

F+E-Vorhaben FKZ 298 16 150

**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.**

**Anhang**

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)

# **Anhang**

**zu Kapitel 4:**

**Ausgewählte Beispiele  
der umsetzungsbezogenen Planungspraxis**

**Ausführliche Beschreibung der ausgewerteten Planbeispiele**

## Inhalt

1.	Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen	A-9
2.	Metropolregion Hamburg	A-17
3.	Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel	A-25
4.	Biosphärenreservat Spreewald	A-33
5.	Naturpark Eifel-Hohes Venn	A-42
6.	Regionalparks Brandenburg-Berlin	A-52
7.	Landschaftsverträgliche Sportnutzung im Kreis Düren, insbesondere Klettersport	A-59
8.	Kanusport und Naturschutz	A-70
9.	Nachhaltige Regionalentwicklung in der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge	A-77
10.	Bodenabbauleitplan Weser	A-89
11.	Emscher Landschaftspark (Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park)	A-94
12.	Regionalpark Rhein-Main	A-103
13.	„REGIONALE“, Förderprogramm Natur und Kultur und Konzeption Landesgartenschauen	A-114
14.	Tourismuskonzeption Schleswig-Holstein	A-123
15.	Biosphärenreservat Rhön	A-138
16.	Insel Rügen	A-148
17.	Planerische Vorgaben für Freizeit-/Feriengroßprojekte	A-159
18.	Erholungsverkehr in der Region Freudenstadt	A-168
19.	Belchen, autofreie Schwarzwaldgipfel	A-176
20.	Radverkehrskonzept Münsterland	A-181

In der Tabelle A-1 sind Beispielplanungen und Beispielprojekte aufgeführt, die im Rahmen der Projektarbeit bekannt geworden bzw. von den Bundesländern oder anderen Institutionen als vorbildliche Planbeispiele benannt worden sind, nach einer Vor-sichtung aber nicht den inhaltlichen Kriterien für die Auswahl ausführlich zu beschrei-bender Planbeispiele entsprachen. Die Auflistung dieser Beispiele erfolgt unkommen-tiert und ohne Wertung. Dennoch können die Beispiele dieser Gesamttabelle weitere Ideen und Anregungen für die Umsetzung der umweltverträglichen Erholungsvorsorge in der Planungspraxis liefern.

Tabelle A-1: Kurzbeschreibung der nicht analysierten Planbeispiele

<b>Landschaftsplanung</b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Landschaftsentwicklungskonzept Region Ingolstadt</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Fachliche Mängel des Planungsinstruments Landschaftsrahmenplan und man-gelnde politische Umsetzung der durch die Landschaftsplanung dargestellten Ziele
<b>Lösungsansatz</b>	Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung, Pilotprojekt Region Ingolstadt, verstärkte Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Fortschreibung des Regionalplans
<b>Inhalt</b>	Eigenständiges landschaftsplanerisches Fachkonzept als Handlungs-, Bewer-tungs- und Orientierungsrahmen, Verwendung, vollständige und gleichrangige Behandlung aller Schutzgüter, weitestgehende räumliche und fachliche Differen-zierung naturschutzfachlicher Ziele
<b>Akteure</b>	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Bayeri-sches Landesamt für Umweltschutz, Planungsbüro Dr. Schaller (Kranzberg)
<b>Projekt</b>	<b><i>Pilot-Landschaftsplan für die Städte Flörsheim a.M., Hattersheim a.M. und Hochheim a.M.</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Naturschutz und Erholung im Verdichtungsraum
<b>Lösungsansatz</b>	Pilot-Landschaftsplan mit übergreifenden Planungsaspekten, differenzierte Aus-weisungen auf Gemarkungsebene und generalisierende, überörtliche Darstellun-gen, Erprobung der Weiterentwicklung von Zweck, Methodik, Verfahren und mög-lichen Inhalten in der Landschaftsplanung
<b>Inhalt</b>	Zukunftsorientierte Landschaftsplanung, die Strategien für gesellschaftliche An-sprüche an die Landschaft entwickelt und sich nicht auf Funktionszuweisungen und Unterschutzstellungen beschränkt, Erhaltung und Sicherung von Freiflächen für Erholungs- und Freizeitbedürfnisse, Ergänzung von Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft mit Nutzungsstrategien für die Bereiche Erholung und Freizeit
<b>Akteure</b>	Umlandverband Frankfurt, Region Rhein Main
<b>Naturschutz</b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Modellprojekt Isny/Leutkirch, PLENUM (Projekt des Landes Baden-Württemberg zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt)</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Mit den Mitteln des klassischen Naturschutzes kann der Erhalt großflächiger Öko-systeme, der Schutz von Arten mit großräumigen Lebensansprüchen und die Sicherung repräsentativer Kulturlandschaften nicht gewährleistet werden
<b>Lösungsansatz</b>	Ergänzung der sektoralen Denkweise des Naturschutzes indem Land- und Forst-wirtschaft, Fremdenverkehr, Siedlungs- und Strukturentwicklung so gestaltet wer-den, dass sie die Naturschutzziele fördern

<b>Inhalt</b>	Im oberschwäbischen Hügel- und Moorland wird eine flächendeckende Naturschutzstrategie zur langfristigen Sicherung von Artenvielfalt und Lebensräumen modellhaft erprobt, Förderung naturverträglicher Land- und Forstwirtschaft, Vermarktung, umweltverträglicher Tourismus, umweltverträgliches Wirtschaften
<b>Akteure</b>	Land Baden-Württemberg, Landratsamt Ravensburg, Gemeinde Isny, Gemeinde Leutkirch
<b>Projekt</b>	<b><i>Gesamtökologisches Gutachten Donauried</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Entwicklungen der letzten Jahrzehnte haben sowohl im Bereich des Naturhaushaltes als auch durch verschiedene, konkurrierende Nutzungen zunehmend zu Problemen im Donauried geführt, die eine Sanierung notwendig machen
<b>Lösungsansatz</b>	Ziel des Gesamtökologischen Gutachtens ist es, das Donauried als Lebensraum der dort wohnenden Bevölkerung nachhaltig zu sichern und zu entwickeln, ein Konzept zur Koordination der Nutzungsansprüche (Land- und Forstwirtschaft, Kiesabbau, Erholung, Naturschutz) zu erarbeiten, Vorschläge für die Optimierung des Naturhaushaltes zu erarbeiten sowie Möglichkeiten zum Erhalt und zur Entwicklung wertvoller Lebensräume aufzuzeigen
<b>Inhalt</b>	Erarbeitung eines Leitbildes der Landschaftsentwicklung für das Donautal zwischen Neu-Ulm und Donauwörth, das neben Zielen und Maßnahmen des Naturschutzes Empfehlungen zur nachhaltigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr, der Land- und Forstwirtschaft, des Kiesabbaus sowie von Freizeit und Erholung für die ca. 700 Seen im Donauried mit Ermittlung der wünschenswerten Nutzungsintensität festlegt
<b>Akteure</b>	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Regierung von Schwaben, Landratsamt Neu-Ulm, Günzburg, Dillingen und Donau-Ries
<b>Projekt</b>	<b><i>Naturschutz und Erholung an den Bundeswasserstrassen-Gewässern der Schweriner Seen (E+E-Vorhaben)</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Im stadtnahen Bereich hohes landschaftsökologisches Potenzial, verschiedene Nutzungsansprüche an Gewässer, städtebaulicher Umwandlungsprozess
<b>Lösungsansatz</b>	Verknüpfung von Naturschutz und Naherholung, Umsetzung in der Stadtplanung und -entwicklung
<b>Inhalt</b>	Erstellung flächendeckender Gewässerufer-Nutzungskonzepte, Umsetzung landschaftsplanerischer Ergebnisse, Schaffung eines umweltpädagogisch motivierten Angebotes für die Stadtbevölkerung, Einrichtung von drei Naturerfahrungsräumen, Verlagerung bestimmter Nutzungen aus dem unmittelbaren Uferbereich, Erarbeitung einer neuen Befahrensregelung für Boote
<b>Akteure</b>	Landeshauptstadt Schwerin
<b>Sport</b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Wassersportentwicklungsplan des Landes Brandenburg</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Wassersport und Naturschutz, Infrastrukturbedarf für Wassersport
<b>Lösungsansatz</b>	Vorschläge für die Weiterentwicklung vorhandener sowie die Planung neuer Wassersportanlagen
<b>Inhalt</b>	Bestandsermittlung und Entwicklung von Anforderungen an Wassersportanlagen, Maßnahmenkatalog für Bestandserhaltung und Erweiterung
<b>Akteure</b>	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg
<b>Projekt</b>	<b><i>Standortkonzept für Sportboothäfen an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Wassersport und Naturschutz, Infrastrukturbedarf für Wassersport
<b>Lösungsansatz</b>	Aus Sicht der Raumordnung abgeleitete Vorschläge für die Weiterentwicklung vorhandener sowie die Planung neuer Wassersportanlagen
<b>Inhalt</b>	Entwicklung von Anforderungen an Wassersportanlagen, Anforderungsprofil, Typisierung, Ermittlung des zukünftigen Bedarfs, Entwicklungsstrategie und Planungsvorschläge
<b>Akteure</b>	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes M.-V.

<b>Projekt</b>	<b><i>Standortkonzept für Wassersportanlagen an Binnengewässern</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Schützenswerte Binnengewässer, Großschutzgebiete, weitgehend unverbauete Uferregionen in Mecklenburg-Vorpommern versus Infrastrukturbedarf für Wassersport
<b>Lösungsansatz</b>	Aus Sicht der Raumordnung abgeleitete Vorschläge für die Weiterentwicklung vorhandener sowie die Planung neuer Wassersportanlagen
<b>Inhalt</b>	Entwicklung von Anforderungen an Wassersportanlagen, Anforderungsprofil, Typisierung, Ermittlung des zukünftigen Bedarfs, Entwicklungsstrategie und Planungsvorschläge
<b>Akteure</b>	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
<b>Projekt</b>	<b><i>Hessisches Fließgewässerschutzkonzept für Erholung, Sport, Tourismus</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Erholungsnutzung und Naturschutz
<b>Lösungsansatz</b>	Sicherung der wichtigsten Auenverbände vor zunehmender Freizeit- und Sportnutzung, Definition unterschiedlich belastbarer Gewässerteile
<b>Inhalt</b>	Detaillierte Erfassung des ökologischen Zustandes und der Gefährdungen der Gewässer, um daraus flächenscharfe und detaillierte Planungen abzuleiten, die ökologische Kerngewässer von jeglicher Nutzung freihalten, Naturvorrangräume ausweisen, die nur ruhige und extensive Erholungsformen vertragen sowie belastbarere Bereiche für intensivere Sport- und Tourismusnutzung kenntlich machen
<b>Akteure</b>	BUND Hessen
<b>Projekt</b>	<b><i>Wassersportbedarfsplan für Eder und Edersee, Main, Rhein, Lahn</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Wassersport und Naturschutz, Befürchtung der Beschränkung von Wassersportrevieren durch zu großzügige Ausweitung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten
<b>Lösungsansatz</b>	Bedarfsplan als Entscheidungshilfe für Politik und Planung, soll Konflikte zwischen Wassersport und Naturschutz ausräumen und Koexistenz ermöglichen
<b>Inhalt</b>	Ausführliche Darstellung des Ist-Zustandes der Nutzung der jeweiligen Wassersportgewässer
<b>Akteure</b>	Landessportbund Hessen
<b>Projekt</b>	<b><i>Kletterkonzept Hersbrucker Alb</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Starke Zunahme des Sportkletterns
<b>Lösungsansatz</b>	Erarbeitung eines gemeinsamen Lösungskonzeptes
<b>Inhalt</b>	Klassifizierung der Felsbiotope in Bereiche unterschiedlicher Nutzung für den Klettersport, differenzierte Schutzregelungen
<b>Akteure</b>	Naturschutzbehörde der Regierung von Mittelfranken, Landratsamt Nürnberger Land, Bund Naturschutz Bayern, Landesbund für Vogelschutz, IG Klettern, Deutscher Alpenverein
<b>Projekt</b>	<b><i>Kletterkonzeption unteres Altmühltal und Donaudurchbruch</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Starke Zunahme des Sportkletterns
<b>Lösungsansatz</b>	Erarbeitung eines gemeinsamen Lösungskonzeptes
<b>Inhalt</b>	Klassifizierung der Felsbiotope in Bereiche unterschiedlicher Nutzung für den Klettersport, differenzierte Schutzregelungen
<b>Akteure</b>	Deutscher Alpenverein
<b>Projekt</b>	<b><i>Tourengebiet Riedberger Horn („Pilotprojekt Bolgental“)</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Skisport und Naturschutz, Störung der Ruhegebiete für Wildtiere
<b>Lösungsansatz</b>	Markierung von Skirouten in besonders empfindlichen Bereichen, Öffentlichkeitsarbeit
<b>Inhalt</b>	Festlegung von Ruhegebieten für Wildtiere, Markierung von Routen, die diese Ruhegebiete nicht beeinträchtigen
<b>Akteure</b>	Deutscher Alpenverein

<b>Naherholung</b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Umweltverträgliches Naherholungskonzept Stadt Langenhagen</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Naherholung und Naturschutz in der Kernrandzone Hannover
<b>Lösungsansatz</b>	Ökologisch orientierte Naherholungskonzeption zur Umsetzung der im Regionalen Raumordnungsprogramm dargestellten „Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Erholung“ und „Vorranggebiete für ruhige Erholung sowie mit starker Inanspruchnahme“
<b>Inhalt</b>	Mit Naturschutzbelangen abgestimmtes Naherholungskonzept unter Berücksichtigung der Empfindlichkeit der einzelnen Landschaftsräume, Aufwertung wenig attraktiver Bereiche, Erreichbarkeit der Erholungsgebiete mit Bussen und Bahnen
<b>Akteure</b>	Kommunalverband Grossraum Hannover
<b>Projekt</b>	<b><i>Vernetzung umweltfreundlicher Naherholung mit Umweltbildungsmaßnahmen und der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte am Südrand von Berlin</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Hoher Investitions-, Siedlungs- und Erholungsdruck auf die südlich Berlin angrenzende Region, wodurch die wenig zersiedelte und kulturhistorisch bedeutsame Landschaft gefährdet ist
<b>Lösungsansatz</b>	Im Rahmen eines Projektes wurden verschiedene Maßnahmen geplant, die umweltverträgliche Naherholung, Umweltbildung und regionale Vermarktung fördern
<b>Inhalt</b>	Planung und Realisierung eines umweltverträglichen Rad- und Wanderwegenetzes, Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen für Umwelt- und Naturschutz, Erschließung neuer Einkommensquellen für landwirtschaftliche Betriebe
<b>Akteure</b>	Verein für Landschaftspflege und Umweltschutz Teltow-Fläming, Deutscher Verband für Landschaftspflege
<b>Siedlungsentwicklung</b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Ausschreibung Landeswettbewerb „Grün und Erholung in Stadt und Gemeinde“</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Wohnungsnaher Grünanlagen
<b>Lösungsansatz</b>	Wettbewerb für Städte und Gemeinden, in denen eine Grünanlage geschaffen oder erheblich umgestaltet wird
<b>Inhalt</b>	Auszeichnung wohnungsnaher Grünanlagen, die einen hohen Erholungs- und Freizeitwert haben, vorbildliche Lösungen für die naturnahe Umgestaltung aufzeigen und in denen beispielhaft gartenkünstlerische, ökologische, soziale und umweltpädagogische Zielsetzungen verwirklicht werden
<b>Akteure</b>	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
<b>Projekt</b>	<b><i>Naherholung, Landwirtschaft und Naturschutz am Stadtrand von Hannover</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Durch Stadtrandlage und ausgedehnte Siedlungsentwicklung unterschiedlichste Anforderungen an Nutzungen und Flächen
<b>Lösungsansatz</b>	E+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz „Naturschutzorientierte Entwicklung im suburbanen Bereich am Beispiel Hannover-Kronsberg“, angrenzend an das Weltausstellungsgelände für die EXPO 2000
<b>Inhalt</b>	Integration der Bereiche Naherholung, Landwirtschaft und Naturschutz und einvernehmliche Lösung entstehender Konflikte, Sicherung und Entwicklung offener Landschaftsräume am Stadtrand, in Verbindung mit der Entstehung eines neuen Stadtteils werden attraktive und ökologisch wertvolle Freiräume geschaffen und erhalten
<b>Akteure</b>	Grünflächenamt der Landeshauptstadt Hannover
<b>Projekt</b>	<b><i>„Die umweltgerechte Stadt Güstrow“ als Beispiel für einen lebendigen Agenda 21-Prozess im dünn besiedelten Raum</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Mangelnde Berücksichtigung der individuellen Lebenssituation und der soziologischen Einbindung der Bürger in die Stadtentwicklungsplanung, mangelnde koordinierte Planung, die zukunftsorientierte und interdisziplinäre Entwicklungsstrategien für sämtliche Gesellschaftsbereiche formuliert
<b>Lösungsansatz</b>	Erstellung eines Leitbildes für den Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung

<b>Inhalt</b>	Vielzahl von Plänen und Konzepten bildet die Grundlage des Güstrower Stadtentwicklungsprozesses, Beteiligung im Forschungsfeld „Städte der Zukunft – Strategien nachhaltiger Stadtentwicklung“, EXPO 2000-Projekt „Umweltfreundlicher Fremdenverkehrsort“, Bau eines Umweltbildungszentrums u.v.m.
<b>Akteure</b>	Stadt Güstrow, Landkreis Güstrow
<b>Projekt</b>	<b><i>Biotopverbund im besiedelten Bereich in Neumünster</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Defizite bei Grundlageninformationen und Maßnahmen für Naturschutz im besiedelten Bereich
<b>Lösungsansatz</b>	E+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz zur Erhöhung des innerstädtischen Lebenswertes sowie zum Erhalt von Tieren, Pflanzen und Lebensräumen in der dicht besiedelten und versiegelten Stadt Neumünster, durch Naturschutzmaßnahmen Verbesserung des Erholungs- und Erlebniswertes im städtischen und stadtnahen Bereich
<b>Inhalt</b>	Umfangreiche Biotopkartierung, Durchführung von Maßnahmen für ein kommunales Biotopverbundsystem, u.a. Schaffung naturnaher Rückzugsräume, ökologische Umgestaltung von Schulhöfen, naturnahe Umgestaltung öffentlicher Grünanlagen und Parks, Effizienzkontrolle der durchgeführten Maßnahmen
<b>Akteure</b>	Stadt Neumünster
<b><i>Tourismus</i></b>	
<b>Projekt</b>	<b><i>Tourismus-Leitbild Nieheim</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Erarbeitung eines tourismusorientierten Entwicklungskonzeptes als Modellprojekt „Stadtentwicklung durch ganzheitlichen Tourismus“ und eines Tourismus-Leitbildes, Bürgerbeteiligung, Vernetzung, ressourcenschonende Tourismusentwicklung
<b>Inhalt</b>	Eigene Entwicklungspotenziale und Besonderheiten herausstellen, Aktivitäten verschiedener Gruppen aufeinander abstimmen und bündeln sowie alle den Tourismus tangierenden Bereiche vernetzt betrachten, Synergieeffekte zwischen Landwirtschaft und Gastronomie sowie weiteren tourismusnahen Handels-, Handwerks- und Dienstleistungsbereichen aufzeigen
<b>Akteure</b>	Stadt Nieheim/Kreis Höxter, NRW
<b>Projekt</b>	<b><i>Touristischer Modellort Leutenberg (Thüringen)</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Entwicklungsthema „Umwelt und Fremdenverkehr“
<b>Inhalt</b>	beispielhafte Lösungsansätze für die modellhafte Entwicklung aufzeigen, themenbezogene Auswahl von kommunalen Investitionsvorhaben und deren Umsetzung
<b>Akteure</b>	Stadt Leutenberg (Landkreis Saalfeld-Rudolstadt)
<b>Projekt</b>	<b><i>Tourismus-Leitbild Heidelberg</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Tourismus-Leitbild als Teil des Orientierungsrahmens einer integrativen Stadtentwicklungspolitik
<b>Inhalt</b>	Ökonomische Dimension: Saisonale und langfristige Sicherung der vorhandenen und künftigen Arbeitsplätze im Tourismus, Soziokulturelle Dimension: Erhalt des unverwechselbaren Charakters von Heidelberg und Förderung der Stadtidentität, Ökologische Dimension: Förderung eines ökologisch verantwortbaren Tourismus
<b>Akteure</b>	Stadt Heidelberg
<b>Projekt</b>	<b><i>Umweltverträglicher Tourismus im Belchenland, Südschwarzwald</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Erstellung eines umweltverträglichen Tourismuskonzeptes

<b>Inhalt</b>	Entwicklung von Zukunftsszenarien, Entwicklung eines Leitbildes, auf dessen Grundlage dann ein umsetzungsorientiertes Tourismuskonzept erarbeitet wurde, Praxisumsetzung, Beteiligung unterschiedlichster Interessengruppen
<b>Akteure</b>	Umweltministerium Baden-Württemberg, Gemeindeverwaltungsverband Schönau
<b>Projekt</b>	<b><i>Der umweltfreundliche Kur- und Fremdenverkehrsort, ein integriertes ökologisches Gemeindeentwicklungskonzept für Badenweiler 2020</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Auf Grund veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen Erarbeitung einer differenzierten Kurortplanung sowie aktive Neuorientierung des Kurortes
<b>Inhalt</b>	Modellhafte Entwicklung zum umweltfreundlichen Kurort unter besonderer Berücksichtigung der Bereiche Siedlungs- und Landschaftsentwicklung, Verkehr, Energie und Bio-Klima, siedlungs- und landschaftsplanerische Möglichkeiten stehen im Vordergrund
<b>Akteure</b>	Umweltministerium Baden-Württemberg, Gemeinde Badenweiler
<b>Projekt</b>	<b><i>Tourismuskonzept Rheiderland</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Konkretisierung des Rheiderland-Plans als Handlungskonzept „Zukunft zwischen Ems und Dollart“ in Form des Tourismuskonzeptes Rheiderland
<b>Inhalt</b>	Ausbau und Neuentwicklung der Potenziale in einer Symbiose zwischen Natur, Regionalkultur und Tourismus unter dem Leitgedanken des umwelt- und sozialverträglichen Tourismus
<b>Akteure</b>	Entwicklungs-Gesellschaft Rheiderland mbH
<b>Projekt</b>	<b><i>Touristisches Vorhaben BLAUES BAND in Sachsen-Anhalt</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Naturschutz und Tourismus, Umweltbeeinträchtigung durch Tourismus, Entwicklung des Wirtschaftsfaktors Tourismus
<b>Lösungsansatz</b>	Touristisches Konzept für die wichtigsten Flüsse und Seen in Sachsen-Anhalt, touristische Gesamtkonzeption, wassertouristische Konzeption
<b>Inhalt</b>	Wasserstrassen und große Standgewässer zu einem durchgängigen „Touristischen Produkt“ entwickeln und vermarkten
<b>Akteure</b>	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Europaangelegenheiten des Landes Sachsen-Anhalt
<b>Projekt</b>	<b><i>Informations- und Leitsystem an der Wasserwanderstrecke von Feldberg nach Himmelpfort - Modellprojekt zur Konfliktlösung zwischen Tourismus und Naturschutz (Mecklenburg-Vorpommern)</i></b>
<b>Konfliktfeld</b>	Zahlreiche Naturschutzgebiete mit vielen seltenen und bedrohten Arten, Verdreifachung der Zahl der Kanuten in den letzten drei Jahren, fehlende Informationen zur touristischen Infrastruktur und zum Naturschutzanliegen an der Wasserwanderstrecke
<b>Lösungsansatz</b>	Aufbau einer Informations- und Leitsystems zur Lösung der Konflikte zwischen Naturschutz und Wasserwandertourismus
<b>Inhalt</b>	Minimierung negativer Auswirkungen durch Information und Lenkung, Reduzierung der Anzahl der Wasserwanderer in den besonders sensiblen Abschnitten durch alternative Tourenangebote
<b>Akteure</b>	Umweltstiftung WWF-Deutschland mit zahlreichen örtlichen Projektpartnern

# 1. Planbeispiel:

## Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 12 - Nr. 24 - Nr. 26 - Nr. 28
Lösungsansatz:	Länderübergreifendes Regionales Entwicklungskonzept
Ausgewertete Unterlagen:	Regionales Entwicklungskonzept (REK) für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen (Teil 1/2) aus den Jahren 1995/96, ÖPNV-orientiertes Siedlungsstrukturkonzept (1996)

### 1.1 Hintergrund

Die Planungsregion der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen umfasst auf einer Fläche von 11.700 qkm neben den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven die kreisfreien Städte Oldenburg, Delmenhorst und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch. Das Regionale Entwicklungskonzept (REK) besteht aus einem Leitbild und Orientierungsrahmen (Teil 1) sowie aus einem Handlungsrahmen (Teil 2). Mit der kooperativen Erarbeitung eines REK wird v.a. das Ziel verfolgt, die wachsenden wirtschaftlichen Strukturprobleme des Planungsraumes durch zunehmende Verflechtung und durch Entwicklung eines regionalen Verbundsystems zwischen den Oberzentren und ihrem jeweiligen Umland zu verringern und gleichzeitig ihre Umwelt- und Lebensqualitäten zu sichern, denn ein Großteil der Planungsregion ist durch eine schwer wiegende Strukturschwäche wie überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, Mangel an zukunftsträchtigen Wirtschaftszweigen und produktionsorientierten Dienstleistungen sowie einem zu geringen Forschungs- und Entwicklungspotenzial geprägt.

### 1.2 Lösungsansatz

Das im REK enthaltene Leitbild basiert auf den Eckpunkten „Ökonomie“ (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen), „Ökologie“ (schonender Umgang mit Ressourcen und Schutz von Umwelt und Natur) sowie „Lebensqualität“ (Sicherung der sozialen Stabilität und Förderung der Kreativität).

Das REK ist als flexibler Raum zu verstehen, der der gemeinsamen Planungspolitik für die nächsten 10 bis 15 Jahre Orientierung geben soll. Das REK kann nicht den recht-

lich definierten Programmen der Raumordnung gleichgestellt werden. Der Orientierungs- und Handlungsrahmen sowie die Karte zur Raumstruktur der Planungsregion besitzen keine rechtliche Bindungswirkung und Anpassungspflicht für kommunale Gebietskörperschaften. Das REK soll diesbezüglich weder Raumordnungsprogramme noch Flächennutzungspläne ersetzen, sondern einen Rahmen und eine Empfehlungsfunktion für die zukünftige Planung bieten. Ziel ist nicht die Erarbeitung eines bindenden Regionalplans, sondern die Initiierung eines regionalen Entwicklungskonzeptes mit Engagement möglichst vieler regionaler Akteure und somit die Bündelung der regionalen Kräfte und Potenziale sowie die freiwillige Überwindung der politisch-administrativen Zersplitterung im Planungsraum.

Die Erarbeitung des REK findet innerhalb der Arbeitsstrukturen der Gemeinsamen Landesplanung statt. Dies sind im Einzelnen:

Der **Planungsrat**: Er besitzt Beratungs- und Empfehlungsfunktionen für den gesamten Planungsraum. Er beschließt über das Regionale Entwicklungskonzept, über Art und Umfang der Finanzierungshilfen aus dem Aufbaufonds sowie über Änderungen des Planungsraumes.

Die **Regionale Arbeitsgemeinschaft**: In dieser sind die im Planungsraum involvierten niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Stadtgemeinden vertreten. Ausschließlich beratende Funktionen liegen bei den Bezirksregierungen, bei den für Raumordnung zuständigen Ressorts der beiden Länder und bei den auf gemeindlicher Ebene stehenden Kommunalverbänden. Die Regionale Arbeitsgemeinschaft (RAG) verkörpert somit die kommunale Ebene der Gemeinsamen Landesplanung. Zu ihren Hauptaufgabe gehört die Vorbereitung der Regionalen Entwicklungskonzepte.

Die **Arbeitsgremien**: Sie setzen sich aus ständigen Arbeitskreisen (Bereiche Raumstruktur, Wirtschaft und Naturschutz) und teilträumlichen und thematischen ad-hoc-Arbeitsgruppen zusammen. Um einer Konzentration auf Querschnittsaspekte gerecht werden zu können, erfolgt eine Begrenzung der Zahl der ständigen Arbeitskreise, so dass zukünftig das Schwergewicht der vorbereitenden Arbeit verstärkt in thematisch begrenzten Arbeitsgremien zur Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzeptes liegen wird.

Der **Koordinierungsausschuss**: Zur Abstimmung und Rückkopplung der Tätigkeiten der Geschäftsstelle und der Gremien wird ein Koordinierungsausschuss eingerichtet, dem neben dem Vorsitzenden der RAG und seinen Stellvertretern die Obersten Lan-

desplanungsbehörden der Länder Bremen und Niedersachsen sowie die Bezirksregierung Weser-Ems angehören.

### **Orientierungsrahmen:**

- Der Tourismus kann durch Überwindung der administrativen Grenzen im Bereich der Planung, Organisation und Umsetzung in vielen Teilräumen wirtschaftlich und umweltgerecht weiterentwickelt werden. In der Region gibt es landschaftlich und kulturell unterschiedlich geprägte Teilräume, die durch die Erarbeitung einer differenzierten Angebotsstruktur spezielle touristische Zielgruppen ansprechen, aber auch das touristische Angebotspotenzial durch gegenseitige Vernetzungen erheblich erweitern. Um dies zu nutzen, sind die touristischen Angebotspotenziale und die regionalen Flächenpotenziale abgestimmt zu entwickeln.
- Es ist geplant, dass jeder Naturraum mit möglichst vielen natürlichen und naturnahen Arealen ausgestattet ist, so dass seine individuelle Vielfalt und Eigenart erkennbar wird. Ökologisch wertvolle Flächen sind zu vernetzen. In diesem Zusammenhang sind großräumige, auch Ländergrenzen übergreifende Schutzgebetskonzepte zu entwickeln.
- Vor dem Hintergrund der spezifischen Naturpotenziale des Planungsraumes sind folgende regionale Schwerpunkte der Umwelt- und Naturschutzpolitik vorrangig zu realisieren: Der Schutz der Küstenwatten einschließlich ihrer Deichvorländer als weltweit einzigartige Lebensräume, der Erhalt und die Entwicklung großflächiger Feuchtgrünlandbereiche inklusive ihrer Grabensysteme, die Sicherung und die Wiederherstellung von naturnahen Tieflandflüssen und ihrer Auen und Marschen, der Schutz und die Regeneration der ehemals ausgedehnten Hochmoore, der Niedermoore sowie der Moor- und Flachseen sowie der Schutz und die Wiederherstellung von natürlichen und naturnahen Geestbiotopen.
- Im Zuge einer innerregionalen Verkehrsentwicklung verfolgt das ÖPNV-orientierte Siedlungsstrukturkonzept die Leitvorstellung der „dezentralen Konzentration“, die Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern, deren bessere Auslastung sowie den Leitgedanken der ÖPNV-Ausrichtung der Siedlungsschwerpunkte, die das ÖPNV-Netz, und hierbei vorrangig den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), als Eckpfeiler der weiteren Siedlungsentwicklung sieht. Zum Aufbau eines abgestuften Gesamtsystems der Öffentlichen Verkehre soll der Schienenpersonenfernverkehr mit dem regionalen SPNV/ÖPNV durch optimale Umsteigeverbindungen verzahnt werden. Mit zunehmender Nachfrage ist eine Angebotsverdichtung durch eine adäquate Vertaktung anzustreben (Im zeichnerischen Zielkonzept des Regionalen ÖPNV-Netzes werden Schienenstrecken mit Takt kleiner gleich 30 Minuten und mit Takt größer 30 Minuten dargestellt.). Neben einem differenzierten Angebot des SPNV bei den StadtExpressen (SE), den RegionalExpressen (RE) sowie den Regionalbahnen (RB) stellt eine Ergänzung im regionalen ÖPNV und eine Verknüpfung mit dem Schienenverkehr der Regionalbusverkehr in Form von Regionalschnellbussen (Geschwindigkeit größer als 50 km/h) und Regionalbussen mit einer überwiegend linearen Bedienung der Achsen zwischen den Zentren ohne Schienenanschluss dar. Im Einzugsbereich von Mittel- und Oberzentren sollen Stadtbus- und Straßenbahnverkehr in ihrer Funktion gerade für das Umland gestärkt werden. Es soll in den Einzugsbereichen der städtischen ÖPNV-

Netze eine Vernetzung des Regionalverkehrs mit dem Stadtverkehr durch koordinierte Linienüberlagerung oder durch zeitlich und räumlich definierte Übergabepunkte erreicht werden. Durch Attraktivitätssenkungsmaßnahmen für den Kfz-Verkehr (z.B. bei der Parkraumbewirtschaftung: Parkgebühren, Begrenzung der Angebote, Verkehrsberuhigung) sowie ÖPNV-Verteil- und Zubringersysteme (Park&Ride, Bike&Ride und bedarfsorientierte Angebotsformen wie Anruf-Sammeltaxi) soll eine Entschärfung des Kfz-Verkehrs zugunsten des Öffentlichen Verkehrs erreicht werden.

- Umsetzung des Nationalparkprogramms Niedersächsisches Wattenmeer.
- Wertvolle Kulturlandschaften sollen - auch als Voraussetzung für die Erholung - in ihrer Kernstruktur erhalten bzw. wiederhergestellt werden. Eine verbesserte ÖPNV-Anbindung zu den Zentren sowie die Erschließung für den Fuß- und Radverkehr sind zentrale Voraussetzungen für die umweltgerechte Entwicklung der Erholungsfunktion.

### **1.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Die Umsetzung des Lösungsansatzes basiert auf dem umsetzungsorientierten Handlungsrahmen der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen.

- Von prioritärer Bedeutung für den Planungsraum ist der sukzessive Ausbau des Radwegenetzes durch die Bildung eines landkreisübergreifenden Rad-Tourismus-Managements und Ausbau der notwendigen Infrastrukturen. Das Projekt zielt dabei auf den Ausbau bzw. die Schließung von Lücken des Radwegenetzes im Planungsraum sowie die Entwicklung von thematisch gegliederten Radwanderrouen. Zusätzlich sollen Verbindungen zu Nachbarräumen und zu überregional bedeutsamen Radwanderwegen (z.B. Nord-Ostsee-Fernwanderweg, Radweg „Grüne Küstenstraße“, Radwanderweg Groningen-Bremen/Bremerhaven) geschaffen werden.
- Ausbau und Elektrifizierung der Bahnstrecken Oldenburg-Osnabrück, Cuxhaven-Bremerhaven, Cuxhaven-Stade und der Schienenstreckenabschnitte Wilhelmshaven-Oldenburg/Bremen-Langwedel-Uelzen-Stendal durch die Länder (Konkretisierungsstand: Durchführung jeweils bis 2005) sowie der Bahnstrecke Bremen-Groningen durch die Bezirksregierung Weser-Ems.
- Entwicklung eines abgestuften, hierarchischen und kreisgrenzenübergreifenden ÖPNV-Netzes und Umsetzung in einem Nahverkehrsplan (Projektträger: verschiedene Landkreise, die Städte Bremen, Bremerhaven, Delmenhorst und Oldenburg sowie die Verkehrsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen).
- Einrichtung einer Regio-Schnellbusverbindung Oldenburg-Bremerhaven durch den Landkreis Wesermarsch, die im Zuge der Regionalisierung des ÖPNV realisiert wird.

- Ausbau des Straßenbahnnetzes in das Bremer Umland (Gemeinden Liliental, Stuhr/Weyhe) durch Landkreise Diepholz, Osterholz und den Kommunalverband Niedersachsen.
- Ausbau des ÖPNV im Städtenetz Damme/Diepholz/Lohne/Vechta.
- Regionale Handelsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte (Umsetzungsträger Stadt Oldenburg und Landkreis Wesermarsch) und Intensivierung des Direktabsatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse an Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen und Handel (Landwirtschaftskammer Weser-Ems).
- Förderprogramme zum Um- und Ausbau von landwirtschaftlichen Gebäuden und Flächen für Freizeit und Erholung durch die Landkreise Diepholz und Vechta.
- Ein regionaler Entwicklungsprozess soll die ökologisch orientierte Entfaltung eines der größten Mooregebiete Deutschlands, die Teufelsmoor-Wümmeniederung, über die bereits unter Schutz gestellten Flächen hinaus langfristig sicherstellen. (Projektträger: Landkreise Osterholz und Verden, Umweltverbände).
- Renaturierung von Geestbächen (Schönebecker Aue, Blumenthaler Aue, Beckendorfer Beeke, Drepte, Hache, Scharmbecker Bach) durch Gebietskörperschaften sowie Renaturierung alter Flusslandschaften an Soeste und Sagter Ems durch Landkreis Cloppenburg.
- Erhöhung des Waldanteils im Naturpark Dümmer, auf den Geestrücken und im Naturpark Wildeshauser Geest durch Landkreise Cloppenburg, Oldenburg und Vechta.
- Revitalisierung der Hase in ihrer ursprünglichen Kulturlandschaft; diese soll für die Erholung der Bevölkerung naturverträglich erschlossen werden.
- Einrichtung einer wissenschaftlichen Moorschutzstation und Erschließung für touristische Aktionen durch den Landkreis Cloppenburg.
- Erstellung eines Konzeptes, welches die Vorbereitung und Lenkung einer naturverträglichen Erholungsnutzung in für den Naturschutz wertvollen Gebieten zeigt (Projektumsetzung durch den Landkreis Cuxhaven).

#### **1.4 Bewertung**

- Geringer Verbindlichkeitsgrad auf Grund fehlender rechtlicher Bindungswirkung bei den Kommunen. So genießt das Entwicklungskonzept für die Fortschreibung der regionalen Raumordnungsprogramme der Landkreise nur Anregungscharakter. Dennoch ist der Umsetzungsgrad für ein Entwicklungskonzept als hoch zu bezeichnen, da die Bereitschaft der verschiedenen Fachakteure zur Verwirklichung infolge eines hohen Mitwirkungsgrades in den verschiedenen Arbeitsgremien der Gemeinsamen Landesplanung vorhanden ist.
- Positiv ist die Organisation der Arbeitsgremien der Gemeinsamen Landesplanung zu bewerten, da die Gremien aus Akteuren verschiedener thematischer Fachgebiete zusammengesetzt sind und somit Schnittstellen und Synergien genutzt wer-

den. Die Bildung von teilträumlichen und thematischen ad-hoc-Arbeitsgruppen verdeutlicht den progressiven und innovativen Planungsansatz, der sich von herkömmlichen Verwaltungsstrukturen abhebt.

- Die Abgrenzung der Planungsregion ist nicht als starr sondern als flexibler Raum zu charakterisieren (mehrere Landkreise arbeiten nicht nur in der Gemeinsamen Landesplanung sondern auch in anderen Kooperationsräumen; darüber hinaus gibt es in bestimmten Sachbereichen Kooperationen, die über die Grenzen des Planungsraumes hinaus gehen).
- Die Erarbeitung des REK ist auf Grund der Kooperation mit beteiligten Gebietskörperschaften, Kammern, Verbänden, Arbeitskreisen und der Berücksichtigung zahlreicher Gutachten erstellt worden und somit ein interdisziplinäres Gesamtwerk.
- Positiv hervorgehoben wird der Handlungsrahmen, in dem für jedes einzelne Projekt die Projektpaten, die Projektbeschreibung sowie der Konkretisierungsstand explizit aufgeführt werden und diese somit einen hohen Umsetzungsgrad aufweisen.
- Vorteilhaft ist die länderüberschreitende Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu bewerten, die in enger Kooperation der beteiligten Gemeinden erfolgt.
- Zu begrüßen sind die Planvorgaben im Bereich Öffentlicher Verkehr.
- Als negativ bzw. widersprüchlich müssen aus Sicht einer umweltverträglichen Bewertung die Planungsmaßnahmen im Bereich Individualverkehr bezeichnet werden. Wurden im Rahmen des Öffentlichen Verkehrs noch Maßnahmen durchgeführt, die auf eine Reduzierung des Kfz-Verkehrs zielen, finden sich dort verschiedene Projekte, die aus Umweltgesichtspunkten abgelehnt werden müssten (z.B. sechs- bzw. achtstreifiger Ausbau der A 1; sechsstreifiger Ausbau der A 27 zwischen Ihlpohl und Anschlussstelle Bremen-Freihafen sowie die Realisierung der Ausbaumaßnahmen im Regionetz).

