und die steigende Bedeutung kooperativer Planungsprozesse zeigen deutliche Veränderungen in der „Planungskultur“, die dadurch bedingt ist, dass die bestehenden rechtlichen und instrumentellen Rahmenbedingungen zwar ausreichend sind, aber offensichtlich nicht die ausreichende Berücksichtigung der Belange, Interessen und spezifischen Bedürfnisse der Gruppen der Gesellschaft gewährleisten, die in den Entscheidungsprozessen nicht eingebunden werden.

Es sind nicht nur die Belange der Planungsbetroffenen darüber stärker in die Überlegungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge einzubeziehen, sondern insbesondere auch die Potenziale zu nutzen, die innerhalb der einzelnen Fachbehörden zweifelsohne vorhanden sind, um die Belange der Erholungsvorsorge aktiv mit vertreten zu können, denkt man beispielsweise an die Fachbehörden von Naturschutz und Landschaftspflege, die der Wasserwirtschaft oder der Land- und Forstwirtschaft. Es gilt diese zu mobilisieren und zu koordinieren, um einer nachhaltigen Erholungsvorsorge zu einer stärkeren, dem Interesse des Wohls der Allgemeinheit dienenden Position, im System der räumlichen Gesamtplanung zu verhelfen.

Die problemorientierte Auseinandersetzung mit den wesentlichen Konfliktfeldern der Erholungsvorsorge (vgl. Absch. 2.4 und 5.2) hat zur Formulierung einer Vielzahl von Handlungsempfehlungen geführt. Jede einzelne dieser Empfehlungen ist geeignet, ihren spezifischen Beitrag zur Stärkung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in der Zukunft zu leisten.

Die aus den Konfliktfeldern gewonnenen Handlungsnotwendigkeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durchsetzung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik (vgl. ARL 1987b, ARL 1999) als unverzichtbare Voraussetzung einer nachhaltigen Siedlungs- und Stadtentwicklung und damit auch einer dauerhaften umweltverträglichen Erholungsvorsorge, die von der Bereitstellung, Entwicklung und Sicherung erholungsrelevanter Gebiete, Flächen und Standorte abhängig ist. Falls ein auf dem Nachhaltigkeitssprinzip basierender Umgang mit dem Grund und Boden auf der entscheidenden kommunalen Ebene nicht erreicht werden kann, sollte eine Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf einen regionalen Träger erwogen werden. Mit dem neuen Instrument des regionalen Flächennutzungsplanes hat das Raumordnungsgesetz hier bereits eine grundlegende Weichenstellung vorgenommen.
- Verstärkte Einbindung der heute weitgehend auf intensive Pflanzen- und Tierproduktion ausgerichteten Landwirtschaft in Aufgaben der Erholungsvorsorge. Mit der Extensivierung und systematischen Weiterentwicklung der Landwirtschaft zu einem umfassenden Ressourcenmanagement kann ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung und Pflege einer erholungswirksamen Kulturlandschaft geleistet werden.

Hier muss der Bund national und durch Beeinflussung der EU-Agrarpolitik alle Möglichkeiten nutzen, den flächendeckenden Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft im Sinne der Grundsätze der Raumordnung sicherzustellen.

- Aktualisierung und Präzisierung des bereits normierten Auftrages zu einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder sowie die Stärkung der Landschaftsplanung auf allen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung. Die Landschaftsplanung muss ihrer Aufgabe der Entwicklung von Schutz- und Nutzungskonzepten nachkommen. Dabei ist die freie Landschaft entsprechend ihrer ökologischen Schutzwürdigkeit und Belastbarkeit zu gliedern, auf dessen Grundlage eine Zuweisung von Zonen differenzierter und angepasster Nutzungsmöglichkeiten erfolgen kann. Im Vordergrund steht dabei der Erhalt von Funktion und Schutzzweck in Vorranggebieten des Naturschutzes und die Steuerung der Ansiedlung anlagegebundener Erholungseinrichtungen.
- Berücksichtigung von Tourismusplanung und Tourismusentwicklung in der räumlichen Gesamtplanung unter besonderer Beachtung des Nachhaltigkeitsgedankens. Erfolgen muss dabei eine Vernetzung der regionalpolitisch ausgerichteten Tourismusplanung mit den Erfordernissen sozialpolitischer und umweltverträglicher Erholungsvorsorge. Bei der Förderung eines umwelt- und sozialverträglichen Tourismus durch Bund und Länder und dessen Umsetzung auf kommunaler Ebene steht die gezielte Ausrichtung der finanziellen Förderinstrumentarien durch den Bund im Vordergrund. Als Planungs- und Fördergrundlage ist die Festlegung eines tourismuspolitischen Leitbildes und die Verabschiedung konkreter und umsetzungsorientierter Entwicklungsziele durch Bund und Länder notwendig.
- Änderung der Fördermodalitäten zur Unterstützung eines umweltverträglichen Erholungsverkehrs auf Bundesebene durch Berücksichtigung einer Schadensausgleichsbilanzierung unterschiedlicher Verkehrsarten bei der Investitionsmittelvergabe. Durch Einbeziehung erholungsrelevanter Folgeschäden von Baumaßnahmen sowie des „Umweltbonus“ öffentlicher Verkehrsmittel kann eine Angleichung der Qualitäts-Kosten-Relationen zwischen motorisiertem Individualverkehr und öffentlichem Verkehr als Teil einer allgemeinen Internalisierung externer Kosten erreicht werden.
- Eine Erweiterung des Erschließungsbegriffs im Baugesetzbuch auf verkehrliche Anlagen zur Erholungsvorsorge ist zu kombinieren mit der Einrichtung von Mobilitätsmanagementmaßnahmen in Erholungsregionen, um den öffentlichen Verkehr als Bestandteil der Erholungsvorsorge zu stärken.
- Beeinflussung räumlicher Nutzungen durch die Raumplanung, so dass diese sich den potenziellen Risiken anpassen, um das Schadenspotenzial von Naturkatastrophen zu verringern.
- Erweiterung der Umweltverträglichkeit durch Einbeziehung der sozioökonomischen Dimension ins Nachhaltigkeitsprinzip im Sinne des novellierten Raumordnungs- und Bauplanungsrechts bei der künftigen Erholungsvorsorge (nachhaltige anstatt umweltverträgliche Erholungsvorsorge).