## 1.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothese Nr. 12 umfasst die Aussage, dass die Kulturlandschaften die elementaren Bausteine für die Erholungsvorsorge und die bedarfsgerechte Erholung sind. Sie geht weiter davon aus, dass intensiv genutzte Landschaftsräume diesen Anspruch nicht erfüllen können. Die Entwicklungskonzepte beinhalten viele umsetzungsorientierte Projekte, die sich direkt mit dem Erhalt bzw. der Wiederherstellung der Kulturlandschaft befassen. Eine Akzentuierung regionaler Entwicklungsprozesse, die prioritär auf die Revitalisierung und Renaturierung wertvoller Landschaftsteile ausgerichtet sind, veranschaulicht gleichzeitig die defizitäre intensive Nutzung der Landschaftsräume in den letzten Jahrzehnten. Die zukunftsorientierten übergeordneten Planungsaussagen und Handlungsstrategien des REK zielen darauf ab, einen umfassenden und umweltver-

träglichem Umgang mit der Natur zu gewährleisten und bedarfsgerechte Erholungsräume zu schaffen. In dieser Beziehung wird eine enge Kopplung der Kulturlandschaft mit Erholungsfunktionen angestrebt. Die Hypothese Nr. 12 wird deshalb bejaht.

Die Hypothese Nr. 24 geht davon aus, dass auf die Kommunen stärker Einfluss genommen werden muss, weil diese letztendlich für die Bodennutzung verantwortlich sind. Das unter Beteiligung regionaler Akteure erarbeitete grenzüberschreitende Entwicklungskonzept stellt ein informelles Planungsinstrument dar, in dem eine umfassende Bündelung der regionalen Kräfte und Potenziale verwirklicht worden ist. Trotz dieses sehr umfassenden und ganzheitlichen Planungsansatzes erfährt das REK nur eine rahmengebende Orientierungs- und Handlungsfunktion, da es keine rechtliche Bindungswirkung und Anpassungspflicht für kommunale Gebietskörperschaften nach sich zieht und für die Fortschreibung der regionalen Raumordnungsprogramme der Landkreise sowie der Flächennutzungspläne der Gemeinden nur Anregungscharakter besitzt. Die tatsächliche Umsetzung der Planungsvorgaben durch die jeweiligen Kommunen kann nicht garantiert werden, da diese im Zuge ihrer kommunalen Planungshoheit die endgültige Entscheidungsbefugnis über die Bodennutzung innehaben. Unter diesen Umständen ist der Hypothese Nr. 24 zuzustimmen.

Die Hypothese Nr. 28 behauptet, dass die Erfordernisse einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge letztendlich von der individuellen Planungskultur in den Gemeinden und dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort abhängt. Das Planbeispiel verdeutlicht, dass die Einflussnahme des REK nicht auf Grund rechtlicher Vorgaben gewährleistet werden kann. Sie hängt entscheidend von der Umsetzungsbereitschaft im Bereich der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene ab. Diesbezüglich ist der Umsetzungsgrad und die Bereitschaft zur Verwirklichung der Handlungsansätze auf kommunaler Ebene ganz eng mit dem Mitwirkungsgrad der kommunalen Fachakteure in den verschiedenen Arbeitsgremien der Gemeinsamen Landesplanung gekoppelt. Das Beispiel veranschaulicht, dass durch die interdisziplinäre und fachübergreifende Organisationsstruktur ein wesentliches Kooperationselement mit einhergehender Kommunikationsvernetzung geschaffen wurde, welches die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Projekte auf kommunaler Maßstabsebene deutlich erhöht. Unter diesen Voraussetzungen ist der Hypothese Nr. 28 zuzustimmen.

In Bezugnahme auf die vorangestellte Hypothese kann nachfolgend auch der Hypothese zugestimmt werden, dass über eine Veränderung der verfahrensrechtlichen Normen, also der Beteiligungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung, versucht werden sollte, der Erholungsvorsorge mehr Geltung zu verschaffen. Hierbei wird auf eine Stärkung der kooperativen Elemente hingewiesen (Hypothese Nr. 26).

## **1.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Offene Planungsgrenzen, die sich stärker am Naturraum orientieren sowie die Bildung und Vertiefung von Kooperationsräumen.
- Einbindung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (§ 8 BNatSchG) in teilräumliche Strategien des Naturschutzes.
- Bündelung der Kräfte durch strategische Allianzen und Schnittstellenoptimierung durch Bildung von Arbeitsgremien.
- Legitimationserweiterung und Akzeptanzvergrößerung von Entwicklungskonzepten auf Grund eines hohen Mitwirkungsgrades der Fachakteure in verschiedenen Arbeitsgremien.
- Stärkung einer fachübergreifenden und interkommunal abgestimmten Vorgehensweise und Bildung von teilräumlichen und thematischen ad-hoc-Arbeitsgruppen.

## 2. Planbeispiel: Metropolregion Hamburg

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 24 - Nr. 27 - Nr. 28 - Nr. 30
Lösungsansatz:	Trilaterale landesweite Gesamtplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Regionales Entwicklungskonzept (REK) 2000 (1999), Berichte über den Stand der REK-Leitprojekte (1998), REK (1996), Konzeption einer umweltverträglichen Naherholung (1995)

### 2.1 Hintergrund

Seit Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre hat die Metropolregion Hamburg enorm an Stellenwert und Ausstrahlungskraft gewonnen. Gleichzeitig hat die Stadt Hamburg ihre traditionelle Position als norddeutsche Wirtschaftsmetropole und Verkehrsdrehscheibe zwischen Nord- und Ostsee, Nord- und Zentraleuropa weiter gestärkt. Dies führte Anfang der 90er Jahre zu einer Bevölkerungszuwanderung und einem Wirtschaftswachstum, wodurch die Region an der Spitze der Entwicklung deutscher Großstadtreionen lag. Die Metropolregion zählt ca. 4. Mio. Einwohner. Sie umfasst die Freie und Hansestadt Hamburg, die niedersächsischen Landkreise Cuxhaven, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingb., Stade und Uelzen sowie die schleswig-holsteinischen Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und Stormarn sowie den Wirtschaftsraum Brunsbüttel. Mit dem Bevölkerungswachstum steigt der Bedarf an Wohnungen, Arbeitsstätten, Erholungs- und anderen Infrastruktureinrichtungen. Wichtigster Ausgangspunkt für eine regional ausgewogene Deckung des zusätzlichen Bedarfs ist eine umfassende und koordinierte Flächenvorsorge, die den gemeinsamen Vorstellungen von zweckmäßiger Siedlungsentwicklung, Naturschutz und notwendiger Erholungsfunktion in der Metropolregion gerecht wird.

### 2.2 Lösungsansatz

Der Senat der Stadt Hamburg und die Landesregierungen von Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben 1991 beschlossen, ihre **trilaterale Zusammenarbeit** in der Metropolregion zu verstärken. Es sollte eine neue, langfristig tragfähige Basis für die Kooperation geschaffen werden, die mit der Erarbeitung eines länderübergreifenden Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) begann. Mit dem REK hat die Metropolregion

ein Instrument realisiert, das die Ziele und die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit festlegt. Im Juni 1999 wurde das REK als „REK 2000“ fortgeschrieben.

Die trilaterale Gremienstruktur der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein sieht folgendermaßen aus: Der Planungsrat (Staatssekretäre der Länder und Verwaltungsspitzen der Kommunen) ist für die politische und programmatische Lenkung der Zusammenarbeit in der Metropolregion zuständig, er tagt zurzeit zweimal jährlich. In der Regionalkonferenz arbeiten neben den Mitgliedern des Planungsrates die Vertreter der Länderparlamente, der Kammern, Gewerkschaften und Verbände mit. Der Lenkungsausschuss ist das operative Gremium der Gemeinsamen Landesplanung, er leitet die Umsetzung der im Planungsrat vereinbarten und in der Regionalkonferenz bearbeiteten Sachverhalte der Zusammenarbeit. Durch seine fast monatlichen Beratungen sichert er einen kontinuierlichen trilateralen Diskussionsprozess auf Arbeitsebene, er steuert den Koordinationsprozess bei der Zusammenarbeit der Verwaltungen und er ist zugleich Ansprechpartner für die Akteure der Region. Der Lenkungsausschuss hat ein unabhängiges Initiativrecht, wodurch er als Initiator für die zukünftige Entwicklung der trilateralen Zusammenarbeit auftritt. Bei den Zuschüssen oder Darlehen handelt es sich um Spitzenfinanzierungen, die Investitionen in der Region anschieben sollen. Die Fördermittel werden je zur Hälfte von den beiden jeweils beteiligten Ländern zur Verfügung gestellt.

Das REK sowie das REK 2000 beinhalten Handlungsstrategien und Projekte und beteiligen eine große Bandbreite regionaler Akteure. Das REK impliziert keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber öffentlichen Planungsträgern. Gegenüber den Gebietskörperschaften kann das REK nur indirekt Bindung entfalten, soweit Elemente des REK Berücksichtigung im Landes-Raumordnungsprogramm und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen (Niedersachsen), in den Landesraumordnungsplan und den Regionalplan Planungsraum I (Schleswig-Holstein) und den Flächennutzungsplan Hamburgs gefunden haben.

Der Lenkungsausschuss hat ein Leitbild, einen Orientierungsrahmen und einen Handlungsrahmen erarbeitet. Das **Leitbild** soll die Region in ihrer Funktion und ihrem eigenständigen Profil definieren. Der **Orientierungsrahmen** beinhaltet Eckwerte, Prognosedaten und erste räumliche Festlegungen unter Berücksichtigung regionaler Entwicklungsziele. Der **Handlungsrahmen** baut auf dem Leitbild und Orientierungsrahmen auf, er enthält v.a. die wichtigen **regionale Leitprojekte**. Eine trilateral abgestimmte Naherholungskonzeption liegt vor.

Mit dem Beschluss über das Regionale Entwicklungskonzept (REK 2000) wird die trilaterale Zusammenarbeit in der Metropolregion auf einer neuen Basis fortgeschrieben. Dies hängt v.a. damit zusammen, dass die Entwicklung der Region von 1989-1999 neue Rahmenbedingungen geschaffen und sich ferner das Gebiet der Metropolregion erheblich ausgedehnt hat. Das REK 2000 ersetzt damit Leitbild und Orientierungsrahmen von 1994 sowie den Handlungsrahmen von 1996.

Eine unabhängige Wettbewerbsjury hat die Metropolregion Hamburg im Juni 1998 mit dem Prädikat „Region der Zukunft“ prämiert. Die Metropolregion Hamburg konkurriert bis Juni 2000 mit 26 deutschen Regionen um die besten Strategien und Projekte für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung.

### 2.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Die Bandbreite des **Handlungsrahmens** im REK 2000 umfasst insgesamt 12 Themenbereiche, u.a. **Naturhaushalt und Naherholung**.

- **Naturhaushalt:** In der aktualisierten Karte über die besonders bedeutsamen Bereiche für den Naturhaushalt (aktualisierte Karte wird noch erstellt) entsprechen Systematik und die unterschiedlichen Kategorien im Wesentlichen der Karte des REK. Folgende Inhalte werden künftig dargestellt: Die Darstellung ökologisch wertvoller Flächen wird differenziert nach Gebieten, die derzeit naturschutzrechtlich geschützt sind (bestehende Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Gebiete der Ramsar-Konvention, der EG-Vogelschutzrichtlinie und der FHH-Richtlinie) und nach Flächen, die aus naturschutzfachlicher Sicht zwar schutzwürdig sind, aber keinen adäquaten Schutzstatus besitzen. In Niedersachsen handelt es sich um Vorranggebiete für Natur und Landschaft des Landesraumordnungsprogramms, während in Hamburg und Schleswig-Holstein die Kategorie der schutzwürdigen Flächen deutlich weiter gesteckt ist, da sie neben geplanten Natur- und Landschaftsschutzgebieten auch das Freiraumverbundsystem Hamburgs und das Biotopverbundsystem mit landesweiter Bedeutung in Schleswig-Holstein und weitere ökologisch bedeutsame Bereiche einschließt. Bei diesen Flächen handelt es sich um Abwägungsmaterial, das bei der Aufstellung der gesetzlichen Raumordnungspläne bzw. -programme und des Hamburger Flächennutzungsplans planerisch fixiert wird.
- **Naherholungskonzeption:** Die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen hat 1995 im Rahmen eines Gutachtens eine „Konzeption einer umweltverträglichen Naherholung“ erarbeitet. Die wesentlichen Grundsätze haben in stark komprimierter Form Eingang in das REK sowie in das aktualisierte „REK 2000“ gefunden.
  - Die Erholungsgebiete sollen in ihrer kulturlandschaftlichen Eigenart erhalten werden. Dies schließt den Schutz von Landschaftsteilen für bestimmte Erho-

lungsnutzungen ein. Die Erholungsgebiete sollen überwiegend der ruhigen, landschaftsgebundenen Erholung dienen.

- Die vorhandenen Funktionen für landschaftsgebundene Erholungsnutzungen sollen erhalten und entwickelt werden. Ein umweltschonender Ausbau bestehender Infrastruktureinrichtungen hat Vorrang vor der erstmaligen Erschließung von Landschaftsteilen für die Erholung.
  - Die Entwicklung von Erholungsgebieten soll Belange des Biotopschutzes berücksichtigen. In Einzelfällen können zeitlich, räumlich oder saisonal bestimmte Erholungsnutzungen möglich sein, sofern dies den jeweiligen besonderen Schutzzweck nicht behindert, wobei Biotopvernetzungen unbedingt zu beachten sind. Der Lenkung des Erholungsverkehrs kommt in den Erholungsgebieten eine besondere Aufgabe zu.
  - Für Hamburg ist der Erhalt von Landschaftsräumen als Freiflächen für Freizeit und Erholung im Umland von großer Bedeutung. Der Ausbau durchgängiger Grünzonen im Freiraumverbundsystem von der inneren Stadt bis in die großen Landschaftsräume Niedersachsens und Schleswig-Holsteins wird fortgesetzt.
- Im Handlungsrahmen werden die Gebiete, denen eine besondere Erholungseignung zukommt, in der Karte „Trilateral abgestimmte Naherholungskonzeption“ dargestellt (die aktualisierte Karte des REK 2000 wird zurzeit noch erstellt). Darin wird differenziert nach
- punktuellen Bereichen mit baulich aufwendigen Einrichtungen für Freizeitaktivitäten,
  - flächenhaften Bereichen für landschaftsgebundene Erholungsaktivitäten als Kernbereiche der Naherholung mit Aktivitäten sowohl der ruhigen als auch der intensiven Erholung,
  - flächenhaften Bereichen für extensive landschaftsgebundene Erholungsaktivitäten, die die jeweiligen Schutzzwecke und Bestimmungen der eingeschlossenen Schutzgebiete bzw. schutzwürdigen Gebiete beachten,
  - Flächen von Erholungsgebieten, deren landschaftliche Eignung und Ausstattung für die Erholung umweltverträglich entwickelt und erhalten werden soll (Niedersachsen), sowie Flächen von Erholungsgebieten gemäß Landschaftsrahmenplan für Planungsraum I, soweit sie durch anderweitig genannte Kategorien nicht erfasst sind (Schleswig-Holstein). Ferner sind in der Karte Darstellungen über die Fern- und Haupttrouten der Rad- und Wanderwege, das Naturschutzgebiet „Lüneburger Heide“ und die Flächen des Großschutzgebiets „Elbtalaue“ sowie des Naturparkprojekts „Schaalsee-Landschaft“ enthalten. Im Naturschutzgebiet „Lüneburger Heide“ sollen anhand eines Pflege- und Entwicklungsplans Erholungsfunktionen räumlich konkret fixiert werden, was nachfolgend auch bei den anderen Großschutzprojekten durchgeführt werden soll.
- **Naturschutzkonzeption Höltigbaum:** Für diese grenzüberschreitende Konversionsfläche (543 ha) ist eine Schutz- und Nutzungskonzeption erarbeitet worden.

Das Gebiet ist in beiden Landesteilen als Naturschutzgebiet ausgewiesen worden. In einem Erprobungs- und Entwicklungsverfahren soll der Charakter einer halboffenen Weidelandschaft mit einer gemischt zusammengesetzten Herde (Rinder, Schafe, Ziegen) erreicht werden. Weitere Entwicklungsmaßnahmen, wie die Errichtung spezieller Wege und Flächen für die Erholungssuchenden sowie eine „Ökostation“ (Besucherinformationsstätte) werden sich daraus für die Zukunft ergeben. Das Gebiet bildet zusammen mit den angrenzenden Naturschutzgebieten „Ahrensburger und Stellmoorer Tunneltal“ einen überregionalen, wertvollen Biotopverbund. Durch das extensive Erholungsangebot soll die Großstadt Hamburg in unmittelbarer Nachbarschaft entlastet werden. Das Naturschutzkonzept Höltingbaum ist als ein Schlüsselprojekt der Metropolregion Hamburg im Wettbewerb der Regionen benannt.

- **Naturschutzgebiet Oberalsterniederung:** Die Oberalsterniederung ist mit ca. 1.000 ha die größte vollständig erhaltene naturnahe Auenlandschaft nördlich Hamburgs. Dieses Gebiet soll als große Grünlandniederung, als naturnahe Kulturlandschaft sowie als Naherholungsraum für die Bevölkerung speziell unter Mitwirkung der Landwirtschaft und betroffener Kommunen als Naturschutzgebiet gesichert werden. Die Bedeutung für die Metropolregion ist durch die besondere Schutzwürdigkeit gekennzeichnet.
- **Entwicklungsprogramm Estetalniederung:** Dieses Projekt zielt auf die naturnahe Erhaltung und Entwicklung des Fließgewässers und seiner Niederung vorrangig durch Flächenankauf und Renaturierungsmaßnahmen im Gewässer selbst. Eine Entwicklungskonzeption mit konkreten Maßnahmen wird ab 2000 schrittweise umgesetzt.
- **Großschutzgebiet Elbtalau:** Die großräumige Stromlandschaft Elbe ist auf Grund ihrer überregionalen Bedeutung für Naturschutz und Naherholung naturnah zu erhalten und zu entwickeln. Zwar darf das Gebiet nach richterlicher Entscheidung nicht mehr Nationalpark sein, dennoch wird an den für den Raum entwickelten Zielen so weit wie möglich festgehalten. Das Schutzgebietssystem Elbetal ist Teil des länderübergreifenden UNESCO-Biosphärenreservates „Flusslandschaft Elbe“. Das Leitprojekt soll zur Umsetzung der Ziele des Schutzgebietssystems und der regionalen Entwicklung beitragen. Das Großschutzgebiet Elbtalau ist als Schlüsselprojekt der Metropolregion Hamburg im Wettbewerb der Regionen benannt.
- **Unterschutzstellung des Ohmoors:** Der Kernbereich des wertvollen Landschaftsgebietes soll auf Grund seines hohen Biotopwertes als Naturschutzgebiet ausgewiesen werden. Wichtige Grundlage für die Unterschutzstellung ist die Überprüfung der Rechtsgrundlagen der Bautätigkeiten durch die Stadt Norderstedt. Ein Besucherlenkungskonzept ist geplant.
- **Naturschutzgebiet Bille-Fribek-Schwarze Au:** Das gesamte Fließgewässersystem der Bille mit Fribek und Schwarze Au soll renaturiert werden. Das Billeetal ist als Naturschutzgebiet (176 ha) ausgewiesen. Es liegt ein Besucherlenkungs- und Naherholungskonzept vor. Die Gebiete Fribek - nördlich Kasseburg und Schwarze Au bei Friedrichsruh - sind aus naturschutzfachlicher Sicht schutzwürdig. Durch entsprechende Maßnahmen sollen die naturverträgliche Erholung und das Na-

turerlebnis gefördert werden (v.a. im Erholungsgebiet Sachsenwald-Stromarner Schweiz).

- **Naturschutzgebiet Ammersbek-Hunnau:** Die Ammersbek/Hunnau sollen als Naturschutzgebiet grenzüberschreitend ausgewiesen werden. Zur Vorbereitung des Rechtsetzungsverfahrens sind Gespräche mit den Kommunen und mit den Landwirten zu führen.
- **Entwicklung einer Konzeption NATURA 2000 entlang der Elbe:** Im Zuge der trilateralen Zusammenarbeit wird die Ausweisung von Gebieten entsprechend der FFH-Richtlinie und Weiterentwicklung in NATURA 2000 vorgesehen. Auf der Grundlage der EG-Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie wurden mehrere Gebiete zur Übermittlung an die EU-Kommission vorgeschlagen. Ferner wird eine zusätzliche Finanzierung aus dem Förderprogramm „Life“ der EU angestrebt.
- **Erweiterung des freizeitorientierten Radwegeangebotes mit stärkerer ländergrenzenübergreifender Vernetzung der Radwege:** Der Planungsrat hat im Juni 1998 die kompatible Radwege-Beschilderungen beschlossen, außerdem trägt die Gestaltung von Radwanderkarten zur Qualitätssteigerung des freizeitorientierten Radwegeangebotes bei. Dem Fehlen eines Radfernweges in der Metropolregion soll zunächst durch den geplanten, internationalen Nordseeküstenradweg begegnet werden. Da dieser nur einem Teil der westlichen Metropolregion abdecken wird, bleibt Bedarf für weitere überregionale, vermarktungsfähige Routen.
- **Erholungsraum Elbe:** Die Elbregion ist für die Menschen in der Metropolregion ein wichtiger Naherholungsraum und stellt eine regelmäßig Zielregion für die Tages- und Wochenenderholung dar. Der Bereich Naherholung wird die zukünftige Entwicklung in der Region prägen und damit wirtschaftliche Vorteile bringen. Für den Naturraum der Metropolregion soll daher eine trilaterale Naherholungskonzeption und ein abgestimmtes konkretes Handlungs- und Maßnahmenpaket zur Förderung der Naherholung erarbeitet werden.

## 2.4 Bewertung

- Positiv zu bewerten ist der multilaterale Entstehungsprozess des REK, v.a. die Bandbreite der Beteiligung der regionalpolitischen Öffentlichkeit, wie Kammern, Verbände, Gewerkschaften und Umweltverbänden, die sich in den Gremien der Gemeinsamen Landesplanung engagieren, was in einer gesteigerten Vertrauensbildung zwischen den Handlungsträgern mündet.
- Hervorzuheben ist die im REK praktizierte Gliederung in Leitbild, Orientierungs- und Handlungsrahmen. Basierend auf den Aussagen des Leitbildes und des Orientierungsrahmens beinhaltet der Handlungsrahmen v.a. die bedeutenden regionalen Leitprojekte. Positiv sind die Handlungsstrategien und der hohe Projektbezug.
- Das REK impliziert keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber öffentlichen Planungsträgern. Gegenüber den Gebietskörperschaften kann das REK nur indirekt Bindung entfalten

- Die im Leitbild dargestellte Vorstellung vom Ausbau des ÖPNV reibt sich an der Realität der knappen Finanzmittel und erscheint zurzeit kaum umsetzbar.

## 2.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothese Nr. 27 hebt hervor, dass die Frage der Trägerschaft in der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, von Bedeutung ist. Eine Verlagerung auf die regionale Ebene wird angeregt. Die Problemlage in der Metropolregion verdeutlicht, dass eine an den Verwaltungsgrenzen der Kommune orientierte Bauleitplanung einer nachhaltigen und koordinierten Flächenvorsorge nur ungenügend Rechnung tragen kann. Die Bildung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes und die Erarbeitung von regionalen Entwicklungszielen und Leitprojekten ist als Indiz der in der Bauleitplanung vorhandenen Schwachpunkte zu werten, da viele Sachbereiche auf Grund der räumlichen Auswirkungskraft des Metropolraums nicht kommunal zu lösen sind. Stattdessen erfolgt eine „Hochstufung“ durch informelle, regional ausgerichtete Handlungsstrategien.

Das länderübergreifende trilaterale Regionale Entwicklungskonzept (REK) offenbart die Defizite einer verwaltungsräumlich eingeschränkten Bauleitplanung. Das REK übernimmt die Funktion eines Bindeglieds zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung, da Elemente des REK in regionalen Planwerken, aber auch im „Flächennutzungsplan Hamburg“ Berücksichtigung finden. Das Planbeispiel bestätigt die Hypothese Nr. 27, dass eine Verlagerung der Flächennutzungsplanung auf eine regionale Ebene zu überdenken ist, da das REK faktisch Planungsfunktionen des FNP übernimmt.

Die Hypothese Nr. 28 sagt aus, dass eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge letztendlich immer von der individuellen Planungskultur in den Gemeinden und dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort abhängt, als von rechtlichen Regelungen. Dementsprechend ist ein stärkerer Einfluss auf die Kommunen bzw. deren Politik der Siedlungsentwicklung zu nehmen, weil diese letztendlich für die Bodennutzung verantwortlich sind (Hypothese Nr. 24).

Trotz seiner interdisziplinären Zusammensetzung und umfassenden Beteiligungsbreite von Fachleuten in den verschiedenen Gremien besitzt das REK offiziell nur einen informellen Charakter, da es keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber öffentlichen Planungsträgern ausübt, somit schränkt es die Planungshoheit der Gemeinden in keiner Weise ein. Das Planbeispiel zeigt aber, dass in der Metropolregion eine hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit der regionalen Leitprojekte des REK auf Grund der kooperativen, interkommunalen Zusammenarbeit besteht. Dies hängt in erster Linie mit der

Beteiligungsbandbreite der regionalpolitischen Akteure bei der Zusammensetzung der Arbeitsgremien beim REK zusammen. Die Hypothese Nr. 28 kann bestätigt werden, dass eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge ganz entscheidend von dem Zusammenspiel der Akteure vor Ort abhängt.

Das Planbeispiel verdeutlicht ebenfalls, dass durch die Entwicklung eines Regionalen Entwicklungskonzepts mit einer fachübergreifenden Gremienstruktur auch mit informellen Planungsinstrumenten erfolgreich Einfluss auf die Kommunalplanung genommen werden kann. Dies hängt jedoch ganz entscheidend von der Zusammensetzung der Akteure in den informellen Planungsgremien und der Umsetzungsbereitschaft der Kommune ab. Grundsätzlich ist allerdings zu bedenken, dass die Finanzkraft privater Investoren und deren Ansiedlungsbestreben gerade in Wirtschaftsmetropolen für die entsprechende Kommune finanzielle Anreize darstellen, die eine Ansiedlung auch bei entgegengesprechenden Planungs- und Entwicklungszielen für Unternehmen möglich macht. Unter diesen dargestellten Rahmenbedingungen ist die Hypothese Nr. 24 in jedem Fall zu bekräftigen, dass stärkerer Einfluss auf die Kommunen genommen werden sollte.

Die Hypothese Nr. 30 geht davon aus, dass informelle städtebauliche Konzepte über die Vorbildfunktion guter Beispiele beeinflusst werden. Die informellen Planungskonzepte müssen die regionalen Entwicklungsziele und regionalen Leitprojekte so formulieren, dass den Kommunen bewusst wird, dass eine umweltorientierte Erholungsvorsorge auch in ihrem Interesse liegt, auch um die Naturressourcen für Erholung und Tourismus nachhaltig zu sichern. Im vorliegenden Planbeispiel ist es auch ohne Änderung der einschlägigen Normen gelungen, den Gestaltungsspielraum im Rahmen der kommunalen Planungshoheit und die Gestaltungsfreiheit bei informellen Planungen so zu nutzen, dass die im REK ausgearbeiteten Handlungsansätze als gute Beispiele in die kommunalen Planungswerke integriert werden. Das vorliegende Beispiel bestätigt die Hypothese Nr. 30.

## **2.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- 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.
- Verstärkte Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte mit hoher Umsetzungswahrscheinlichkeit durch interdisziplinäre Ausrichtung bei der Zusammensetzung der Arbeitsgremien.

### **3. Planbeispiel: Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Böhmerwald- Mühlviertel (Bayern, Österreich, Tschechien)**

Konfliktfeld:	Gesamtplanung
Hypothesenprüfung:	Nr. 8 - Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 18
Lösungsansatz:	Grenzübergreifende regionale Entwicklungsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Entwicklungskonzept Bayerischer Wald-Sumava (Böhmerwald)- Mühlviertel (1994), Umsetzung Entwicklungskonzept - Ergebnisbe- richt (1995)

#### **3.1 Hintergrund**

Durch das Zusammenwachsen Europas und durch die Erweiterung des europäischen Binnenmarktes nach Osteuropa ergeben sich für viele Regionen neue Entwicklungsmöglichkeiten. Bayern, Österreich und die Tschechische Republik liegen im Kern dieser Entwicklungen. Im Schnittpunkt dieser drei Länder befinden sich der Bayerische Wald, der Böhmerwald und das Mühlviertel. In diesem Dreiländereck haben die Demokratisierungsprozesse seit 1990 für völlig veränderte Rahmenbedingungen gesorgt, die diesem bisher benachteiligten Gebiet neue Entwicklungsperspektiven eröffnen. Um der Gefahr einer Fehlentwicklung entgegenzuwirken, ist eine geordnete planerische Steuerung dringend erforderlich. Infolgedessen wurde ein progressives trilaterales Entwicklungskonzept konstruiert, das in enger Kooperation zwischen bayerischen, österreichischen und tschechischen Fachbehörden und Experten entstanden ist. Die aus dieser Zusammenarbeit entstandene Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel ist ein grenzüberschreitender Zusammenschluss von Städten und Gemeinden, den tschechischen Okres, den österreichischen Bezirken sowie den bayerischen Landkreisen und stellt ein geographisch geschossenes Gebiet dar. Es umfasst eine Fläche von 16.300 qkm mit rund 1,3 Mio. Einwohnern, wobei die bayerische Bevölkerung mit ca. 60% den größten Anteil stellt. Die Euregio beinhaltet mit dem Nationalpark Bayerischer Wald und dem Narodni Park Sumava die größten dem Naturschutz unterstellten Flächen in Mitteleuropa.

#### **3.2 Lösungsansatz**

- Zur Zielverwirklichung wurde ein grenzüberschreitendes trilaterales Entwicklungskonzept mit ganzheitlichem Ansatz erarbeitet, indem zunächst eine Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung (Stärken- und Schwächenanalyse) des Ist-

Zustandes verschiedener Fachgebiete entwickelt wurde. Auf der Basis der erzielten Ergebnisse wurden übergeordnete Leitlinien entwickelt, die anschließend durch Ziele konkretisiert wurden. Das Entwicklungskonzept beinhaltet infolgedessen umsetzungsorientierte Projekte und Maßnahmen, die grenzüberschreitend abgestimmt sind und die Genehmigung der regionalen und kommunalen Ebene erfahren haben. Es finden sich u.a. Maßnahmen zu den Bereichen „Natur und Landschaft“, „Land- und Forstwirtschaft“, „Tourismus“ und „Verkehr“.

- Die natürlichen Lebensräume sollen hierbei nachhaltig gesichert, gepflegt und entwickelt werden. Es sollen große, überwiegend ungestörte und miteinander vernetzte Lebensräume bestehen bzw. wiederhergestellt werden. Den Kernbereich der Schutzbemühungen sollten die vorherrschend naturnah bewirtschafteten Waldflächen des Böhmerwaldhauptkammes bilden, die die beiden Nationalparke Bayerischer Wald und Sumava einschließen.
- Im Rahmen der Bewertung wurden im Entwicklungskonzept zeichnerische Maßnahmvorschläge im Bereich Gewässer und Naturschutz (Wasserschongebiete) und in der Schutzgebietsausweisung (Nationalpark, Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark) durchgeführt.
- In den Landkreisen Freyung-Grafenau und Passau wird die Ausweisung eines Naturparks angestrebt, da er die vorhandenen Naturparke „Bayerischer Wald“, „Oberer Bayerischer Wald“ und das Landschaftsschutzgebiet „Sumava“ sinnvoll erweitern würde.
- Durch Verknüpfung von Landwirtschaft und Landschaftspflege kann die Bewahrung der Kulturlandschaft gesichert werden. Neben einer geordneten Landbewirtschaftung müssen auch für die ertragsärmeren Standorte angemessene Nutzungs- oder Pflegemöglichkeiten entwickelt werden. Es existieren aber eine Vielzahl kleinflächiger Biotope, die für einen landwirtschaftlichen Gebrauch weniger oder gar nicht in Betracht kommen. Hier können Landwirte dank ihrer Qualifikation und der vorhandenen Maschinen landschaftspflegerisch aktiv werden.
- Die naturnahen Fließgewässerökosysteme sollten als überregional bedeutsame Vernetzungskorridore durch sinkende Bewirtschaftungsintensitäten und Lenkungsmaßnahmen zur Beruhigung der Uferlebensräume, durch Verminderung diffuser Stoffeinträge sowie durch Entwicklung von Fichtenreinbeständen in naturnahe Wälder kultiviert werden. Außerdem sollen Lenkungen für die Besucher der beiden Nationalparke und der Naturparke Bayerischer Wald und Oberer Bayerischer Wald sowie das Landschaftsschutzgebiet Sumava eingeführt werden. Dies soll zu einer Entlastung der überfrequentierten Naturräume insbesondere auf bayerischer Seite durch adäquate Alternativen führen, wobei verkehrsbedingte Umweltbelastungen v.a. durch eine gezielte Beschränkung der Verkehrsströme und durch Ortsumfahrungen reduziert werden sollen.
- Schaffung alternativer Bewirtschaftungsformen in Form von Regionalmärkten auch durch den Einbezug der Urlaubsgäste. Neben der Direktvermarktung ab Hof und auf Bauernmärkten sollen auch das biomilchverarbeitende Gewerbe ausgebaut werden.

- Kombination Landwirtschaft und Fremdenverkehr: Durch die Entwicklung zielgebundener Angebotssegmente (Urlaub auf dem Bauernhof, Reiterhof) bestehen gute Zuerwerbsmöglichkeiten für Landwirte im Bayerischen Wald und im Mühlviertel. Angebotsverbesserungen sollen zu einer Qualitätssteigerung der Unterkünfte, Verpflegung und anderen Dienstleistungen führen.
- In einem großen Teil des Entwicklungsraumes (ausgenommen sind die touristischen Ballungszentren des Bayerischen Waldes) wird auch eine Ausweitung der Bettenkapazitäten angestrebt. Eine verstärkte Konzentration auf den Kurzurlaub soll erhöhte Pro-Kopf-Ausgaben garantieren.
- Zusammenschluss von Gemeinden zu Teilregionen bzw. Angebotsringen, Bildung von grenzüberschreitenden Kooperationen.
- Neue Wege der Landnutzung und der Nutzung landwirtschaftlicher Gebäude sind zu verfolgen. Mögliche Synergieeffekte von Landwirtschaft und Tourismus sind zu aktivieren.
- Durch Anpassung der Schienenwege an moderne Anforderungen sollte die Möglichkeit zur Reaktivierung bzw. zur weiteren Entwicklung dieses Verkehrsmittels geschaffen werden.
- Der ÖPNV sollte flächendeckend gesichert und durch Abstimmung der Fahrpläne attraktiver gestaltet werden.
- Das vorhandene System der Wander-, Radwander- und Reitwege soll grenzüberschreitend aufeinander abgestimmt und teilweise ausgebaut werden.

### **3.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

- Bereits während der Erarbeitungsphase wurde die Umsetzung der Projekte durch die Länder begonnen, die Fortsetzung erfolgte auch im Rahmen der neu gegründeten Euregio.
- Der gesamte Untersuchungsraum wurde bezüglich seiner Ausstattungselemente und Nutzungsformen differenziert und durch „Funktionsräumliche Entwicklungspotenziale“ zeichnerisch dargestellt. Die einzelnen Raumkategorien wurden entsprechend ihrer Priorität in fünf Einheiten gegliedert, die die künftigen Entwicklungsschwerpunkte im Gebiet aufzeigen und zur Realisierung eines grenzüberschreitenden Biotopverbundsystems beitragen sollen.
- In der Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel ist es gelungen, einen hohen Projektbezug bei der Umsetzung zu gewährleisten. Hierbei ist eine „Projektarbeit von unten“ realisiert worden, denn die bisher durchgeführten Modellprojekte sind auf die Initiativen von Gemeinden, Landkreisen bzw. Bezirken zurückzuführen. Durch die Mitarbeit der Kommunen am Konzept ist von einer hohen Akzeptanz und Effizienz der Projekte auszugehen.
- Die Umsetzung der verschiedenen Projekte wird in allen drei Ländern durch Fördermöglichkeiten der EU unterstützt (INTERREG- und LEADER-Projekte).

- Abstimmung gemeindlicher Landschaftsplanung: Zukünftig sollen die in den Grenzgemeinden laufenden Landschaftsplanungen aufeinander abgestimmt werden, wie dies die beiden Gemeinden Bayerisch Eisenstein und Zelezná Ruda/Markt Eisenstein auf tschechischer Seite praktiziert haben.
- Der Aufbau eines grenzüberschreitenden Biotopverbundsystems richtet sich nach der Grundstruktur der kartographisch festgelegten „Funktionsräumlichen Entwicklungspotenziale“. Schwerpunktmäßig sollen v.a. die „Funktionsräumlichen Entwicklungspotenziale“ entwickelt werden, die großflächig geschlossene Waldgebiete und Räume darstellen, die nicht oder nur sehr extensiv genutzt und/oder ausschließlich oder vorwiegend als großflächige naturnahe Lebensraumtypen erhalten bzw. entwickelt werden sollen. Ferner sollen die Räume entwickelt werden, die land- und forstwirtschaftlich vorwiegend extensiv genutzt werden sollen und/oder durch naturnahe Lebensraumkomplexe geprägt sind und i.d.R. ökologische Ausgleichs- und Stabilisierungsfunktionen erfüllen sollen.
- Durch naturschutzrechtliche Sicherung werden klein- und großflächige naturbentonnte Biotope und Naturräume gesichert. Hierzu zählen die Umsetzung des Naturschutzgebietes Obere Ilz (hierbei war die Abstimmung mit den betroffenen Landwirten ein entscheidendes Umsetzungskriterium), das Naturschutzprojekt an der Ohe zur Bewahrung der Flusslandschaft sowie das Schutzprojekt Wolfertsreider Bach.
- Errichtung des Naturerlebnis zentrums Wolfsteiner Hütte, das als „Naturschule“ v.a. auch Schulen zur Verfügung steht.
- Das Projekt Ökoregion Lamer Winkel zielt auf die alternative Nutzung und Pflege der Bergwiesen ab. Die Artenvielfalt soll gesichert sowie die Nachteile für die Landwirtschaft und den Tourismus, die sich auf Grund der Aufforstung ergeben haben, reduziert werden. Die Erarbeitung der Artenschutz-, Pflege- und Nutzungskonzepte ist von vier Arbeitsgruppen durchgeführt worden.
- Das Modellprojekt Weidegut Rechab zielt auf eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen durch extensive Landbewirtschaftung. Ferner wird eine wissenschaftliche Untersuchung der Entwicklung von Flora und Fauna sowie die Ermittlung des wirtschaftlichen Erfolges durchgeführt. Für umstellungswillige Landwirte sollen dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, wie sie ihre Betriebe zukünftig gestalten können. Mit dem Modellprojekt soll die Möglichkeit einer extensiven Landwirtschaft im Nebenerwerb aufgezeigt werden.
- Im Bereich der Regionalprodukte werden die Bayerwald-Qualitätsprodukte für den Bayerischen Wald vermarktet (EU-Förderprogramm LEADER). Diese Produkte werden durch eine gemeinsame Dachmarke vernetzt und somit Synergieeffekte genutzt. Eine Vermarktung von Bioprodukten wird durch die Kooperation von hundert Biobauern gefördert. Von der „bäuerlichen Direktvermarkter am Nationalpark Bayerischen Wald GDBR mbH“ werden drei Bauernmärkte bedient und eine Reihe von Hofläden betrieben. Es wurden Bauernmärkte, Ab-Hof-Verkaufsstellen oder bäuerliche Produktbörsen inszeniert.
- Der Ausbau der Radwegenetze und Wanderwegenetze wird durch viele, z.T. grenzüberschreitende Projekte realisiert (Schwarzenberger Schwemmkanal, Ra-

deln im Dreiländereck). Zentrales Ziel ist die Entwicklung eines engmaschigen Wander- und Radwegenetzes und die Schaffung eines touristischen Leitsystems zur Verbindung der Räume untereinander, wobei v.a. auch die kulturhistorischen Wegeverbindungen zur tschechischen Republik (Böhmweg, Bayerweg und Gunterweg) verbessert wurden.

- Ein Elektrobus verkehrt zwischen Finsterau und Buchwald/Bucina und wird mit Wasserstoff angetrieben.
- Entwicklung des ÖPNV-Konzeptes im Nationalpark Bayerischer Wald. Hierbei kommen sechs gasbetriebene Busse zum Einsatz; die Kosten liegen bei ca. 1 Mio. DM pro Jahr (Förderung durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie dem Bund).
- Verwirklichung des ÖPNV-Konzeptes im Landkreis Regen und in der Arberregion. Der Skibusbetrieb am Bretterschachten und am Arber ist koordiniert worden, lukrative Preisangebote, neue Linien und Hinweise auf Ortslinien sowie Sammelbusse wurden eingeführt.
- Reaktivierung der Bahnlinien Passau-Freyung und Waldkirchen-Haidmühle Südböhmen. Die Bahnlinie Deggendorf-Bayerisch Eisenstein-Klattau-Pilsen soll das System der rollenden Landstraße umsetzen, d.h. den Schwerlastverkehr von der Straße auf die Schiene bringen.

### **3.4 Bewertung**

- Durch die Bildung der Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Mühlviertel konnte ein politischer und finanzieller Rahmen geschaffen werden, der die Projektrealisierung ermöglicht und vereinfacht hat.
- Der hohe Projektbezug und die konkreten Maßnahmen bei der Umsetzung sind sehr positiv zu bewerten. Darüber hinaus gewährleistet ein „bottom-up-Verfahren“ eine höhere Transparenz und Identifikation der ansässigen Bevölkerung und eine erhöhte Akzeptanz bei den Kommunen.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (z.B. bei der Abstimmung gemeindlicher Landschaftsplanung) ist sehr positiv zu beurteilen.
- Die Förderung und der bedarfsgerechte Ausbau eines leistungsfähigen Straßennetzes ist trotz Berücksichtigung der Schutzbestimmungen des Landschaftsschutzgebietes Sumava sehr kritisch zu sehen, da die Gefahr besteht, dass die Interessen des Naturschutzes zurückgestellt werden.

### **3.5 Hypothesenprüfung**

Die zu prüfende Hypothese Nr. 8 drückt aus, dass die Umsetzungsebene der Belange der Erholungsvorsorge die Ebene der Bauleitplanung ist und sich die Umsetzung einer

umweltgerechten Erholungsvorsorge nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen der Kommunen und Kreise orientieren kann. In diesem Zusammenhang ist in der Planregion mit der Umsetzung einer interkommunalen, also grenzüberschreitenden Abstimmung gemeindlicher Landschaftsplanung eine wesentliche Voraussetzung geschaffen worden, um eine umfassende umweltverträgliche Erholungsvorsorge zu gewährleisten, zumal die Abstimmung nicht auf den innerdeutschen Raum beschränkt ist, sondern auch tschechische und österreichische Verwaltungsräume integriert.

Zwar ist die Landschaftsplanung nicht Bestandteil der Bauleitplanung, dennoch vermag die in der Beispielregion durchgeführte abgestimmte, grenzüberschreitende Landschaftsplanung aufzuzeigen, dass eine am Naturraum orientierte Planung den Erfordernissen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge besser gerecht werden kann, so dass eine intensiviertere interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Bauleitplanung den Anforderungen einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge eher gerecht würde. Der Hypothese Nr. 8 kann anhand der Situation in der Beispielregion nur unter Vorbehalt zugestimmt werden.

Die Hypothese Nr. 12 umfasst die Aussage, dass die Kulturlandschaften ein elementarer Baustein für eine bedarfsgerechte Erholung sind. Intensiv genutzte Landschaftsräume können diesen Anspruch nicht erfüllen. Dementsprechend ist eine Umorientierung zur extensiven Landbewirtschaftung und eine damit verbundene größere Flächeninanspruchnahme die Voraussetzung für den Erhalt wertvoller erholungsrelevanter Kulturlandschaften (Hypothese Nr. 13).

Am Planbeispiel des trilateral ausgerichteten Entwicklungskonzeptes wird deutlich, dass die regionale Kulturlandschaft als endogenes und nachhaltiges Entwicklungspotenzial entdeckt worden ist und verstärkt in die umsetzungsorientierten Projekte einbezogen wird. Die realisierten Maßnahmen und Modellprojekte zielen vermehrt auf eine Bewirtschaftung der land- und auch forstwirtschaftlichen Flächen durch extensive Landbewirtschaftung ab. Dieser Tatbestand lässt erkennen, dass in der Planregion eine räumliche Landschaftsentwicklung angestrebt wird, die eine großflächige Sicherung der Kulturlandschaft durch Entwicklung alternativer Wirtschaftsformen in der Land- und Forstwirtschaft ermöglichen soll. Unter den dargestellten Rahmenbedingungen ist beiden Hypothesen zuzustimmen.

In Bezugnahme auf die vorangestellten Hypothesen wird Hypothese Nr. 14 betrachtet, die die Aussage enthält, dass Land- und Forstwirtschaft sowie der Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft als Erholungsraum in Einklang zu bringen sind und dass es Ziel sein muss, die wirtschaftliche Stabilität und die flächendeckende Bewirtschaftung im

ländlichen Raum zu gewährleisten. Dies ist in der Planregion durch verschiedene Modellprojekte zunächst exemplarisch durchgeführt worden. Als Bestandteil einer derartigen auf den Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft ausgerichteten extensiven Flächenpolitik ist hierbei die übergeordnete wissenschaftliche Analyse der Landschaftsentwicklung und die Ermittlung der erforderlichen wirtschaftlichen Tragfähigkeit positiv herauszuheben. Die dargestellten Projekte belegen zudem die Aussage, dass eine flächendeckende Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen mit ihrer für die Erholung wichtigen Funktion unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht sichergestellt werden kann.

Im Rahmen des Entwicklungskonzeptes geht es schwerpunktmäßig auch um die Schaffung wirtschaftlicher Einkommensalternativen, die Entwicklung zielgebundener Angebotssegmente (Direktvermarktung, Bauernmärkte) und eine damit verbundene Nutzung der touristischen Wirtschaftskraft durch eine zielgruppenangepasste Vermarktungsstrategie. Die potenziellen Synergieeffekte einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Tourismus sind in der Planregion erkannt worden und können zum Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft beitragen. Demnach kann die Hypothese Nr. 14 anerkannt werden.

Die Hypothese Nr. 18 legt dar, dass im Endeffekt die Land- und Forstwirte für die Umsetzung landschaftspflegerischer Maßnahmen zuständig sind. Der Erhalt einer flächendeckenden bäuerlichen Kulturlandschaft sei aber nur dann realistisch, wenn es gelingt, ausreichende wirtschaftliche Alternativen zur Intensivbewirtschaftung anzubieten.

Eine weitere Vernetzung besteht zwischen Landwirtschaft und Landschaftspflege, die die Bewahrung der Kulturlandschaft sichern sollen. Die hervorgebrachten Lösungsansätze des trilateralen Entwicklungskonzeptes verfolgen die Zielvorstellung einer Harmonisierung der konfligierenden Nutzungsansprüche. Diesbezüglich werden auch für ertragsärmere Gebiete entsprechende Nutzungs- und Pflegemöglichkeiten entwickelt. Zudem basiert ein zukunftsweisender Handlungsansatz in der landschaftspflegerischen Tätigkeit der Landwirte, die durch Pflegemaßnahmen in kleinflächigen Biotopen einerseits den Naturschutzzielen dienen, andererseits zusätzliche Nebenerwerbsquellen ausschöpfen. Die hierbei erwirtschafteten Zugewinne egalisieren die Ertragseinbußen einer extensiven Landbewirtschaftung. Der dargestellte Lösungsweg kann die Hypothese Nr. 18 bestätigen.

### **3.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Stärkere Einbindung der Erholungsvorsorge und der Tourismusentwicklung in die räumliche Gesamtplanung.
- Bindung von Fördermaßnahmen an nachhaltige regionale Entwicklungsplanung und konkrete Projekte.
- Differenzierung der Projektrealisierung in Projektplanung, -steuerung und -kontrolle.
- Eine Schnittstellenoptimierung der beteiligten Akteure kann die Planungs Koordination lenken.
- Entwicklungsplanung an naturräumlichen Grenzen orientieren, was zu grenzüberschreitenden Kooperationsformen (auch auf informeller Planungsebene) führt.
- Förderung der regionalen Identität und Aktivierung endogener Potenziale zur Nutzung von Synergieeffekten und Bekämpfung regionaler Disparitäten.

## 4. Planbeispiel: Biosphärenreservat Spreewald (Brandenburg)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 3 - Nr. 4 - Nr. 5 - Nr. 6 - Nr. 8 - Nr. 10
Lösungsansatz:	Erholungskonzeption, Landschaftsrahmenplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Landschaftsrahmenplan Biosphärenreservat Spreewald, MUNR, Potsdam 1992. <i>Schemel, H.-J., Ufer Ch.:</i> Gesamtkonzept Spreewald, Berlin 1993.

### 4.1 Hintergrund

Mit dem Zusammenbruch des politischen Systems in der ehemaligen DDR wurden weiträumige Gebiete frei, die von intensiven Nutzungsformen ausgenommen geblieben waren. Zum Schutz dieser Landschaften wurden 23 im Rahmen des Nationalpark-Programms ausgewählte Gebiete durch Beschluss des Ministerrates vom 16.03.1990 einstweilig sichergestellt. Unmittelbar vor der Wiedervereinigung wurden hiervon am 12.09.1990 14 Gebiete, darunter der Spreewald, durch den Ministerrat der DDR per Verordnung unter Schutz gestellt: als Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturschutzparke.

**Modelle und Methoden umweltverträglicher Bewirtschaftung** sollen im Spreewald eine Vorbildfunktion bei den überregionalen und internationalen Bemühungen um den Schutz der Natur übernehmen. Vorrangiges Ziel ist es, die wirtschaftliche Tätigkeit der ansässigen Bevölkerung mit einer umweltverträglichen Nutzung der vielgestaltigen und artenreichen Kulturlandschaft zu verbinden.

Der mosaikförmige Wechsel naturnaher Auenwälder in einem weit verzweigten Netz von natürlichen und künstlichen Gewässern (970 km Gewässerlänge) und landwirtschaftlich genutzten Flächen und Seen verleiht dem Spreewald sein unverkennbares Gepräge. Rund die Hälfte des Gebietes wird landwirtschaftlich genutzt.

Auf der Grundlage der Verordnung über das Biosphärenreservat ist das Gebiet in vier Schutzzonen gegliedert. Es umfasst eine Fläche von 480 qkm. Vier Landkreise mit 42 Gemeinden haben hieran Anteil. Lediglich 10 Gemeinden liegen mit ihrem gesamten Gemeindegebiet im Biosphärenreservat (BR). Mit einer Einwohnerdichte von 78 Einw./qkm ist der Spreewald im bundesdeutschen Vergleich sehr dünn besiedelt. 50.000 Einwohnern stehen jährlich knapp 2,7 Mio. Touristen (1996) gegenüber. Hiermit

stellt der Tourismus einen maßgeblichen Wirtschaftsfaktor dar, mit Schwerpunkt beim Tagestourismus während der Sommermonate.

In den bestehenden Erholungsgebieten ist der Kahntourismus die traditionelle Nutzungsform, weiterhin spielen insbesondere Formen der ruhigen, landschaftsgebundenen Erholung eine Rolle (Paddeln, Kremserfahren, Reiten und Radfahren). Förderlich für die Erholungsnutzung wirkt sich die gute Anbindung des Gebietes an das überregionale Straßen- und Eisenbahnnetz aus sowie an das Wasserstraßennetz, das, insbesondere für den privaten Bootsverkehr, eine direkte Anbindung an Berlin bietet.

## 4.2 Lösungsansatz

Der **Landschaftsrahmenplan** Biosphärenreservat Spreewald (LRP), Fachplan für Naturschutz und Landschaftspflege für das Gebiet des Biosphärenreservates, bezieht sich hinsichtlich seiner Aussagen zur Erholungsvorsorge auf eine **landschaftsplanerische Erholungskonzeption** für das Biosphärenreservat, die im Vorfeld des LPR erarbeitet wurde. Als medien- und sektorübergreifender ökologischer Leitplan mit Aussagen zum raumbezogenen Umweltschutz dient er Behörden und Gebietskörperschaften als Abwägungsgrundlage bei Planungen und Verwaltungsverfahren. Seine Inhalte stellen bei Planungsentscheidungen die Maßstäbe für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit dar.

Auf der Grundlage der besonderen Potenziale des Biosphärenreservates Spreewald sollen die ruhigen, landschaftsbezogenen Erholungsnutzungen gefördert werden. Hierzu sollen die überregionale Funktion des Biosphärenreservates für den Schutz von Natur- und Kulturlandschaft und seine Funktion als traditionelles Erholungsgebiet mit großer wirtschaftlicher Bedeutung des Erholungssektors verknüpft werden.

Unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Naturschutzes stellt der Landschaftsrahmenplan **Vorrangräume für die landschaftsbezogene Erholung** in einer Karte zeichnerisch dar. Diese werden differenziert nach Intensität der Erholungsnutzung, Bedarf der Lenkung und ggf. Verlagerung der Erholung sowie Entwicklungsmöglichkeiten der ruhigen Erholung. Unter den **Vorrangräumen Naturschutz** werden auch Taburäume für die Erholung abgegrenzt.

Das **Entwicklungskonzept** formuliert aus naturschutzfachlicher Sicht die

- „Erfordernisse und Maßnahmen für den Naturschutz, Ressourcenschutz und die Erholungsvorsorge“ (Teil I); hierbei handelt es sich sowohl um gebietsübergreifende Maßnahmenvorschläge, als auch solche mit konkretem Raumbezug.
- „Anforderungen an andere Nutzungen/Fachplanungen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ (Teil II; mit den Schwerpunkten Siedlung, Land- und Forstwirtschaft).

Für den Bereich der Erholungsvorsorge sind dabei konkrete Anforderungen an die Erhaltung und Fortführung traditioneller Siedlungsformen und an Genehmigungsverfahren für touristische Infrastruktureinrichtungen von besonderer Bedeutung.

Zur Entwicklung einer naturverträglichen Erholungsnutzung im Biosphärenreservat werden folgende **Handlungsschwerpunkte** gesetzt:

- **Informationsangebote und Lenkungsmaßnahmen** sollen das Umweltbewusstsein der Spreewaldbesucher fördern. Die bestehenden Touristeninformationsbüros und die Naturschutzstationen sollen die Besucher und verstärkt auch die einheimische Bevölkerung über Fragen des Biosphärenreservates informieren und aufklären. Zur Ergänzung des Angebotes wird die Einrichtung neuer Informationsbüros vorgeschlagen. Unterstützung erhält das Biosphärenreservat auch durch private Sponsoren. Eine Dauerausstellung im Informationszentrum „Haus für Mensch und Natur“ in Lübbenau, finanziert von der Allianz Stiftung zum Schutz der Umwelt, vermittelt natur- und kulturhistorische Informationen über die Entwicklung der Landschaft. Bei der Entwicklung des Wander- und Radwegenetzes sollen eine einheitliche Beschilderung, Informationshinweise und Angebote geführter Wanderungen dazu beitragen, dass die Belange des Biotop- und Artenschutzes in besonderem Maße berücksichtigt werden.
- Zur Entlastung von Räumen mit intensiver Erholungsnutzung und hohem Konfliktpotenzial wird die **Sicherung und Entwicklung der Erlebniswirksamkeit der Landschaft** angestrebt. Hierzu sollen die intakten Ortsbilder erhalten und die touristische Infrastruktur naturverträglich entwickelt werden. Desweiteren tragen Pflege, Entwicklung und Erhalt der kulturlandschaftstypischen Elemente sowie eine extensive landwirtschaftliche Nutzung zur Sicherung der Erholungslandschaft bei.
- Durch die **Förderung des Übernachtungstourismus** soll die wirtschaftliche Wertschöpfung im Verhältnis zu den vom Tourismus ausgehenden naturräumlichen Beeinträchtigungen verbessert werden. Hierzu soll die Entwicklung qualitativ höherwertiger, ortsbezogener Angebote gefördert werden. Umweltbelastende Auswirkungen des Massentourismus sollen hierdurch vermieden und andere Zielgruppen angesprochen werden.
- **Beeinträchtigungen der ruhigen Erholungsnutzung sollen vermieden und vermindert werden.** Durch die Entwicklung weiterer touristischer Anziehungspunkte sollen Belastungen verringert werden, die mit der Konzentration der Erholungssuchenden auf wenige Schwerpunkte verbunden sind. Infrastruktureinrichtungen für nicht landschaftsbezogene Erholungsnutzungen sowie große bauliche

Anlagen, beispielsweise Freizeitparks, werden im Biosphärenreservat grundsätzlich ausgeschlossen.

- **Umweltschonende Verkehrsmittel** sollen besonders gefördert werden, um bestehende verkehrsbedingte Belastungen zu vermindern und im Rahmen der weiteren touristischen Entwicklung zu vermeiden (Aufbau von Zubringerdiensten für Bahnreisende, Verbesserung von Fahrradmitnahmemöglichkeiten im Bahnverkehr, Wiederinbetriebnahme der alten Spreewaldbahn, sofern Untersuchungen zur Machbarkeit und Umweltverträglichkeit dieses Projektes positiv ausfallen).

### 4.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Der Landschaftsrahmenplan ist Ergebnis eines Diskussionsprozesses, in dem die vorgelegten Anregungen und Bedenken erörtert wurden. Detailfragen wurden in thematischen Steuerungsrunden behandelt, mit dem Ziel der Erarbeitung weitgehend konsensfähiger Kompromisse. Hierdurch sollte eine hohe Akzeptanz des Planwerks ermöglicht werden. Am Beispiel des Kahnverkehrs wird deutlich, dass die Umsetzung der Erfordernisse und Maßnahmen in **Kooperation der unterschiedlichen Akteure** erfolgt.

Eine Lenkung des Kahnverkehrs zur Verminderung von Belastungen für Natur und Landschaft soll durch verbindliche Routenabstimmungen zwischen Kahnfahrern und der BR-Verwaltung und Selbstverpflichtung der Kahnfahrer realisiert werden. Bei der naturverträglichen Entwicklung von Kahnfährhäfen und Kahnverkehr arbeiten Kommunen, Kahnfährleute und Fremdenverkehrsverbänden mit dem Biosphärenreservat zusammen. Die BR-Verwaltung wirkt mit bei der Erarbeitung von ökologisch verträglichen Routen für Paddelbootfahrer und beteiligt sich an der Erstellung entsprechender Wasserwanderwegekarten.

Der Landschaftsrahmenplan weist auf noch bestehende Defizite bei der **Erarbeitung kommunaler Landschaftspläne** hin. Hierdurch sollen landschaftsplanerische Ziele und Maßnahmen in Darstellungen des Flächennutzungsplans und somit in eine rechtsverbindliche Form auf kommunaler Ebene überführt werden.

Bei der Entwicklung der Nutzungen, d.h. auch der Erholungsnutzung, ist die **Zonierung** des Biosphärenreservates maßgeblich:

- Zone I ist als Kernzone Totalreservat und bleibt völlig der natürlichen Dynamik überlassen.

- die Naturschutzgebiete der Pflege und Entwicklungszone (Zone II) dienen u.a. der Abschirmung der Kernzonen vor Schadeinflüssen. Bei ihrer Nutzung hat der Naturschutz Vorrang.
- Die Gebiete der Zone III (Harmonische Kulturlandschaft) besitzen wegen ihres ästhetischen und kulturellen Wertes große Bedeutung für den Tourismus.
- Die Regenerierungszone (Zone IV) umfasst Gebiete, die durch die Bewirtschaftung der vergangenen Jahrzehnte geschädigt wurden und durch ökologische Maßnahmen gezielt aufgewertet werden sollen.

Die Gebiete der Zonen III und IV besitzen den Status von Landschaftsschutzgebieten.

Die Zonierung ist Grundlage für die Darstellung raumbedeutsamer Erfordernisse und Maßnahmen in einer eigenen Karte „**Anforderungen an die Regionalplanung**“ als Vorranggebiete und Vorsorgegebiete. Unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen sie als Ziele der Raumordnung und Landesplanung in die Regionalplanung aufgenommen werden.

Als „**Vorranggebiet**“ dargestellte Flächen sind von den entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten und künftig nur solchen Nutzungen freizugeben, die mit dem Zweck des Vorrangs vereinbar sind. Durch den Nutzungseinfluss des Menschen geprägte Lebensräume sind durch eine entsprechende pflegerische Nutzungsform nachhaltig zu sichern. Aktuell bestehende Beeinträchtigungen in Vorranggebieten sollen durch eine verträgliche Gestaltung von Nutzungsarten und -intensitäten beseitigt werden.

Vorranggebiete werden in erster Linie für naturschutzrelevante Zielsetzungen dargestellt. Hierdurch wird die Zielsetzung verfolgt, geschützte sowie schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft u.a. auch von touristischer Inanspruchnahme freizuhalten.

Die als „**Vorsorgegebiete**“ dargestellten Flächen sollen durch andere Planungen und Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden. Ein Ausschluss beeinträchtigender Nutzungen ist hiermit allerdings nicht verbunden. Vorsorgegebiete sind beispielsweise

- Flächen mit besonderen Nutzungsanforderungen für den Artenschutz sowie den Schutz der natürlichen Ressourcen,
- Gebiete zur Verbesserung der Landschaftsstruktur,
- Flächen mit besonderen Nutzungsanforderungen für den Erhalt von Kulturlandschaften und Siedlungsformen mit besonderer Eigenart,
- Gebiete für naturnahe Erholung.

Zahlreiche Maßnahmen sind i.d.R. nicht durch formelle Instrumente, sondern nur in Übereinstimmung zwischen dem Biosphärenreservat und den zuständigen Kommunen, privaten Organisationen und betroffenen Einzelpersonen umsetzbar. Der BR-Verwaltung kommt so die Beraterfunktion in kooperativen Umsetzungsverfahren zu. Indem sie den Umsetzungspartnern beispielsweise den wirtschaftlichen Nutzen von Maßnahmen erläutert, kann sie Überzeugungsarbeit leisten und die Verbindlichkeit getroffener Vereinbarungen erhöhen. Die direkte Zuordnung des Biosphärenreservates zur Zuständigkeit der Höheren Naturschutzbehörde stärkt die Position von Naturschutz und Erholungsvorsorge gegenüber anderen Interessen. Dieser Anspruch drückt sich auch in der Zonierung aus - dies gilt insbesondere für die Schutzzonen I und II.

#### **4.4 Bewertung**

- Positiv ist die einheitliche Landschaftsrahmenplanung für das Biosphärenreservat (Trägerschaft liegt für Großschutzgebiete bei der Obersten Naturschutzbehörde). Dadurch werden Reibungsverluste vermieden, die möglicherweise bei der Abstimmung mehrerer Landschaftsrahmenpläne auf Kreisebene zu erwarten wären.
- Der Landschaftsrahmenplan übernimmt eine Bündelungsfunktion für die Erholungsvorsorge, indem er bestehende Ansätze und geplante Projekte einer umweltverträglichen Entwicklung des Erholungsverkehrs ebenso erfasst, wie Bereiche, für die detaillierte Erholungskonzepte erstellt werden sollten. Er benennt Handlungsdefizite bei der Umsetzung vorliegender Erholungskonzepte und der Erarbeitung kommunaler Landschaftspläne in Gebieten mit Potenzialen für eine Erholungsentwicklung.
- Positiv ist auch die hohe Konsensorientierung bei der Umsetzung der Planung: Die Maßnahmen sollen nach Verhandlungen zwischen Biosphärenreservatsverwaltung, Kommunalverwaltungen, Fremdenverkehrsvereinen und den weiteren Beteiligten umgesetzt werden.
- Hervorhebenswert ist die detaillierte Maßnahmenübersicht für die einzelnen Erholungsräume sowie eine Auflistung sämtlicher Maßnahmen und ihrer Umsetzungsprioritäten.
- Positiv zu erwähnen ist ebenfalls die Auflistung von vorliegenden Projekten und Förderprogrammen (Gewässerrandstreifenprojekt, EU-Programme, Vertragsnaturschutz u.a.), die die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen können.
- Kritisch anzumerken ist, dass der Landschaftsrahmenplan keine Prognosen bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Erholungsnachfrage (Entwicklung der Besucherzahlen, Veränderungen des Aktivitätenspektrums, Erholungsinfrastruktur) trifft. Eine systematische Untersuchung der aktuellen Angebotsstruktur auf Defizite fehlt. Vorschläge zur Verbesserung finden sich nur in Einzelfällen.

## 4.5 Hypothesenprüfung

Im Biosphärenreservat Spreewald spielen Besucherlenkung, Information, Naturerleben und Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Rolle bei der Steuerung des Freizeitverhaltens. Der Landschaftsrahmenplan formuliert einerseits die „Naturschutzfachlichen Anforderungen an die Regionalplanung“, andererseits wird in kooperativen Planungsprozessen vor Ort die Umsetzung weiter reichender Entwicklungsziele vorbereitet, die mit regionalplanerischen Instrumenten nicht umzusetzen sind. Die vorgefundene Situation bestätigt die Ausgangshypothese Nr. 1, dass räumliche Planung zur Steuerung des Freizeitverhaltens von anderen Ansätzen flankiert sein muss.

Das Zonierungskonzept ist Grundlage für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche Erholung und Naturschutz. In den Naturschutzgebieten sind lediglich die Kernzonen des Biosphärenreservats von jeglicher Erholungsnutzung ausgenommen; für die übrigen Zonen liegen Lenkungskonzepte vor. Für das Biosphärenreservat Spreewald ist die Hypothese Nr. 2 angenommen, nach der Ansätze für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche an für beide Nutzungen attraktive Räume entwickelt werden müssen.

Planungsschwerpunkt ist die ruhige landschaftsbezogene Erholung. Hierdurch ist auch der Blickwinkel geprägt, aus dem die Handlungsempfehlungen formuliert sind. Eine Flexibilität des Ansatzes auch für neue Trends und Modesportarten ist nur eingeschränkt gegeben. Andererseits ergibt sich aus dem Planungsmaßstab (1:50.000) eine gewisse Flexibilität für nachfolgende Planungsebenen (kommunale Landschaftsplanung, Pflege- und Entwicklungspläne), die die Erfordernisse und Maßnahmen des Landschaftsrahmenplanes konkretisieren. Die vor einer Umsetzung von Maßnahmen erforderlichen Detailplanungen können konkrete Handlungskonzepte jeweils vor dem Hintergrund aktueller Problemstellungen entwickeln. Insofern kann die Hypothese Nr. 3 anhand der Situation im Spreewald nur mit Vorsicht bestätigt werden, dass die zu entwickelnden Handlungsempfehlungen alle gesellschaftlichen Gruppen und Planungsebenen berücksichtigen müssen und von ihrem Ansatz her in jedem Fall flexibel sein sollten, um auf die ständig wechselnden Trends und neue Modesportarten reagieren zu können.

Die Rolle der Biosphärenreservats-Verwaltung, die bei der Umsetzung von Maßnahmen vermittelnd tätig wird und über Verhandlungen sämtliche Akteure einbindet, stützt die Hypothese Nr. 4, dass kooperative und offen ausgestaltete Handlungsansätze Voraussetzungen für deren Akzeptanz seien.

Entsprechend der Zielsetzung des Biosphärenreservats werden überwiegend Planungsaussagen für die ruhige landschaftsbezogene Erholung und deren Lenkung getroffen. Weiter gehende Überlegungen, z.B. zur Behebung von Angebotsdefiziten und zur Entwicklung zusätzlicher Angebote, finden sich nur in Einzelfällen. Der Landschaftsrahmenplan für das Biosphärenreservat Spreewald ist keine umfassende Fachplanung für freiraumbezogene Erholung, sondern nimmt vorrangig Interessen der natur- und ressourcenschützorientierten Zielsetzungen wahr. Hypothese Nr. 5 ist hiermit bestätigt, dass die Landschaftsplanung dem Anspruch einer „sektorale Fachplanung für freiraumbezogene Erholung“ nicht gerecht werden kann.

Die Entwicklungsziele und Maßnahmenvorschläge des Landschaftsrahmenplans zu Siedlungs- und Verkehrsentwicklung dienen in besonderem Maße der Erhaltung und Verbesserung der Lebens- und Erholungsqualität in den besiedelten Bereichen. Eine Fortführung dieses Ansatzes im Rahmen der kommunalen Landschafts- und Bauleitplanung ist erforderlich. Dies unterstützt Hypothese Nr. 6, dass auch eine Auseinandersetzung mit der Erholungsvorsorge innerhalb des Siedlungsbereiches stattfinden müsse.

Der Landschaftsrahmenplan formuliert aus übergeordneter Sicht über kommunale Grenzen hinweg für das gesamte Biosphärenreservat Ziele und Maßnahmen für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge. Er orientiert sich an naturräumlichen Abgrenzungskriterien, als Voraussetzung einer nachhaltigen räumlichen Gesamtentwicklung. Zur Umsetzung von Maßnahmen ist er jedoch auf die Kooperation der Kommunen und Kreise angewiesen. Dort, wo Gemeinden und Kreise hierbei nicht mitwirken, bleibt das Gesamtkonzept im Ergebnis lückenhaft. Vor dem Hintergrund des vorliegenden Planbeispiels findet die Hypothese Nr. 8 insgesamt Unterstützung, dass eine umweltgerechte Erholungsvorsorge sich in der Umsetzung nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen orientieren kann, sondern vielmehr den naturräumlichen Gesamtzusammenhang berücksichtigen muss.

Als Reaktion auf den abnehmenden Organisationsgrad der Erholungssuchenden im Bereich der landschaftsbezogenen Erholung verstärkt das Biosphärenreservat seine Informationsangebote und Besucherlenkung, um so den Einzelnen vor Ort direkt anzusprechen. Hypothese Nr. 10 ist hiermit bestätigt.

#### **4.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Zur Akzeptanzsteigerung von Planungsprozessen und ihren Ergebnissen sollten in der Landschaftsplanung verstärkt kooperative Prozesse initiiert und gefördert wer-

den. Hierzu sollten möglichst vieler Akteure einbezogen und mit diesen konsensfähige Lösungen entwickelt werden.

- Eine Orientierung der Planung an naturräumlichen Grenzen kann die Entwicklung nachhaltiger Konzepte für Erholungsvorsorge sowie Naturschutz und Landschaftspflege gleichermaßen optimieren.
- Da die Landschaftsplanung Aufgaben einer umfassenden Erholungsvorsorge nicht gerecht wird, sollten begleitend und ergänzend eigenständige Erholungskonzeptionen im Vorfeld institutionalisierter Planungsinstrumente erarbeitet werden, auch und gerade auf kommunaler Ebene.
- Landschaftsplanung und Regional- bzw. Landesplanung müssen bezüglich der Erholungsvorsorge kompatible Darstellungen entwickeln (z.B. Vorrang-/Vorsorgegebiete für die Erholung).
- Umweltverträgliche Erholungsvorsorge erfordert auch eine Akzeptanz von Taburäumen für Erholungsnutzung bzw. Gebiete, in denen der Naturschutz absoluten Vorrang genießt.
- Bezüglich der Aufgaben und Ziele einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge sind im BNatSchG für die Landschaftsplanung klare Vorgaben zu definieren, die auch dem Konfliktpotenzial dieses Nutzungsanspruchs Rechnung tragen.

## 5. Planbeispiel: Naturpark Nordeifel, Naturpark Hohes Venn-Eifel (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 16 - Nr. 18
Lösungsansatz:	Grenzüberschreitende Naturparkplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Hohes Venn-Eifel: Mit der Natur gewinnen (1995), Bundeswettbewerb der Naturparke (1992, 1995, 1998)

### 5.1 Hintergrund

Die Region Hohes Venn Eifel erstreckt sich auf einer Fläche von 3.250 qkm entlang der deutsch-belgischen Grenze. Ein Großteil der Region liegen im Deutsch-Belgischen Naturpark, der sich aus dem belgischen Naturpark „Hohes Venn-Eifel“ und dem deutschen Naturpark „Nordeifel“ zusammensetzt. Das deutsche Teilgebiet liegt im Regierungsbezirk Köln und umfasst 20 Gemeinden, vier im Kreis Aachen, sechs im Kreis Düren und zehn im Kreis Euskirchen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Naturparks wurde 1971 durch einen Staatsvertrag besiegelt. Der Naturpark ist geprägt durch Berghöhen, viel Wald und reichlich Niederschläge. Er differenziert sich in fünf landschaftlich unterschiedliche Regionen. Trotz ihrer Randlage ist die durch ihre wirtschaftliche Strukturschwäche geprägte Region auf dem Verkehrsweg gut zu erreichen, was hohe Pendlerströme zur Folge hat, denn das Arbeitsplatzangebot in der Region ist sehr begrenzt. Die Pendlerströme machen die Eifel zur Schlafstätte, was vier Negativeffekte zur Konsequenz hat: der Funktionswandel des ländlichen Raumes vom Wirtschaftsraum zum Pendlerwohngebiet (speziell im Einzugsbereich der Agglomerationsräume) und der damit verbundene Verlust der Wirtschaftskraft, die Abwanderung der Bevölkerung aus den peripheren Räumen (speziell jüngere Altersgruppen), der Verlust infrastruktureller Einrichtungen sowie der starke Strukturwandel im traditionellen Haupterwerbszweig, der Landwirtschaft, wodurch in der Eifel viele kleine Betriebe nur noch im Nebenerwerb geführt werden. Der Fremdenverkehr ist ein starker Wirtschaftsfaktor. Die Region nimmt über Tages- und Übernachtungstourismus jährlich knapp 800 Millionen DM ein. Genereller Ansatzpunkt der touristischen Entwicklung des ländlichen Raumes ist die Nutzung des endogenen, touristischen Potenzials und der gleichzeitige Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft in der Region.

## 5.2 Lösungsansatz

Als Lösungsansatz der konkurrierenden Nutzungsansprüche zwischen Naturschutz und Erholung in der Eifelregion sind primär die im Naturpark entwickelten nutzungsbezogenen Strategien und Methoden zur Harmonisierung dieses Konfliktpotenzials zu erwähnen. Zonierungs- und Besucherlenkungsmaßnahmen sowie die Einrichtung von Naturparkzentren prägen die Naturparkkonzeption, die durch eine enge Kooperationsform mit den Tourismusverbänden gekennzeichnet ist.

Im Bereich der Tourismuswirtschaft wurde nach zweijähriger Projektarbeit 1995 das Tourismus-Leitbild „Hohes Venn-Eifel: Mit der Natur gewinnen“ durch die Projektgruppe Tourismusförderung Eifel-Hohes Venn (PROTOUR) erarbeitet. Einleitend werden im Leitbild zunächst die Angebots- und Gästepotenziale sowie zukünftige Zielgruppen dargestellt, danach wird für die Bereiche Natur, Kultur sowie Beherbergung eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt, dessen Ergebnisse die Potenziale und Schwachpunkte der Region deutlich machen. Hier lassen sich Handlungsfelder und Potenziale (wie z.B. grenzüberschreitende Natur- und Kulturvielfalt, Deutsch-Belgischer Naturpark, Potenziale v.a. für Kurzurlaub, Seminar-Tagungstourismus, ausgedehntes Wander- und Radwegenetz) für die zukünftige touristische Arbeit ableiten. Durch Analyse von Angebot und Nachfrage können für die Region weitere Entwicklungsziele abgeleitet werden:

- Profilierung der Gesamtregion als naturnaher Erholungsraum mit kultureller und landschaftlicher Vielfalt. Die vorhandenen Potenziale der Region bestimmen das touristische Angebot;
- Steigerung der Übernachtungszahlen in erster Linie durch eine bessere Auslastung der bestehenden Betriebe durch qualitative Verbesserung des vorhandenen Beherbergungsangebotes;
- Qualitative Verbesserung der bestehenden touristischen Infrastruktur und Anpassung an die Ansprüche der Gäste;
- Abbau von Belastungen durch Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel, Entzerrung des Tagestourismus und Besucherorientierung;
- Einheitliche Darstellung der Region nach innen und außen.

Die Stärken und Schwächen des Angebotes, die Nachfrageanforderungen der Gäste und die Entwicklungsziele der Region bestimmen den Orientierungsrahmen für das touristische Leitbild.

Träger des Projektes sind die Kreise Aachen, Düren, Euskirchen, der Deutsch-Belgische Naturpark Hohes Venn-Eifel. Gefördert wurde das Projekt ferner über das INTERREG I Programm der EU und durch das Land Nordrhein-Westfalen.

### 5.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

- **Lehrpfade:** Die bestehenden Lehrpfade sind 1997 nach einem methodischen, formalen und inhaltlichen Kriterienkatalog beurteilt worden. Die Lehrpfade wurden danach in drei Kategorien (gut, brauchbar, verzichtbar) eingeteilt. Vier Lehrpfade fielen in die Kategorie gut, mehr als die Hälfte auf die mittlere Gruppe, für die deutliche Verbesserungen zu wünschen waren. Die Träger der Pfade wurden über die Vorschläge dazu informiert. Ihnen bietet der Naturpark über das Projekt seine personelle und finanzielle Unterstützung an. Bei verzichtbaren Lehrpfaden sprach der Naturpark die Empfehlung aus, die Einrichtung im Gelände abzubauen. Nur die Pfade der beiden oberen Kategorien werden künftig in Broschüren und Karten des Naturparks berücksichtigt.
- **Besucherlenkung in den Naturschutzgebieten:** In drei Gebieten des Naturparks Hohes Venn-Eifel findet Besucherlenkung statt: Naturschutzgebiet Hohes Venn (Hochmoore und Moorheiden, 4.100 ha); mittleres Rurtal (Ruraue, 245 ha und Buntsandsteinfelsen, 10 ha); Naturschutzgebiet Perlenbach-/Fuhrsbachtal (Narzissengebiet, 280 ha).
- **Naturschutzgebiet Hohes Venn:** Das einzigartige Hochmoor ist das ganze Jahr über eine Zuschauermagnet, stellt aber auch eine ökologisch sehr empfindliche Landschaft mit entsprechenden Pflanzengesellschaften dar. Um die Belastungen durch drastisch gewachsene Besucherströme in Grenzen zu halten, hat man Lenkungsmaßnahmen getroffen. Mit der Wegeneuordnung (Schließung alter Wege, Eröffnung neuer, konsequente Beschilderung) und der Einführung der gestaffelten Zutrittsregelung im Jahre 1992 wurden die Naturschutzgebiete des Hohen Venns in B-, C- und D-Zonen eingeteilt. B-Zonen stehen tagsüber allen Besuchern offen. Eine Wanderung in der C-Zone bedingt den Anschluss an einen vom Ministerium anerkannten Führer. Diese mengenmäßige Erfassung der Besucherzahlen ermöglicht damit auch eine Kontrolle durch Anmelden der Gruppen. Auf Grund der Brutzeit der Birkhühner sind die C-Zonen jedes Jahr von Mitte März bis Ende Juni auch für Gruppen mit Führer periodisch gesperrt. D-Zonen sind für die Öffentlichkeit völlig unzugänglich. Bei trockenem Wetter werden alle Vennggebiete mit Ausnahme des Poleür Venns gesperrt, da die Brandgefahr in den Torfgebieten groß ist. Dreieckige, rote Fahnen verdeutlichen dem Besucher die Sperrung. Neben dieser gestaffelten Zutrittsregelung beinhaltet Besucherlenkung auch eine Neuordnung der Wanderwege im Vennggebiet. Wanderwege durch die intakten Hochmoore wurden gesperrt, stattdessen Aussichtsplattformen und Informationstafeln in weniger empfindliche Bereiche verlagert. Der Skilanglauf und das Fahrradfahren sind nur auf ausgewiesenen Loipen bzw. auf einem ausgeschilderten Wegenetz möglich, das sich in Randbereichen oder außerhalb der Naturschutzgebiete in Wäldern befindet. Freizeitsportler beteiligen sich durch den Kauf von Vignetten für die Loipenbenutzung an der kostenintensiven Instandhaltung der Loipen. Eine Kontrolle findet durch freiwillige Volontäre statt. Durch sehr viel Publicity und die in

der Bevölkerung vorhandene Bereitschaft, zum Naturschutz beizutragen, gibt es relativ wenige Überschreitungen.