Nach der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen stellt sich die Frage nach ihrem Realitätsgehalt, also nach ihrer Umsetzbarkeit in der Planungspraxis. Dort, wo auf

Grund gesicherter Informationen und persönlicher Erfahrungen eine Einschätzung vertretbar erschien, wurden entsprechende Aussagen getroffen. Ansonsten wurden im Hinblick auf die methodischen Anforderungen normativer Entscheidungsmodelle ohne vollständige Information auf ein spekulatives Vorgehen verzichtet.

Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die vorgelegten Handlungsempfehlungen als rechtskonform zu beurteilen sind und ihre Umsetzung nur durch das Beharrungsvermögen von Politik und Gesellschaft behindert werden können. Hier ist ganz entscheidend zu beachten, dass die nachhaltige Erholungsvorsorge kein eigenständiges Planungs- und Politikfeld darstellt. Nachhaltige Erholungsvorsorge ist wie die gesamte raumbezogene Planungspolitik den gesellschaftspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen unterworfen. Die Entwicklung dieser dominierenden Politiken, die gekennzeichnet ist durch eine zunehmend inhumane Wirtschaftsordnung sowie den Zerfall tradierter ethischer Werte, muss in zunehmendem Maße als nicht zukunftsfähig im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips eingeschätzt werden (vgl. die entsprechenden Studien des Wuppertal-Instituts sowie des UBA). Dies bedeutet, dass die mit diesem Forschungsbericht vorgelegten Handlungsempfehlungen zwar durchaus notwendige, aber keinesfalls hinreichende Wirkungen entfalten können, um eine umweltverträgliche bzw. nachhaltige Erholungsvorsorge im Sinne des rahmensetzenden Zielsystems der Abbildung 11 (siehe S. 121) zu gewährleisten. Dieses wird nur durch eine grundlegende Reform des gesamten gesellschaftspolitischen und ökonomischen Systems zu erreichen sein.

6. Literatur

- ABN - Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz* (Hrsg.) (1986): Sport und Naturschutz im Konflikt. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Band 38, Bonn.
- ADAC - Allgemeiner Deutscher Automobil Club e.V.* (1980): Freizeit 2000: Eine Studie des ADAC über die Tendenzen der Freizeitentwicklung und die Notwendigkeit einer verbraucherorientierten Freizeitpolitik. München.
- Agricola, S. & Wehr, P.* (1993): Politische Leitlinien für kommunale Freizeitentwicklungen. Freizeitentwicklungstrends - kommunalpolitische Handlungserfordernisse. Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Freizeit (DGF), Erkrath.
- Agricola, S. & Taube, R.* (1991): Neue Freizeit-Nutzungsansprüche an Natur und Landschaft und ihre Bewertung. Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Freizeit (DGF), Erkrath.
- Ammer, U. & Pröbstl, U.* (1991): Freizeit und Natur. Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer ökologisch verträglichen Freizeitnutzung. Verlag Paul Parey, Hamburg/Berlin.
- Appold, W.* (1988): Freiraumschutz durch räumliche Planung. Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzepts. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 122, Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 208, Hannover.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (1994): Perspektiven der Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland. Hannover.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.) (1987a): Ministerkonferenz für Raumordnung: Entschlüsse, Empfehlungen, Beschlüsse, Stellungnahmen 1967-1986, Daten zur Raumplanung. Teil D, Hannover.
- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.) (1987b): Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 173, Hannover.
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (1999): Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften als Grundsatz der Raumordnung. Arbeitspapiere 2/1999, Bonn.
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (1998): Entlastung verkehrlich hoch belasteter Fremdenverkehrsregionen. Forschungsberichte des BBR, Heft 86, Bonn.
- Becker, C.* (1983): Freizeitverhalten im Großraum Frankfurt. in: Raumforschung und Raumordnung, 41. Jg., Heft 4, S.131-140.

- Becker, C., Job, H. & Koch, M. (1992):* Umweltschonende Konzepte der Raumordnung für Naherholungsgebiete. Belastungen, Lösungs- und Planungsansätze, Verwaltungsstrukturen. Forschungsauftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Materialien zur Fremdenverkehrsgeographie, Heft 22, 2. unveränderte Auflage, Universität Trier.
- Becker, C., Job, H. & Witzel A. (1996):* Tourismus und nachhaltige Entwicklung. Grundlagen und praktische Ansätze für den mitteleuropäischen Raum. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Becker, U. (1993):* Risikowahrnehmung der Öffentlichkeit und neue Konzepte unternehmerischer Risikokommunikation. in: Bayerische Rück (Hrsg.): Risiko ist ein Konstrukt. S. 343-363, Knesebeck, München.
- Becker-Birck, H.-H. & Endlein, A. (1998):* Tourismus: Bedeutendes Standbein für ländliche Räume. in: Der Landkreis, Tourismus in Deutschland: Mehr als nur ein Wirtschaftsfaktor, 68. Jahrgang, Aug./Sep. 1998.
- Benthien, B. (1997):* Geographie der Erholung und des Tourismus. Justus Perthes Verlag, Gotha.
- BfLR - Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1994):* Nutzungswandel landwirtschaftlicher Flächen. 12/1994, Bonn.
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (1998):* Naturerfahrungsräume -Ein humanökologischer Ansatz für naturnahe Erholung in Stadt und Land. Angewandte Landschaftsökologie Heft 19, F+E-Vorhaben, bearbeitet von H.-J. Schemel, Bonn.
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (1994a):* Naturschutz und Landwirtschaft. Bonn-Bad Godesberg.
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (1994b):* Landschaftsplanung und Fremdenverkehrsplanung. Angewandte Landschaftsökologie Heft 1, E+E-Vorhaben, Abschlussbericht, Bonn.
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (1997):* Daten zur Natur. Bonn.
- Bielenberg, W., Erbguth, W. & Runkel, P. (1979):* Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Bielefeld.
- Billing, K. & Meurer, P. (1998):* Ökonomische Bewertung und instrumentelle Steuerung von Flächennutzungskonkurrenzen unter dem Aspekt einer nachhaltigen urbanen Entwicklung. in: Forum Stadtökologie 98, S. 3-6.
- Bischoff, A. & Hüchtker, S. (1998):* Dialogorientiertes Vorgehen im Konfliktfeld Kiesabbau - Erfahrungen am Beispiel von drei Abbaurahmenplänen. in: Natur und Landschaft, Heft 9/1998, S. 381-385.
- BMBau - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996):* Raumordnung in Deutschland. Siedlungssysteme, Umwelt, Raumentwicklung, Verkehr. Bonn.
- BMBau - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1994):* Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1993. Bonn.
- BMBau - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993):* Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Bonn.

- BMBau - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Schriftenreihe „Raumordnung“ 06.002 des BMBau, Bonn.
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1999a): Agrarbericht der Bundesregierung 1999, Bonn.
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1999b): Land- und Forstwirtschaft in Deutschland, Daten und Fakten. Bonn.
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1999c): Agrarpolitische Mitteilungen. Nr. 7/99 vom 8. Oktober 1999, Bonn.
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1998): Die europäische Agrarreform Pflanzlicher Bereich - Umweltgerechte Produktionsverfahren. Bonn.
- BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1997): Bericht über die Lage und Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft 1997. Bonn.
- BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (1997a): Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung. Berichte der Arbeitskreise anlässlich der Zwischenbilanzveranstaltung am 13.06.1997, Bonn.
- BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (1997b): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York, Bonn.
- BMV - Bundesministerium für Verkehr* (Hrsg.) (1992): Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn.
- Böhm, A.* (1971): Das Hessische Straßengesetz. Kommentar, Sonderdruck aus dem Loseblattwerk Praxis der Gemeindeverwaltung, 2. verbesserte und erweiterte Auflage, Kommunal- und Schul-Verlag A. Heinig, Wiesbaden.
- Böhm, H. R., Heiland, P., Dapp, K. & Mengel, A.* (1999): Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes an Raumordnung, Landes-/Regionalplanung, Stadtplanung und die Umweltfachplanungen - Empfehlungen für die Weiterentwicklung. UBA-Texte 45/99, Umweltbundesamtes, Berlin.
- Braun, J. & Mathias, W.* (1975): Freizeit und regionale Infrastruktur. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Band 103, Verlag Otto Schwartz, Göttingen.
- Brösse, U.* (1995): Funktionen in Raumordnung und Landesplanung. in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Brohm, W.* (1989): Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung. in: DÖV 1989, S. 429-441.
- Brunsing, J.* (1999): Chancen und Potentiale des öffentlichen Freizeitverkehrs - unter besonderer Berücksichtigung differenzierter Freizeitaktivitäten. Dissertation Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung.