- **Besucherlenkung mittleres Rurtal:** Das Naturschutzgebiet Ruraue stellt für den Eisvogel und die Wasseramsel eine wichtige ökologische Nische dar. Die Talaue wird durch periodische Sperrung des Flusses (28.02.-30.06.) und kontrollierte Abfahrten unter Schutz gestellt. Das Naturschutzgebiet ist ferner durch Kletterfelsen und Steilhänge geprägt, hier kommt es zu einer Sperrung eines Teils der Buntsandsteinfelsen für Kletterer und zu einer kontrollierten Anzahl von Kletterern.
- **Naturschutzgebiet Perlenbachtal:** Volontäre sprechen das Fehlverhalten auf den Talwiesen an. Die Zielsetzung basiert auf einer Einbindung junger Einheimischer in die Naturschutzarbeit.
- Tragende Säule der Landschaftsinterpretation sind die zentralen **Natur- und Erlebniszentren**. Sie werden sich auf die fünf Teillandschaften Eifelvorland, Hohes Venn, Hocheifel, Rureifel und Kalkeifel verteilen und verschiedene inhaltliche Schwerpunkte setzen.
- **Natur- und Erlebniszentrum Nettersheim** in der Kalkeifel mit dem Schwerpunktthema Natur- und Kulturlandschaft in der Eifel. In Nettersheim hat sich ein überregional bekanntes Umweltbildungszentrum entwickelt, das gleichzeitig als Sitz des „Naturschutzzentrum Eifel“ dient. Es werden erlebnisorientierte bzw. fachlich ausgerichtete Exkursionen, Kurse, Vorträge und Fachseminare für Kinder, Jugendliche, Erwachsene und Fachleute angeboten. Die Veranstaltungen beinhalten z.B. die Themenbereiche Pflanzen und Tiere, Landwirtschaft und Landespflege, Ernährung und Gesundheit. Ab Nettersheim führt ein Erlebnispfad in einer zweistündigen Rundwanderung die Besucher zu verschiedenen interessanten Punkten. Die Gemeinde Nettersheim hat 1991 einen Landschaftsplan verabschiedet, der sich u.a. auf eine detaillierte ökologische Bewertungskarte des gesamten Gemeindegebietes stützt, um den Schutz ökologisch wertvoller Flächen zu gewährleisten, indem diese Flächen in Gemeindeeigentum übergangen und so unter Schutz gestellt wurden. Seitdem verpachtet die Gemeinde die Flächen an Nettersheimer Landwirte mit genauen Nutzungsaufgaben und Pflegevorschriften, so dass heute 10 Landwirte insgesamt über 300 ha Fläche nach ökologischen Richtlinien landwirtschaftlich bearbeiten. Die Bürger können sich in verschiedenen Umweltaktionen engagieren (Bürger pflanzen Laubbäume). Etwa 100 aufgemöbelte Alt-Fahrräder stehen den Besuchern zur Verfügung, um den Ort per Fahrrad zu erkunden. Die professionelle Abfallentsorgung führt dazu, dass Sondersammlungen für aussortierten Müll und Förderung von Eigenkompostierung die Gesamtabfallmänge drastisch reduziert haben. Das Engagement der Gemeinde wurde 1991 und 1993 mit der Ernennung zur Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz gewürdigt.
- **Natur- und Erlebniszentrum Botrange:** Das Naturparkzentrum Botrange ist der Verwaltungssitz des belgischen Naturparkgebietes. Das Zentrum dient einerseits als Informationsstelle, andererseits dazu, Besucherströme in dieser hoch empfindlichen Region zu leiten. Gleichzeitig werden ansprechende Möglichkeiten zum Landschaftserlebnis angeboten. Ferner werden im Umfeld gezielt Anziehungspunkte und Aktivitäten weiterentwickeln, über die die Besucher kanalisiert und

stark frequentierte Teilgebiete entlastet werden. Eine Vernetzung und der inhaltliche Anschluss an das Naturparkzentrum sind hier ebenfalls sinnvoll.

- **Natur- und Erlebniszentrum Höfen-Rohren:** Höfen ist zu einem Besucherzentrum mit den Themen „Monschauer Heckenland“ und „Naturschutzgebiet Perlenbauch-/Fuhrtsbachtal“ ausgebaut worden. Als Anziehungspunkt für Touristen dienen die verschiedenen Wandermöglichkeiten v.a. im Perlenbachtal, am Waldlehrpfad in Rohren sowie die geführten Wanderungen. Das Angebot wird durch einen neuen Lehrpfad über Haus- und Landschaftshecken sowie Eifeler Hausformen komplettiert. In Höfen und den Nachbardörfern prägen die Buchenhecken das historische Ortsbild. Neben den privaten Hochhecken an den Häusern werden in den Feldfluren niedere Buchenhecken mit überstehenden Einzelbäumen, so genannte Durchwachsern, gepflegt. Sie fungieren als Windschutz und stellen wertvolle Lebensräume für Pflanzen und Tiere dar. Der Naturpark und der Kreis Aachen gewähren Aufwandsbeihilfen für die Pflegemaßnahmen von Flur- und Hauschutzhecken für Besitzer und Pächter. Ferner liegt ein Schwerpunkt in der Information über aktive Erholungsformen, wie z.B. Wander- und Skilanglaufmöglichkeiten und die Gelegenheit, Fahrräder auszuleihen. Um dem saisonal bedingtem hohen Besucheraufkommen gerecht zu werden, ist ein Park&Ride Dienst zwischen den Parkplätzen in der Umgebung, der Stadt Monschau und dem Natur- und Erlebniszentrum in Höfen eingerichtet worden.
- **Walderlebniszentrum in Gemünd:** Anpflanzen naturnaher Mischwälder und kahl-schlagfreies Wirtschaften charakterisieren die neuen Maßnahmen in der Forstwirtschaft. Im Waldnaturschutzgebiet Kermeter existieren überdies Naturwaldzellen, in denen der Wald unbewirtschaftet bleibt. Die Besonderheiten des Naturschutzgebietes Kermeter werden im Walderlebniszentrum Gemünd präsentiert. Bestehende Reste von Bruch- und Auenwäldern werden erweitert. Die Maßnahmen am Bach schließen unter anderem die Bepflanzung mit naturnahem Uferbewuchs und die Wiedervernässung trockengelegter Wiesen ein. Es existiert ein 5,5 km langer Waldlehrpfad von Gemünd bis Wolfgarten.
- Für die Region ist die Ausweisung eines **Hauptwegenetzes** verwirklicht worden. Auf Basis vorhandener Routen ist ein regional übergreifendes Haupttroutennetz erarbeitet worden, die **Wasserburgenroute Rheinland:** Der im Ganzen 365 km lange Radwanderweg besteht aus 8 Routen und führt durch die wasserburgenreichste Gegend Europas, in dessen Verlauf 130 Burgen und Schlösser erschlossen werden. Zahlreiche auf dem Routenweg befindliche Bahnanschlüsse ermöglichen individuelle Tages- und Mehrtagesfahrten.
- **Eisenbahnlinien im Naturpark:** Die **historische Vennbahn** fährt an Sonntagen von Anfang Mai bis Ende Oktober in die angrenzenden Landschaften im Grenzgebiet zwischen Eupen und Trois-Ponts. Bahnanschlüsse nach Eupen gibt es von Liège, Aachen und Stolberg. Fahrräder werden kostenlos transportiert.
- **Rurtalbahn:** Die stündlich zwischen Düren und Heimbach verkehrende Rurtalbahn ist mit vielen Park&Ride-Punkten und Busanbindungen ausgestattet. Bisweilen fährt hier eine historische Dampflock. In Düren gibt es Anschlüsse nach Jülich, Aachen und Köln.

- **Wasserbezogene Erholung:** Die Eifelagentur e.V. hat hierzu die Broschüre „Wassererlebnis Eifel“ erarbeitet. Zentrale Ziele bestehen in der Entwicklung der wassergebundenen Erholung als ein zentrales Angebotselement; Einbringung der touristisch nutzbaren Gewässer in ein funktionales, nachhaltiges und ökologisch verträgliches Nutzungskonzept; Modernisierung und Ergänzung vorhandener Infrastruktur; Entschärfung der vorhandenen Nutzungskonflikte; Verbesserung und Ausbau der Besucherorientierung und -information. Das Erholungskonzept basiert auf der Einteilung der Talsperren in drei Nutzungskategorien, die im Prospektmaterial und im Internet mit einer Farbsystematik gekennzeichnet sind. Demzufolge haben grün markierte Talsperren die Funktion „Ruhe und Naturgenuss“, sie legen den Schwerpunkt auf stille Erholungsformen. Blau gekennzeichnete Talsperren fungieren als „Natur- und Erlebnisräume“. Sie sind von höherer touristischer Bedeutung und bieten Freizeit- und Erholungsschwerpunkte sowie Möglichkeiten zum Wassersport. Gelb markierte Talsperren dienen v.a. dem „Freizeitspaß und Sport“, d.h. sie sind von hoher touristischer Bedeutung und bieten Freizeit und Erholungsmöglichkeiten. Jedes Gewässer wird hierbei neben einer Kurzbeschreibung hinsichtlich seiner Erreichbarkeit mit dem ÖPNV, seiner Ausstattung mit Rad- und Wanderwegen dargestellt. Die kartographischen Darstellungen enthalten zusätzlich sämtliche Bushaltestellen in der näheren Umgebung.
- Im Bereich der **Regionalvermarktung** ist die Gründung einer Erzeugergemeinschaft/Interessengemeinschaft zur Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Produkte (LEADER II) zu verwirklichen. Dabei wird die Schaffung einer Informations-, Organisations- und Beratungsstelle „Regionale Produkte“ als Anlaufstelle für Anbieter und Nachfrager entwickelt, dessen Aufgaben sich folgendermaßen beschreiben lassen: Erfassung des Angebots im Bereich regionaler Produkte und Gewinnung neuer Anbieter; Vernetzung des Angebots „Regionale Produkte“ mit den touristischen Leistungsträgern; Entwicklung neuer touristischer Packages auf der Basis regionaler Produkte; Organisation von „Eifeler Bauernmärkten“; Einrichtung von Verkaufsstellen; Betreuung der zu gründenden Erzeugergemeinschaft.
- **„Urlaub auf dem Bauernhof“ - „Ferien auf dem Land“** (INTERREG II): Zentrale Zielsetzung ist die Schaffung neuer Bettenkapazitäten und der qualitative Ausbau bestehender Offerten; Gründung einer Interessengemeinschaft „Urlaub auf dem Land“; gemeinsame Marketing-Maßnahmen der Kooperationspartner; Aufbau eines „Corporate Identity“.

#### 5.4 Bewertung

- Positiv werden die Besucherlenkungsmaßnahmen durch Zonierungskonzepte und die besucherorientierten Naturerlebniszentren beurteilt.
- Die im Naturpark durch die Konzeption der Landschaftsinterpretation resultierende Synthese von Erholungsnutzung und Naturerleben ist für beide Seiten als beispielhaft zu beurteilen.
- Die Erarbeitung des Tourismus-Leitbildes „Hohes Venn-Eifel: Mit der Natur gewinnen“ ist positiv zu beurteilen, da die Darstellung eines Leitbildes und einer Stärke-Schwäche-Analyse die Potenziale und Schwachpunkte der Region deutlich ma-

chen. Hierdurch konnten zukünftige umweltgerechte Handlungsfelder abgeleitet werden.

- Vorteilhaft ist der Aufbau einer zentralen Koordinationsstelle, da das Arbeitsprogramm der gegründeten Eifelagentur v.a. die inhaltliche Umsetzung des ProTour-Maßnahmenkataloges umfasst, vornehmlich der unter INTERREG II und LEADER II beantragten Projekte.
- Die Handlungsschwerpunkte des Tourismus-Leitbildes mit dem Ausbau von Lehrpfaden, der räumlich und zeitlich differenzierten Besucherlenkung und Naturparkzonierung sowie der Ausbau der Besucherzentren sind zu begrüßen.
- Bei der wasserbezogenen Erholung muss kritisiert werden, dass der positive Ansatz einer derartigen Einteilung der Talsperren in drei Nutzungskategorien allein nicht ausreichend erscheint, um die Besucher den ökologischen Gesichtspunkten entsprechend zu lenken.
- Negativ zu bewerten sind die fehlenden Aussagen zu den Umsetzungsfristen und -trägern sowie zur Finanzierungsabsicherung bei vielen Einzelmaßnahmen. Ferner werden keine Angaben über die Verbindlichkeit der einzelnen Maßnahmen getätigt.

## **5.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothese Nr. 1 geht davon aus, dass räumliche Planung nur bedingt ein geeigneter Ansatz zur Steuerung des Freizeitverhaltens sein kann und muss von anderen Ansätzen flankiert werden. Die Planungsansätze im Naturpark Nordeifel zeigen deutlich, dass die „traditionellen“ räumlichen Planungsinstrumente allein nicht ausreichend sind, um das Freizeitverhalten zu steuern, da die übergeordnete Planungsinstanz der Regionalplanung auf Grund der fehlenden Detailplanung und des generalisierten Planungsmaßstabs diese Funktion nicht wahrnehmen kann. Im Naturpark sind nutzungsbezogene Strategien und Methoden zur Harmonisierung konkurrierender Nutzungsansprüche entwickelt worden. Besucherlenkung, Lehrpfade, Natur- und Erlebniszentren mit einem hohen Informationsgehalt sowie Öffentlichkeitsarbeit spielen hier eine herausragende Rolle. Vor dem dargestellten Hintergrund, dass informelle Planungsinstrumente für eine umfassende Erholungsvorsorge notwendig sind, ist die Hypothese Nr. 1 anzunehmen.

Die Hypothese Nr. 2 sagt aus, dass Ansätze für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt hinsichtlich der gemeinsamen Nutzungen attraktiver Räume entwickelt werden müssen. Die Naturparkkonzeption hat durch Zonierungs- und Besucherlenkungsmaßnahmen sowie durch Naturparkzentren naturschutzkonforme Nutzungsalternativen entwickeln und durch eine transparente Öffentlichkeitsarbeit ein Problembewusstsein und eine Sensibilisierung in der Bevölkerung in Sachen Natur-

und Landschaftsschutz geschaffen. Die Lösungsansätze im Naturpark Nordeifel entwickeln so die Basis für eine umweltgerechte und nachhaltige Nutzung des Gebietes sowohl für den Naturschutz als auch für die Erholung. Demnach ist der Hypothese Nr. 2 zuzustimmen.

Die Hypothese Nr. 12 besagt, dass es die in Jahrhunderten entstandenen Kulturlandschaften sind, die im Rahmen der Erholungsvorsorge ein elementarer Baustein für eine bedarfsgerechte Erholung sind, wohingegen intensiv Landschaftsräume diesen Anspruch nicht erfüllen können. Im Vordergrund des Lösungsansatzes im Naturpark Nordeifel steht die Erhaltung und die Entwicklung der Eifelregion als bäuerlich geprägte Kulturlandschaft und die Sicherung existenzfähiger landwirtschaftlicher Betriebe, z.B. durch Weiterentwicklung einer ökonomisch abgesicherten Landwirtschaft und gezielter Vermarktungsstrategien regionaltypischer Erzeugnisse.

Planungsschwerpunkt bildet die ruhige landschaftsbezogenen Erholung unter Einbeziehung der endogenen historischen Kulturlandschaft, was durch die Entwicklung und Förderung von Kooperationsformen der Kulturlandschaft mit touristischen Einrichtungen (z.B. Besucherinformationseinrichtungen, Naturparkführungen zu regionaltypischen Kulturlandschaften), mit Handwerk und Gastronomie, durch Gründung landwirtschaftlicher Erzeugergemeinschaften deutlich herausgehoben wird. Das Planbeispiel verdeutlicht, dass die Potenziale der Kulturlandschaft als ein fundamentaler endogener Baustein für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge genutzt werden können. Somit ist in dem Planbeispiel eine Voraussetzung geschaffen worden, die ein naturverträgliches Miteinander von Kulturlandschaft und Erholung ermöglicht. Die Einbeziehung des landschaftlichen Charakters der Region, ihrer Kultur, Geschichte und Bewohner sind deshalb wichtige Bestandteile einer dauerhaften und tragfähigen Tourismusentwicklung. Die Hypothese Nr. 13 ist damit bestätigt.

Die Problemlage in der Eifel wird durch eine rückläufige Zahl landwirtschaftlicher Betriebe gekennzeichnet, dessen weiterer Abbau die Kulturlandschaft in ihrer Basis gefährden würde. Die vorliegenden Lösungsansätze streben den Erhalt der traditionellen bäuerlichen Kulturlandschaft in der Eifel an durch

- Verflechtung und Harmonisierung der bäuerlichen Kulturlandschaft mit Erholungs- und Naturschutzplanung durch Integration in die Konzepte und Strategien der Tourismusplanung und der Naturparks,
- Nutzung der landschaftlich sehr reizvollen Kulturlandschaft für touristische Zwecke,
- Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten ehemals landwirtschaftlich orientierter Vollerwerbsbetriebe zur wirtschaftlichen Stabilität.

Das Planbeispiel zeigt auf, dass ehemals konfligierende Nutzungsformen durch entsprechende integrative und fachübergreifende Planungsstrategien sowie durch Nutzung endogener regionaler Potenziale Synergieeffekte aufzubauen imstande sind. Vor diesem Hintergrund kann die Hypothese Nr. 14, dass die Landwirtschaft und die bäuerliche Kulturlandschaft als Erholungsraum in Einklang zu bringen sind, bestätigt werden.

Die Hypothese Nr. 18 geht davon aus, dass letztendlich die Land- und Forstwirte für die Umsetzung landschaftspflegerischer Maßnahmen zuständig sind. Der Erhalt einer flächendeckenden bäuerlichen Kulturlandschaft sei nur dann möglich, wenn es gelingt, den Landwirten ausreichende wirtschaftliche Alternativen zur Intensivlandbewirtschaftung anzubieten. Diesbezüglich sollten sich die Tourismusverbände am Erhalt der wertvollen Erholungslandschaften auch in finanzieller Hinsicht beteiligen, da gerade sie von der Erholungsqualität der Landschaft und dem Wert einer Region als Erholungsraum profitieren (Hypothese Nr. 16).

Die umsetzungsbezogenen Maßnahmen in der Eifelregion bestehen in der Entwicklung neuer Erwerbszweige durch eine Vernetzung des Angebots „Regionaler Produkte“ und „Urlaub auf dem Land“ mit den touristischen Leistungsträgern durch neue Formen der Absatzorganisation (z.B. landwirtschaftliche Erzeugergemeinschaft, Verkaufsstellen, Bauernmärkte). Funktionierende Kooperations- und Koordinationformen zwischen den Akteuren sowie geeignete Vertriebsstrukturen sind als Teilvoraussetzung für eine nachhaltige Sicherung der extensiven Landwirtschaft und damit auch der Kulturlandschaften zu werten. Sie können zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation landwirtschaftlicher Betriebe führen und damit letztendlich zum Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft beitragen. Die Hypothese Nr. 18 ist zu bekräftigen.

Die Gewährung von Aufwandsbeihilfen für die Pflegemaßnahmen von Flur- und Hauschutzhecken für die Landwirte durch den Naturpark und den Kreis Aachen ist als ein positiver Lösungsansatz zu werten, eine Einkommensalternative besteht darin jedoch nicht. Als defizitär ist das fehlende Engagement der Tourismusverbände zu bezeichnen. Durch eine verpflichtende Beteiligung der Tourismusverbände an landschaftspflegerischen Maßnahmen wären weitere Einkommens- und Beschäftigungspotenziale vorhanden. Unter diesen Tatbeständen ist der Hypothese Nr. 16, dass sich die Tourismusverbände am Erhalt der Landschaft als Erholungsraum finanziell beteiligen sollten, zuzustimmen.

## **5.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Anwendung des Subsidiaritätsprinzips: Vorgabe von Rahmenbedingungen, die detaillierte Problemanalyse und Umsetzung erfolgt jedoch in der Region selbst.
- Erweiterung gesetzlicher Naturparkverordnungen zur Realisierung einer nachhaltigen Naturschutz- und Tourismuspolitik.
- Förderung gestufter räumlicher und temporärer Besucherlenkungsbestimmungen; Entwicklung tragfähiger Zonierungskonzepte mit adäquaten Beschränkungsmaßnahmen; planerische Festsetzung von Kapazitätsgrenzen.
- Kopplung der finanziellen Förderung an eine umweltgerechte Tourismusplanung.

## 6. Planbeispiel: Regionalparks Brandenburg-Berlin

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 8 - Nr. 12 - Nr. 24 - Nr. 26
Lösungsansatz:	Länderübergreifende regionale Landschaftsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Landesentwicklungsplan und Landesentwicklungsprogramm für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg (1998), Regionalplan der Planungsgemeinschaft Oberland-Spree (1998), Regionalplan Havelland-Fläming (1998), Landesplanerisches Gutachten: Engerer Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (1994, 2. Aufl. 1995)

### 6.1 Hintergrund

Der Berliner Ballungsraum ist eine Metropole europäischer Dimension. In keiner anderen europäischen Metropole ist das Konfliktpotenzial zwischen dem hochverdichteten Metropolraum und dem weitgehend ländlich geprägten Umland- und Peripherieraum so extrem wie im Raum Brandenburg/Berlin. In Berlin leben ca. 3,5 Millionen Menschen, das entspricht 60% der Bevölkerung des Gesamttraumes auf 3% der Gesamtfläche. Der Bevölkerungsdichte von ca. 4.000 Einw./qkm in Berlin steht eine Dichte von ca. 90 Einw./qkm in Brandenburg gegenüber. In diesem Raum, der durch eine Vielzahl von Großschutzgebieten geprägt ist, gilt es in erster Linie der Gefahr einer unkontrollierten Ausuferung des Siedlungskörpers der Metropole und einem Verkehrsinfarkt entgegen zu wirken. Der Begriff Regionalpark (RP) wurde in Anlehnung an bereits existierende RPs im Bundesgebiet gewählt und stellt **keine neue Schutzgebietskategorie** dar, so dass hier auch in Zukunft eine den landesplanerischen Zielsetzungen entsprechende Siedlungs- und Gewerbeentwicklung möglich ist. Die Größe der RPs ist unterschiedlich, so umfasst beispielsweise der RP Müggel-Spree-Park auf einer Fläche von 550 qkm, 18 Brandenburger Kommunen und einen Berliner Stadtbezirk.

Es besteht die Gefahr, dass die Freiräume noch stärker als weiche Standortfaktoren dienen und von den Berlinern auf Grund ihrer Lagegunst und ihrer Funktion als Stadtperipherieraum als beliebte Naherholungsgebiete „überraunt“ werden. Gerade die stadtnahen Regionen sind für Tagesausflugsgäste prädestiniert, während das fernere Umland auf mehrtägige Besucher setzen kann. Die Stadt-Umland-Probleme werden im Metropolraum Berlin besonders deutlich.

Ferner besteht die Gefahr einer Wachstumstendenz und Siedlungsentwicklung in den suburbanen Raum (suburban zersiedeltes Gebiet), die im Konflikt mit einem nachhaltigen Freiraumschutz stehen.

## 6.2 Lösungsansatz

Berlin soll daher künftig von RPs kreisförmig umrahmt werden. Mit den RPs der Region wird die Grundidee verfolgt, dass eine Kooperation der Berliner Außenbezirke mit den Brandenburgischen Gemeinden zum Erhalt von Natur und Landschaft führt, gleichzeitig soll der Raum wirtschaftlich optimal genutzt werden. Der gemeinsame Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin sieht die Bildung einer Kette von sieben RPs und einem Naturpark rund um Berlin unter Einbeziehung von Flächen auf Berliner Stadtgebiet vor: **Krämer Forst, Döberitzer Heide, Potsdamer Havelseen, Teltow-Park, Flutgrabenaue, Naturpark Barnim, Barnimer Feldmark, Müggel-Spree-Park.**

- Im gemeinsamen **Landesentwicklungsprogramm** der Länder Berlin und Brandenburg heißt es in § 15 Abs. 3 (Siedlungsraum und Freiraum) „Für den Gesamt- raum ist ein vernetztes System ökologisch bedeutsamer Freiräume zu schaffen. Im engeren Verflechtungsraum ist unter Einbeziehung von Flächen des Berliner Stadtgebietes ein Grüngürtel durch eine Kette von RPs zu entwickeln“. Hierbei ist wichtig, dass die einzelnen Landschaftsbestandteile miteinander in Verbindung stehen, damit ein Austausch und eine Vernetzung stattfinden kann.
- Lokale Wirtschaftspotenziale sollen durch gemeinsame Vermarktung lokaler Pro- dukte und durch Direktvermarktung (regionale Wirtschaftskreisläufe) sowie durch neue Naherholungsangebote gefördert werden.
- Die Erarbeitung ökologischer Ausgleichs- und Naherholungsräume für die Bewoh- ner der Region mit der gezielten Lenkung der Tourismusströme durch Vernetzung von touristischen Wegesystemen und Angeboten wird angestrebt, wobei die Er- weiterung der touristischen Infrastruktur in erster Linie durch ein engmaschiges Netz von Wander-, Reit- und Radwegen (v.a. im Einzugsbereich der Großsiedlun- gen) erfolgen soll. Durch die RPs sollen Ausflugsziele für die Großstädter gebildet werden.
- Durch angepasste Dorfentwicklung sollen sowohl ortsnahe gewerbliche Arbeits- plätze ermöglicht werden, als auch v.a. Arbeitsplätze im Infrastruktur- und Dienst- leistungsbereich geschaffen werden. Strategien zur Aktivierung der endogenen Potenziale sollen entwickelt werden.
- Insgesamt sollen die Qualität der Landschaft als auch die von Siedlungen, von Infrastrukturen und wirtschaftlichen Potenzialen und die Sicherung des Freiraumes im Sinne der Parkidee realisiert werden, d.h. die sozialen und wirtschaftlichen Be- dürfnisse der ansässigen Bevölkerung sollen im Zusammenhang mit ihrer eigenen Siedlungsentwicklung gesichert werden, wozu auch eine ökologisch verträgliche

Landwirtschaft zählt. Ferner soll eine abgestimmte und integrierte Entwicklung von Ökologie, Wirtschaft und Naherholung in den stadtnahen Landschaftsräumen geschaffen werden. Die einzelnen RPs sind vielfältige Gefüge aus kulturgeprägten und naturnahen Landschaftsräumen, in denen sich die dörfliche Struktur noch erhalten hat. Jeder RP soll in diesem Sinne seine eigene Identität entwickeln.

- Durch die Nähe zu den Siedlungsgebieten und Bahnstationen kann die Erreichbarkeit auch ohne Kfz-Nutzung gesichert werden und noch verbessert werden. Daher sind räumliche Zuordnungen und Verknüpfungen mit den Siedlungsgebieten unabdingbar.
- In die RPs sind Vorranggebiete für den Naturschutz und Biotopverbund mit eingelagert.
- Die Handlungsschwerpunkte der RPs werden als freizeitorientierte Agrarkulturlandschaft entwickelt, wo nicht allein die agrarische Produktionsfunktion von Bedeutung ist, sondern auf Grund der zu stärkenden Eigenart der Kulturlandschaft eine intakte Erholungslandschaft entsteht.

### 6.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

- Im engeren Verflechtungsraum von Berlin sind erste Umsetzungskonzepte zu RPs mit verschiedenen Organisationsformen entstanden (Arbeitsgemeinschaft, Förderverein, Zweckverband).
- Die RPs sind im Landesentwicklungsplan als „Entwicklungsraum Regionalpark“ zeichnerisch festgelegt. Die textlichen Festlegungen zu den RPs sind als abwägungspflichtige Grundsätze dargestellt, die bei Planungsentscheidungen nachgeordneter Planungsträger sowie der berührten Fachplanungsträger in die Abwägung einzustellen sind und damit nachweislich Berücksichtigung finden. Auf Grund der beschriebenen Strukturen und der Bewahrung der Einzigartigkeit der einzelnen RPs existieren keine übergeordneten Landesverordnungen, die die Umsetzung leiten. Vielmehr sind im LEP Suchräume dargestellt, deren vorläufige äußere Abgrenzung nicht weiter als 15 km von der Grenze der zusammenhängenden Berliner Bebauung in den Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes reicht, in dem die Kernbereiche der Regionalparkentwicklung liegen sollen.
- Die Regionalparkentwicklung wird v.a. durch das zielgerichtete Zusammenwirken der vielfältigen gesellschaftlichen Kräfte „vor Ort“ verwirklicht. Sie ist als Planung „von unten“ angelegt. Zur Realisierung der RPs ist sowohl die kommunalpolitische Verankerung und die Mitarbeit zahlreicher öffentlicher und privater Institutionen notwendig als auch die Unterstützung durch die Öffentlichkeit. Die Kooperationsformen, die institutionelle Verankerung, die Trägerformen, die Finanzierung sowie die koordinierten Umsetzungsstrategien sind nicht einheitlich, sondern jeweils sehr unterschiedlich. Raumwirksame Maßnahmen werden interkommunal entwickelt.
- Die Entwicklungs- bzw. Schutzaufgaben der RPs werden unter Berücksichtigung der **Landschaftsrahmenpläne und der agrarstrukturellen Vorplanungen** sowie der **forstlichen Rahmenplanung** auf den nachfolgenden Planungsstufen konkre-

tisiert. **Bei den RPs ist die Entwicklung ökologisch wirksamer Freiraumverbundsysteme besonders zu berücksichtigen.**

- Erste Realisierungskonzepte sollen auf den Hochflächen des Barnim und des Teltow sowie der Nauener Platte (Döberitzer Heide) erarbeitet und schrittweise umgesetzt werden. Diese drei RPs stellen einen Handlungsschwerpunkt der zukünftigen Regional- und Landesentwicklung dar.
- **Kompensationsmaßnahmen**, auch aus angrenzenden Gebieten, sind als wichtiges Potenzial für Landschaftserhalt und -aufbau im RP zu nutzen. Hierbei sind Eingriffe in Natur und Landschaft innerhalb des RPs vollständig zu kompensieren. Auch Ersatzmaßnahmen für Eingriffe, die außerhalb der RPs verursacht werden, können in diesen zum Landschaftsaufbau eingesetzt werden. Durch das Müggel-Spree-Renaturierungskonzept konnte im Zuge der naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen für den Bau eines Handels- und Logistikzentrums die Renaturierung eines Teilstückes der Spreeniederung durchgeführt werden.
- Vernahtung der Siedlungsgebiete mit der stadtnahen Kulturlandschaft über Grünzüge und Wegeverbindungen, d.h. Entwicklung einer durchgängigen übergeordneten Grünverbindung, d.h. Aufwertung als Naherholungslandschaft (Fahrradlandschaft) in direkter Zuordnung zu den Siedlungsgebieten.
- Durch Schaffung eines engmaschigen Wander-, Rad- und Reitwegenetzes und touristischen Leitsystems zur Verbindung der Ausflugsziele untereinander und mit den ÖPNV-Haltestellen sollen touristische Potenziale für die Naherholung geschaffen werden (Schaffung von gekennzeichneten Radtouren zur Verbindung der Ausflugsziele untereinander und mit den ÖPNV-Haltestellen).
- Entwicklung und Gestaltung des Müggel-Spree-Rundweges (140 km langer Fuß- und Radweg mit 31 durch den Weg verbundenen Stationen), der erstmalig alle bestehenden Wanderwegenetze der Region miteinander verbindet, damit ist ein lückenlose Verbindung mit den anderen Teilgebieten des RPs gewährleistet.
- Für den RP Barnim wurde ein Fahrrad-Leitsystem entwickelt. Es soll als Muster für die Radwegekonzeption der anderen RPs dienen.
- Schaffung von Park&Bike-Plätzen als Ein- und Ausstiege in der Landschaft.
- Vermeidung einer Zersiedlung der Landschaft, die Entwicklung des Standortfaktors Wohnqualität (Wohnen im RP als Qualitätsmerkmal). Die unzersiedelten Landschaftsräume werden als ökologische Ausgleichsräume bewahrt.
- Kernbereiche des Natur-/Artenschutzes bleiben geschützt (Regionalplan Oberland-Spree).
- Renaturierung und Sanierung von Gewässern, Wiederherstellung und Neupflanzung von Alleen, Gehölzpflanzungen an Weg- und Feldrändern.
- Erhaltung der verkehrlich und touristisch bedeutsamen Überlandstraßenbahnen (Schöneiche-Rüdersdorf und Woltersdorf) und die Gestaltung des S- und Regionalbahnumfeldes (Erkner, Fangschleuse, Hangelsberg, Fürstenwalde).

- Die Umsetzung erfolgt im RP Müggel-Spree mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM), das beim Auen- und Gewässerschutzverein Müggelspree e.V. angesiedelt ist.
- Die Anschubfinanzierung ist durch ABM gesichert, mittelfristig werden auch die Kommunen in die Finanzierung eingebunden, da insbesondere die Gewährung von Fördergeldern einen kommunalen Eigenanteil voraussetzt. Ferner wird nach Sponsoren gesucht.
- Der RP wird durch interkommunale Zusammenarbeit konkretisiert und erfährt somit auf kommunaler Ebene seinen Verbindlichkeitsgrad unter Berücksichtigung der Landschaftsrahmenpläne und der agrarstrukturellen Vorplanungen sowie der forstlichen Rahmenplanung.

#### **6.4 Bewertung**

- Positiver Planungsansatz: Die Regionalparkentwicklung soll durch das aktive Zusammenarbeiten „vor Ort“ verwirklicht werden. Sie ist als Planung „von unten“ angelegt, was die Eigeninitiative zahlreicher öffentlicher und privater Institutionen als auch die Unterstützung durch die Öffentlichkeit (integrativer Ansatz) erfordert.
- Die räumliche Abgrenzung der RPs hat sich nicht an Verwaltungsgrenzen orientiert (beim RP Müggel-Spree-Park sind 18 Brandenburger Kommunen und ein Berliner Stadtbezirk involviert), sondern am Landschaftsraum.
- Ein insgesamt fein verzweigtes Netz von Wander-, Rad-, Wasserwander- und Reitwegen ermöglicht eine bessere Kanalisation und Lenkung der Touristen.
- Mit der Schaffung von Angeboten für die landschaftsbezogene Erholung kann der Nutzungsdruck auf andere, ökologisch empfindliche Räume reduziert werden.
- Vorteil: Der Großraum Berlin ist durch ein weit reichendes S-Bahnnetz verknüpft. Die S-Bahn bildet die optimale Netzstruktur zur umweltgerechten Erschließung der RPs.
- Planungsrechtlich positiv bewertet werden die aus Umweltgesichtspunkten relevanten Kompensationsmaßnahmen. Eingriffe in Natur und Landschaft sind innerhalb des RPs vollständig zu kompensieren.
- Die RPs Berlin-Brandenburg dienen v.a. der Naherholung. Gerade die stadtnahen Regionen sind für Tagesausflugsgäste geeignet. Es besteht die Gefahr, dass die Stadtperipherieräume noch stärker von den Berlinern auf Grund ihrer Lagegunst und ihrer Funktion „überrannt“ werden, was auch zu einem erhöhten Pkw-Aufkommen führt.
- Zu bemängeln ist das Fehlen eines spezifischen Zonierungskonzeptes, welches den Naturschutzansprüchen und den Erholungsfunktionen gerecht wird.
- Die Finanzierung ist nur bedingt durch staatliche Förderung gewährleistet. Es muss daher für alle RPs ein Trägerkonzept erarbeitet werden, was dessen Umsetzung erschwert.

## 6.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothese Nr. 8 geht davon aus, dass die Umsetzungsebene der Belange der Erholungsvorsorge die Bauleitplanung darstellt, wobei sich eine umweltgerechte Erholungsvorsorge nicht an den verwaltungsräumlichen Grenzen der Kommunen und Kreise orientieren kann. Zwar wird die Umsetzung der Regionalparkkonzepte letztendlich durch die Kommunen im Zuge ihrer Planungshoheit durchgeführt, dennoch liegt die Basis in einer zunehmenden regionalen Kooperationsform der Berliner Außenbezirke mit den Brandenburgischen Gemeinden, um den Erhalt von Natur und Landschaft durch ein Vernetzungssystem ökologisch bedeutsamer Freiräume und Landschaftsbestandteile effektiver zu gestalten. Der Landesentwicklungsplan benennt aus übergeordneter Sichtweise die umfassenden Ziele und Maßnahmen der umweltverträglichen Erholungsvorsorge. Er kann auf Grund des Planungsmaßstabes eine räumliche Gesamtentwicklung steuern und sich dabei an naturräumlichen Grenzen orientieren. Dieser übergeordnete Ansatz wird bei der Realisierung der Regionalparks und der raumwirksamen Projekte aufgegriffen, indem ein Planungsschwerpunkt in der interkommunalen Zusammenarbeit liegt, so dass eine Zusammenarbeit von 19 Kommunen bei der Verwirklichung des Müggel-Spree-Parks zu verzeichnen war. In diesem Zusammenhang ist auch die räumliche Erweiterung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf einen „überkommunalen“ Maßstab einzubinden, die somit abgestimmt mit anderen Kommunen nicht mehr im luftleeren Raum stehen sollen, sondern nutzbringend in die Regionalparkkonzeption eingebunden werden.

Der Lösungsansatz der Regionalparkkonzeption soll nicht an den administrativen Grenzen der Kommunen scheitern, vielmehr sind grenzüberschreitende Konzepte geeignet, die Landschaftsräume in Sinne einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge zu vernetzen. Daher wird der Hypothese Nr. 8 zugestimmt.

Die Hypothese Nr. 24 gibt vor, dass auf die Kommunen stärkerer Einfluss ausgeübt werden sollte, weil diese letztendlich für die Bodennutzung verantwortlich sind. Die Regionalparkkonzeption veranschaulicht, dass rechtlicher Einfluss auf die Planungshoheit der Kommunen nur insofern ausgeübt werden kann, als dass die planungsrechtliche Verankerung der Regionalparks in den übergeordneten Planwerken (Landesentwicklungsplan) auf der Ebene nachgeordneter Planungsträger zu abwägungspflichtigen Grundsätzen führt und damit Berücksichtigung auf kommunaler Ebene findet, was die Gestaltungsfreiheit der Gemeinde faktisch allerdings kaum einschränkt. Insofern müssen weitere Ansätze hervorgebracht werden, die die Einflussnahme auf die kommunale Planungshoheit erweitern.

In diesem Zusammenhang ist auch die Hypothese Nr. 26 zu bestätigen, dass über eine Veränderung der verfahrensrechtlichen Normen, also der Beteiligungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung, versucht werden kann, die Erholungsvorsorge bzw. den Umweltbelangen mehr Geltung zu verschaffen. Ferner wird eine Stärkung kooperativer Elemente als erforderlich angesehen. Diesbezüglich hat sich als erfolgreicher Lösungsansatz in der Beispielregion der kommunikationsorientierte Handlungsansatz erwiesen, der die Einflussnahme in die kommunalen Planungsentscheidungen über integrative Kooperationsformen erwirkt. Die je nach Regionalpark variierende Kooperationsform und institutionelle Verankerung erfordert neben der Beteiligung der jeweiligen Kommunen v.a. das Engagement öffentlicher und privater Institutionen und auch die Unterstützung durch die Öffentlichkeit.

In der Beispielregion besteht der Handlungsschwerpunkt in der Nutzung des Naturraumes als freizeitorientierte Agrarkulturlandschaft. Diese soll in erster Linie durch naturnahe ruhige Erholungsformen genutzt werden. Die engmaschige Vernetzung der touristischen Wander-, Rad- und Reitwegenetze führt zu einer gezielten Lenkung der Erholungsströme innerhalb der Kulturlandschaft, die somit systematisch der Erholungsfunktion zugeführt wird. Die Einbindung der Landwirtschaft in die Regionalparkrouten ist als ein integrativer Bestandteil zu werten, wobei dem Erholungswert ein höher Stellenwert innerhalb der Regionalparks zukommt. Das Planbeispiel belegt, dass die Eigenart der Kulturlandschaft als grundlegendes Fundament die Entstehung einer naturnahen Erholungslandschaft ermöglicht. Daher wird die Hypothese Nr. 12 bestätigt.

## **6.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- § 9 Abs. 6 ROG (Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden) stärker auf die interkommunale Naturschutzplanung ausdehnen.
- Entwicklungsplanung mit naturräumlichen Grenzen abstimmen, Ausweitung grenzüberschreitender Abstimmung auch auf informelle Planung.
- Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) in (Nah-)Erholungsgebieten umsetzen.
- Verschiedene raumbedeutsame Nutzungsformen (Natur-Erholung-Wirtschaft) in einer Raumeinheit integrieren und Synergieeffekte nutzen.

## 7. Planbeispiel: Landschaftsverträgliche Sportnutzung im Kreis Düren, insbesondere Klettersport (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 5 - Nr. 7 - Nr. 8 - Nr. 9 - Nr. 10
Lösungsansatz:	Integrierender Rahmenplan (Informelle Planung) und Touristische Rahmenplanung
Ausgewertete Unterlagen:	<i>Viebahn &amp; Sell Landschaftsplanung</i> (1997): Rahmenplan landschaftsverträgliche Freizeit- und Erholungsnutzung mittleres Rurtal-Kreis Düren. Hattingen. <i>Tourismusbüro Kreisel/Bürogemeinschaft AIXPLAN</i> (1997): Rahmenplan Naturverträgliche Freizeitnutzung im Mittleren Rurtal - Perspektiven des Tourismus. Aachen.