- Bundesarchitektenkammer* (1996): 15 Vorschläge der Bundesarchitektenkammer zur Novelle des Baugesetzbuches. in: DAB 1/96, S. 55-59.
- BUND/MISERIOR* (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Basel.
- BUND-NW - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband NW* (1989): Freizeit fatal - Über den Umgang mit der Natur in unserer freien Zeit. Volksblatt Verlag, Köln.
- Bunzel, A. & Meyer, U.* (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 20, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Burgi, M.* (1993): Erholung in freier Natur. Erholungssuchende als Adressaten staatlichen Umweltschutzes vor dem Hintergrund von Gemeingebrauch, Betretungsrecht und Grundrecht. Schriften zum Umweltrecht, Band 35, Verlag Duncker & Humblot, Berlin.
- Busch-Lüty, C.* (1992): Konturenskizze eines naturerhaltenden Entwicklungsmodells: „Sustainable Development“-Nachhaltigkeit als Leitbild des Wirtschaftens. in: Politische Ökologie, Sonderheft Nr. 4, S. 6-12, September 1992, München.
- Corell, G.* (1993): Erhaltung der „bäuerlichen Kulturlandschaft“ - Von der Gesellschaft erwünscht? in: Thaur (1993): Tourismus und Landschaftsbild - Nutzen und Kosten der Landschaftspflege.
- Czychowski, M.* (1998): Wasserhaushaltsgesetz. Komm., 7. Aufl., Verlag C. H. Beck, München.
- Deutscher Bundestag* (1998a): Umweltbericht 1998. Bericht über die Umweltpolitik der 13. Legislaturperiode. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/10735 vom 20.05.1998, Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1998b): Tourismusbericht der Bundesregierung. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/10824 vom 27.05.1998, Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1998c): Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Fremdenverkehr und Tourismus (21. Ausschuß) zum Bericht Technikfolgenabschätzung „Entwicklung und Folgen des Tourismus“. Drucksache 13/11254 vom 08.07.1998, Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1994a): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung des Tourismus. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 12/7895 vom 15.06.1994, Bonn.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.) (1994b): Mobilität und Klima - Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, Economica Verlag, Bonn.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.) (1992): Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG). Fassung vom 25.2.1992, BGBl I S. 297.
- DGF - Deutsche Gesellschaft für Freizeit* (1998): Freizeit in Deutschland 1998. Aktuelle Daten und Grundinformationen. DGF-Jahrbuch, Erkrath.

- DGF - Deutsche Gesellschaft für Freizeit* (1993a): Politische Leitlinien für kommunale Freizeitentwicklung. Freizeitentwicklungstrends - kommunalpolitische Handlungserfordernisse. Erkrath.
- DGF - Deutsche Gesellschaft für Freizeit* (1993b): Freizeit und kommunale Planung. Die Folgen von Zeitflexibilisierung und Pluralisierung für die kommunale Freizeitinfrastruktur. Tagungsdokumentation, Erkrath.
- difu - Deutsches Institut für Urbanistik* (1998): Umweltgerechte Gestaltung von Freizeit, Naherholung und Tourismus - Handlungsansätze für Kommunen. F+E-Vorhaben des Umweltbundesamtes, Büro für Tourismus- und Erholungsplanung, Berlin.
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (Bearb.) (Ifd. Reihe): Verkehr in Zahlen. Herausgeber: Bundesminister für Verkehr (BMV), Bonn.
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (Bearb.) (1998): Verkehr in Zahlen. CD-Rom, Herausgeber: Bundesminister für Verkehr (BMV), Bonn.
- DTV - Deutscher Tourismusverband* (1999): Der Tourismus in Deutschland. Zahlen-Daten-Fakten. Zusammengestellt und herausgegeben vom DTV, Bonn.
- dtv-Lexikon* (1995): A. Brockhaus GmbH, Mannheim, C.H. Beck'sche Buchdruckerei, Nördlingen.
- Eberle, I.* (1980): Flächenangebote und Freizeitinfrastruktur des stadtnahen ländlichen Raumes in der BRD und ihre Nutzung durch den Naherholungsverkehr. in: Schnell & Weber, S.127-140.
- Ellerbrock, H.* (1998): Kalkabgrabung contra Naturschutz im Teutoburger Wald: Ein Weg zur Konfliktminimierung. in: Informationen zur Raumentwicklung, 4/5.1998, S. 271-276.
- EMNID-Institut GmbH & Co.* (1971): Freizeit im Ruhrgebiet. Textband, SVR (Hrsg.), Bielefeld, Essen.
- EMNID-Institut GmbH & Co.* (o.J.): KONTIV 1989. Textteil / Tabellenteil, Bielefeld.
- Ernst, W.* (1995): Raumordnung. in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Erz, W.* (1985): Wieviel Sport verträgt die Natur? GEO 7/1985, S. 140-156.
- FGS - Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen* (1978): Begriffsbestimmungen Teil: Straßenplanung und Straßenverkehrstechnik. Köln.
- Fickert, C.* (1976): Bundesfernstraßengesetz. Verkehrswegerechtliche Vorschriftenammlung mit ausführlicher Einführung, Neue Kommunale Schriften 32, Deutscher Gemeindeverlag Verlag W. Kohlhammer, Köln.
- Freise, R.* (1998): Taschenbuch der Eisenbahngesetze. 12. Auflage, Hestra Verlag.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Forschungsinstitut, Abt. Wirtschaftspolitik* (Hrsg.) (1995): Rahmenbedingungen und Konzepte für die Regionalisierung des Nahverkehrs. Tagungsband, Bonn.
- Froitzheim, T. & Spittler, R.* (1996): Leitbilder eines natur- und landschaftsverträglichen Mountainbikings. in: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Leitbilder eines

natur- und landschaftsverträglichen Sports, Vorlagen zum Kongreß vom 11.-13.10.1996 in Wiesbaden, Bonn.