### 7.1 Hintergrund

Das Rurtal, im Naturpark Nordeifel gelegen, ist ein in Nordrhein-Westfalen **landesweit bedeutsames Naherholungsgebiet** mit vielfältigem Nutzungsmix. Seit den 60er Jahren wurde auf regionalplanerischer Ebene die gezielte Erschließung des Gebietes und Ausweitung seiner Erholungsfunktion betrieben. Quellgebiete der Erholung sind insbesondere die Verdichtungsräume an Rhein und Ruhr, für bestimmte Aktivitäten (z.B. Klettern) reisen darüberhinaus auch zahlreiche Besucher aus dem benachbarten Ausland (Niederlande, Belgien) an.

Aus **bio- und geoökologischer Sicht** besitzt das mittlere Rurtal eine **hervorragende Bedeutung** mit einem nahezu idealtypischen Biotoptypenkomplex. Nahezu das gesamte Gebiet ist Bestandteil des Landschaftsschutzgebietes für den Kreis Düren. Die besondere Bedeutung des Gebietes für Freizeit- und Erholungsnutzungen einerseits und den Arten- und Biotopschutz andererseits bedingen eine Vielzahl aktueller örtlicher Konflikte zwischen Interessen des Naturschutzes und des Tourismus.

Auf planerischer Ebene haben Planungsaussagen des Naturparks sowie der Gebietsentwicklungsplanung zu einer Verschärfung der Situation geführt:

- Im Rahmen der Naturparkplanung wurden zwar die Talhänge größtenteils als Zonen für die stille Erholung ausgewiesen, nicht jedoch die Ruraue, was hier eine gezielte Intensiverschließung ermöglicht hat.

- Die durch die räumliche Gesamtplanung getroffenen Planungsaussagen haben ebenfalls nicht zur naturverträglichen Steuerung des Freizeitverhaltens beigetragen. Auf der Ebene der Regionalplanung liegt ein **Zielkonflikt** zwischen Naturschutz- und Erholungsfunktion vor, da die nicht zur Kernzone des Naturparkes erklärte Ruraue im Landesentwicklungsplan (LEP) vollständig als „Gebiete für den Schutz der Natur“ ausgewiesen ist.

**Flächendeckende Lösungsansätze durch die Landschaftsplanung fehlen weitgehend**, zumal im Kreis Düren bislang kein rechtskräftiger Landschaftsplan vorliegt (Landschaftsplan für die nördlichen zwei Drittel der Fläche im Entwurf). Somit fehlt für das mittlere Rurtal eine flächendeckenden Beschreibung der anzustrebenden ökologischen Planungsziele.

Andererseits liegen **für Teilflächen weit ausdifferenzierte Schutzregelungen** vor, die als Reaktion auf besondere Problemlagen entwickelt wurden. Die gesamte Ruraue sowie alle größeren Gruppen von Buntsandsteinfelsen sind als Naturschutzgebiete einstweilig per Verordnungen (für vier Jahre) sichergestellt. Die geltenden Regelungen sind Ergebnisse z.T. Jahre langer intensiver Diskussionen und Praxiserfahrungen zwischen den Interessengruppen.

Im Folgenden werden der Konflikt Erholung-Naturschutz im Rurtal und planerische Ansätze zu seiner Bewältigung am Beispiel des Klettersports näher erläutert.

Aus Sicht des Naturschutzes erfordert das Vorhandensein empfindlicher Biotoptypen und gefährdeter/störungsempfindlicher Arten - angesichts der bestehenden Gefährdung durch Freizeitnutzungen - die Entwicklung von Lösungsansätzen zur Vermeidung bzw. Entschärfung der Konflikte, dies umso mehr, als in einzelnen Bereichen bereits durch **Übernutzung** irreversible Schäden eingetreten sind. Besondere Schutzmaßnahmen sind auch deshalb erforderlich, weil die Buntsandsteinfelsen als natürliche Felsbildungen sowie teilweise die sie umgebenden Biotoptypen zu den nach § 62 LG gesetzlich geschützten Biotop gehören. Daher wurden im Rurtal für die Kletterfelsen **differenzierte Nutzungsregelungen** entwickelt. Diese reichen von ganzjährigen dauerhaften Sperrungen bis zu einer ganzjährigen Freigabe für eine kontingentierte Anzahl von Kletterern. Seitens der im Gebiet vertretenen Interessenverbände wurde Zufriedenheit mit den Regelungen an den offenen Felsen geäußert. Jedoch kann die Akzeptanz dieser Regelungen noch nicht durchgehend als befriedigend eingestuft werden. Aus touristischer Sicht haben die Nutzungsregelungen und Sperrungen vielfach zu einer erheblichen **Einschränkung der Klettermöglichkeiten** geführt. Auch gilt die unzureichende Verteilung der Gruppen, die sich zurzeit noch an einigen Felsen konzentrieren, als problematisch.

## 7.2 Lösungsansatz

Vor dem Hintergrund der o.g. Problemlage und der heterogenen Planungssituation wurden als Lösungsansatz **zwei Rahmenpläne zur landschaftsverträglichen Freizeit- und Erholungsnutzung** (Viebahn/Sell 1997 aus landschaftsplanerischer Sicht) bzw. zur naturverträglichen Freizeitnutzung im mittleren Rurtal (Kreisel 1997 als Perspektiven des Tourismus) entwickelt, die einander inhaltlich ergänzen.

Der Rahmenplan von Viebahn/Sell (1997) greift die vorhandenen (heterogenen) Lösungsansätze auf und führt sie auf übergeordneter Ebene zusammen. Er besitzt damit integrierenden, redaktionellen Charakter. Zielsetzung ist ein landschaftsverträgliches Miteinander von Naturschutz und Freizeitnutzung (vorrangig naturorientierte, nicht vom Sportcharakter dominierte Nutzung).

Dementsprechend beinhaltet das Gutachten in seinem Analyse- und Bewertungsteil Übersichten zu empfindlichen Biotoptypen und Arten sowie über die Erschließung und Konfliktdichte (durch die erholungsrelevante Infrastruktur und landschaftlichen Strukturen). In einer ersten Stufe der Planung werden flächendeckend **Planungsziele bzw. Zielzustände für die einzelnen Raumeinheiten** entwickelt, darauf aufbauend die dorthin führenden Planungswege und Einzelmaßnahmen formuliert und örtlich zugeordnet. Hierdurch entstehen für das gesamte Planungsgebiet flächendeckende Planungsaussagen mit vergleichbarer Aussagedichte.

**Qualitative Ziele („Entwicklungsziele“)** beschreiben die für einzelne Raumeinheiten charakteristischen Interessenlagen von Naturschutz und Tourismus. Einzelne Leitbilderäume werden primär nach naturräumlichen Kriterien abgegrenzt, mit denen typischerweise bestimmte Erholungsnutzungen kombiniert sind. Für diese werden jeweils Leitbilder für Biotopentwicklung und Erholung formuliert, eine Themenauswahl für das Naturerlebnis vorgenommen sowie die Zonierung dargestellt.

Das Leitbild für die Erholung berücksichtigt die Empfindlichkeit von Arten und Biotopen und stimmt Nutzungsarten und -intensitäten hierauf ab (im Einzelnen: Vorschläge für die landschaftsverträgliche Regelung von landschaftsgebundener Extensiverholung, Freizeit- und Erholungsanlagen und Landschaftsgebundene Intensiverholung/Sportausübung). Als Ergebnis der örtlichen Abwägung und Abstufung der jeweiligen Nutzungsintensitäten gegeneinander finden **quantitative Ziele** ihren Niederschlag in einer **Zonierung** des Gebietes. Diese trägt der Tatsache Rechnung, dass auf Grund der intensiven Freizeitnutzung im gesamten Planungsgebiet eine hohe ökologische Empfindlichkeit fast stets auch von einer hohen aktuellen oder latenten Konfliktbelastung

getroffen wird und soll die **Nutzungsart und -intensität** planerisch **auf ein natur- und landschaftsverträgliches Maß reduzieren**.

Für die einzelnen Zonen gelten folgende Nutzungsziele:

- **Schongebiete:** Gebiete mit höchster Priorität für den Naturschutz; keine Nutzung der Buntsandsteinfelsen; in bestehenden NSG geltende Regularien werden vom Rahmenplan übernommen; Status: NSG.
- **Ruhegebiete:** hohe Priorität für den Arten- und Biotopschutz; traditionelle Kletteraktivität wird als fester Bestandteil der Freizeitnutzung des mittleren Rurtals angesehen (überregionale/soziokulturelle Bedeutung und vorhandene z.T. irreversible Auswirkungen auf einzelne Felskomplexe); ökologisch reglementierte Kletternutzung an punktuellen, ausgewählten Einzelfelskomplexen; Status: NSG.
- **Waldschutzgebiete:** auf großen Flächen höchste Priorität für den Arten- und Biotopschutz; großflächig fußläufige Wegenutzung; Status: NSG nach Landesentwicklungsplan.
- **Erholungsgebiete:** auf großen Flächen hohe Priorität für Landschaftsschutz; Status: LSG.
- **Siedlungsgebiete/Infrastrukturzone.**

In dem Gutachten von *Kreisel* werden hierzu ergänzend entwickelt:

- Vorschläge und Strategien für eine **naturverträgliche Gestaltung** des touristischen Angebotes und
- Ansätze zur **Verbesserung der Kommunikation** zwischen Naturschutz und (Freizeit-)Nutzern.

Mit modellhaften Lösungen und öffentlichkeitswirksamen Projekten soll der Trend zu Umweltqualität und naturorientiertem Urlaub genutzt werden. In dem zu entwickelnden regionaltypischen Qualitätsangebot sollen die vorhandenen störungsempfindlichen Biotope und Arten nicht als Begründung für Restriktionserfordernisse dienen, sondern die Schutzwürdigkeit als Qualitätsmerkmal vermittelt werden.

Für die einzelnen Freizeitaktivitäten wird eine Strategie zu deren weiterer Entwicklung vorgeschlagen. Diese basiert auf einer Darstellung der Ausgangssituation und einer Diskussion der Konsequenzen der Sperrungen. Für das Klettern werden folgende Vorschläge entwickelt:

- Überprüfung, ob einzelne Routen in den unteren und hohen Schwierigkeitsgraden wieder geöffnet werden können (Zonierung in einzelnen gesperrten Felsbereichen),

- Besucherlenkung (Informationstafeln, einheitliche Wegemarkierung, Rückbau nicht markierter Wege, Kletterbroschüre),
- Informationszentrum,
- Künstlicher Klettergarten mit touristischen Angeboten,
- Entwicklung eines qualifizierten Angebotes an Kletterkursen und Schulungen für Kletterausbilder.

Unter dem Begriff „Landschaftsinterpretation“ werden Aktivitäten und Medien dargestellt, die dazu beitragen, dem Besucher die Charakteristika einer Landschaft näher zu bringen, sie zu verstehen und zu genießen. Bestimmte für das Rurtal relevante Themen sollen dem Besucher ansprechend und verständlich vermittelt werden.

### 7.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Die Gutachten entwickeln **Handlungserfordernisse** aus Sicht des Naturschutzes sowie Ansätze zu einer auf Verbesserung der Kommunikation basierenden **Harmonisierung von Naturschutzanforderungen und Nutzerinteressen**. Als informelle Planungen besitzen die Lösungsansätze zunächst lediglich unverbindlichen Charakter. Die Zonierung orientiert sich an den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Landschaftsrechts, schließt aber Regelungen auf privatrechtlicher oder freiwilliger Basis nicht aus.

Mit Ablauf der einstweiligen Sicherstellung der Kletterfelsen werden für eine dauerhafte verbindliche Sicherung erneut **naturschutzrechtliche Maßnahmen** erforderlich. Das Leitbild Erholung kann hierzu als Grundlage herangezogen werden bei der Festsetzung von Schutzgebieten durch den Landschaftsplan bzw. durch Schutzausweisung per ordnungsbehördlicher Verfügung.

Parallel dazu formuliert das Gutachten von *Kreisel* Diskussionsbedarf aus touristischer Sicht und entwickelt weiterführende Lösungsansätze, deren **Umsetzung überwiegend außerhalb der Trägerschaft der Naturschutz- oder anderer öffentlicher Verwaltung** vorstellbar ist (Beteiligung Biologischer Stationen, örtlicher Verbände und Vereine, Schulen, evtl. private Initiativen), die aber eine einheitliche Koordination erfordern. Es wird vorgeschlagen, dass die Biologische Station im Gebiet in Zukunft zentrale Funktionen im Zusammenwirken von Naturschutz und Tourismus wahrnehmen soll. Die thematischen Schwerpunkte der Aktivitäten sollen auf den für das Rurtal besonders relevanten Bereichen „Fluss“ und „Buntsandsteinfelsen“ liegen.

## 7.4 Bewertung

Die Situation im Rurtal verdeutlicht, dass die **Möglichkeiten des flächenhaften Naturschutzes** für die Erholungsvorsorge bislang nicht hinreichend Wirkung gezeigt haben. Zwar ist das Gebiet, mit Ausnahme der bestehenden Naturschutzgebiete, nahezu flächendeckend als LSG ausgewiesen, hiervon wurde jedoch beispielsweise die Campingproblematik in der Ruraue nicht berührt. Als problematisch erweisen sich hier insbesondere Rechtspositionen, die bereits vor der Schutzausweisung bestanden.

Die vorhandenen Rahmenpläne präzisieren die Nutzungsanforderungen aus ökologischer wie aus touristischer Sicht und schaffen aus ihrer jeweiligen Perspektive heraus wesentliche **Grundlagen für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche** im Rahmen weiterer Planungs- und Umsetzungsschritte. Hierzu zählen u.a. die Zonierung des Gebietes mit definierten Nutzungszielen (Naturschutz/Erholung) für die einzelnen Zonen und entsprechenden Nutzungsregelungen sowie Lenkung und Steuerung von Erholungsnutzungen.

Das aus Sicht der Freizeitnutzungen entwickelte **Konzept der Landschaftsinterpretation** ist als beispielhaft zu werten. Es verknüpft Freizeitaktivitäten und Naturerleben miteinander und zielt darauf ab, Verständnis für bestimmte Verhaltensregelungen und eine verbesserte Wertschätzung von Natur und Landschaft zu entwickeln. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Freizeitnutzungen erscheint dieser **kommunikationsorientierte Ansatz Erfolg versprechend**, da er von den Nutzungsinteressen ausgeht und nicht Ver- und Gebote in den Vordergrund rückt, sondern Verständnis für notwendige Einschränkungen zu wecken sucht und interessante Alternativen schafft. Die weiterhin erforderliche Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente restriktiven Charakters rückt damit für die Erholungssuchenden in den Hintergrund, wodurch eine landschaftsverträgliche Gestaltung von Freizeitaktivitäten eher unterstützt wird, da sich **Verbote oft kontraproduktiv** auswirken.

Die Problemlage im Rurtal zeigt, dass gerade bei starkem Erholungsdruck Konflikte oft einer **kurzfristigen Lösung** bedürfen, damit die erholungsrelevanten Potenziale einer Landschaft (Naturausstattung, Vielfalt, Eigenart und Schönheit) nicht beeinträchtigt werden. Die verbindliche Landschaftsplanung mit ihren umfangreichen Beteiligungs- und Abstimmungserfordernissen und dadurch bedingten **langen Planungszeiträumen** wird diesen Anforderungen oft nicht gerecht.

Positiv ist daher zu beurteilen, dass versucht wurde, durch informelle Planungen Planungsdefizite aufzufangen, die durch die Schwerfälligkeit formeller Planungsinstrumente (hier insbesondere Landschaftsplanung) bedingt sind.

Kritisch beurteilt wird die Unverbindlichkeit der vorliegenden Pläne (informelle Planung) sowie ihr Konzeptcharakter, deren Tragfähigkeit und Überzeugungskraft sich im Laufe der weiteren Planung und Umsetzung noch bewähren muss. Auch für die Umsetzungsebene (Projektmanagement, verantwortliche Akteure u.a.) liegen eher unverbindliche Vorstellungen vor, so dass sich hier zunächst die beteiligten Behörden, Vereine und Verbände und andere Institutionen als kooperationswillig und -fähig erweisen müssen.

## **7.5 Hypothesenprüfung**

Am Planbeispiel Rurtal wird deutlich, dass räumliche Planungsinstrumente zur Steuerung des Freizeitverhaltens mangels Anwendung keine Wirkung entfalten können (Landschaftsplanung); durch fehlende Konfliktbewältigung auf der Ebene der Regionalplanung kontraproduktive Entwicklungen gefördert (Intensiverschließung der Rurraue); den Anforderungen von Freizeitaktivitäten nicht genügend Rechnung getragen und so restriktive Regelungen nicht in erforderlichem Maße durch die Erholungssuchenden akzeptiert und berücksichtigt werden (Naturschutzverordnungen).

Diese Defizite im Bereich der räumlichen Planung haben hier die Entwicklung weiterer Ansätze gefördert, die eine Strategie für die Berücksichtigung von Nutzeranforderungen und Naturschutzerfordernissen beinhalten. Mit Mitteln der Besucherlenkung, Information und Öffentlichkeitsarbeit wird ein verträgliches Miteinander der beiden Sektoren angestrebt. Hiermit ist die Hypothese Nr. 1 bestätigt, dass räumliche Planung nur bedingt ein geeigneter Ansatz zur Steuerung des Freizeitverhaltens sein kann und von anderen Ansätzen flankiert werden muss.

Die Problemlage im Rurtal verdeutlicht, dass

- die hohe Attraktivität eines Gebietes für die Erholungsnutzung, durch Strukturreichtum und landschaftliche Vielfalt bedingt, und eine besondere Bedeutung für den Naturschutz (zumindest einzelner Strukturen; hier: Buntsandsteinfelsen, Gewässer) sich häufig überlagern.
- aus ökologischen Gründen eine gleichzeitige Nutzung einzelner Strukturen für Naturschutz und Freizeitnutzung in einzelnen Fällen nicht miteinander vereinbar ist (z.B. im Bereich von Brutplätzen störepfindlicher Arten: Uhu, Wanderfalke).

- Strukturreichtum und landschaftliche Vielfalt eine Vielzahl unterschiedlicher Freizeitnutzungen begünstigen, die sich jedoch häufig gegenseitig stören.

Die für das Rurtal vorgelegten Lösungsansätze (Zonierung, Lenkung, Landschaftsinterpretation, Öffentlichkeitsarbeit) streben eine Harmonisierung der Nutzungsinteressen an. Durch eine Entflechtung konfligierender Nutzungen, die Verbesserung der Akzeptanz für erforderliche Einschränkungen sowie die Förderung des Problembewusstseins bei den einzelnen Nutzergruppen und Verhaltensänderungen werden die Voraussetzung für eine dauerhafte und nachhaltige Nutzbarkeit des Gebietes für Naturschutz und Erholung geschaffen. Hiermit ist die Hypothese Nr. 2 bestätigt, dass Ansätze für eine Harmonisierung von Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt in für beide Nutzungen attraktive Räume entwickelt werden müssen.

Sofern die Landschaftsplanung den Anspruch erhebt, eine „sektorale Fachplanung für freiraumbezogene Erholung“ zu sein, müsste sie gerade in Gebieten wie dem mittleren Rurtal den besonderen Handlungsbedarf (intensive Erholungsnutzung, hohe Konfliktdichte) aufgreifen und planerisch tätig werden. Weder der Gebietsentwicklungsplan in seiner Funktionen als Landschaftsrahmenplan, noch der Landschaftsplan werden dem Anspruch gerecht, „sektorale Planung für freiraumbezogene Erholung“ zu sein. Lösungsansätze wurden vielmehr im Rahmen ordnungsbehördlicher Maßnahmen (Schutzgebietsausweisungen mit entsprechenden Verordnungen) sowie informeller Planungen ergriffen: Fachgutachten zu einzelnen Problemschwerpunkten, Naturparkentwicklung (hier jedoch mit einem anderen Raumbezug). Die vorliegenden Rahmenplanungen wurden im Auftrag des Kreises Düren entwickelt, der gleichzeitig Träger der Landschaftsplanung ist. Dies bestätigt die Hypothese Nr. 5, dass die Landschaftsplanung dem o.g. Anspruch nicht gerecht werden kann. Ursächlich ist dies im vorliegenden Fall sowohl auf die Planungsinstrumente als auch auf die Behördenstrukturen zurückzuführen.

Das Beispiel Rurtal zeigt, dass bei einer vorhandenen hohen Intensität der Erholungsnutzung und dem damit verbundenen Problemdruck zumindest zur Erhaltung der Erholungslandschaft zunächst eine Konfliktlösung zwischen den einzelnen Freizeitnutzungen sowie zwischen diesen und dem Naturschutz Vorrang haben kann. Dies schließt - insbesondere im Hinblick auf eine umfassende Erhaltungs- und Entwicklungsstrategie - nicht aus, dass eine Auseinandersetzung mit Land- und Forstwirtschaft und deren Einbeziehung erforderlich ist. Angesichts der vorliegenden Situation ist die Hypothese Nr. 7 hier jedoch abzulehnen.

Die im Rahmen dieses Planbeispiels beleuchteten Aspekte (Konfliktregelung Naturschutz/Freizeitnutzungen im Erholungsgebiet selbst) sind i.d.R. nicht auf der Ebene der

Bauleitplanung umzusetzen, sondern erfordern vielmehr naturschutzrechtliche und informelle, kommunikationsorientierte Handlungsstrategien. Auf der Ebene der Bauleitplanung umsetzbare Aspekte betreffen vielmehr Verbesserungen der Lebensbedingungen und Freiraumversorgung in den Quellgebieten des Erholungsverkehrs, die in den Betrachtungsrahmen einer umweltgerechten Erholungsvorsorge einzubeziehen sind. Dies unterstützt die Hypothese Nr. 8, dass eine Orientierung an verwaltungsräumlichen Grenzen der Umsetzung einer umweltgerechten Erholungsvorsorge nicht gerecht wird.

Am Beispiel der Kletterproblematik wird deutlich, dass kurzfristige Lösungen auf Ebene der einzelnen Gebiete möglich sind. Unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Kletterrevieren bundesweit erschweren womöglich die Durchsetzung von Nutzungsbeschränkungen und Sperrungen im Einzelfall. Hier könnten landschaftsplanerische Zielvorstellungen auf Bundesebene sowohl naturschutzbezogen als auch nutzungsbezogen zur Vereinheitlichung von Regelungen und zur allgemeinen Förderung ihrer Akzeptanz beitragen. Dies bestätigt die Hypothese Nr. 9, dass landschaftsplanerische Zielvorstellungen auf Bundesebene hilfreich für die Setzung bundesweiter Standards sein würden.

Der für das Rurtal vorgelegte Rahmenplan - Perspektiven des Tourismus - trägt den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung. Er legt mit den Entwicklungsperspektiven für die einzelnen Freizeitnutzungen und der Landschaftsinterpretation ein Konzept vor, durch das wirksam jeder einzelne Erholungssuchende angesprochen und erreicht werden kann. Die Einbeziehung von Vereinen und Verbänden in die Umsetzung des Konzeptes ist vorgesehen, so dass diese auch weiterhin auf ihre organisierten Mitglieder Einfluss nehmen und darüberhinaus bei Individualsportlern für landschafts- und naturverträgliches Verhalten werben können. Anhand der vorgelegten Lösungsansätze lässt sich die Hypothese Nr. 10 bestätigen, dass die Konsequenzen des abnehmenden Organisationsgrades von Freizeitsportlern im Rahmen umweltverträglicher Erholungsvorsorge zu berücksichtigen sind.

## **7.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Im Rurtal ist es nicht gelungen, mit Hilfe der vorhandenen gesetzlich verankerten Planungsinstrumente unter ökologischen Aspekten nachhaltige Erholungsvorsorge zu betreiben. Dies liegt u.a. darin begründet, dass die in NRW verbindliche Landschaftsplanung sich in der Praxis oftmals als langwieriges und unflexibles Instrument erweist, wenig geeignet, auf neue Entwicklungen im Freizeitbereich kurzfristig zu reagieren. Auf

Landesebene sollte daher überlegt werden, ob insbesondere in stark frequentierten Erholungsgebieten mit entsprechenden Problemen beispielsweise durch einen „Fachbeitrag Erholung“ (vergleichbar etwa dem landwirtschaftlichen und dem ökologischen Fachbeitrag) bereits vor Inkrafttreten eines verbindlichen Landschaftsplanes praktikable Lösungsansätze entwickelt werden können. Ein solcher „Fachbeitrag“ sollte mindestens enthalten: eine Erfassung und Bewertung der aktuellen Erholungsnutzung, Potenziale aus Nutzersicht, notwendige Nutzungsregelungen unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte, gebietsbezogene Konzepte für umweltverträgliche Erholungsvorsorge und Ansätze für deren Umsetzung.

Die Akzeptanz von Schutzanordnungen setzt voraus, dass auch Nutzerinteressen entsprechend gewürdigt werden. Umweltverträgliche Erholungsvorsorge erfordert daher eine Berücksichtigung der für einzelne Aktivitäten erforderlichen Rahmenbedingungen. Ggf. sind hier auch im Rahmen der Landschaftsplanung für einzelne Aktivitäten Angebotsplanungen zu entwickeln. Für die wirksame Umsetzung von Nutzungsregelungen ist mindestens die Einbeziehung der organisierten Freizeitsportler eine unabdingbare Voraussetzung.

Gerade für Trendsportarten, die auf bestimmte Strukturen angewiesen (Klettern - Felsen) bzw. für die bestimmte Strukturen besonders attraktiv (Kanufahren - naturnahe Fließgewässer) sind, die unter ökologischen Gesichtspunkten jedoch eine hohe Empfindlichkeit gegenüber solchen Freizeitnutzungen aufweisen, sind einheitliche Konzepte auf Landes- bzw. Bundesebene erforderlich, damit es nicht zur räumlichen Verlagerung von Problemen kommt.

Im Rahmen einer umweltgerechten Erholungsvorsorge sollte zumindest in Erholungsgebieten mit regionaler/überregionaler Bedeutung die Landschaftsplanung vorrangig in Angriff genommen werden, insbesondere wenn diese gleichzeitig Naturpark sind und von diesem Status her eine besondere qualitative Ausrichtung vermuten lassen. Hier ist eine enge Verknüpfung von Naturparkplanung und Landschaftsplanung erforderlich. Zwar ist in NRW eine flächendeckende Landschaftsplanung gesetzlich vorgesehen, in der Praxis bestehen jedoch beträchtliche Planungsdefizite, die sich zu Lasten einer umweltgerechten Erholungsvorsorge auswirken.

Im Rahmen einer umweltgerechten Erholungsvorsorge haben die Instrumente des flächenhaften Naturschutzes ihre Bedeutung für den Grundschutz schutzwürdiger Gebiete. Dort, wo sie mit Einschränkungen bisher praktizierter Nutzungen einhergehen, oder diese ganz unterbinden, ist allerdings in der Umsetzung eine verstärkte Einbindung kommunikationsorientierter Handlungsansätze (Ranger, Landschaftsinterpretati-

on) erforderlich, um Nutzungsregelungen transparent zu machen und Verständnis für ihre Einhaltung zu wecken.

Gerade in Gebieten, in denen die naturräumliche Ausstattung ein besonderes Konfliktpotenzial zwischen Naturschutz und Erholung erwarten lässt, kann sich die Landschaftsplanung nicht lediglich auf den Schutz und die Entwicklung des Landschaftsbildes beschränken, sondern muss auch die Rahmenbedingungen für die Ausübung der im jeweiligen Gebiet relevanten Freizeitaktivitäten formulieren. Hierzu sind auch die Naturschutzgesetze um entsprechende Definitionen von Zielen und Aufgaben der Erholungsvorsorge zu erweitern.

Erholungsvorsorgebezogene Darstellungen in den Regionalplänen sind in die örtliche Landschaftsplanung zu übernehmen, soweit sie den Anforderungen der Nachhaltigkeit entsprechen. Anderenfalls sind sie gemäß den ökologisch begründeten Restriktionen (Arten- und Biotopschutz, Ressourcenschutz) der Landschaftsplanung im Gegenstromprinzip anzupassen.

## **8. Planbeispiel: Kanusport und Naturschutz (Nordrhein-Westfalen)**

Konfliktfeld:	Landschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 1 - Nr. 2 - Nr. 4 - Nr. 5 - Nr. 7 - Nr. 8 - Nr. 9 - Nr. 10
Lösungsansatz:	Landschaftszonierung in der Naturschutz- bzw. Erholungsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Ordnungsbehördliche Verordnung der Bezirksregierung Münster zur Ausweisung des Naturschutzgebietes Emsaue (1998), Sitzungsprotokolle des Arbeitskreises Kanusport und Naturschutz

### **8.1 Hintergrund**

Der Kanusport weist eine der höchsten Mitgliederzahlen im landschaftsbezogenen Wassersport auf, die Zahl der Wassersportler hat in den letzten Jahren in NRW sogar zugenommen. Dies muss v.a. unter dem Blickwinkel gesehen werden, dass der Organisationsgrad in dieser Sportart als gering einzustufen ist und er somit zur abnehmenden Steuerungsgröße in Vereinen und Verbänden wird. Für den Kanusport sind Gewässer unterhalb einer Breite von 10 m auf Grund der größeren landschaftlichen Anziehungskraft von Interesse, er benötigt daher für seine Ausübung auch intakte und möglichst naturnahe Gewässer. Das Konfliktpotenzial entsteht dann, wenn eine steigende Zahl an Erholungssuchenden und (Wasser-)Sportlern ein limitiertes oder sogar rückläufiges Naturpotenzial aufsucht. Konflikterschärfend kommt für NRW hinzu, dass gerade im dichtbevölkertsten Bundesland die Anzahl der attraktiven und nutzbaren Gewässer auf der einen Seite und die Zahl der Naturschutzgewässer auf der anderen Seite zu gering ist, so dass eine starke Konzentration der verschiedenartigen Nutzungsformen stattfindet. Die Notwendigkeit einer ressourcenschonenden Nutzung der Gewässer ist jedoch bei der zunehmenden Ausübung des Wassersports als Massensport immer dringlicher, es stellt sich die Frage nach neuen oder veränderten Steuerungspotenzialen.

### **8.2 Lösungsansatz**

Zur Konfliktreduzierung der kollidierenden Nutzungsinteressen stellt die Landschaftsplanung grundsätzlich eine Zonierung der Landschaft nach Empfindlichkeitsgrad und Schutzwürdigkeit durch ausfüllungsbedürftige Planungshilfen im Rahmen der abgestuften Naturschutz- bzw. Erholungsplanung bereit.

In den verschiedenen Raum- und Schutzkategorien sind differenzierte Lenkungsstrategien notwendig, die von der Nutzungsaufhebung in wichtigen Kernzonen über Nutzungsaufgaben in bedingt nutzbaren naturnahen Bereichen bis zu Nutzungsumlenkungen auf belastbarere Flächen reichen. Als Instrumentarium für eine effektive Flächenzonierung und eine differenzierte Befahrungsregelung stehen folgende räumliche, zeitliche und mengenmäßige Lenkungsmaßnahmen zur Verfügung: ganzjährige Totalspernung, Totalspernung während bestimmter Monate, Tageszeitenregelung, wasserstandsabhängige Befahrungsregelungen, mengenbezogene Kontingierung, Ein- und Aussatzstellen, Anlege- und Verweilverbot, Mindestabstände.

### 8.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Um die Erarbeitung eines ganzheitlichen Gesamtkonzeptes für die kanusportliche Nutzung der Gewässer in NRW und zur Entwicklung eines Beurteilungsrahmens zur Abwägung der kollidierenden Belange des Kanusports und des Naturschutzes zu gewährleisten, wurde 1992 der Arbeitskreis „Kanusport und Naturschutz“ bei der Landesanstalt für Ökologie (LÖBF) vom Umweltministerium gegründet. Der Arbeitskreis setzt sich aus Vertretern des Kanu-Verbandes, der Bezirksregierungen sowie der LÖBF zusammen, dem seit 1997 auch Vertreter der Naturschutzverbände angehören. Der Arbeitskreis beschäftigt sich v.a. mit geplanten Naturschutzgebietsausweisungen und geplanten Kanuregelungen. Dabei sollen die Ansprüche des Naturschutzes und der Kanusportnutzung frühzeitig aufeinander abgestimmt und landesweit koordiniert werden, um gemeinsame Lösungsmodelle zu erarbeiten.

**Naturschutzgebiet Ruraue:** Bezüglich des Kanufahrens auf der Rur im Naturschutzgebiet von Heimbach bis Obermaubach bestehen zeitliche Befristungen: in der Zeit vom 15.07.-30.09. darf die Rur von 9.00-19.00 Uhr befahren werden, während in der Zeit vom 01.10.-28.02. von 9.00-18.00 Uhr die Nutzung des Gewässern möglich ist, wenn ab Staubecken Heimbach mindestens 7 cbm Wasser je Sekunde abgelassen werden bzw. der Wasserstand an der Bruchsteinbrücke in Heimbach die grüne Pegelmarkierung erreicht. Um eine unkontrollierbare Befahrung der Rur zu verhindern, müssen alle Fahrten beim Kanu-Verband Nordrhein-Westfalen zuvor angemeldet worden sein. Hierbei muss neben der Anzahl der Boote und Personen auch angegeben werden, an welchem(n) Tag(en) die Fahrt(en) durchgeführt wird(werden). Die Gebühr für eine einmalige Befahrung der Rur zwischen Heimbach und Obermaubach staffelt sich nach Alter und Gruppengröße. Mitglieder des Deutschen Kanu-Verbandes ab 16 Jahre erhalten vom Kanu-Verband NRW einen Zuschuss in Höhe von 50% der Befahrungsgebühr. Nach der Anmeldung wird eine Kennzeichnungskarte ausgehändigt, die wäh-

rend der gesamten Fahrt deutlich sichtbar sein muss. Ungeübte Fahrer haben nur die Möglichkeit in Begleitung eines fachkundigen Gruppenleiters zu fahren, dessen Qualifikation zu benennen ist. In der Zeit vom 15.07.-31.10. dürfen maximal 100 Boote innerhalb der Woche und 120 Boote je Samstag, Sonntag oder Feiertag fahren. In der Zeit vom 01.11.-28.02. dürfen bis zu 72 Boote pro Tag fahren. Die Fahrten sind mit Ausnahme von kurzen Zwischenstopps ohne größere Unterbrechungen durchzuführen. Rastmöglichkeiten bestehen nur im Bereich der Anlegestellen. Die für die Rur gefundene Kontingentierung wird im Zuge eines Pacht- und Nutzungsvertrages vom Kanu-Verband organisiert und kontrolliert, wobei das aufwendige Genehmigungs- und Kontrollverfahren äußerst kostenintensiv ist.

Für das **Naturschutzgebiet Emsaue** gelten auf Grund der Naturschutzverordnung der Bezirksregierung Münster und der Festlegungen in den Landschaftsplänen der Kreise Steinfurt und Warendorf bzw. der kreisfreien Stadt Münster für das Kanufahren auf der Ems nachfolgende Regelungen: Das Betreten des Ufers ist nur an den ausgewiesenen Ein- und Ausstiegsstellen bzw. Rastplätzen zugelassen, während die Sandbänke grundsätzlich nicht betreten werden dürfen. Zwischen zwei aufeinander folgenden Ein- und Aussetzungsstellen sind nicht mehr als 100 Boote pro Tag erlaubt. Das Befahren in genau festgelegten ökologisch sensiblen Bereichen ist nur unter Berücksichtigung eines Kontingents von 50 Booten pro Tag erlaubt, wobei diese Bereiche zügig zu durchfahren sind. Das Naturschutzgebiet erfasst die Ems in 6 unterteilte Befahrungsabschnitte auf einer Streckenlänge von ca. 98 km. Vom 01.05.-31.10. eines Jahres ist an Wochenenden und Feiertagen eine Anmeldung vor Antritt der Kanufahrt erforderlich. Je Anmeldung und Verein bzw. Gruppe können nicht mehr als 15 Boote zugelassen werden.

Der Arbeitskreis für Kanusport und Naturschutz hat ebenfalls für den Kanusport auf der **Lippe** ein detailliertes Lösungsmodell entwickelt, das ein differenziertes Zonierungskonzept für Vereine und kommerzielle Anbieter enthält, die an bestimmten Gewässerabschnitten ein Kontingent an Booten zugesprochen bekommen.

#### **8.4 Bewertung**

- Zeitlich beschränkte Befahrensverbote, räumlich begrenzte Nutzungseinschränkungen oder gar generelle Nutzungsverbote sind zwar restriktive aber auch effektive Naturschutzmaßnahmen.
- Die Art der Flächenzonierung wird zwar zunehmend diskutiert, ist aber bisher wenig realisiert worden. Dennoch stellt die fachgerechte Aufteilung in Nutzungs- und Schutzräume sowie die Entwicklung landschaftsverträglicher Erholungs- und

Sportmöglichkeiten in Räumen mit unterschiedlicher ökologischer Belastbarkeit ein sinnvolles Lösungskonzept für die Zukunft dar.

- Die zeichnerischen Festsetzungen zum Naturschutzgebiet „Emsaue“ und „Mussenbachaue“ in der ordnungsbehördlichen Verordnung des Kreises Warendorf ermöglichen bei einem Maßstab von 1:10.000 eine sehr detaillierte Nutzungszonierung.
- Im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Pacht- und Nutzungsvertrages ist für die Rur eine Kontigentierung gefunden worden, die vom Kanu-Verband organisiert und kontrolliert wird. Das aufwendige Genehmigungs- und Kontrollverfahren ist sehr kostenintensiv. Derartige Regelungen zur Nutzungseinschränkung in Naturschutzgebieten mit einem Grundschutz über die Naturschutzgebietsverordnung einerseits und eine Kontigentierung über einen Vertrag andererseits geben eine gewisse Flexibilität. Nachteilig erweist sich der öffentlich-rechtliche Vertrag insofern, als dass der Verein, der die Verpflichtung für das Naturschutzgebiet übernommen hat, bei Verletzung der Schutzregelungen nicht die staatlichen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Dritten besitzt. Vertragsregelungen dürfen daher das Ordnungsrecht in keinem Fall ersetzen, können es aber ggf. sinnvoll ergänzen.

## 8.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothese Nr. 1 geht davon aus, dass die räumliche Planung zur Steuerung des Freizeitverhaltens von anderen Ansätzen flankiert sein muss. Die aufgeführten Beispiele zeigen deutlich, dass neben den konventionellen Steuerungsinstrumenten der räumlichen Planung (z.B. restriktive Regelungen der Naturschutzverordnung) viele weitere Steuerungselemente entwickelt worden sind, um die Defizite in der räumlichen Planung aufzufangen. Gerade die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung und die mangelnde Konfliktbewältigung seitens der Regionalplanung in Bezug auf die restriktiven Steuerungselemente verlangt nach alternativen Ansätzen. Im Kanusport in NRW haben neben einer verstärkten Information und Öffentlichkeitsarbeit v.a. auch die Besucherlenkung, das Naturerleben sowie Ökologiekurse, Umweltseminare und Schulungen (Öko-Schulung vermitteln das umweltgerechte Paddelverhalten, ferner werden Gewässertypen und -regionen, Tiere und Pflanzen, die Gewässergüte und ihre Bestimmung sowie die Gefährdung und der Schutz der Gewässer und deren Lebewesen als Unterrichtsthemen behandelt) eine zentrale Rolle bei der Steuerung des Freizeitverhaltens eingenommen. Damit wird der Hypothese Nr. 1 zugestimmt.

Die Hypothese Nr. 2 drückt aus, dass Ansätze für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt in für beide Nutzungen attraktiven Räumen entwickelt werden. Die Gefahrenpotenziale im Kanusport veranschaulichen, dass

- durch konkurrierende Raumnutzungsansprüche zwischen Naturschutz und Freizeitnutzung eine räumliche Überlagerung häufig nicht zu vermeiden ist,

- aber gleichzeitig auf Grund der Schutzwürdigkeit und ökologischen Empfindlichkeit bestimmter Flächen eine parallele Flächennutzung für die konkurrierenden Nutzungsansprüche unverträglich ist.

Durch die dargestellten Ansätze (räumliche, zeitliche und mengenmäßige Lenkungsmaßnahmen, aber v.a. auch Ökoschulung, Umweltseminare und Öffentlichkeitsarbeit) sind Beiträge zu einer Harmonisierung des Konfliktpotenzials verwirklicht worden, die zusätzlich auf Grund einer Akzeptanzverbesserung für notwendige Verhaltenssteuerung und einer Bewusstseinssteigerung für die jeweiligen Problemfelder innerhalb der Nutzergruppen verstärkt werden. Die Hypothese Nr. 2 ist hiermit bestätigt.

Hypothese Nr. 4 besagt, dass im Spannungsfeld Freizeit und Umwelt eine Vielzahl von weitgehend autonom handelnden Akteuren mit berechtigten Interessen agieren und daher die Handlungsansätze kooperativ und offen ausgestattet werden müssen, um auf Akzeptanz zu treffen. Um das Problemfeld zwischen Naturschutz und Freizeit bei geplanten Naturschutzgebietsausweisungen und geplanten Kanuregelungen offen anzugehen, ist die Zusammensetzung des Arbeitskreises „Kanusport und Naturschutz“ bei der Landesanstalt für Ökologie (LÖBF) als fachübergreifender Lösungsansatz zu werten, da diesem Vertreter des Kanu-Verbandes, der Bezirksregierungen, der LÖBF und der Naturschutzverbände angehören und dessen Ziel die Erarbeitung kooperativer Lösungsmodelle ist, um eine gemeinsame umweltverträgliche Nutzbarkeit der Flächen zu ermöglichen. Die Erfahrungen des Arbeitskreises zeigen auf, dass gerade die kooperative und frühzeitige Zusammenarbeit verschiedener Interessengruppen das zwischen ihnen bestehende Spannungsfeld deutlich reduziert hat. Die Hypothese Nr. 4 kann anerkannt werden.

Die Hypothese Nr. 5 geht davon aus, dass die Landschaftsplanung dem Anspruch eine sektorale Fachplanung zu sein, nicht gerecht werden kann. Bei der Verrichtung des Kanusport handelt es sich um eine aktive landschaftsbezogene Sportausübung. Die Gebietsentwicklungspläne stellen kein Instrument der umfassenden Fachplanung für freiraumbezogene Erholung dar, sie können die vorliegende Problematik auf ihrer Maßstabsebene und auf Grund des generalisierten Aussagecharakters nicht beheben. Die Funktion einer Konkretisierung der Landschaftsrahmenpläne und stärkere Fixierung auf den Erholungscharakter (des Kanusports) wird nicht im Bereich der nachfolgenden Planungsebene (kommunale Landschaftsplanung) durch eine erforderliche Detaillplanung wahrgenommen, sondern regelmäßig durch ordnungsbehördliche Verordnungen (z.B. zur Ausweisung als Naturschutzgebiet) der Bezirksregierungen und informellen Planungsinstrumente. Die Hypothese Nr. 5 wird hiermit bestätigt.

Die Hypothese Nr. 7 besagt, dass die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine direkte Auseinandersetzung mit den beiden Hauptnutzern, Landwirtschaft und Erholung, voraussetzt. Das vorliegende Beispiel verdeutlicht, dass durch die intensive Freizeitnutzung der ökologisch wertvollen Gewässer und Uferlandschaften die Entwicklung der Erholungslandschaft nicht primär zu einem Nutzungskonflikt zwischen Freizeitnutzung und Landwirtschaft geführt hat, da die für die Sportausübung interessanten Gewässer nicht von der Landbewirtschaftung betroffen sind. Vielmehr ist in diesem Fallbeispiel vordringlich eine Konfliktlösung mit den Belangen des Naturschutzes anzustreben. Allerdings können sekundär Erscheinungsformen, wie die Wegeführung zum Gewässer, Parkplätze etc. sehr wohl die Bewirtschaftungsflächen der Landwirtschaft tangieren, so dass im Sinne einer nachhaltigen Erhaltungsstrategie die landwirtschaftlichen Belange einzubeziehen sind. Das vorliegende Beispiel kann die Hypothese Nr. 7 jedoch nicht bejahen.

Hypothese Nr. 8 besagt, dass die Umsetzungsebene der Belange der Erholungsvorsorge die Ebene der Bauleitplanung ist und sich die Umsetzung einer umweltgerechten Erholungsvorsorge nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen der Kommunen und Kreise orientieren kann. Die dargestellten Lösungsansätze für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge (Flächenzonierung und eine differenzierte Befahrungsregelung durch räumliche, zeitliche und mengenmäßige Lenkungsmaßnahmen) sind nicht im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung umgesetzt worden, sondern auf der nächst höheren Planungsebene bzw. durch informelle Umsetzungsstrategien. Die vorliegenden Konfliktlösungen verdeutlichen, dass eine nachhaltige Realisierung einer umweltgerechten Erholungsvorsorge auf kommunaler Ebene nur dann sinnvoll ist, wenn sie durch Kooperationen der betroffenen Gemeinden über verwaltungsräumliche Grenzen der Kommunen und Kreise hinauszugehen vermag. Die vorliegende Hypothese Nr. 8 wird bejaht.

Die Aussage der Hypothese Nr. 9 besteht darin, dass landschaftsplanerische Zielvorstellungen auf Bundesebene fehlen, obwohl sie hilfreich für die Setzung bundesweiter Standards sein würden. Der Kanusport in NRW zeigt, dass zwar einzelfallbezogene Lösungswege vorliegen, bundeseinheitliche Beurteilungsroutinen jedoch fehlen, so dass durch vergleichsweise heterogene Regelungen in den einzelnen Gebieten die Umsetzung deutlich erschwert wird. Eine Konfliktreduzierung könnte in jedem Fall durch eine Anpassung der landschaftsplanerischen Ziel- und Leitvorstellungen auf Bundesebene erreicht werden, bei der die Kompatibilität mit übergeordneten Zielvorstellungen gegeben bleiben muss. Vor dem dargestellten Hintergrund wird die Hypothese Nr. 9 bestätigt.

Der Organisationsgrad landschaftsbezogener Sportarten ist abnehmend, so dass die Einflussnahme über Vereine und Verbände geringer wird. Die Konsequenzen gilt es zu berücksichtigen (Hypothese Nr. 10). Gerade der Kanusport wird durch zunehmende Individualisierungstendenzen gekennzeichnet, so dass die Zahl der unorganisierten Sportler um ein Vielfaches über der Zahl der organisierten Sportler liegt. Der Organisationsgrad in Vereinen und Verbänden wird damit zur abnehmenden Steuerungsgröße und es muss nach veränderten Steuerungspotenzialen gesucht werden. Die Einflussnahme auf Art und Maß der Ausübung von Freizeitaktivitäten über die jeweiligen Sportvereine stößt damit an seine Grenzen. Da der Anteil der Vereinsmitglieder an den Aktiven immer geringer wird, ist die Wirkung von Verhaltensregeln immer mehr beschränkt. Das beschriebene Beispiel macht die veränderte Rahmenbedingungen in Form von zeitlichen, räumlichen Beucherlenkungsmaßnahmen und einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit deutlich. Die Hypothese Nr. 10 wird bekräftigt.

## **8.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Die Landschaftsplanung muss zukünftig, unter intensiver und frühzeitiger Beteiligung von Sport- und Naturschutzverbänden, eine Zonierung der Landschaft in Bereiche unterschiedlicher Nutzungsintensität vornehmen und planerisch verankern. Die Planungen können hierbei nicht nur unter lokalen, sondern müssen auch unter regionalen und überregionalen Gesichtspunkten durchgeführt werden.
- Notwendig sind differenzierte Lösungsmodelle für Nutzungsregelungen in Naturschutzgebieten, die die örtlichen Besonderheiten (aus Sicht des Naturschutzes und aus Sicht der Nutzung) berücksichtigen.
- Zur Vermeidung von Verdrängungseffekten, die an anderen Orten zu unerwünschten Belastungen führen, ist eine landesweite Koordinierung von Regellungsmaßnahmen erforderlich.
- Wegen der spezifischen Problematik der kommerziellen Vermietung im Rahmen des Gemeingebrauchs bzw. der Gemeinverträglichkeit ist für eine Klarstellung eine Gesetzesänderung zu prüfen.

## 9. Planbeispiel: Nachhaltige Regionalentwicklung in der Flussland- schaft Eider-Treene-Sorge (Schleswig-Holstein)

Konfliktfeld:	Land- und Forstwirtschaft
Hypothesenprüfung:	Nr. 12 - Nr. 13 - Nr. 14 - Nr. 15 - Nr. 17 - Nr. 18
Lösungsansatz:	Integrierte endogene Regionalentwicklung
Ausgewertete Unterlagen:	<i>Hahne, U. (1999): Die Flusslandschaft „Eider-Treene-Sorge“.</i> <i>Seeth, Tönning. Hahne, U. (1998): Strategien und Dialogverfahren zur integrierten nachhaltigen Regionalentwicklung in der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge. in: Landberichte 1/98, S. 96-119.</i> <i>Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1995): Naturbezogener sanfter Tourismus im Eider-Treene-Sorge-Gebiet. Kiel. Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1994): Entwicklungschancen im Eider-Treene-Sorge-Gebiet. Kiel.</i>

### 9.1 Hintergrund

Die Eider-Treene-Sorge-Niederung (60.000 ha, 40.000 Einwohner), das größte Feuchtgebiet in Schleswig-Holstein, besitzt ein einzigartiges Naturraumpotenzial von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung. Verwaltungsmäßig ist das Gebiet stark zersplittert in drei verschiedene Planungsräume, vier Kreise mit insgesamt 71 Gemeinden und 11 Ämtern (Verwaltungszusammenschlüsse mehrerer Gemeinden in Schleswig-Holstein). In der ländlich geprägten Region stellt die Landwirtschaft traditionell einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor dar. Die landwirtschaftliche Nutzung findet unter erschwerten natürlichen Rahmenbedingungen statt, bedingt durch hohe Wasserstände und mäßige Bodenqualitäten der Niederungslandschaft.

Seit 1984 (Einführung der Milchquotenregelung) verschärfte sich die wirtschaftliche Problematik für die Landwirtschaft. Die Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik sowie die Hofnachfolgeproblematik führten und führen zu einem Verlust von landwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten, zahlreichen Betriebsaufgaben bzw. den Umstieg von Haupt- auf Nebenerwerb. Hiervon sind innerhalb in der Region von ca. 1.000 Voll-erwerbsbetrieben bis zum Jahr 2000 mehr als die Hälfte betroffen.

Bereits 1982 legte die Landesregierung für den Kernraum der Region ein erstes Förderprogramm auf („**Stapelholm-Programm**“), mit dem gleichzeitig ökologische Ziele

(Schutz von Feuchtgebieten überregionaler Bedeutung) und ökonomische Ziele (weitere wirtschaftliche Entwicklung für die Landwirtschaft) verfolgt wurden. Erstmals in Schleswig-Holstein wurde die Dorferneuerung mit dem Ziel erprobt, durch Maßnahmen der Dorfgestaltung und Gebäudesanierung die Nebenerwerbsmöglichkeiten im Tourismus zu stärken. Der räumlich eng gefasste Geltungsbereich dieses Programmes erlaubte keine umfassende Realisierung der naturschutzbezogenen Zielsetzungen, weswegen das Konzept 1985 erweitert wurde. Erstmals in Schleswig-Holstein wurden hierbei zur Umsetzung parzellenscharfer Pflegekonzepte unter Beteiligung des Bundes Mittel für den Flächenankauf eingesetzt sowie Extensivierungsverträge angeboten und abgeschlossen.

Die Forderung nach einer „eigenständigen Regionalentwicklung“ ging vom 1987 gegründeten Förderverein Landschaft Stapelholm aus, zu dessen Mitgliedern sämtliche Gemeinden dieses Kernraums gehören. Im Jahr 1990 legte die Landesregierung den Entwurf eines **Regionalen Entwicklungskonzeptes** vor, mit der Zielsetzung

- einer Standortverbesserung für die landwirtschaftlichen Betriebe,
- der Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Einkommensalternativen sowie
- der ökologischen Entwicklung durch Aufbau eines großflächigen Biotopverbundsystems.

Hierauf aufbauend wurde in enger Abstimmung mit den Kommunen, den Verbänden, und der örtlichen Bevölkerung ein Entwicklungsprogramm mit dem Ziel einer integrierten Entwicklung von Naturschutz, Landwirtschaft, Fremdenverkehr, Denkmalpflege und anderen Wirtschaftsbereichen sowie der Dorferneuerung aufgestellt. Konkretisierung, fachliche Fundierung und Umsetzung erfolgen vor Ort in Abstimmung zwischen Region und Land und unter Einbeziehung und im Einklang mit der Bevölkerung.

Die kontinuierliche Konkretisierung und Umsetzung des Handlungskonzeptes führte im Laufe der 90er Jahre in der Eider-Treene-Sorge-Region zu einer erheblichen Verstärkung der Eigeninitiativen der Akteure vor Ort. Das Projekt wurde zunehmend zu einer Gemeinschaftsinitiative der Kommunen, Vereine, Verbände und der Bürger. Der **Wettbewerb „Regionen der Zukunft“** des Bundesraumordnungsministeriums verstärkte das Nachdenken über den eigenen Beitrag zur Nachhaltigkeit. 1998 wurde durch den Förderverein Landschaft Stapelholm e.V. der erste Beitrag der Region für den Wettbewerb eingereicht. In vier Arbeitsgruppen wurden hierfür die vier derzeit wichtigsten Handlungsfelder der Regionalentwicklung bestimmt und die Projekte ausgewählt.

Als eine von acht Vorreiterregionen bundesweit wurde die Region Eider-Treene-Sorge ausgezeichnet. Im Frühjahr 1999 wurde ein zweiter Wettbewerbsbeitrag eingereicht. Die hier benannten Handlungsfelder

- Landwirtschaft-Naturschutz-Wasserwirtschaft
- Arbeit-Umwelt-Tourismus
- Kunst und Kultur
- Organisations- und Kommunikationsstruktur; Agendamanagement

lassen eine sachlich-inhaltliche, organisatorische und personelle Erweiterung des Entwicklungskonzeptes von 1990 erkennen und bestätigen die Wirksamkeit der bislang durchgeführten Projekte und Maßnahmen.

## 9.2 Lösungsansatz

### Regionales Entwicklungskonzept 1990

Kennzeichnendes Merkmal des regionalen Entwicklungskonzeptes ist der Ansatz, Regionalentwicklung aus den endogenen Potenzialen heraus zu betreiben, unter Einbeziehung des „Know-How“ der Akteure und Betroffenen vor Ort. Ausgehend von dem besonderen Naturpotenzial sollen die **positiven Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Fremdenverkehr** entwickelt werden. Die Voraussetzungen für Erwerbsmöglichkeiten im Tourismus sollen verbessert werden, als Einkommensalternativen für Zu- und Nebenerwerbsbetriebe oder als Perspektive bei Aufgabe der Landwirtschaft. Integrierte Projekte sollen Synergieeffekte fördern und die Effizienz des Fördermitteleinsatzes erhöhen.

- Durch die Ausweisung von Naturschutz-Vorrangflächen sollen die Voraussetzungen für ein großflächiges Biotopverbundsystem in der Eider-Treene-Sorge-Niederung geschaffen werden.
- In den überwiegend landwirtschaftlich genutzten Zonen soll wieder eine stärker standortdifferenzierende und teilweise extensivere Landbewirtschaftung erfolgen. Durch die im Zuge des Strukturwandels freiwerdenden landwirtschaftlichen Flächen in landwirtschaftlichen Nutzungszonen wird die Abstimmung zwischen Naturschutz und Landwirtschaft erleichtert. Diese können im Rahmen von Verhandlungen im Tausch gegen Flächen in Naturschutz-Vorranggebieten angeboten werden und fördern so die Umsetzung des Konzeptes.
- Unter Berücksichtigung ökologischer und ökonomischer Belange soll eine differenzierte Regelung des Wasserhaushalts erfolgen.

- Es soll ein regionales touristisches Profil entwickelt werden; Maßnahmen hierzu sind die Entwicklung von Radwanderwegen, Naturerlebnisräumen sowie Informations- und Bildungszentren.

Ziel des Konzeptes ist eine Landwirtschaft, die durch standortgerechtes, nachhaltiges Wirtschaften qualitätsorientiert produziert und so zum Erhalt der Kulturlandschaft zugunsten des Naturschutzes und als Voraussetzung für einen naturbezogenen Tourismus beiträgt.

### **Wettbewerb Regionen der Zukunft**

Die vier Handlungsfelder des Wettbewerbsbeitrages greifen die bisherigen Zielsetzungen auf und entwickeln sie fort; einen wesentlichen Schwerpunkt stellt hierbei das 4. Handlungsfeld (**Aufbau der Organisationsstruktur/Agendamanagement**) dar. Durch den Aufbau der Organisationsstruktur werden zukunftsweisende Rahmenbedingungen für die Arbeit in allen Handlungsfeldern und die Umsetzung der Projekte geschaffen. Hierzu gehören die Gründung einer Entwicklungsagentur (Eider-Treene-Sorge GmbH) durch die Kommunen und Kreise in der Region sowie eines Bürgerforums als Gremium für private Initiativen und Öffentlichkeit.

Im Handlungsfeld **Landwirtschaft-Naturschutz-Wasserwirtschaft** soll durch Wiederherstellung der ökologischen Bedeutung der Lüdener Niederung (Kernprojekt) ein Beitrag zur Nachhaltigkeit mit folgenden Zielsetzungen geleistet werden:

- Schutz der Erdatmosphäre (Bindung von CO<sub>2</sub>, Methan und Lachgas durch Wiederherstellung eines naturraumtypischen Wasserhaushaltes)
- Erhaltung der biologischen Vielfalt (Einbindung hochwertiger Flächen in ein großflächiges Biotopverbundsystem)
- Schutz der Wasserressourcen (Wiedervernässung von Mooren und Feuchtgebieten)
- Reduktion der Schadstoffeinträge (Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, Verbesserung der Gewässergüte)
- Stärkung wirtschaftlicher Kreisläufe in der Region.

In einem weiteren Projekt (**Regionalvermarktung**) sollen die Zielsetzungen einer naturschonenden, extensiven und artgerechten Viehwirtschaft verknüpft werden mit dem Marktpotenzial, das in dem wachsenden Konsumentenbewusstsein für gesunde Ernährung liegt. Die Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Qualitäts-Rindfleisch bietet Produzenten und Vermarktern neue wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven und ermöglicht regionale Kreisläufe, insbesondere unter Einbeziehung der Gastrono-

mie. Die Entwicklung eines regionalen Markenproduktes soll die regionale Identität stärken und Voraussetzungen für eine verbesserte regionale Wertschöpfung schaffen.

Im Handlungsfeld **Arbeit-Umwelt-Tourismus** knüpft der Wettbewerbsbeitrag an vorhandene Projekte an und erweitert sie. Durch ein Netzwerk regionaler Informations- und Bildungszentren soll die **touristische und umweltpädagogische Erschließung** der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge entwickelt werden. Neben der Realisierung thematischer Radwanderwege wird der touristische Entwicklungsprozess als zentrales Zukunftsfeld vorangetrieben. Sämtliche touristische Entwicklungsinitiativen sollen in die Eider-Treene-Sorge GmbH eingebracht und die Region als Naherholungsgebiet für den Großraum Hamburg entwickelt werden.

### 9.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

#### Regionales Entwicklungskonzept 1990

Drei Prinzipien bestimmen das praktische Vorgehen:

1. **Offenheit:** Der amtliche Naturschutz stellt seine Ziele öffentlich zur Diskussion. Diese werden in fachübergreifenden Abstimmungsgesprächen unter Beteiligung der örtlichen Gremien weiter konkretisiert und endgültig festgelegt.
2. **Freiwilligkeit:** Naturschutzziele werden im Wesentlichen über Landerwerb und -tausch sowie über den Vertragsnaturschutz (Extensivierungsförderung) umgesetzt. Diese Instrumente werden nur über freiwillige Vereinbarungen wirksam.
3. **Praxisorientierung:** Konkrete Projekte werden jeweils eingeleitet durch grundlegende Untersuchungen der Ausgangslage und Entwicklungstendenzen. Die Untersuchungen werden in enger Abstimmung mit der örtlichen Bevölkerung entwickelt und von Experten und Betroffenen gemeinsam ausgewertet. Die Ergebnisse werden damit stärker umsetzungsorientiert und gewinnen an Verbindlichkeit und Akzeptanz. Der konkrete Umsetzungsbezug ist integraler Bestandteil bei der Vergabe von Untersuchungsaufträgen.

So wurden in einer Untersuchung „**Ansatzpunkte für die außerlandwirtschaftliche Entwicklung** im Eider-Treene-Sorge-Gebiet“ herausgearbeitet. Für die Entwicklung eines naturorientierten Tourismusangebotes sind insbesondere die folgenden Maßnahmen und Realisierungsansätze zu nennen:

- **Verbesserung des Naturpotenzials und Schaffung von Naturerlebnisräumen:** Flächenstilllegung und Extensivierungsförderung verbessern auch die Erlebniswirksamkeit der Landschaft für die Erholungsuchenden. Die Schaffung von Naturerlebnisräumen (nach § 29 des schleswig-holsteinischen Naturschutzgesetzes) soll den Besuchern einen elementaren, sinnlichen Zugang zur Natur ermöglichen.

- **Ausbau der Angebote für Naturbeobachtung, Naturerleben und Umweltbildung:** Das Naturschutzzentrum Bergenhusen bietet umfassende regionsspezifische Informationen und besitzt auch durch von hier ausgehende, international ausgerichtete Aktivitäten des Naturschutzbundes Deutschland zentrale Bedeutung für den sanften Tourismus in der Gesamtregion.
- Vermeidung von Belastungen durch Freizeit und Erholung.
- Entwicklung kulturorientierter Attraktionen (Dorf- und Heimatmuseen, regionalgeschichtliche Besonderheiten, regionaltypische technische Spezialbauten).
- **Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und von autofreien Touristenwegen:** Positiv für die touristische Entwicklung des Gebietes ist seine gute Anbindung an den überregionalen Bahnverkehr. Im Rahmen der Flurbereinigung wurden auch mit EU-Fördermitteln zahlreiche Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der touristischen Wegeerschließung eingeleitet bzw. durchgeführt. Auf örtlicher Ebene bestehen Planungsansätze für eine Wegeerschließung und Beschilderung für Wanderer und Radfahrer. Eine ehemalige Bahnstrecke wurde unter Beteiligung des Landes (u.a. Trassenfreihaltung durch die Landesplanung), den Förderverein Stapelholm und kommunalpolitische Initiativen als Rad-/Wanderweg hergerichtet.
- **Entwicklung des Beherbergungsangebots:** Ein Schwerpunkt des Handlungsbedarfes liegt bei der Förderung und Beratung bei Ferien auf dem Bauernhof (Angebotserweiterung: Erzeugnisse vom eigenen Hof, Vollwertkost u.a.) und der Verknüpfung mit den thematischen Angeboten der Region zu einem Spezialangebot. Hierzu wurde von der Regionalberatung ein Beitrag zu Schulungszwecken für Landfrauen, Fremdenverkehrsvereine und andere Gruppen erstellt.
- Im Rahmen der Untersuchung „Landgasthöfe“ wurden u.a. Möglichkeiten für die Existenzsicherung dieser Betriebe durch Maßnahmen der Qualitätsverbesserung (z.B. Gütesiegel) und für eine verstärkte Versorgung der Landgasthöfe mit Produkten der Region (zur Verbesserung der regionalen touristischen Wertschöpfung) herausgearbeitet. Erste Umsetzungsmaßnahmen wurden unter Einberufung eines „Runden Tisches“ mit Land- und Gastwirten sowie Verarbeitungsbetrieben eingeleitet. Ansatzpunkte sind hier: Entwicklung regionaler Qualitätsprodukte, Professionelles Tourismusmarketing, Gründung von Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsgesellschaften.
- Tourismusmarketing.
- Das **Projektmanagement** dieser integrierten endogenen Regionalentwicklung schafft die organisatorischen Voraussetzungen für die Realisierung der oben genannten Prinzipien. Die Akteure werden auf lokaler Ebene (Einzelpersonen und Interessengruppen, Gemeinde- und Ämterverwaltungen), regionaler und Landesebene miteinander durch verschiedene Institutionen vernetzt.
- Arbeitsgruppen und Workshops werden auf unterschiedlichen Ebenen gebildet: zur Erarbeitung fachlicher, raumbezogener bzw. teilräumlicher Ziele und Konzepte, zur Koordination verschiedener Wirtschaftsgruppen sowie zur Ressortabstimmung auf Landesebene.

- **Regionalberatung:** Die von der Landesregierung eingestellten Regionalberater für den ökologischen und den sozioökonomischen Bereich schaffen mittels regelmäßiger Informationstermine und verschiedener anderer Aktivitäten den Kontakt vor Ort und wirken als Mediatoren und Vertrauensbildner.
- Der Koordinator der Landesregierung ist tätig bei der Abstimmung von Zielen und Verfahrensfragen zwischen der regionalen und der Landesebene. Die **personelle Kontinuität** hat sich als förderlich erwiesen für die Akzeptanz der immer wieder von ihm ausgehenden Impulse und Initiativen.

Bürgerbeteiligung, Einbeziehung von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) und Bürgerzusammenschlüsse sind weitere wesentliche Elemente des dialogisch orientierten Prozesses. Hierdurch wurde auch die Gründung regionaler Vereine vorangebracht, die regionsspezifische Interessen zusammenfassen (z.B. auf der Ebene der Fremdenverkehrsvereine: WIR-Verband zur Vermarktung einer größeren Teilregion).

Vertreter der Kreise und Ämter gründeten 1996 eine Lenkungsgruppe für die Region, die die Koordinierung der Gebietskörperschaften und die Entwicklung kreisübergreifender Aktivitäten vorantreiben soll. Geschäftsführend ist die Projektgesellschaft Westküste.

Die **Finanzierung der Projekte** erfolgt über das Regionalprogramm des Landes und EU-Förderprogramme. Die gesamte Region ist als Fördergebiet für die Maßnahmen der EU zur Ziel 5-b Gebietsförderung einbezogen. Dabei erfolgt die Verteilung der Mittel nicht auf der Ebene der im Projektgebiet vertretenen drei Planungsregionen, sondern zentral durch die zuständige Geschäftsstelle der bereits erwähnten Projektgesellschaft Westküste. Weitere Fördermöglichkeiten bestehen für geeignete Projekte im Rahmen verschiedener Landesprogramme aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), der Dorferneuerung, der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie weiterer Förderprogramme im Bereich des Umweltschutzes und der Landwirtschaft.

Mit Hilfe der Flächenankaufspolitik des Landes konnte bislang die Flächensicherung für den Naturschutz in einem größeren Umfang realisiert werden, als dies anfangs erwartet worden war. Zugleich wurde hierdurch eine soziale Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels ermöglicht. Die zur Umsetzung von Naturschutzzielen eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren waren 1998 auf einem Drittel der Fläche abgeschlossen.

## **Wettbewerb Regionen der Zukunft**

**Handlungsfeld Landwirtschaft-Naturschutz-Wasserwirtschaft:** An der Umsetzung des Kernprojektes „Lundener Niederung“ wird das Zusammenwirken unterschiedlicher Instrumente und Akteure an einer integrierten ökonomischen und ökologischen Gesamtentwicklung verdeutlicht: Städtebauförderung, Dorfentwicklung, eine gemeindeübergreifende Landschaftsplanung sowie Maßnahmen des Naturschutzes, der Flurbereinigung und der Wasserwirtschaft greifen hier ineinander. Bei drei Viertel der naturschutzrelevanten Fläche konnte der Landerwerb getätigt werden, die landwirtschaftliche Nutzung wurde entsprechend dem Konzept und in örtlicher Feinabstimmung im Konsens eingeschränkt bzw. in Extensivierung überführt.

**Handlungsfeld Arbeit-Umwelt-Tourismus:** Das Netzwerk regionaler Informationszentren knüpft an das Kernprojekt Lundener Niederung an, fördert die Bewusstseinsbildung für das historische Natur- und Kulturerbe. Durch die Erweiterung des touristischen Angebotes tragen die Zentren zur Stärkung des regionalen und naturkundlichen Tourismus bei.

**Handlungsfeld Organisationsstruktur, Agendamanagement:** Anfang 1999 wurde die Eider-Treene-Sorge GmbH als neuer Rechts- und Projektträger gegründet. Als zentrale Anlaufstelle für alle Antragsteller soll sie Bündelfunktionen übernehmen und rasche Informationen, Entscheidungen und Umsetzungen ermöglichen. Hierdurch wird den negativen Auswirkungen der verwaltungsmäßigen Zersplitterung der Region Rechnung getragen, die sich für eine zügige Entwicklung und Umsetzung von Projekten als hinderlich erweist.

Zur Verbesserung von Kooperation und Kommunikation wurde von der Teilregion W.I.R. rund um Friedrichstadt eine Zukunftswerkstatt eingerichtet.

Integraler Bestandteil der Regionalentwicklung ist die prozessbegleitende Evaluierung, die den Vollzug, Wirkung, Zielerreichungsgrad und Effizienz umfasst. Hierzu werden in den einzelnen Handlungsfeldern unterschiedliche Methoden eingesetzt. Für den gesamten Tourismus und seine Einzelangebote sollen Kriterien des Öko-Audits angewandt werden.

### **9.4 Bewertung**

Die Gesamtentwicklung in der Region Eider-Treene-Sorge besitzt in vielfältiger Hinsicht Beispielcharakter:

- Positiv und förderlich für die Akzeptanz und Umsetzung der Projekte ist der Ansatz, **Regionalentwicklung aus den endogenen Potenzialen** heraus zu betreiben.
- Dies schließt die Entwicklung und Förderung lokaler Initiativen sowie eine ständige Einbeziehung der Akteure vor Ort ein.
- Das Beispiel verdeutlicht die Vorzüge eines **projekt- und handlungsorientierten Ansatzes** der Regionalentwicklung, bei dem gesamt- und fachplanerische Instrumente in den Hintergrund treten. Sie bereiten lediglich eine ressortübergreifende Abstimmung unterschiedlicher Zielvorstellungen vor. Maßgeblich gestaltend im Umsetzungsprozess sind jedoch die Projekte und Initiativen der lokalen und regionalen Akteure.
- Fachplanungen (Landschaftsplanung, Dorferneuerung etc.) werden nicht isoliert für einzelne Planungsgebiete erarbeitet, sondern für mehrere benachbarte Gebiete koordiniert und sind so im Ergebnis kompatibel. So wird Umsetzungsproblemen bereits im Vorfeld begegnet.
- Der Erfolg des Entwicklungsprozesses wird durch das **integrierte Gesamtkonzept** begründet, das Synergieeffekte für verschiedene Bereiche weitestgehend zu bündeln versucht.
- Anstelle von Krisenbewältigung im Einzelfall, werden **zukunftsfähige, nachhaltige Projekte** mit positiven Effekten für alle angesprochenen Bereiche entwickelt und umgesetzt.
- Die **an naturräumlichen Kriterien orientierte Abgrenzung** der Region wird der vielfältigen Problematik der Region gerecht und ermöglicht eine systemhafte Gesamtentwicklung. In der Folge stellt sich auf organisatorischer und operationeller Ebene das Problem der Bewältigung der damit verbundenen zergliederten Verwaltungsstruktur. Dem wird auch die organisatorische Weiterentwicklung des Projektmanagements Rechnung getragen (Gründung der Eider-Treene-Sorge GmbH als Entwicklungsgesellschaft).

## 9.5 Hypothesenprüfung

In der Region Eider-Treene-Sorge bildeten das hervorragende Naturpotenzial sowie die kulturhistorischen Besonderheiten wichtige Ausgangspunkte für eine touristische Entwicklung. Durch eine Abstimmung von Vorranggebieten zwischen Naturschutz und Landwirtschaft, durch Entwicklung einer an standörtlichen Gegebenheiten orientierten landwirtschaftlichen Nutzung sowie durch Extensivierung wurden wesentliche Voraussetzungen zu einer Inwertsetzung der Landschaft für naturbezogene Erholung geschaffen. Diese tragen zum spezifischen touristischen Potenzial der Region bei. Der Hypothese Nr. 12 bezüglich der elementaren Bedeutung der Kulturlandschaften für Tourismus und Erholung ist daher zuzustimmen.

Die Umstrukturierungsprozesse in der Landwirtschaft waren und sind in der Region Eider-Treene-Sorge Anlass dafür, die zukünftige landwirtschaftliche Produktion stärker an Qualitätskriterien zu orientieren (Entwicklung regionaler Qualitätsprodukte, standörtliche Nutzungskriterien, freiwilliger Landtausch zugunsten von Naturschutz-Vorrangflächen). Hiermit leistet die Landwirtschaft einen maßgeblichen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft. Die Entwicklung außerlandwirtschaftlicher Einkunftsöglichkeiten (beispielsweise im Tourismus) und deren Akzeptanz bei den Landwirten stellt einen wesentlichen Beitrag zur Umorientierung in der Landbewirtschaftung dar. Die bisherigen Erfolge bei der Umsetzung von Naturschutzprojekten belegen, dass die Landwirte die Bedeutung einer Kooperation mit dem Naturschutz erkannt haben. Da aus den untersuchten Quellen die Reichweite der Umorientierung (z. B. Umstellung auf biologischen Landbau, Beteiligung an Qualitätsfleisch-Produktion) nicht umfassend genug zu erkennen ist, kann der Hypothese Nr. 13, dass eine grundlegende Umorientierung in der Landbewirtschaftung Voraussetzung für eine dauerhafte Sicherstellung des ländlichen Raumes als Erholungs- und Kulturlandschaft sei, nur mit Vorsicht zugestimmt werden.

Die Entwicklung in der Region Eider-Treene-Sorge hat gezeigt, dass es möglich ist, die Landwirtschaft mit dem Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Gleichzeitig wurden die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Stabilität überlebensfähiger Betriebe, Neben- und Zuerwerbsmöglichkeiten und alternative Einkommensmöglichkeiten für aus der Landwirtschaft ausscheidende Betriebe geschaffen. Hiermit kann Hypothese Nr. 14 bestätigt werden.

Die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Initiierung des Qualitäts-Fleisch-Projektes und die eingeleiteten Aktivitäten hinsichtlich Beratung, Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit bestätigen die Hypothese Nr. 15, dass die Verbraucher über den Zusammenhang zwischen dem Erhalt der Kulturlandschaft und höheren Agrarpreisen aufgeklärt werden müssen. Mit der Gründung der Eider-Treene-Sorge GmbH und der Vermarktung des Logos wurde jüngst in der Region die organisatorische Grundlage für eine Erweiterung dieser Aktivitäten geschaffen.

Die Region Eider-Treene-Sorge war eine der Ersten in Schleswig-Holstein, in denen zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft den Landwirten Bewirtschaftungsverträge angeboten und diese von den Landwirten gut angenommen wurden. Die Entwicklung in der Region unterstützt insofern die Hypothese Nr. 17, der Vertragsnaturschutz könne, neben Maßnahmen der Landschaftsplanung, ein wirksames Instrumentarium sein.

Die Entwicklung in der Region Eider-Treene-Sorge unterstützt die Hypothese Nr. 18, dass Angebote ausreichender wirtschaftlicher Alternativen und die Überzeugung der Landwirte von alternativen Bewirtschaftungsformen Voraussetzungen für den Erhalt der bäuerlichen Kulturlandschaft seien insofern, als

- zur Sicherung der Kulturlandschaft wirtschaftliche Alternativen für die Landwirte im Bereich des Tourismus entwickelt wurden;
- durch die Entwicklung regionaler Qualitätsprodukte höhere Preise zu erzielen sind und Kreisläufe in der Region gestärkt wurden; Voraussetzung für die Teilnahme an dem Programm ist die Umstellung auf naturschonende, extensive und artgerechte Viehwirtschaft;
- eine Extensivierung der Bewirtschaftung finanziell aufgefangen wird durch agrarstrukturelle Förderprogramme.

Da jedoch aus den vorliegenden Quellen die Reichweite der tatsächlichen Umstellung auf alternative Bewirtschaftungsformen nicht ablesbar ist, kann die Hypothese Nr. 18 nur mit Vorsicht bestätigt werden.

## **9.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Stärker als bisher sollte sich die Landesplanung darauf konzentrieren, in einzelnen Regionen endogene Entwicklungsprozesse zu initiieren bzw. solche durch die Bereitstellung von Beratungsangeboten und Unterstützung geeigneter Organisationsstrukturen zu fördern. Dies setzt ein verändertes Selbstverständnis voraus, indem nicht planerische Vorgaben quasi „von oben“ formuliert werden, sondern Konzepte entwickelt und vor Ort zur Diskussion gestellt werden.
- Positiv für die Umsetzung und Akzeptanz der Projekte bei allen Beteiligten und Betroffenen wirkt sich ein dialogorientiertes Projektmanagement aus, bei dem die Interessen der einzelnen Planungsebenen und Ressorts mit lokalen Kompetenzen (kommunale Planungshoheit, Orts- und Menschenkenntnis) zusammengeführt werden. Feste Vorgaben für ein entsprechendes Regionalmanagement lassen sich nicht treffen; vielmehr muss dieses unter Berücksichtigung der o.g. Grundsätze mit allen Beteiligten prozessbegleitend entwickelt werden.
- Die Förderung agrarstruktureller Maßnahmen sollte zukünftig nur noch in enger Abstimmung mit den Zielen des Naturschutzes, der Erholungsvorsorge und anderen Handlungsfeldern erfolgen, um den Einsatz knapper finanzieller Ressourcen möglichst effizient zu gestalten und mögliche Synergieeffekte zu bündeln (Überlagerung nicht konkurrierender Freiraumfunktionen).
- Bei der Suche nach Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben sich aus der verstärkten Nachfrage nach naturbezogener Erholung und naturorientiertem Tourismus auch zahlreiche außerlandwirtschaftliche Erwerbspotenziale für Zu- und Nebenerwerb sowie für aus der Landwirtschaft ausscheidende Betriebe. Die landwirtschaftliche Beratung sollte zu

deren verstärkter Entwicklung beitragen. Hierzu ist es auch erforderlich, dass das Bewusstsein der Landwirte für die Bedeutung landschaftspflegerischer Leistungen und den Erhalt der Kulturlandschaft gestärkt wird und diese Leistungen angemessen honoriert werden. Hierauf ist bei der Formulierung von Förderrichtlinien auch weiterhin besonders zu achten.

- Insbesondere naturschutzorientierte Projekte, darüber hinaus aber auch Projekte mit engem Landschaftsbezug in anderen Handlungsbereichen (Landwirtschaft, Erholung/Tourismus) erfordern zu ihrer sinnvollen und wirksamen Umsetzung eine Abgrenzung nach naturräumlichen Kriterien. Dies hat jedoch häufig die Beteiligung einer Vielzahl von öffentlichen Planungsträgern mit entsprechenden Abstimmungsproblemen zur Folge. Um in solchen Fällen entscheidungs- und handlungsfähige Organisationsstrukturen zu schaffen, bietet sich die Gründung privatwirtschaftlicher Entwicklungsgesellschaften mit öffentlich-rechtlichen Gesellschaftern (wie im Falle der Eider-Treene-Sorge GmbH) als positiver, handlungsorientierter Lösungsansatz an.
- Die Zukunftsaufgaben solcher Organisationen liegen insbesondere im operativen Bereich. Öffentlichkeitsarbeit, die Entwicklung einer regionalen Identität und die Überwindung von „Kirchturmdenken“ gehören zu den wesentlichen Handlungsfeldern, um Synergieeffekte auch unter räumlichen Gesichtspunkten nutzen zu können.

## 10. Planbeispiel: Bodenabbauleitplan Weser (Niedersachsen)

Konfliktfeld:	Standortgebundene Vorhaben im Außenbereich
Hypothesenprüfung:	Nr. 19 - Nr. 22 - Nr. 23
Lösungsansatz:	Kooperativer Interessenausgleich zur Entlastung förmlicher Verfahren
Ausgewertete Unterlagen:	<i>Bezirksregierung Hannover</i> (1998): Bodenabbauleitplan Weser. Kartenband und Textband. <i>Grohs, W.</i> (1998): Rohstoffkonzept im Weserraum: Bodenabbauleitplanung zur Rohstoffsicherung von Kiesen und Sanden. in: <i>Informationen zur Raumentwicklung</i> 1998, S. 257-262.

### 10.1 Hintergrund

Im neuen Landesraumordnungsprogramm für Niedersachsen (LROP 1994) wurden Abbauf Flächen als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die oberflächennahe Rohstoffgewinnung im Maßstab 1:500.000 dargestellt. Dargestellt wurden Abbaubereiche in zwei Zeitstufen. In Zeitstufe I sind alle Flächen mit Abbaugenehmigungen sowie ergänzende Flächen enthalten, um die Nachfrage der nächsten 30 Jahre abzudecken. Zeitstufe II, ebenfalls als Vorranggebiete dargestellt, dient der langfristigen Sicherung von Lagerstätten.