- Fromm, G. & Frey, M.* (1995): Personenbeförderungsrecht. Textausgabe mit Erläuterungen, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München. *Gaentzsch, G.* (1998): Rechtliche Fragen des Abbaus von Kies und Sand. in: NVwZ, 9/1998, S. 889-897.
- Gatzweiler, H.-P.* (1997): Raumordnungs- und Städtebaupolitik des Bundes im Wandel der Zeiten. in: *Monheim, H. & Zöpel, C.* (Hrsg.): Raum für Zukunft: Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Festschrift für Karl Ganser, S.68-88; Essen.
- Geiß, H.* (1975) Gesetzmäßigkeiten des Verkehrsaufkommens in Sonderfällen (dargestellt an Beispielen von Einkaufs- und Erholungszentren). Dissertation, TU Braunschweig, Braunschweig.
- Gerhardt, K.* (1988): Straßengesetz für Baden-Württemberg. Kommentar mit ergänzenden landesrechtlichen und bundesrechtlichen Vorschriften, 2. Neubearb. Auflage, Richard Boorberg Verlag. Stuttgart/München/Hannover.
- Gottardi, G.* (1980) Der Freizeitverkehr im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK-CH). in: TU Braunschweig, Lehrstuhl für Straßenwesen und Erdbau, S.99-125.
- Gough, J.* (1996): Natural Hazard and Risk Management. in: Tephra Vol. 16, <http://202.49.212.149/mocd/tephra/tephra0696/main.html> am 14.9.99.
- Grabis, H., Kauther, H. & Dieckmann, J.* (1988): Bau- und Planungsrecht. Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Band 13, Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, Köln.
- Greiving, S.* (1999): Das Verhältnis zwischen räumlicher Gesamtplanung und privilegierter Fachplanung am Beispiel der wasserwirtschaftlichen Fachplanung - aufgezeigt anhand der Entwicklung einer Strategie für einen vorsorgenden Hochwasserschutz in der räumlichen Planung. laufendes Habilitationsvorhaben.
- Greiving, S.* (1998): Planung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität - Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente Bauleitplanung. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dissertation, Dortmund.
- Groß, T.* (1998): Neue Entwicklungen in der Zuordnung von Landschaftsplanung und Raumplanung. in: Natur und Recht 1998, S. 123-128.
- Haarmann, K. & Pretscher, P.* (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland, Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 39, Bonn-Bad Godesberg.
- Haart, N. & Steinecke, A.* (1996): Entwicklung durch Tourismus? Herausforderungen und Chancen für den ländlichen Raum. in: Der Landkreis, Ländliche Räume braucht das Land - doch wohin geht die Reise?, 66. Jahrgang, Aug./Sep. 1996.

- Haber, W.* (1992): „Nachhaltige Regionalentwicklung“ aus der Sicht eines Ökologen - Ansätze einer Umorientierung. in: Politische Ökologie, Sonderheft Nr. 4, S. 13-20, September 1992, München.
- Härle, J.* (1991): Freizeit und Umwelt. Schäden-Schadensverringerung-Beiträge der Schule. in: Praxis Geographie, 3/1991. S. 6-13, Braunschweig.
- Häusermann, H. & Siebel, W.* (1994): Neue Formen der Stadt- und Regionalplanung. in: AfK 1/94, S. 33-45.
- Hatzfeld, U. & Kruse, S.* (1994) Kommerzielle Freizeitgroßeinrichtungen: Planungshilfen und Arbeitshinweise für Städte und Gemeinden.
- Heinemann, K.-M.* (1985): Anmerkungen zur Flächennutzungsplanung. in: Der Landkreis 5/1985, S. 222f.
- Heinemann, K.-M.* (1982): Rechtsfragen zur Übertragung der Flächennutzungsplanung auf die Kreis- oder Stadtverbandsebene. in: DÖV März 1982, S. 189-193.
- Heinze, G. W. & Kill, H. H.* (1997): Freizeit und Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Verlag der ARL, Hannover.
- Helbrecht, I.* (1994): „Stadtmarketing“ - Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. Birkhäuser Verlag, Basel.
- Hesselberger, D.* (1995): Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung.
- Hofmann, M. & Grabherr, E.* (1971): Luftverkehrsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Luftverkehrsgesetz und Kommentar (Bd. 1), Luftverkehrsverordnungen und Kommentar (Bd. 2), Verlag C.H. Beck, München.
- Hopf, R.* (1989) Projektion des Pkw-Bestandes für die Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2010. DIW (Hrsg.), DIW-Wochenbericht Nr. 36/89, Berlin.
- Hoppe, W. & Beckmann, M.* (1989): Umweltrecht. Verlag C. H. Beck, München.
- ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW* (1994a): Kommerzielle Freizeit-Großeinrichtungen. Planungshinweise und Arbeitshinweise für Städte und Gemeinden. Bausteine für die Planungspraxis in NRW Nr. 17, Dortmund.
- ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW* (1994b): Regionalplanerische Steuerung von Freizeitinfrastruktur im Freiraum. ILS-Schriften Nr. 91, Dortmund.
- ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW* (1993): Großflächige Freizeiteinrichtungen im Freiraum - Freizeitparks und Feriententren. ILS-Schriften Nr. 75, Dortmund.
- IWW - Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Universität Karlsruhe u.a.* (1999): Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung. UBA-Berichte 4/99, Umweltbundesamt, Forschungsbericht, Berlin.
- Ipsen, D., Cichorowski, G. & Schramm, E.* (Hrsg.) (1998): Wasserkultur - Beiträge zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Stadtökologie Band II, Analytica Verlag, Berlin.