Infolgedessen stieg der Bedarf nach einzelnen Raumordnungsverfahren (bei Vorhaben über 10 ha) für mehrere Antragsteller großer, zusammenhängender Kiesgewinnungsbereiche, die ihre „Rechte“ verwirklichen wollten.

Gleichzeitig verfügt aber nur der Landkreis Holzminden über ein gültiges Regionales Raumordnungsprogramm, während in den LK Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Nienburg keines vorliegt. Es gab mithin keine regionalplanerisch abgestimmten Aussagen über den konkreten Umfang, die Nutzung und Folgenutzung der im Landesraumordnungsprogramm im Grundsatz dargestellten Abbaubereiche und ihre Wechselwirkungen untereinander und mit anderen Raumnutzungen wie Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz und auch Erholung im intensiv genutzten Wesertal. So verlaufen hier Fernwander- und Radfahrwege, wird vielfältiger Wassersport betrieben und finden sich zahlreiche Einrichtungen der (Nah-)Erholung. Die Kulturlandschaft wird

durch das enge Wesertal geprägt und ist durch die großflächigen Abgrabungen bedroht.

## **10.2 Lösungsansatz**

Vor diesem Hintergrund hat die Bezirksregierung Hannover angeregt, für die vier Landkreise den Kies- und Sandabbau im Wesertal im Rahmen eines „Bodenabbauleitplanes Weser“ freiwillig abzustimmen. Der Plan wurde im Maßstab 1: 50.000, also dem üblichen Maßstab der Regionalen Raumordnungspläne in Niedersachsen, erarbeitet. Beteiligte waren das Landesamt für Bodenforschung, die Handelskammer Hannover-Hildesheim, die betroffenen Kommunen und zahlreiche andere Institutionen. Es wurden öffentliche Anhörungen abgehalten und Einzelverhandlungen mit den Gemeinden, den landwirtschaftlichen Fachstellen und den im Weserraum tätigen Abbaunternahmen geführt.

Die Aufgabe des Leitplanes bestand konkret darin, die in einer landesplanerischen Letztentscheidung getroffene Festlegung von Vorranggebieten mit landesweiter Bedeutung zu konkretisieren und in Teilräumen auf Grund von Nutzungskonflikten mit anderen Nutzungsansprüchen zu konkretisieren und zu entflechten und dabei ggf. auch in Teilen zurückzunehmen, ggf. gegen die Bereitstellung von Ersatzräumen. Für die einzelnen Fachgebiete Naturschutz-/Landschaftspflege, Wasser, Land- und Forstwirtschaft, Siedlung/Bebauung, Kulturelle Sachgüter, Verteidigung, Ver- und Entsorgung, Altlasten, Verkehr, Geologie sowie Freizeit und Erholung wurden Ausschluss- und Abwägungskriterien für die Eignung als Abbaufäche formuliert.

Im Bereich Freizeit und Erholung wurden folgende Ausschlusskriterien genannt:

- Vorranggebiete für ruhige Erholung in Natur und Landschaft,
- Vorranggebiete für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung soweit der Bodenabbau nicht mit dem Erholungsziel vereinbar ist.

Ferner begründen diese Kriterien ein Abwägungserfordernis:

- Über- bzw. regional bedeutsamer Wanderweg/Fernwanderweg,
- Standort mit besonderer Entwicklungsaufgabe Erholung,
- Regional bedeutsame Freizeitinfrastruktur-/Erholungseinrichtung.

Im Ergebnis sind auf Grund dieser Kriterien in mehreren Fällen im LROP vorgesehene Abbaufächen zugunsten des Belanges Erholung zurückgenommen worden bzw.

für die einzelfallbezogenen Prüfungen bei konkreten Abbauvorhaben Auflagen ausgesprochen worden (z.B. für den Bereich Schaumburg 4: „Die Belange des nördlich angrenzenden Doktorsees als bedeutendes Erholungsgebiet sind zu beachten.“) oder Holzminden 9: „Unterhalb Fürstenberg ist die Fremdenverkehrsinfrastruktur vorrangig zu sichern. Außerdem muss der Abbau beiderseits der Weser bzgl. seines Einflusses auf das Landschaftsbild gewertet werden. Eine Wasserflächenlandschaft in einem engen Wesertal zerstört den fremdenverkehrsorientierten Freiraum erheblich. Hierzu sind die großflächigen Ausweisungen in NRW mit zu berücksichtigen.“

Ferner ist vielfach Erholung als Folgenutzung nach der Beendigung des Rohstoffabbaus vorgeschlagen worden. Dabei wurden zwei unterschiedliche Wege verfolgt: entweder Naturschutz mit ruhiger Erholung in Natur und Landschaft oder die räumliche Trennung der beiden Ansprüche in einem Gebiet. Die verschiedenen Ansprüche der Erholung sind durch räumliche Trennung und standörtliche Konzentration zu regeln, weil die Überlagerung unterschiedlicher Arten der Erholungs- und Freizeitnutzung zu erheblichen Konflikten führen kann (z.B. Angeln mit Surfen, Wandern mit Mountainbiking). Spezielle Standorte für intensive Erholungsinanspruchnahme und bedeutsame Erholungseinrichtungen sind vorgesehen. Für den besonderen Fall der Sportfischerei wurde diese in neu entstandenen Abbaugewässern grundsätzlich für zulässig erklärt, es sei denn diese liegen im Bereich von NSG oder es sind solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen, die ausdrücklich eine Einschränkung der Fischerei erfordern.

### **10.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Der 1998 verabschiedete Bodenabbauleitplan soll in die noch aufzustellenden Regionalen Raumordnungsprogramme integriert werden und gilt bis dahin als Entscheidungsgrundlage für Vorhabengenehmigungen und Raumordnungsverfahren, falls solche im Einzelfall noch erforderlich sind. Seine Empfehlungen für die Vorhabengenehmigung bilden Anhaltspunkte, sind aber nicht rechtlich bindend.

Es ist auf Grund der Privilegierung von Abbauvorhaben über § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB auch weiterhin möglich, Anträge auf Abbau außerhalb der vorgesehenen Vorranggebiete zu stellen. Dies gilt besonderes für kleinere Vorhaben unter 10 ha, für die die Regionalpläne keine Aussagen treffen. Um dem entgegenzuwirken, wird den Kommunen empfohlen, im Flächennutzungsplan eigene Konzentrationszonen über das Darstellungsprivileg des § 35 Abs. 2 BauGB auszuweisen, womit dann im Umkehrschluss davon auszugehen ist, dass außerhalb der Positivdarstellungen auch eine nicht qualifi-

zierte Darstellung wie Fläche für Land- und Forstwirtschaft als entgegenstehender öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB gelten kann.

#### **10.4 Bewertung**

Der Leitplan stellt einen sinnvollen Versuch dar, auf regionaler Ebene Nutzungskonflikte zwischen Rohstoffgewinnung und anderen Raumansprüchen zu lösen um so übergeordnete Aspekte besser berücksichtigen zu können. Die Hinzuziehung aller Interessenträger und das konsensorientierte Vorgehen trägt zu einer besseren Akzeptanz der Abbauflächen bei und schafft gleichzeitig Planungssicherheit für die Abbaubetriebe. Dabei werden besonders konfliktträchtige Flächen ausgespart bzw. für sie Ersatzräume ausgewiesen.

Die Planung leidet aber darunter, dass die eigentliche Entscheidung bereits im LROP getroffen worden war und seine Spielräume bei der Herausnahme von konfliktträchtigen Flächen oder der Lösung von Überlagerungen von Vorrängen gering war. In der Regel wurde etwa bei Überlagerungen mit Naturschutz eine Rohstoffgewinnung zugelassen und als Folgenutzung Naturschutz vorgesehen. Es ist begrüßenswert, dass Erholung überhaupt bei der Frage der Zulassung von Abgrabungen eine Rolle gespielt hat und entsprechende Genehmigungsaufgaben bei der Vorhabengenehmigung gemacht wurden. Umso bedauerlicher ist der Umstand, dass dieser Nutzungsanspruch offenbar später doch abgewertet wurde, da keine Handlungshilfen für die Genehmigungspraxis erarbeitet wurden, die Konflikte mit Erholungsansprüchen lösen helfen würden. Dabei mag eine Rolle gespielt haben, dass Erholung keine Lobby besitzt und von keiner Fachplanung vertreten wird, die die Handlungshilfen umsetzen könnte.

Im Übrigen bleibt abzuwarten, inwieweit die Handlungshilfen bei der späteren Vorhabengenehmigung tatsächlich Wirkung zeigen. Sollten die beteiligten Interessenvertreter erkennen, dass der sich im Rahmenplan manifestierte Kompromiss unterlaufen wird, dürfte ihre Bereitschaft zum Konsens stark zurückgehen.

#### **10.5 Hypothesenprüfung**

Von den in Kapitel 2 aufgestellten Ausgangshypothesen konnten nicht alle geprüft werden, weil der Eingriffsregelung keine Rolle im Fallbeispiel zukam (Hypothese Nr. 20) und auch Abfallwirtschaftsplanung nicht tangiert wurde (Hypothese Nr. 21). Auch wenn der Rahmenplan Weser nicht direkt auf die Genehmigungsebene zielt, ist seinen Handlungshilfen zu entnehmen, dass subjektive Belange Betroffener entgegen der

Aussage von Hypothese Nr. 19 offenbar keine Rolle spielen sollen. Dahingegen konnte Hypothese Nr. 22 (Kooperative Formen der Konfliktmediation zur Erhöhung der Akzeptanz von Anlagen) bestätigt werden, denn um eine solche konsensorientierte Form handelt es sich beim Rahmenplan, der sichtlich zur Akzeptanzerhöhung der Planungen für Abbaubereiche beiträgt (Grohs 1998). In seinem Rahmen sind auch umweltverträgliche Folgenutzungen vorgeschlagen worden, was zur Bestätigung von Hypothese Nr. 23 führt.

## **10.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Raumordnungsverfahren können bei der Beantragung von Abgrabungen künftig entfallen. Gleichzeitig wurde über die frühzeitige Klärung der Folgenutzungen bzw. die Handlungshilfen für die Genehmigungspraxis das Vorhabengenehmigungsverfahren (bei Nassauskiesungen Planfeststellungsverfahren nach § 31 WHG, Trockenauskiesungen Baugenehmigung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, Sprengungen immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG) entlastet. Schließlich wurde ein Großteil der notwendigen fachlichen Vorarbeiten für die Aufstellung der Regionalen Raumordnungspläne und auch kommunaler Konzentrationszonenausweisungen geleistet.

## **11. Planbeispiel: 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
Lösungsansatz:	Entwicklung eines regionalen Landschaftsparks
Ausgewertete Unterlagen:	Parkbericht Emscher Landschaftspark (KVR 1996) Katalog der Projekte (IBA 1999) Projektorientierte Planung - das Beispiel IBA Emscher Park (1999)

### **11.1 Hintergrund**

In der Einführung zum Memorandum I zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park aus dem Jahr 1988 heißt es: „Die Internationale Bauausstellung Emscher Park soll konzeptionell, praktisch, politisch, finanziell und organisatorisch dem ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbau des Emscherraumes zukunftsweisende Impulse geben. (...) Die Vision ist ambitioniert, entlang der Emscher zwischen Duisburg und Dortmund inmitten einer besonders dicht besiedelten und stark belasteten Industrielandschaft Landschaft wieder aufzubauen und neue Stadtqualitäten zu schaffen, um auf dieser Grundlage neue Möglichkeiten für Arbeit, Kultur und Wohnen zu eröffnen. Diese Zielsetzung wird durch den Begriff `Park` symbolisiert“.

Der Emscher Landschaftspark ist das zentrale Anliegen und das verbindende Thema dieser Bauausstellung. Er soll der Emscher Region mehr landschaftliche Attraktivität und gleichzeitig mehr städtebauliche Ordnung geben.

Die Leitidee Emscher Landschaftspark knüpft an die planerische Tradition der 20er Jahre und den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk an. Bereits im Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) des Jahres 1966 war der Siedlungsraum des Kerngebietes durch ein Regionales Grünflächensystem planerisch geordnet worden. Dieser Gebietsentwicklungsplan des damaligen SVR war der Erste in einem förmlichen Verfahren aufgestellte Regionalplan nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern in der gesamten Bundesrepublik.

Die Bearbeitung und die Veröffentlichung der „Machbarkeitsstudie Emscher Landschaftspark“ markieren 1989 den Beginn des informellen Planungssystems, das projektbezogen für den Emscher Landschaftspark eingerichtet wurde. Aufgabe dieses

Systems war es – zunächst einmal für zehn Jahre – Ideen und Konzepte zu entwickeln, diese zu qualifizieren und umsetzungsreif zu konkretisieren, Partner und Träger für Planung und Projekte in der Region zu finden sowie die Umsetzung in Form von konkreten Einzelprojekten zu initiieren und zu begleiten

## **11.2 Lösungsansatz**

Der Regionalparkgedanke enthält die Vision von der Möglichkeit einer integrierten Entwicklung, bei der die verschiedenen Nutzungsinteressen anders miteinander umgehen und zu einer Qualität von Stadt- und Landschaftsentwicklung führen. Für die Emscherzone bedeutet dies:

- Statt Einseitigkeit integrierte Lösungen,
- Statt Kurzfristigkeit nachhaltige Entwicklung,
- Statt Kompetenzlosigkeit neue Verantwortung,
- Statt Egoismus stadtgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit.

Laut Memorandum ging es bei diesem Leitprojekt um den Wiederaufbau von Landschaft in räumlicher Anlehnung an den Verlauf von Emscher und Rhein-Herne-Kanal. Dadurch sollte zwischen Duisburg und Dortmund ein durchgehender bandförmiger Landschaftspark entwickelt werden. Die IBA sollte diesen Landschaftspark rahmenplanerisch vorbereiten und ihn in Teilbereichen exemplarisch realisieren. Im Zuge dieses Projektes sollte der Freiraum nicht nur – wie bis dahin – lediglich gegen die Inanspruchnahme durch Bebauung verteidigt, sondern spürbar vermehrt werden. Der Emscher Landschaftspark sollte die erste durchgehende West-Ost-Verbindung für die im Ruhrgebiet bereits bestehenden, etwa Nord-Süd verlaufenden Regionalen Grünzüge werden.

Wichtige Bestandteile des Emscher Landschaftsparks sollten u.a. sein:

- Ein System von naturnahen Wanderwegen sowie von attraktiven Fußwegen und Radwegen, über die eine Vielzahl von landschaftlichen, sozialen und kulturellen Ereignissen erreicht werden kann. Dieses Wegesystem verläuft in Ost-West-Richtung in mehr oder weniger enger Anlehnung an den Rhein-Herne-Kanal und in Nord-Süd-Richtung in den Bereichen der Regionalen Grünzüge.
- Ein System von unterschiedlich großen und unterschiedlich intensiv gestalteten Landschaftsräumen, die vom Naturschutzgebiet über den Naturpark, den Landschaftspark, den Volkspark, den Freizeitpark, den Kulturpark bis hin zur intensiven gartenkünstlerischen Gestaltung reichen können.

- Flächen und Wegeverbindungen, die v.a. den Bewegungssport und den aktiven Freizeitbeschäftigungen gute Voraussetzungen bieten.
- Ein System von Feuchtbiotopen, naturnahen Wasserflächen und künstlich gestalteten Wasserflächen, die für die insgesamt sehr wasserarme Landschaft des Ruhrgebietes eine besondere Bedeutung haben. Für den Aufbau dieser Wasserflächen ergeben sich mit dem Rhein-Herne-Kanal und der für den Bergbau notwendigen künstlichen Wasserhaltung eine Reihe von Möglichkeiten.

Mit fünf Hauptaufgaben und Strategien lässt sich der Handlungsbedarf für den Aufbau des Emscher Landschaftsparks zusammenfassen:

- 1. **Sicherung** der verbliebenen Freiräume,
- 2. **Verbund** der isolierten Freiflächen,
- 3. **Qualifizierung** der Einzelflächen nach teilräumlichen Qualitätszielen,
- 4. **Integration** der Einzelflächen in ein regionales Parksystem mit einer eigenen Parkinfrastruktur (Rad- und Wanderwege),
- 5. **Nachhaltiger** Betrieb des Emscher Landschaftsparks als Regionalpark.

Im Parkbericht Emscher Landschaftspark (KVR 1996) werden die Qualitätsziele der Parkentwicklung in Eigenschaften zusammengefasst, die die Landschaft im regionalen Parksystem haben soll:

- **grün**, gewachsene stadtnahe Natur mit Wiesen, Wäldern, Feldern, Brachen, Bäumen, Sträuchern, Gräsern, von Tieren belebt und vom Wechsel der Jahreszeiten geprägt,
- **schön**, abwechslungsreich, hier wild, natürlich, spontan, privat und dort gestaltet, geformt, öffentlich, hier kleinräumig gegliedert und dort großräumig und offen,
- **erkennbar** als regionaler Park, erlebbar als zusammenhängende Struktur mit Merkzeichen, Landmarken und eigener Infrastruktur,
- **wirkungsvoll** in der Verbesserung der vorhandenen Landschaftsqualitäten,
- **attraktiv** für seine Anwohner und Nutzer,
- **ausgewogen**, nachhaltig und leistungsfähig in seinen stadtoökologischen, sozialen und ästhetischen Funktionen,
- **offen**, frei, betretbar, öffentlich, durchlässig, verbunden, durchgängig, ungefährlich, angenehm, interessant und geeignet für verschiedenste Formen der Erholung und der sozialen Aneignung,
- **sinnvoll**, am richtigen Ort und für den Ort entwickelt, offen an seinen Rändern, verbunden mit den innerstädtischen Freiräumen ebenso wie mit den großen regionalen Landschaftsräumen am Ballungsrand,

- **entwickelt** und strukturiert in den sieben Regionalen Grünzügen und zusammengeführt mit einem neuen Ost-West-Grünzug,
- **erfahrbar** und erwanderbar auf den eigenen, hochwertigen Parkwegen des Emscher Landschaftsparks, zu Fuß und mit dem Fahrrad, mit dem Kinderwagen ebenso wie mit dem Rollstuhl,
- **authentisch** und behutsam in der Synthese von lokaler und regionaler Identität mit neuer Gestaltung,
- **erreichbar**, mit Priorität für umweltverträgliche Verkehrsmittel, angebunden an den ÖPNV, integriert in den Umweltverbund,
- **verhältnismäßig** in seinen Erstellungskosten und tragbar in seinen Betriebs- und Folgekosten.

### 11.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Im Jahre 1990 wurde das informelle Planungssystem für den Emscher Landschaftspark auf 3 Ebenen eingerichtet:

- 1. **Leitplanung** (Kommunalverband Ruhrgebiet) mit den Aufgaben der Konzeptentwicklung, Koordination und Kommunikation für das Gesamtprojekt (Maßstab 1:50.000),
- 2. **Rahmenplanung** (7 Interkommunale Arbeitsgemeinschaften, eine für jeden Grünzug) mit der Aufgabe der teilräumlichen Konkretisierung, der Projektentwicklung und Vorbereitung von Realisierungsmaßnahmen (Maßstab 1:10.000),
- 3. **Trittsteine** (Kommunen, Kommunalverband und sonstige Träger) mit der Aufgabe der Umsetzung und Realisierung von Projekten im Park (Maßstab 1:100 bis 1:1).

Die Ebene der **Rahmenplanung** war für das Gesamtprojekt die politisch und sachlich wichtigste. Die Kooperation der Städte und Kreise erfolgte jeweils auf der Grundlage von einheitlichen Beschlüssen der beteiligten Stadträte und Kreistage sowie auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsvereinbarungen zu den Zielen der gemeinsamen Arbeit. Die Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften bestanden aus den Vertretern der 3-5 Mitgliedsstädte und Kreise eines Regionalen Grünzuges, des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, der Emscher Genossenschaft bzw. des Lippeverbandes und der IBA Emscher Park. Zur Unterstützung dieser Kooperation war jeder Interkommunalen Arbeitsgemeinschaft ein professionelles Planungsbüro zur Seite gestellt.

Neben den übergeordneten Stufen der Leit- und der Rahmenplanung für die Regionalen Grünzüge kommt den **lokalen Projekten** besondere Bedeutung zu. In jedem

Grünzug sind Schwerpunktprojekte festgelegt worden, bei denen es sich v.a. um neue lokale Parks handelt. Die Parks, die in den Regionalen Grünzügen realisiert worden sind, bzw. noch realisiert werden sollen, lassen sich in fünf Typen kategorisieren, die im Folgenden genannt werden. Gleichzeitig wird auf der Grundlage des Kataloges der Projekte (IBA 1999), die Anzahl der jeweils realisierten bzw. im Bau befindlichen Parks genannt:

- industriell geprägter Landschaftspark (realisiert: 5, im Bau: 3),
- Stadtpark in der Industrielandschaft (realisiert: 21, im Bau: 2),
- Park der vorindustriellen Kulturlandschaft (realisiert: 5, im Bau: 1),
- Wilder Industriewald (realisiert: 3, im Bau: 1),
- Halden, Deponien und Landmarken (realisiert: 7, im Bau: 2).

Besondere Erwähnung bedarf der Ausbau des Emscher Park-Wegesystems mit dem Emscher Park Wanderweg und dem Emscher Park Radweg. Entstanden ist ein durchgängig und informativ ausgeschilderter Fernwanderweg von Kamen über 131 km bis Duisburg, der durch die kontrastreiche Landschaft, durch Siedlungen und in Teilabschnitten entlang des Rhein-Herne-Kanals führt. Mit dem Emscher Park Radweg ist erstmals eine durchgängig erlebbare Verbindung durch die Emscherregion für Radfahrer entstanden. Die „Nordroute“ verläuft in einer Länge von 130 km von Duisburg-Ruhrort bis Hamm, die Südroute mit einer Länge von 100 km von Duisburg bis Kamen.

**Das Finanzierungssystem.** Beginnend mit dem Jahre 1991 wurde zur Finanzierung von Maßnahmen im Emscher Landschaftspark das „Ökologieprogramm-Emscher-Lippe (ÖPEL)“ neu in das Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes eingestellt. Insbesondere aus diesem Förderprogramm mit einem jährlichen Ansatz von 30 Mio. DM wurden die verschiedenen Projekte im Emscher Landschaftspark, bei einem Eigenanteil von 10 oder 20% der Gesamtkosten durch den Projektträger, finanziert. Bis 1999 wurden etwa 120 Projekte gefördert.

**Integration in verbindliche Planungsinstrumente.** Ein wesentlicher Erfolg im Hinblick auf die künftige Stärkung der Belange des Freiraumes liegt in der Übernahme wichtiger Ergebnisse der informellen Leit- und Rahmenplanung in die Gebietsentwicklungspläne. Auf der Grundlage eines 1991 gemeinsam gefassten Leitbeschlusses der Bezirksplanungsräte der drei zuständigen Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster wurde ein untereinander abgestimmtes Überarbeitungs- und Änderungsverfahren für die jeweiligen Gebietsentwicklungspläne durchgeführt, dessen Ergebnis-

se seit 1994 bereits rechtskräftig und damit verbindliche Vorgabe für die Bauleit- und Fachplanung sind.

Für die Regionalen Grünzüge sind in den Gebietsentwicklungsplänen gleichermaßen folgende Ziele festgelegt: „Die Regionalen Grünzüge sind als wesentliche Bestandteile des regionalen Freiflächensystems im Sinne der notwendigen Ausgleichsfunktionen insbesondere in den Verdichtungsgebieten gegen die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke besonders zu schützen. Zur Herstellung ihrer Durchgängigkeit sind sie flächenmäßig zu vergrößern und untereinander zu vernetzen. Zur Verbesserung der Umweltbedingungen ist hierbei insbesondere auf die zusammenhängende Verbindungsfunktion eines Ost-West-Grünzuges im Verlauf der Emscher bzw. des Rhein-Herne-Kanals hinzuwirken, der sich über den Datteln-Hamm-Kanal und die Seseke nach Osten hin fortsetzt. Die Durchgängigkeit der Regionalen Grünzüge zur freien Landschaft ist zu gewährleisten. Die Regionalen Grünzüge sollen insbesondere die siedlungsräumliche Gliederung, den klimaökologischen Ausgleich, die Biotoperhaltung und -vernetzung sowie die freiraumgebundene Erholung sichern. Sie sind in ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln. Planungen und Maßnahmen, die diese Aufgaben und Funktionen beeinträchtigen, sind grundsätzlich auszuschließen. Die Regionalen Grünzüge sollen durch eine qualitative, ökologische Aufwertung des Freiraumes, den Wiederaufbau von zerstörter oder beeinträchtigter Landschaft sowie durch die Vernetzung vereinzelt vorhandener ökologischer Potenziale entwickelt und verbessert werden. Ein Verbund der innerörtlichen Grünflächen mit den Grünzügen ist im Rahmen der Bauleitplanung anzustreben“.

#### **11.4 Bewertung**

Als Maßstäbe für die Bewertung eines Projektes, einer Planung bzw. eines Planungsprozesses bezüglich des Anspruches zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge beizutragen sollten insbesondere herangezogen werden:

##### **Nutzung der Potenziale der Region**

Sowohl bezogen auf die Ausschöpfung der naturräumlich vorhandenen Potenziale als auch der Potenziale der Industrielandschaft, wie auch insbesondere die Mobilisierung der ansässigen Bevölkerung, der Fachbehörden und kommunalen Verwaltungen aber auch der in der Region lebenden Planer, Künstler und sonstigen Akteure, haben zu einer Vielfalt sehr regionspezifischer Projekte geführt. Die Relikte der montan-industriellen Vergangenheit sind genutzt worden, den spezifischen Charakter dieser Industrielandschaft zu erhalten aber auch weiterzuentwickeln.

### **Wirksamkeit des Planungssystems und Verknüpfbarkeit mit den institutionalisierten Instrumenten**

Die enge Verknüpfung des informellen Planungssystems mit den institutionalisierten Planungsinstrumenten der Regionalplanung und Bauleitplanung hat sich als äußerst wirksam für die Realisierung der Projekte gezeigt, insbesondere den Realisierungszeitraum betreffend.

Die Übernahme der Regionalen Grünzüge in die Gebietsentwicklungspläne, in den Abgrenzungen, wie sie durch die Rahmenplanungen erarbeitet worden sind, ist als ein ganz bedeutsames Ergebnis der IBA besonders zu würdigen.

### **Schaffung von Akzeptanz und Identifikation bei Planungsbetroffenen**

Die intensive Öffentlichkeitsarbeit, die kooperative Gestaltung des Planungsprozesses über den gesamten Prozesszeitraum und eine Vielzahl für den Bürger attraktiver Informationsveranstaltungen, haben bei den Bürgern ein hohes Maß an Akzeptanz und Identifikation bewirkt. Zukunftswerkstätten, Wettbewerbe an Schulen, Preisausschreiben, Künstler-Workshops aber insbesondere auch die Veranstaltungen zum mitmachen und mitgestalten ohne die Ziele der „Belehrung“, wie Radtouren, Besichtigungsmöglichkeiten von Einrichtungen, die für den Bürger ansonsten nicht zugänglich sind, waren sehr erfolgreich. Projekte haben sehr behutsam und einfühlsam vorhandene Potenziale genutzt, wie beispielsweise die Umgestaltung zahlreicher Halden und Deponien, die nach der Umgestaltung zu attraktiven und sehr stark angenommenen Zielpunkten für die Feierabenderholung und Wochenendausflüge geworden sind. Daneben wären zahlreiche andere Beispiele anzuführen, wie beispielsweise die Verbesserung der Attraktivität des Dortmund-Ems-Kanals und des Rhein-Herne-Kanals durch den Ausbau der begleitenden Unterhaltungswege und die Anbindung attraktiver Zielpunkte im nahen Umfeld.

### **Umsetzung des Kooperationsprinzips im Planungsprozess**

Die Umsetzung des Kooperationsprinzips bezieht sich aber nicht nur auf eine neue „Kultur“ der Beteiligung von Bürgern, sondern insbesondere auch auf Formen der Zusammenarbeit zwischen Planungsverwaltungen, sektoralen Fachbehörden und Verbänden bzw. sonstigen öffentlichen Institutionen.

### **Vorbild- und Anschubfunktion des Konzeptes**

Der kooperative Planungsprozess ist zunächst einmal mit der Präsentation im Zeitraum vom Mai-Oktober 1999 nach 10 Jahren abgeschlossen. Es zeichnet sich aber deutlich ab, dass dieser Planungsprozess deutliche Spuren hinterlassen hat. Die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit ist stärker in das Bewusstsein von Politikern und Planern gerückt. Die in NRW in den nächsten Jahren vorgesehenen Projekte der „**REGIONALE**“ sind letztendlich die Fortführung der Konzeption der IBA.

Im Rahmen von Beteiligungsverfahren der Bauleitplanung oder fachplanerischer Vorhaben für die ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, ist feststellbar, dass die Ergebnisse der Rahmenplanungen als ein Belang in den Abwägungsprozess einfließen.

### **Wahrnehmung der Rolle einer Planung im Sinne einer nachhaltigen Erholungsvorsorge**

Die Leitplanung und die Rahmenplanungen für den Emscher Landschaftspark und die 7 Regionalen Grünzüge haben die Landschaftsplanung, die die Belange der Erholungsvorsorge nur sehr untergeordnet als ihr Belang ansieht, in sehr guter Weise ergänzt. Dies ist insbesondere durch die spezielle Regelung des Geltungsbereiches des Landschaftsplans mit Beschränkung auf den Außenbereich in NRW von besonderer Bedeutung. Die Siedlungsrandzone mit ihrem besonders hohen Nutzungsdruck, die in den Landschaftsplänen nicht ausreichend planerisch gewürdigt wird, ist vielfach Schwerpunkt der Planungen und Maßnahmen der Rahmenplanungen.

## **11.5 Hypothesenprüfung**

Das Fallbeispiel der Entwicklung des Emscher Landschaftsparks im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park bestätigt insbesondere die Ausgangshypothesen Nr. 1, 2, 4 und 8 aus dem Konfliktfeld Landschaft, die sich mit der Bedeutung informeller Instrumente für eine nachhaltige Erholungsvorsorge auseinandersetzen und die als Handlungs- und Umsetzungsebene die kommunale Ebene sehen. Die Erfahrungen im Rahmen des Planungs- und Realisierungsprozesses zeigen, dass die „konventionellen“ verbindlichen Instrumente der Landschaftsplanung und Bauleitplanung die Aufgaben einer nachhaltigen Erholungsvorsorge allein nicht zu erfüllen vermögen. Sie müssen unterstützt werden durch offene kooperative Planungsprozesse (Hypothesen Nr. 1 und Nr. 4).

Es hat sich zudem auch gezeigt, dass die Freiraumsituation insbesondere in den verdichteten Räumen nach Strategien suchen muss, die ein Miteinander der Anforderungen der Erholungsvorsorge und des Natur- und Biotopschutzes regeln, monofunktionale Freiräume sind zumindest in den Stadtlandschaften undenkbar (Hypothese Nr. 2).

Deutlich ist auch geworden, dass die Umsetzungsebene für eine nachhaltige Erholungsvorsorge die kommunale Ebene ist, die Leitvorstellungen zur Entwicklung der regionalen Potenziale sich nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen orientieren kann (Hypothese Nr. 8).

Die erfolgreiche Umsetzung der Leitidee des Emscher Landschaftsparks durch konkrete Projekte bzw. Maßnahmen beruht auf der Tatsache, dass die interkommunale Zusammenarbeit auf der überörtlichen Ebene erfolgreich die Rahmenvoraussetzungen geschaffen hat für die Umsetzung auf der lokalen Ebene (Hypothese Nr. 28 und Nr. 29).

## **11.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Aus der Analyse dieses Fallbeispiels lassen sich die folgenden Aspekte, mit denen sich die Handlungsempfehlungen zu einer nachhaltigen Erholungsvorsorge auseinander zu setzen haben, ableiten:

- Stärkung der informellen Instrumente auf überörtlicher Ebene,
- Möglichkeiten der Förderung kooperativer Planungsprozesse,
- Erfordernis der Entwicklung regionaler Leitbilder,
- Verankerung der nachhaltigen Erholungsvorsorge in den institutionalisierten Planungsinstrumenten.

## **12. Planbeispiel: Regionalpark Rhein-Main Umlandverband Frankfurt (Hessen)**

Konfliktfeld:	Siedlung
Hypothesenprüfung:	Nr. 2 - Nr. 8 - Nr. 25 - Nr. 26 - Nr. 27
Lösungsansatz:	Interkommunale Siedlungsplanung des Umlandverbandes Frankfurt
Ausgewertete Unterlagen:	Pilot-Landschaftsplan für die Städte Flörsheim a.M., Hattersheim a.M. und Hochheim a.M. (1997), Der Regionalpark Rhein-Main (1994), Strukturkonzept Regionalpark Rhein-Main (1994)

### **12.1 Hintergrund**

Das Rhein-Main-Gebiet ist eine der wirtschaftsstärksten Regionen in Europa. In ihr leben mit 3,3 Mio. Menschen über 55% aller hessischen Einwohner, es umfasst 63% aller Arbeitsplätze Hessens und es werden etwa 70% des hessischen Bruttosozialprodukts erwirtschaftet. Die Attraktivität der Region resultiert aus der Lagegunst in der geographischen Mitte Europas und ihrer sehr guten Verkehrserschließung im internationalen Flugverkehr sowie im (über)regionalen Schienen- und Straßenverkehr. Das Rhein-Main-Gebiet zeichnet sich durch eine polyzentrische Siedlungsstruktur aus, wobei enorme Verkehrsströme auf Natur und Landschaft einwirken. Wachstumsprognosen bis zum Jahr 2010 erwarten bis zu 400.000 zusätzliche Einwohner und 200.000 neue Arbeitsplätze im verdichteten Kernraum. Die polyzentrische Struktur der Region soll gewahrt bleiben und die Flächenexpansion v.a. im bebauten Raum verwirklicht werden. Folglich wird der Flächenzuwachs nach innen Funktion und Relevanz der Landschaft im Binnenraum der Region strukturell ändern. Bei einem Ausbau der Infrastruktur muss der Erhalt der Landschaft und der vorhandenen städtischen Freiräume mit den kulturhistorischen und landschaftlichen Erholungsmöglichkeiten gesichert werden. Ein regionales Konzept zum Aufbau der Kulturlandschaft mit Systemen vernetzter Parks, Alleen, Wiesen, Felder und Wälder unter Integration industrieller und landschaftlicher Brachflächen soll die Erfordernisse von Erholung, Naturschutz und Landwirtschaft in einem einheitlichen Gestaltungskonzept verbinden.

## 12.2 Lösungsansatz

1994 hat der Umlandverband Frankfurt (UVF) - eine 1975 gegründete Gebietskörperschaft und Gemeindeverband - die Protektionierung des Regionalparks beschlossen. Weit über die Jahrtausendschwelle hinaus soll das Projekt Regionalpark die Entwicklung der Region prozesshaft formen. Die offenen Räume stellen die Ausgangssituation der Planung dar. Das Konzept versucht, die im engeren Verdichtungsraum zwischen den Siedlungen noch existierenden Freiflächen zu sichern und ein Netz aus Wegen und Anlagen entstehen zu lassen sowie eine kohärente Parklandschaft aufzubauen. Der Regionalpark schließt die Lücke zwischen dem Landschaftsschutzgebiet „GrünGürtel“ der Stadt Frankfurt und den nahen Naturparks und entwickelt das Konzept der Regionalen Grünzüge fort. Der Regionalpark soll Erholungs- und Erlebnisräume schaffen, den Naturschutzzielen entsprechen und in land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen eingebettet werden. Er verflechtet die verschiedenen Ansprüche zu einem ganzheitlichen Gestaltungskonzept. Intensiver Naturschutz ist in den Regionalparks nicht ausführbar, er bleibt den Nationalparks vorbehalten, gleichwohl sind in den Regionalparks Ziele des Bundesnaturschutzgesetzes zu realisieren: Beim Aufbau der Parks werden bestehende Biotope und Naturschutzgebiete einbezogen.

Der „Bau“ des Regionalparks beginnt mit punktuellen Maßnahmen, wie den **Park-Stops**. Die S-Bahn könnte den Regionalpark erschließen, wobei jeder Grünzug eine günstig gelegene S-Bahn-Station als Park-Stop integriert, die als Tor in den Regionalpark gesehen wird und zeigt, wo sich Freizeitaktivitäten durchführen lassen, womit eine umweltgerechte Erschließung ermöglicht wird. Innerhalb eines Grünzuges werden Attraktionen, Landschaft und Städte zueinander in Beziehung gesetzt. Zwischen den Grünzügen verbinden Fuß- und Radwege die Parklandschaft zudem mit Wegenetzen außerhalb des Planungsgebietes, wie dem überregionalen „GrünGürtel Rundweg“, „Mainuferweg“, „Europawanderweg“ und „Rheinhöhenweg“. Die Bausteine des Regionalparks sind äußerst unterschiedlich, denn diverse Landschaftselemente können den Regionalpark formen und miteinander verknüpfen: Gehölze, Äcker, Brachland und Feuchtbiotope, Grünland und Streuobstwiesen, Wege, Rosen- und Wassergärten, Heine, renaturierte Landschaftskerne, Naturschutzgebiete, etc.

Das Strukturkonzept beschreibt die Freiräume der Stadtlandschaft Rhein-Main anhand von **Räumen, Elementen** und **Netzen**. Die Typologie und Identität der Freiräume wird durch vier Strukturmerkmale charakterisiert: **Landschaftsschneisen** (sie sind selten: offene und weite Flächen; die räumliche Großzügigkeit der Landschaft ist das Potenzial der Schneisen; oft sind Bachläufe oder haushohe Pflanzungen natürliche Grenzen und Nähte zur Bebauung), **Parkband** (die Vielzahl der Grünflächen ist nicht deutlich als

ganzer Raum erfahrbar; es sind durch Bebauung und Infrastruktur gegliederte Freiräume; in einem Parkband muss durch entsprechende Wegeführung und Anlagen die Beziehung erst wieder neu entwickelt werden. Im Parkband sollen Gärten, Äcker, Wiesen sowie öffentliche Grünanlagen zu einer einheitlichen „StadtNatur“ zusammenwachsen), **Feldflur** (landwirtschaftliche Flächen wirken infolge der Flurbereinigung oft leer und monoton; zukünftig soll die Landschaft von landwirtschaftlicher Nutzung profitieren, indem Alleen, Brachen, Aufforstungen, Weg- und Flurraine den Raum gestalten), **Pocket-Park** (die kleinste Raumeinheit unter den Landschaftsräumen, die von den Siedlungsbereichen eng umschlossen sind; diese werden als Intensiv-Naherholungsräume gestaltet und sind als Stadt-Parks über das ganze Planungsgebiet verteilt; sie dienen auch der Integration von Sport- und Freizeitanlagen, die in den Grünzügen oder an deren Rändern zurzeit noch wie Fremdkörper wirken).

Für den Aufbau der Regionalparkrouten werden i.d.R. Feldwege genutzt, die beiderseits mit mindestens 10 m breiten Wiesenstreifen umrahmt werden. Bei der Verwirklichung der Landschaftselemente wird auf historische Bezüge Wert gelegt. Die Anpflanzung von Nussbäumen in einem Bereich soll daran erinnern, dass Bauern aus dieser Gegend bis zum Beginn des Jahrhunderts Nüsse für den Frankfurter Weihnachtsmarkt produzierten. In Abständen von einigen 100 m soll es im Regionalpark Anlagen geben, für die es sich lohnt, anzuhalten und zu schauen. Hierbei sollen v.a. vorhandene Elemente einbezogen werden.

Eng gekoppelt mit der Regionalparkkonzeption soll eine langfristig angelegte Bodenpolitik die Basis zur Umsetzung des Ausgleichsgebotes schaffen. Eine derartige Flächenpolitik soll den Ausgleichsverpflichtungen besser als bisher entsprechen und durch einen „regionalen Ausgleichsflächenpool“ bzw. ein „regionales Ökokonto“ zum Aufbau des Regionalparks beitragen. Daher wird die Möglichkeit geprüft, den Aufbau des Regionalparks durch die Einrichtung eines „regionalen Ausgleichsflächenpools“ abzustützen, dem die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe im gesamten Rhein-Main-Gebiet entnommen würden.