- Jägemann, H. & Strojec, R.* (Hrsg.) (1996): Fließgewässer und Freizeitsport. Dokumentation der Fachtagung „Ökologische Bewertung von Sport- und Freizeitaktivitäten an Fließgewässern“ am 09.11.1995, herausgegeben vom Deutschen Sportbund, in Zusammenarbeit mit der Hessischen Kanuschule, Frankfurt/Rüsselsheim.
- Köhl, W.* (1999): Nutzungsanspruch Produktion, Handel und Dienste. in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 208, S. 42-54, Hannover.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel* (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen.
- Krippendorf, J.* (1984): Die Ferienmenschen: Für ein neues Verständnis von Freizeit und Reisen. Verlag Orell Füssli, Zürich/Schwäbisch Hall.
- LANA - Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung* (1995): Beschlüsse Naturschutz und Erholung. Herausgegeben vom Umweltministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg* (1994): Umweltverträgliche Sport- und Freizeitanlagen/-aktivitäten. Orientierungsrahmen für Planung und Beurteilung. Untersuchungen zur Landschaftsplanung, Band 27, Karlsruhe.
- Langer, G. & Weiermair, K.* (1993): Die touristische Bedeutung von Landschaftsbild und Landschaftspflege. in: Thaur (1993): Tourismus und Landschaftsbild - Nutzen und Kosten der Landschaftspflege.
- LNU - Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt Nordrhein-Westfalen* (1997): Naturerlebnisgebiete. Seminarberichte Band 4, Arnberg.
- Locher, B., Hülsmann, W., Schablitzki, G., Dickow-Hahn, R. & Wagener-Lohse, C.* (1997): Zum Stellenwert der Regionalplanung in der nachhaltigen Entwicklung. UBA-Texte 31/97, Umweltbundesamt, Berlin.
- Losch, S.* (1999): Nutzungsanspruch Wohnen. in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 208, S. 31-41, Hannover.
- Löhr, R.-P.* (1995): Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan. in: *Berkemann et al.* (Hrsg.): Planung und Plankontrolle. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 229-245.
- Meier, R.* (1996): Die Raumplanung im Lichte der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung. in: DISP 126, S. 20-25.
- Mielke, B.* (1994): Regionalplanerische Steuerung von Freizeitinfrastruktur im Freiraum. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, ILS-Schriften 91, im Auftrag des Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW.
- Mielke, B., Sander, H., Koch, H., Temmen, B., Hatzfeld, U. & Ebert R.* (1993): Großflächige Freizeiteinrichtungen im Freiraum - Freizeitparks und Ferienzentren.

Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, ILS-Schriften 76, im Auftrag des Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW.

- MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung* (1998): Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997“ vom 4. Juni 1998. GMBI. 1998, 432.
- MLS - Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW* (1984): Freiraumbericht. Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen durch schonenden Umgang mit Freiräumen. Bericht der Projektgruppe des MLS über Ursachen, Gefahren und Tendenzen des Freiraumverbrauchs sowie Möglichkeiten zu dessen Begrenzung, Düsseldorf.
- Müller, H., Kramer, B. & Krippendorf, J.* (1991): Freizeit und Tourismus. Eine Einführung in die Theorie und Politik. Berner Studien zu Freizeit und Tourismus, Nr. 28, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIT) der Universität Bern.
- Niemeier, H.-G.* (1970): Daseinsvorsorge. in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover.
- Nohl, W. & Richter, U.* (1992): Umweltwirkungen durch vermehrte Freizeiteinrichtungen in der Stadtentwicklung. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 6/92, Berlin.
- Opaschowski, H.-W.* (1991): Ökologie von Freizeit und Tourismus. Freizeit- und Tourismusstudien, Verlag Leske und Budrich, Opladen.
- Opaschowski, H.-W.* (1997): Deutschland 2010. Wie wir morgen leben - Voraussagen der Wissenschaft zur Zukunft unserer Gesellschaft. Freizeit-Forschungsinstitut der British-American Tobacco (Germany) GmbH, Hamburg.
- Opaschowski, H.-W.* (1999): Tourismus im 21. Jahrhundert. Zwischen Nepal und Hawaii. Auf der Suche nach dem Paradies auf Erden. Grundlagenstudie zur Tourismusforschung, Freizeit-Forschungsinstitut der British-American Tobacco (Germany) GmbH, Hamburg.
- o.V.:* Straßenverkehrsrecht. Loseblatt-Textsammlung, Verlag C.H. Beck, München.
o.V.: Straßenverkehrsrichtlinien. Loseblatt-Textsammlung, Verlag C.H. Beck, München.
- Partzsch, D.* (1970): Daseinsgrundfunktionen. in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover.
- Peine, F.-J.* (1987): Raumplanungsrecht. Verlag C. J. B. Mohr, Tübingen.
- Plate, E.* (1997): Risikomanagement bei Hochwasser: Beispiel Oberrhein. in: *Eclogae geologicae Helvetiae* vol. 90, S. 440-456, Birkhäuser Verlag, Basel.
- Preuss, V.* (Hrsg.) (1996): Risikoanalysen - Über den Umgang mit Gesundheits- und Umweltgefahren. Umweltbewußtsein - Umwelthandeln, Band 1, Asanger, Heidelberg.
- Richter, G.* (1999): Freiraummanagement wird Teil der Freiraumplanung. in: *Stadt und Grün*, 9/99, S. 624-628.

- Riekens, S.* (1996): Besucherlenkung im naturnahen Raum. Lösungsansätze für den Konflikt Erholung-Naturschutz. Natursport-Verlag Rolf Strojec, Band 5, Rüsselsheim.
- Röck, S. & Heinrich, P.* (1999): Nutzungsanspruch Freizeit und Erholung. in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik - Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 208, S. 86-103, Hannover.
- Ruppert, K.* (1970): Zur Naherholung im Bereich von Verdichtungsgebieten: Erkenntnisse und Perspektiven aus wirtschaftsgeographischer Sicht. in: Natur und Landschaft, Heft 5/1970, S. 122-124.
- Scharpf, H.* (1993): Natur im Freizeitstreß. Neue Sportarten schaffen Planungskonflikte. in: Politische Ökologie Nr. 32, Juli/August 1993, S. 18-21, München.
- Schemel, H.-J.* (1987): Umweltverträgliche Freizeitanlagen - Eine Anleitung zur Prüfung von Projekten des Ski-, Wasser- und Golfsports aus der Sicht der Umwelt. Band I Analyse und Bewertung. UBA-Berichte 5/87, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Schemel; H.-J. & Erbguth, W.* (1992): Handbuch Sport und Umwelt: Ziele, Analysen, Bewertungen, Lösungsansätze, Rechtsfragen. Meyer & Meyer Verlag, Aachen.
- Schemel, H.-J. & Strasdas, W.* (1998): Bewegungsraum Stadt. Bausteine zur Schaffung umweltfreundlicher Sport- und Spielgelegenheiten. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Meyer & Meyer Verlag, Aachen.
- Schmidt, A.* (1991): Freizeitgesellschaft und die Folgen. Auswirkungen von Freizeitaktivitäten auf Natur und Landschaft. in: LÖLF-Mitteilungen 2/1991, S. 8-13, Recklinghausen.
- Schmidt-Aßmann, E.* (1995): Besonderes Verwaltungsrecht. 10. Auflage, de Gruyter Lehrbücher, Berlin.
- Schmidt-Aßmann, E.* (1972): Grundfragen des Städtebaurechts. Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Band 87, Verlag Otto Schwartz & Co, Göttingen.
- Selle, K.* (1999): Impuls Landschaft. Bedeutungswandel der Freiraumfrage in der Stadtentwicklung. in: DISP 136/137, April 1999, S. 36-46, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich.
- Selle, K.* (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69, Informationskreis zur Raumplanung e. V., Dortmund.
- SMK/UMK - Sportministerkonferenz/Umweltministerkonferenz* (1988): Bericht der Arbeitsgruppe „Sport und Umwelt“ des Länderausschusses für Immissionsschutz und der Sportreferentenkonferenz. Gemeinsame Veröffentlichung der Sportministerkonferenz und der Umweltministerkonferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag GEMINI-DS, Düsseldorf, Bonn.
- SPD-Bundestagsfraktion* (1998): Tourismus in Deutschland. Tourismuspolitische Leitlinien der SPD. Bonn.

- Spittler, R.* (1996): Tourismus und Naturschutz auf Nord-Rügen - Möglichkeiten und Grenzen einer naturschutzverträglichen Tourismusentwicklung. Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster (AAG), Arbeitsberichte 26, Münster.
- Spittler, R.* (1994): Wochen-ENDE - Freizeitverhalten im Einklang mit der Natur. Begleitkatalog zur Ausstellung des BUND-Landesverband Nordrhein-Westfalen, Ratingen.
- Spittler, R.* (1993): Freizeit und Naturschutz mit zweierlei Maß gemessen. in: UVP-Report 5/93, S. 297-300, Hamm.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (1998): Umweltgutachten 1998. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/10195 vom 03.03.1998, Bonn.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (1987): Umweltgutachten 1987. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart/Mainz.
- Stadler, K.* (1996): Naturschutz und Erholung. Schriften zum Umweltrecht, Band 72, Verlag Duncker & Humblot, Berlin.
- Statistisches Bundesamt* (1999): Tourismus, Gastgewerbe. <http://www.statistik-bund.de/basis/d/tour/tourtxt.htm>, 02.07.1999.
- STMELF - Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (1999): Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm. <http://www.stmelf.bayern.de/publikationen/api/api2197.html>, 20.9.1999.
- Strasdas, W.* (1992): Feriencentren der zweiten Generation: Ökologische, soziale und ökonomische Auswirkungen. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Kurzfassung des Forschungsberichtes, Bonn.
- Strasdas, W.* (1994): Auswirkungen neuer Freizeittrends auf die Umwelt. Entwicklung des Freizeitmarktes und die Rolle technologischer Innovationen. Meyer & Meyer Verlag, Aachen.
- Strojec, R.* (1998): Wieviel Natursport verträgt die Natur? Trends und Kontroversen im landschaftsbezogenen Sporturlaub. in: IITF integra, 1/1998, S. 5-9, Wien.
- Stüer, B.* (1998): Handbuch des öffentlichen Bau- und Fachplanungsrechtes. 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München.
- TAB - Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag* (1997): TA-Projekt „Entwicklung und Folgen der Tourismus“, Bericht zum Abschluß der Phase I. TAB-Arbeitsbericht Nr. 52, T. Petermann unter Mitarbeit von C. Hutter und C. Wennrich, Bonn.
- Taube, R.* (1991): Planungshilfen zum Freizeitkonflikt Umwelt und Sport - Eine Identifikation und Systematisierung von Problem- und Handlungselementen. Hrsg. Deutsche Gesellschaft für Freizeit (DGF), Essen.

- Thélin, G.* (1983) Freizeitverhalten im Erholungsraum. Geographisches Institut der Universität Bern, Geographica Bernensia, P 8, Bern.
- Turowski, G.* (1998): Aspekte einer nachhaltigen Flächennutzung in Deutschland. in: ARL (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung: Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg. Hannover.
- UBA - Umweltbundesamt* (Hrsg.) (1999): Anforderungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes an Raumordnung, Landes-/Regionalplanung, Stadtplanung und die Umweltfachplanungen. UBA Texte 45/99, Berlin.
- UBA - Umweltbundesamt & Statistisches Bundesamt* (1998): Umweltdaten Deutschland 1998. Berlin/Wiesbaden.
- Voßbürger, P. & Weber, A.* (1996): Konfliktmanagement bei Planungsverfahren umweltrelevanter Großprojekte. Die Vision umweltverträglicher und kooperativer Planung am Beispiel der Center Parcs. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, Dortmund.
- WBGU - Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (1999): Welt im Wandel - Strategien zur Bewältigung globaler Umweltisiken. Jahresgutachten 1998, Springer Verlag, Berlin.
- Wessely, H. & Schneeberger, R.* (1999): Outdoorsport und Naturschutz. Hrsg.: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufener Forschungsbericht 6, Laufen/Salzach.
- Wiemann, N.* (1995): Zur Reorganisation städtischer Planungsämter - Eine empirische Fallstudie an Hand der Stadtplanungsämter in Duisburg, Düsseldorf und Essen. Berichte aus der Betriebswirtschaft, Shaker Verlag, 1995.
- Winkelmann, C. & Wilken, T.* (1998): Sportaktivitäten in Natur und Landschaft - Rechtliche Grundlagen für Konfliktlösungen. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Berichte 3/98, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Wirth, W.*, fortgeführt von *Schulze, H.-O.* (o.J.; 1998): Bundeswasserstraßengesetz (WaStr.G) nebst ergänzender Vorschriften. Handkommentar, 2. Auflage, ESV, Bielefeld.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMV* (1981): Überlegungen zur langfristigen Verkehrsentwicklung. Gruppe Verkehrstechnik beim Bundesminister für Verkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1981, S. 131-153.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMV* (1991): Gesamtkonzept für den Personenfernverkehr. Stellungnahme vom 10.12.1990, in: Internationales Verkehrswesen (43), 4/1990, S.130-136.
- Wittenbecher, C.* (1998): Rohstoffabbau - eine nur vorübergehende Nutzung? in: Informationen zur Raumentwicklung 4/5.1998, S. 263-269.
- Wöbse, H. H.* (1991): „Kulturlandschaftsschutzgebiet“ - eine neue Schutzkategorie bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes? in: Natur und Landschaft, Heft 7-8/1991, S. 400-402.
- Wohlrab, B., Ehlers, M., Günnewig, D. & Söhngen, H.-H.* (1995): Oberflächennahe Rohstoffe - Abbau, Rekultivierung, Folgenutzung. Gustav Fischer Verlag, Jena.

- Wolf, K. & Jurczek, P.* (1986): Geographie der Freizeit und des Tourismus. UTB, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.
- Zahn, G.* (1993): Analyse von Akzeptanzproblemen bei der Errichtung von Entsorgungsanlagen. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Band 5, Bochum.

Ausgewertete Dokumente der Länder

Baden-Württemberg

Landesplanungsgesetz (LPIG) in der Fassung vom 8. April 1992; zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 16. Dezember 1996

Landesentwicklungsplan 1983

Regionalpläne

Bayern

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 1997

Landesentwicklungsprogramm 1994

Regionalpläne

Brandenburg/Berlin

Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (BbgLplG) vom 20. Juli 1995

Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin/Brandenburg 1998

Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin 1998

Regionalpläne

Hessen

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 29. November 1994

Regionale Raumordnungspläne (Nord-, Mittel- und Südhessen)

Mecklenburg-Vorpommern

Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998

Erstes Landesraumordnungsprogramm 1993

Regionale Raumordnungsprogramme

Niedersachsen

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. April 1994

Landes-Raumordnungsprogramm 1994

Regionale Raumordnungsprogramme

Nordrhein-Westfalen

Landesplanungsgesetz (LPIG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994

Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989

Landesentwicklungsplan 1995

Gebietsentwicklungspläne

Rheinland-Pfalz

Landesplanungsgesetz (LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 1977; zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. Juli 1996

Landesentwicklungsprogramm III 1995

Regionale Raumordnungspläne

Saarland

Saarländisches Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 27.4.1994

Raumordnungsprogramm des Saarlandes - I. Allgemeiner Teil vom 10.10.1967, II. Besonderer Teil vom 20.04.1970 in der Fassung vom 15.04.1975 -

Landesentwicklungsplan „Siedlung“ vom 11.09.1997

Landesentwicklungsplan „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“, Entwurf 1998

Sachsen

Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (SächsLPIG) vom 24. Juni 1992; zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 6. September 1995

Landesentwicklungsplan 1994

Regionalpläne

Sachsen-Anhalt

Landesplanungsgesetz (LPIG) vom 28. April 1998

Landesentwicklungsplan 1999

Regionale Entwicklungspläne

Schleswig-Holstein

Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 1996

Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsatzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 1995

Landesraumordnungsplan 1998

Regionalpläne

Thüringen

Thüringer Landesplanungsgesetz (ThLPIG) vom 17. Juli 1991

Landesentwicklungsprogramm 1993

Regionale Raumordnungspläne