### **12.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

**Finanzierung und Organisation:** Der Regionalpark wird über eine Vielzahl von Einzelprojekten verwirklicht, zurzeit liegt ein Konzept für 35 Städte und Gemeinden im Gebiet des UVF vor, die vom UVF als Träger des Konzeptes initiiert werden, der darüber hinaus die allgemeine Konzeption, die Routenführung, die Abstimmung u.a. mit der Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung und die Übernahme in die übergrei-

fenden Planwerke (Landschaftspläne, Landschaftsrahmenpläne Regionalplan usw.) koordiniert. Die Teilnahme der Kommunen ist freiwillig. Die praktische Umsetzung und Finanzierung erfolgt durch eine von Kommunen gegründete Durchführungsgesellschaft oder wird über Verwaltungsvereinbarungen mit einzelnen Kommunen geleistet. Es wurden bislang zwei derartiger Gesellschaften gegründet, in die 13 Kommunen involviert sind: 1995 die „Regionalpark Rhein-Main GmbH“ sowie 1998 die „Regionalpark Rhein-Main Süd-West GmbH“. Darüber hinaus unterstützt die EU im Rahmen ihres Programms INTERREG II C das Regionalparkprojekt dabei, mit Regionen aus anderen Ländern auch über die Landesgrenzen hinaus Erfahrungen auszutauschen. Die EU stellt für 1999-2000 ca. 360.000 Euro bereit. Neben den Kommunen sollen v.a. Sponsoren und Mitgestalter einzelner Projekte gewonnen werden. Bei der Umsetzung wird auf einen intensiven Kommunikationsprozess mit den Bürgern Wert gelegt, da die Realisierung auf bürgerschaftliches Engagement angewiesen ist. Der Regionalpark bietet gerade auch für Bürger verschiedene Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Konzeptentwicklung, Finanzierung, Umsetzung sowie bei der Nutzung. Neben Pflanzaktionen werden auch Patenschaften, der Bau von Parkbänken und anderen Sitzgelegenheiten usw. durchgeführt. Neben dem finanziellen Nutzen sind diese Beiträge für die Festigung des Projektes bedeutungsvoll. Die Konzeption des Regionalparks wird vom UVF bzw. den benachbarten Kommunen in den Landschaftsplänen erarbeitet und von der Oberen Naturschutzbehörde in den Landschaftsrahmenplan für Südhessen aufgenommen. Damit wird der Regionalpark durch das System der amtlichen Pläne abgesichert. Der Regionalpark wird auch in die weiteren übergreifenden Planwerke, also den Regionalplan und in den Flächennutzungsplan des UVF aufgenommen. Der Landschaftsplan weist dem Regionalpark einen besonderen Stellenwert für die Erholung zu. Darüber hinaus schließt dieser Entwurf als zweites wichtiges Strukturelement das Biotopverbundsystem ein, wobei an dieser Stelle das Interesse des Naturschutzes hervorgehoben wird. Regionalpark und Biotopverbundsystem sind ihrerseits auf die Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen bezogen. Die Elemente Regionalpark, Biotopverbundsystem, Land- und Forstwirtschaft sind zugleich Teil der Ausgleichsflächenkonzeption im Landschaftsplan des UVF.

Die Beziehung der Parkräume wird über Fuß- und Radwege, Bus- und S-Bahn-Stationen und Eingangssituationen an Knotenpunkten des ÖPNV verstärkt. Folgende Wege sollen das regionale Netzwerk bilden: **Philosophenweg** (am Taunushang entlang verbindet der Philosophenweg die Endpunkte der Regionalparkgrünzüge miteinander; am südlichen Endpunkt des Weges beginnt die Lindenallee zum Rhein; eine Anknüpfung an den Rheinhöhenweg wäre hier möglich), **Panoramaweg** (verläuft durch die Feldflur des Regionalparks, den Landschaftsschneisen und Parkbändern und am Pocket-Park entlang; der Weg bietet Vernetzungspotenziale zum Taunus, zum Grün-

Gürtel und zum Main; die Nähe zu den Städten und zum Grüngürtel geben dem Panoramaweg die Bedeutung eines Erschließungsrückgrades für den nördlichen Regionalpark), **Ried-Spessart-Weg** (die großen Schneisen in den Wäldern der Untermainebene sollen durch ein Teilstück des Ried-Spessart-Weges verbunden werden; hierbei wird der große Freiraum der Landschaftsschneise im Verlauf der Rodau mit dem Parkband am Bierbach verbunden und führt durch das Messeler Hügelland; im Westen schließt der Weg an den Europawanderweg Nr.1 an).

**Pilotprojekt Hattersheim-Flörsheim-Hochheim:** Zur Umsetzung des 23,5 Mio. Mark Projektes gründeten im April 1995 der UVF, die Städte Flörsheim, Hattersheim und Hochheim sowie die „Gesellschaft zur Rekultivierung der Kiesgrubenlandschaft Weilbach mbH“ (GRKW) die „Regionalpark Rhein-Main GmbH“. Die Gesellschafter steuern den größten Teil des Geldes bei. Auch das Land Hessen fördert das Pilotprojekt mit einem Millionenbetrag. Der Rest der Mittel wird durch Ausgleichsabgaben abgedeckt. Hierbei sollen bei den mehr als 30 Teilprojekten vorhandene Elemente wie die Wiesenmühle oder die Wasserwerdsallee mit neuen Attraktionen verbunden werden. Die Wegeführung des insgesamt 25 km langen Weges mit ca. 50 ha Randstreifen verläuft meist auf vorhandenen Feldwegen, die ggf. ausgebaut werden und die durch etwa zehn Meter breite Saumstreifen zu Regionalparkrouten entwickelt werden. Komplettiert wird die Landschaft durch eine 13.000 qm große Rosengartenanlage in Hattersheim und eine etwa 120.000 qm große Wiesenlandschaft in Form eines englischen Landschaftsparks am Kastengrund. Dieses Gelände erzeugt in seiner extensiven Bewirtschaftung einen Puffer zwischen dem Naturschutzgebiet Weilbacher Kiesgruben und den ackerbaulich genutzten Flächen. Die Wiesen produzieren Heu für die zahlreichen Reiterhöfe, mit denen sich die Landwirte Teile ihres Einkommens sichern. Über Inseln von Feldgehölzen findet gleichzeitig eine Vernetzung von Naturschutzgebiet und Biotopverbundsystem in der Hattersheimer Gemarkung statt.

Der 1997 verabschiedete Pilot-Landschaftsplan für die o.a. Städte analysiert nach einer zuvor durchgeführten „Bestandsaufnahme der Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum“ in einer „sektoralen Bewertung des Leistungsvermögens und der Gefährdung des Naturhaushaltes“ neben den Bereichen Boden, Wasser, Klima, Biotop- und Nutzungstypen, Land- und Forstwirtschaft auch die Erholungseignung. Bei der Einschätzung des Erholungspotenzials differenziert der Landschaftsplan drei verschiedene Typen von naturbezogenen Erholungsarten: bewegungsbezogene Erholungsarten wie Wandern, Spazierengehen und Radfahren (mit dem Wert A), die wassergebundenen Erholungsarten (Wert B) und die Erholungsart, die besonderen Wert auf das Beobachten der Pflanzen- und Tierarten legt (Wert C). Verschiedene Landschaftsbildtypen wie beispielsweise Flure, Hangtäler, Wälder, Stadtparke, Flüsse und Teiche, Golf-

plätze usw. wurden für jede der drei Erholungsarten getrennt mit Eignungsziffern von 1 (fehlende oder sehr geringe Eignung) bis 5 (sehr gute/hervorragende Eignung) bewertet. Die Summe der Eignungsziffern von A,B,C ergibt einen Gesamtwert, der 3 Stufen der Erholungseignung des Landschaftsbildtyps kennzeichnet: ungeeigneten bis wenig geeignet (3 bis 6 addierte Punkte), mäßig geeignet bis gut geeignet (7 bis 10 addierte Punkte) und sehr gut bis hervorragend geeignet (11 bis 15 Punkte). In der Kartendarstellung „Erholungseignung“ werden jedem Landschaftsbildtyp zusätzlich die vorhandenen Beeinträchtigung wie Lärm (L), Zerschneidungen (Z), Frequentierung (F) usw. zugewiesen. Die „sehr gut bis hervorragend geeigneten“ Flächen ergeben zusammen ca. 10,5% des Planungsraumes. Eine attraktive, räumliche Verbindung dieser Bereiche existiert nicht. Alle sind durch Erholungssuchende stark frequentiert. Anziehende Anbindungswege aus den Ortschaften heraus fehlen i.d.R. ebenso wie die Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Für die Erholung „mäßig bis gut geeignet“ sind ca. 26% der Flächen, während 36,5% des Planungsraumes „ungeeignet bis mäßig geeignet“ sind. In der Karte des Landschaftsplanes „Überlagerung der bedeutsamen Flächen“ erfolgte nun für alle bewerteten Bereiche (Boden, Klima, Wasser, Erholung usw.) eine grafische Überlagerung der wesentlichen Ergebnisse. Aus der Karte „Erholungseignung“ gehen die „sehr gut bis hervorragend für die Erholung geeigneten“ Erhaltungsbereiche in die Überlagerungskarte ein, welche sich hier größtenteils mit den „sehr hoch, hoch und mittel bewerteten Flächen“ für Arten- und Biotopschutz überlagern, da sie meist die gleichen Kriterien erfüllen. In bestimmten Bereichen überlagern sich also Biotopfunktion und Regionalpark. Soweit es dabei zu Nutzungskonflikten kommt, ist nach dem Landschaftsplan dem „Belang des Biotop- und Artenschutz der gebührende Rang einzuräumen“. Dies führt dazu, dass in der Leitbildkarte bei Überschneidungen dem Biotopverbund Priorität eingeräumt und auch als solcher dargestellt wird. Gerade in den Regionalparkflächen mit Biotopverbundfunktion sollen vorrangig die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umgesetzt werden. In der Leitbildkarte wird die zukünftige Freiflächenentwicklung aufgezeigt. In ihr sind Leitmotive „Biotopverbundsystem“, „Regionalpark“, „Landwirtschaft“ und „Forstwirtschaft“ besonders hervorgehoben. In einer nachfolgenden Tabelle werden die für den Planungsraum aus den Leitlinien abgeleiteten überörtlichen Handlungskonzepte und Lösungsansätze dokumentiert. Bei den allgemeinen Handlungskonzepten werden die Strategien zur Umsetzung, die Instrumente und die Zuständigkeit dargestellt, während die Lösungsansätze Maßnahmen und Nutzungshinweise enthalten. Aufbauend auf den Ergebnissen der sektoralen Ebenen und den übergeordneten Vorgaben und Rahmenbedingungen, die sich im integrativen Leitbild widerspiegeln, leiten sich die wesentlichen Ziele des Planungsraumes in der sehr detaillierten Entwicklungskarte ab. Hier finden sich alle Maßnahmen zur Erhaltung, Entwicklung und Pflege von Natur und Landschaft. Jede Entwicklungsmaßnahme enthält in der schriftlichen Erläuterung einen Maßnahmencode. Abschließend werden die

Ausführungen auf die Städte Flörsheim, Hattersheim und Hochheim bezogen, wobei eine sehr genaue Flächenbilanz aller geplanten biotopverbessernden Maßnahmen gemäß der Ausgleichsabgabeverordnung (AAV) errechnet worden ist.

Der zukünftige **Regionalpark Dietzenbach** entsteht in enger Kooperation zwischen der Kommune, dem UVF sowie unter Einbeziehung der Bürger, Landwirte und Naturschützer. Dabei sollen die restlichen Freiflächen untereinander verbunden und durch gezielte Zusammenfügung von notwendigen Ausgleichsmaßnahmen aufgewertet werden. Ferner sollen den Landwirten durch Direktvermarktung und Pflegemaßnahmen zusätzliche Einnahmen gewährt werden. Die Integration eines Modellflugplatzes, die Nutzung einer nicht mehr für den Verkehr benötigten Straße als so genannte Balanciermeile mit Balancierbalken, Holzblöcken und Trittsteinen und sonstige sportliche Aktivitäten wie Streetball und Radfahren, der Bau einer ca. 15 m hohen Aussichtsplattform oder die Bildung eines mit Weinranken gestalteten Ruhebereiches verdeutlicht die Gestaltungsabsichten in dieser Planregion.

Zehn Städte und Gemeinden sowie der UVF werden in der Region einen weiteren Abschnitt des Regionalparks realisieren. Die Kommunen und der UVF gründeten im Mai 1998 die „Regionalpark Rhein-Main SÜDWEST GmbH“, um ein Netz von Regionalparkrouten zu verwirklichen, das in zwei Ringen den Flughafen umschließt. Hierfür stellte die Flughafen Frankfurt/Main AG für das Jahr 1998 zwei Mio. DM und für das Jahr 1999 drei Mio. DM bereit. Der innere Ring ermöglicht es, den Flughafen zu umrunden und dabei mehrere Aussichtsplattformen zu erreichen, aber auch Hessens zweitgrößtes Naturschutzgebiet, den Mönchbruch, zu entdecken. Der äußere Ring verbindet die am Projekt „Rund um den Flughafen“ beteiligten Städte und Gemeinden miteinander und ermöglicht eine abwechslungsreiche Radtour durch den Ballungsraum südlich des Mains. Dazu muss der Mainuferweg an einigen Stellen ergänzt werden.

Ein weiteres Erholungsangebot wird der Spielpark Hochheim sein. Auf dem ca. 5 ha großen Auskiesungsgelände soll für Kinder und Jugendliche ein Abenteurspielplatz entstehen.

Weitere Einzelmaßnahmen: Bau eines Bohlenweges über die Schwanheimer Düne in Frankfurt, um das Naturschutzgebiet durchqueren zu können. Für Mörfelden-Walldorf ist geplant, die Wege entlang einer ehemaligen Deponie aufzuwerten. In Nauheim entsteht ein Rundweg, an dem steinerne Klangkörper den Bezug zur örtlichen Musikinstrumentenfertigung herstellen. Der freie Raum zwischen Rüsselsheim und Raunheim wird in einem Streifen parkartig umgestaltet. In Dreieich wird ein Aussichtspunkt in Form einer Großskulptur aus Holzstangen geplant, die aus der Ferne an eine Pyramide

erinnert und den Blick des Betrachters sowohl auf die Frankfurter Skyline und den Taunuskamm lenkt als auch auf die im Anflug zum Flughafen befindlichen Flugzeuge.

## 12.4 Bewertung

- Positiv ist die Aufwertung insularer Landschaftsbereiche zu vernetzten Landschaftsstrukturen zu beurteilen, wobei allerdings kritisch zu prüfen ist, ob die Vernetzung nicht zu sehr auf Erholungsansprüche und zu wenig auf umweltgerechte Gesichtspunkte angelegt ist.
- Positive Synthese von Naturschutz- und Erholungsansprüchen, solange in sensiblen Räumen dem Naturschutz der Vorrang eingeräumt wird (siehe Landschaftsplan). Größtenteils führt der Regionalparkweg durch intensiv gärtnerisch, parkartige Anlagen. Vorteilhaft ist die Lenkung und Bündelung des Erholungsverkehrs durch Regionalparkrouten und Attraktionen, damit werden sensible Naturschutzgebiete vom Erholungsverkehr entlastet.
- Hervorzuheben sind Synergieeffekte durch verschiedenartige Nutzungsformen. Im Regionalpark bewegen sich z.B. erholungssuchende Fußgänger und Fahrradfahrer über weite Abschnitte auf landwirtschaftlichen Wirtschaftswegen (Harmonisierung der Interessen). Durch die Lenkung der Regionalparkrouten an landwirtschaftlichen Betrieben vorbei, können die Erzeugnisse direkt ab Hof vermarktet werden. Dies führt auch zu einer höheren Akzeptanz der Landwirtschaft in der Bevölkerung.
- Beschäftigungseffekte aus Investitionen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie Möglichkeit der Einkommenserwirtschaftung aus Landschaftspflege, besonders für Landwirte.
- Private Finanzierungsträger und Sponsoren aus der Wirtschaft sind eher an der integrativen Regionalparkidee interessiert als an einer restriktiven Naturschutzpolitik, da die Aufwertung der weichen Standortfaktoren und deren Nutzung auch in ihrem Interesse liegt.
- Beteiligung der Bürger an der Planung und Entwicklung des Konzeptes.
- Maßnahmen zur Rekultivierung von Landschaftseingriffen, Industrie- und Militärbrachen zum Ausgleich von Landschaftseingriffen (Rekultivierung, Ökokonto, Ausgleichsabgaben, usw.)
- Negativ zu bewerten ist die Tatsache, dass die Freiflächengestaltung im Regionalpark überwiegend der Erholungsnutzung zugute kommt, was zu einer ästhetischen Aufwertung führt, weniger zu einer ökologischen.
- Es ist zu kritisieren, dass ein effektiver und umfassender Schutz der Umwelt nicht gewährleistet werden kann, da nicht weit genug reichende Maßnahmen vorliegen.
- Das neben der Siedlungsdichte zentrale Problem der Region, die enorme Verkehrsbelastung, wird viel zu wenig berücksichtigt.

- Es stellt sich die Frage, warum für dieses Projekt ein neues informelles Planungsinstrument gewählt wurde, das inhaltlich kaum von der Schutzgebietskategorie eines Naturparks abweicht.

## 12.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothese Nr. 2 behauptet, dass Ansätze für eine Harmonisierung der Nutzungsansprüche von Freizeit und Umwelt in für beide Nutzungen attraktiven Räumen entwickelt werden müssen. Die Problemsituation im Rhein-Main-Gebiet wird charakterisiert durch qualitativ und quantitativ mangelhaftes Flächenangebot, um die Funktionen des Naturhaushaltes und der Erholungsnutzung in Natur und Landschaft zu sichern sowie verschiedenste konkurrierende Raumnutzungsansprüche auf einen kleinen räumlichen Bezugsrahmen. Die Regionalparkplanung strebt durch Zonierung, Erholungslenkung durch Regionalparkrouten und Landschaftsinterpretation eine Harmonisierung der divergierenden Nutzungsansprüche an indem die im engeren Verdichtungsraum zwischen den Siedlungen noch existierenden Freiflächen gesichert werden und ein Netz aus Wegen und Anlagen entsteht. Der Regionalpark soll Erholungsräume schaffen und verstärkt in land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen eingebettet werden. Die Regionalparkrouten führen i.d.R. durch intensiv gärtnerische, parkartige Anlagen. Durch ein ganzheitliches regionales Gestaltungskonzept werden auch bestehende Biotope und Naturschutzgebiete in den Regionalpark einbezogen werden. Resümierend muss festgehalten werden, dass der Regionalpark unter Berücksichtigung des starken Nutzungsdrucks nur bedingt die Voraussetzung für eine gelungene Synthese von Umwelt- und Erholungsansprüchen erfüllen kann, da es gerade in Verdichtungsräumen dieser Größenordnung auf Grund des Freiflächenmangels nur unzureichend möglich ist, für beide Nutzungsinteressen attraktive Räume zu schaffen. Gleichwohl bestätigt dies die Hypothese Nr. 2, dass gerade in Agglomerationsräumen zwingend Ansätze entwickelt werden müssen, die eine Harmonisierung beider Nutzungsansprüche ermöglichen.

Die Hypothese Nr. 25 geht davon aus, dass angesichts der zunehmenden Zersiedlung des Außenbereichs die Regelungen des § 35 BauGB wieder verschärft werden sollten. Die polyzentrische Siedlungsstruktur des Rhein-Main-Gebietes lässt in Zusammenhang mit der zunehmenden Verflechtung des Ballungsraumes und der prognostizierten Bevölkerungszunahme eine weiteren Flächenverbrauch der Landschaft befürchten. Zwar ist in der Rhein-Main-Metropole durch den Regionalpark der Freiflächenverbrauch in den Siedlungszwischenbereichen weitestgehend eingeschränkt worden, dies allerdings auch hauptsächlich deshalb, um die Freiflächen der Erholungsnutzung zuzuführen. Eine nachhaltige Sicherung des Freiraumes und eine Prävention vor der zu-

nehmenden Zersiedlung des Außenbereiches kann sie nicht garantieren. Aus diesen Gründen ist Hypothese Nr. 25 zu bestätigen.

Über eine Veränderung der Beteiligungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung und über eine verstärkte Integration kooperativer Elemente könnte bestimmten Belangen mehr Geltung verschafft werden (Hypothese Nr. 26). Diesbezüglich könnten über die „Hochzonierung“ der Trägerschaft der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, auf die regionale Ebene die gesamtgemeindlichen Aspekte der Bauleitplanung und somit auch die der Naherholung besser genutzt werden (Hypothese Nr. 27). Die Umsetzungsebene der umweltgerechten Erholungsvorsorge auf der Ebene der Bauleitplanung kann sich demnach nicht an verwaltungsräumlichen Grenzen orientieren (Hypothese Nr. 8).

Das Projekt Regionalpark erfährt durch seine räumliche aber auch administrative Dimension eine regionale Tragweite. Als Träger des Gesamtkonzeptes „Regionalpark“ ist der Umlandverband Frankfurt (UVF) Initiator und Koordinator der Konzepte, der v.a. die Übernahme in die übergreifenden Planwerke (Landschaftspläne, Landschaftsrahmenpläne Südhessen, Regionalplan usw.) regelt. Zwar bleibt die Planungshoheit weiterhin bei den Kommunen bestehen, dennoch erfährt der UVF als regional agierendes Organ eine gewisse Beteiligungsmöglichkeit in der Bauleitplanung, die neben den kooperativen und koordinativen Elementen (enge Kooperation zwischen den Kommunen, dem UVF und den Bürgern, Landwirten und Naturschützern) durch zusätzliche Erscheinungsphänomene gekennzeichnet werden.

Im engeren Verdichtungsraum der Region Rhein-Main ist es die Aufgabe des UVF, für das Verbandsgebiet den Flächennutzungsplan aufzustellen, er übernimmt die üblicherweise bei den Kommunen liegende Planungshoheit; der Planungsauftrag der kommunalen Bauleitplanung wird entkoppelt und auf eine höhere Planungsebene transformiert, um eine landschaftsverträgliche, nachhaltige und den Nutzungsansprüchen gerechte Entwicklung der Region zu ermöglichen. Im diesem Zusammenhang ist auch die geplante Entwicklung eines „regionalen Ausgleichsflächenpools“ bzw. eines „regionalen Ökokontos“, die zum Aufbau des Regionalparks beitragen sollen, zu erwähnen. Der Lösungsansatz besteht darin, verwaltungsräumlichen Grenzen bei der Eingriffsregelung zu übergehen und somit eine unter naturräumlichen Gesichtspunkten effektivere Freiflächenplanung zu ermöglichen.

Durch den Planungsauftrag des Umlandverbandes, Landschaftspläne auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung für das Gebiet der verbandsangehörigen Städte und Gemeinden aufzustellen, wird ein weiteres grenzüberschreitendes Planungsinstrument

hervorgehoben. Bedingt durch den Anspruch des Umlandverbandes, über Gemeindegrenzen hinweg Planung zu betreiben, ist die Fortschreibung des UVF-Landschaftsplanes nicht darauf beschränkt, Landschaftspläne den Verwaltungsgrenzen entsprechend räumlich trennscharf abzuarbeiten. Vielmehr werden auch übergreifende Planungsaspekte aufgegriffen und dargestellt.

Die dargestellten Umstände bestätigen die Hypothesen Nr. 8, 26 und 27, die die Belange einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge nicht an verwaltungsräumliche Grenzen orientieren.

## **12.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Regionale Wirtschaftsstrukturen zur finanziellen Unterstützung landschaftsbezogener Projekte nutzen.
- Förderung der Entwicklung eines integrierten Freiraum- und Biotopverbundsystems.
- Stärkung der regionalen Kooperation staatlicher, kommunaler und privater Entscheidungsträger bei der Flächenplanung und Realisierung von Projekten. Stärkung der Mitarbeit der Öffentlichkeit führt zu einer größeren Identifikation.
- Implikation von Abbauflächen und Industriebrachen zum Ausgleich von Landschaftseingriffen (Rekultivierung, Ökokonto, Ausgleichsabgaben, usw.).

### 13. Planbeispiel: „REGIONALE“, Förderprogramm Natur und Kultur und Konzeption Landesgartenschauen (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Siedlungsentwicklung
Hypothesenprüfung:	Nr. 24 - Nr. 27 - Nr. 28 - Nr. 29 - Nr. 30
Lösungsansatz:	Prioritärer Fördermitteleinsatz, Großveranstaltung mit Modellcharakter
Ausgewertete Unterlagen:	<i>MSKS</i> : Öffentliche Ausschreibung in NRW für die Bewerbung zur Durchführung der REGIONALE „Kultur- und Naturräume in Nordrhein-Westfalen“ in den Jahren 2002, 2004, 2006; RdErl. des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport vom 13.3.1997. <i>MURL</i> : Öffentliche Ausschreibung in Nordrhein-Westfalen für Landesgartenschauen in den Jahren 2001 bis 2007; RdErl. des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 17.5.1997.

#### 13.1 Hintergrund

Gartenbau-Ausstellungen gibt es seit dem 19. Jahrhundert. Die seit 1951 stattfindenden Bundesgartenschauen hatten zunächst als Zielsetzung den Wiederaufbau kriegszerstörter Grün- und Freiraumstrukturen. Mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und dem zunehmenden Freiraumverbrauch etablierten sich als neue Aufgaben die Freiflächensicherung und die Neuschaffung von Grün- und Erholungsbereichen.

In **Nordrhein-Westfalen** finden **seit 1984 Landesgartenschauen** statt - zunächst ausschließlich als Veranstaltungen auf kommunaler Ebene -, die mit siedlungsstrukturellen, sozialpolitischen und ökologischen Zielsetzungen verknüpft sind. Seit 1997 liegt eine Grundlage für eine Differenzierung der bisherigen Strategie vor, nach der Landesgartenschauen auch als Leitprojekte oder besondere Präsentationsorte einer REGIONALE durchgeführt werden können.

Im Rahmen der **REGIONALE „Kultur- und Naturräume in Nordrhein-Westfalen“** bietet das Land den Regionen einen Rahmen, Projekte, Ereignisse und Initiativen zu entwickeln sowie mit deren Realisierung und Präsentation das regionale Profil zu schärfen. Als mögliche Handlungsfelder nennt die Ausschreibung die Stadtbaukultur in

der Region, Naturschutz, Landschaftsentwicklung, Gartenkunst sowie die Einbeziehung von Wirtschaft und Arbeit.

Landesgartenschauen in kommunaler Trägerschaft und REGIONALEN auf der Ebene einer Region werden ab dem Jahr 2000 in NRW jährlich bzw. alle vier Jahre veranstaltet. Die Ausschreibung erfolgt durch das Land, dem durch die Formulierung von Zielvorgaben und Teilnahmebedingungen Mittel an die Hand gegeben sind, auf die inhaltliche Ausrichtung dieser Veranstaltungen Einfluss zu nehmen und die stärkere Berücksichtigung von Freiraumsicherung und -entwicklung sowie Erholungsvorsorge in den Kommunen zu fördern. Als Bestandteile allgemeiner Konzepte der regionalen Struktur-, Kultur- und Landschaftsentwicklung sollen Gartenschauen zur Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität in den Städten beitragen.

## **13.2 Lösungsansatz**

### **Landesgartenschauen**

Als Aufgaben der Landesgartenschauen nennt der Runderlass der Ausschreibung

- die Schaffung neuer, dauerhafter Grün- und Freiflächen;
- die Unterstützung von Eigeninitiativen zur gärtnerisch-ökologischen Gestaltung des Wohnumfeldes;
- Teilräume dem Naturerleben zugänglich und Zusammenhänge von Natur, Landschaft und Stadt erlebbar zu machen;
- historische Garten- und Parkanlagen zu rekonstruieren und neue zu schaffen.

Des Weiteren können sie spezifische standortbezogene Probleme aufgreifen, beispielsweise aus den Bereichen Grünordnung und -gestaltung, Schaffung von Spiel-, Sport- und Erholungsmöglichkeiten im Wohnumfeld, umweltverträgliche Entwicklung von Fremdenverkehrsangeboten, Gestaltung einer zukünftigen Kulturlandschaft.

Mit den genannten Handlungsfeldern, bieten Landesgartenschauen in NRW vielfältige Möglichkeiten und Ansatzpunkte für die Umsetzung kommunaler Konzepte zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität und der Erholungsvorsorge. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung ist jedoch zu berücksichtigen, dass Gartenschauen immer auch Leistungsschauen des Gartenbaus sind.

## REGIONALE

Ziel der REGIONALE ist ein nachhaltiger Nutzen für die Regionen, „um eine Identifikation nach innen und eine Profilierung nach außen zu fördern“. Dies geschieht insbesondere durch die Entwicklung weicher Standortfaktoren, wie Freizeit-, Erholungs-, Gesundheits-, Sport- und Tourismusangeboten und deren Verknüpfung mit dem ökonomischen Prozess. Im Bereich der Erholungsvorsorge können sich Projekte der REGIONALE beispielhaft unter anderem folgender **Handlungsfelder** annehmen:

- integrierte Stadtentwicklung auf großen Brachflächen,
- neue Angebote für Bewegung, Spiel und Sport im Wohnumfeld,
- Schutz und behutsame Fortentwicklung der durch ihre geographischen, ökologischen und kulturgeschichtlichen Merkmale unverwechselbaren Landschaften,
- Angebote für Naturerleben,
- Angebote für Sport und vielfältige aktive Freizeitbeschäftigungen,
- Präsentation regionaler Garten- und Landschaftsbaukunst in einer neuen Form von Gartenschauen.

Leitprojekte, die sich u.a. durch das Aufzeigen innovativer Lösungsansätze auszeichnen können, sollen hierbei den Ansatz einer Gesamtstrategie verdeutlichen.

### 13.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

Maßgeblich für die Umsetzung sind die jeweiligen Runderlasse des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport sowie des Umweltministeriums, die Einzelheiten bezüglich der Bewerbung und Vergabe, Trägerschaft, Finanzierung sowie allgemeine Vorgaben und Anforderungen regeln.

Demnach sind **Landesgartenschauen** in das beabsichtigte Stadtentwicklungskonzept einzubeziehen und die Ziele von Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Träger sind einzelne Städte oder Gemeinden/Gemeindeverbände. Diese veranstalten die Gartenschau gemeinsam mit der Landesarbeitsgemeinschaft Gartenbau und Landespflege Nordrhein-Westfalen (LAGL). Der Träger muss die Sicherung und Entwicklung ökologisch wertvoller Landschaftsbestandteile gewährleisten und als Grundlage der Umsetzung ein städtebauliches und grünordnerisches Handlungskonzept vorlegen. Desweiteren ist eine positive Umweltbilanz vorzulegen.

Maßnahmen der Landesgartenschau werden im Rahmen bestehender Förderprogramme prioritär gefördert. Darüberhinaus werden investive Maßnahmen im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel gefördert. Die Gesamtfinanzierung ist durch die verantwortlichen Träger sicher zu stellen. Für die Landesgartenschau 2001 in Oelde beispielsweise geht die Machbarkeitsstudie von Investitionskosten in Höhe von 15 Mio. DM bei einem Förderungsgrad von 60-80% für den Kernbereich und die Ergänzungsflächen aus.

Die Auswahl der Veranstalter der **REGIONALE** erfolgt auf der Grundlage eines Bewerbungsverfahrens durch die Landesregierung. Die Bewerber für die REGIONALE definieren den Bezugsraum ihrer Region selbst (Orientierung an naturräumlichen Grenzen, historischen Gegebenheiten, bestehenden organisatorischen Strukturen sowie künftigen kulturellen und wirtschaftlichen Verflechtungen). Ein breites Spektrum sich beteiligender Verbände und Vereinen, berufsständischen Organisationen, Unternehmen und bürgerschaftlichen Initiativen qualifiziert die Bewerbung.

Strategien, Aktionsfelder und Projekte sowie deren Präsentation sollen im Rahmen von regionalen Werkstätten entwickelt werden. Hierüber soll jeweils ein Memorandum erstellt und in den Kommunalparlamenten beschlossen werden. Für die Durchführung der REGIONALE insgesamt werden in den Regionen selbstverantwortliche Steuerungseinheiten gebildet, während die einzelnen Vorhaben durch ihre jeweiligen Projektträger (private und öffentliche) realisiert werden.

Die bislang vergebenen Veranstaltungen umfassen mit ihren unterschiedlichen Schwerpunkten ein breites Spektrum des Themenbereiches Erholungsvorsorge. Dieses reicht von der **Darstellung der Region als Kur- und Gesundheitsregion** durch die REGIONALE Heilgarten 2000 in Ostwestfalen-Lippe bis zu einer Schwerpunktsetzung im Bereich Schienenverkehr (**Nachnutzung von Brachflächen und Gebäudebrachen; Aufbereitung und Inwertsetzung von Grünstrukturen**) im Rahmen der REGIONALE 2006 im Bergischen Städtedreieck Remscheid-Solingen-Wuppertal.

Für die Projekte der REGIONALE werden aus den bestehenden Förderprogrammen Mittel prioritär eingesetzt. Die Veranstalter der zwischen 2000 und 2006 stattfindenden REGIONALEN gehen von Gesamtkosten in Höhe von 300-340 Mio. DM und einem Fördervolumen von 80-90% aus.

Als **Großveranstaltungen mit Modellcharakter** müssen Landesgartenschauen und REGIONALE in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entwickelt werden. Hierzu sind auf kommunaler Ebene entsprechende Darstel-

lungen im Flächennutzungsplan zu treffen. **Landesgartenschau gelände** sind als öffentliche Grünfläche planungsrechtlich zu sichern. Hierdurch sollen die mit Landesmitteln geförderten Verbesserungen von Grünstruktur, Wohnumfeld u.a. dauerhaft, auch über den Rahmen der jeweiligen Veranstaltung hinaus, für die Bevölkerung sichergestellt werden. Eine Anbindung an das ÖPNV-, Radwege und öffentliche Straßennetz muss vorhanden sein bzw. geschaffen werden.

Die Umsetzung der einzelnen Projekte der **REGIONALE** erfolgt, soweit planungsrechtlich relevant, im Rahmen der allgemeinen bauleitplanerischen Instrumente bzw. der jeweiligen Fachplanungen.

### 13.4 Bewertung

#### Positiv:

Landesgartenschauen und REGIONALE sind von ihrer Zielsetzung her nicht vorrangig Instrumente einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge. Bei entsprechender Ausgestaltung durch die Veranstalter sind sie jedoch geeignet, entsprechende Konzepte umzusetzen. Für die ausrichtenden Kommunen bzw. Regionen bietet, neben der Möglichkeit eines Imagegewinns, auch die mit der Vergabe verbundene prioritäre Förderung von Projekten im Rahmen von Landesgartenschauen und/oder REGIONALE Anreize,

- sich auseinander zu setzen u.a. mit ihrer Freiraumsituation und den Rahmenbedingungen für Naherholung und wohnungsnaher Freizeitgestaltung,
- Lösungsansätze für defizitäre Situationen zu entwickeln und
- zukunftsorientierte Konzepte zeitnah umzusetzen.

Positiv hervorzuheben ist die **Publizität** derartiger Veranstaltungen, mit der gute Chancen für die Verbreitung und Nachahmung positiver Lösungen verbunden sind.

Die **bevorzugte Förderung** im Rahmen von Landesgartenschauen/REGIONALE ermöglicht den Kommunen die Umsetzung von Projekten, die sie ohne diese zusätzlichen Mittel nicht leisten könnten.

Die in den Runderlassen formulierten Ziele und Voraussetzungen können als **Vorgaben des Landes** in Form von Standards direkt auf planerische Entscheidungen der Kommunen Einfluss nehmen.

Die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Durchführung einer REGIONALE - soweit sie durch den Runderlass vorgegeben sind - unterstützen die Entwicklung von Projekten unter Beteiligung vieler unterschiedlicher Akteure. So können neue, bislang nicht erprobte Kooperationen entstehen, die möglicherweise auch über die Dauer der Veranstaltung hinaus Bestand haben: auf interkommunaler Ebene (z.B. Projekte der EUROGA 2002 Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein) oder zwischen Kommunen, Kreisen, Verbänden und sonstigen Institutionen und Organisationen.

Die Entwicklung der Projekte auf den Präsentationszeitraum hin und ihre Orientierung an Leitprojekten fördert die Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden über die durch die kommunale Zuständigkeit für die Bauleitplanung gesetzten Grenzen hinweg.

#### **Negativ:**

**Gartenschauen** sind mit ihrer **doppelten Funktion** - siedlungsstrukturelle, sozialpolitische und ökologische Zielsetzungen einerseits und Selbstdarstellung des Gartenbaus andererseits - in der Gefahr, überlastet zu werden. Eindrucksvoll erscheinen häufig die gärtnerischen Leistungsschauen, während beispielsweise Lösungsansätze für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge im Rahmen derartiger Veranstaltungen sich oft nur schwer darstellen und vermitteln lassen. Letztere müssen ihre Tauglichkeit zudem in Zeiträumen beweisen, die die Dauer der konkreten Veranstaltung bei weitem überschreiten.

Die Ausrichtung von Gartenschauen auf eine Präsentation mit Ereignischarakter führt dazu, dass Maßnahmen zur Landschaftsgestaltung zum Einsatz kommen, die den ökologischen Voraussetzungen nicht oder nur unzureichend angemessen sind. Die so entstehenden Landschaften sind nicht geeignet, die Menschen „für ökologische Zusammenhänge und ästhetische Qualitäten der Natur“ zu sensibilisieren und widersprechen somit den Zielsetzungen der Landesgartenschauen. Deshalb sind sie als Beiträge für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge nur bedingt geeignet.

### **13.5 Hypothesenprüfung**

Bei der Ausgestaltung der Bodennutzung im Rahmen der Angebotsplanung „Flächennutzungsplan“ haben die Kommunen weit reichenden Gestaltungsspielraum, der jedoch regelmäßig vom Handeln privater Akteure (z.B. Investoren) beeinflusst wird. Angebote zur Durchführung von Veranstaltungen wie Gartenschauen und REGIONALE

sind (informelle) Anreizinstrumente. Die prioritäre Förderung der in ihrem Rahmen durchgeführten Projekte stärkt ihre Bedeutung als Mittel der Einflussnahme auf planerische Entscheidungen der Kommunen. So werden beispielsweise Freiraumsicherung und -entwicklung gegenüber entgegen stehenden Interessen gestärkt, indem die Kommunen zur Entwicklung von Erholungskonzepten veranlasst und für deren Umsetzung Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Vor diesem Hintergrund kann die Hypothese Nr. 24 bestätigt werden, dass stärker Einfluss auf die Kommunen genommen werden müsse, weil diese letztendlich für die (Boden-) Nutzung maßgeblich verantwortlich seien.

Angesichts stärker werdender Verflechtungen auch im Bereich (Nah-)Erholung bietet sich auf regionaler Ebene häufig die Entwicklung gemeinsamer Konzepte an. Hierdurch kann dem Aktionsradius des Erholungsverkehrs eher Rechnung getragen werden als im Rahmen kommunaler Konzepte. Dieser gedankliche Ansatz wird in den einzelnen Konzepten für die REGIONALE mehrfach verfolgt (EUROGA 2002; Spurwechsel 2006). Eine gemeinsame, einheitliche und verbindliche Umsetzung solcher Konzepte könnte geeigneter Weise durch in gemeinsamer Trägerschaft aufgestellte Flächennutzungspläne erfolgen. Soweit aus den untersuchten Beispielen bekannt, wurde dies bisher nicht in Angriff genommen. Dies steht jedoch nicht der Annahme der Hypothese Nr. 27 entgegen, dass auch die Frage der Trägerschaft der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung von Bedeutung sei.

Die Hypothese Nr. 28, die besagt, dass eine an den Zielen einer umweltorientierten Erholungsvorsorge orientierte Bauleitplanung in starkem Maße von der individuellen „Planungskultur“ in den Gemeinden abhängt, kann vor dem Hintergrund des untersuchten Planbeispiels bestätigt werden. Die einzelnen Konzepte für die REGIONALE lassen eine sehr unterschiedliche inhaltliche Ausfüllung des zugrundeliegenden Runderrlasses und der aktuellen rechtlichen Regelungen erkennen. Dies ist nicht nur den jeweiligen spezifischen regionalen Profilen zuzuschreiben, sondern ist auch auf die örtlichen Handlungsträger und den kommunalpolitischen Kontext zurückzuführen.

Dort, wo der Einfluss der individuellen Planungskultur die richtungsweisende Funktion der rechtlichen Rahmenbedingungen überwiegt, kann das planerische Handeln der Kommunen v.a. mit Hilfe finanzieller Anreize beeinflusst werden. Handlungsfelder, wie die Erholungsvorsorge, in denen sich Erfolge nicht unmittelbar in monetären Dimensionen darstellen lassen, unterliegen im Rahmen der Siedlungsentwicklung der Gefahr einer unzureichenden Berücksichtigung. Die Einforderung planerischer Konzepte als Voraussetzung einer finanziellen Förderung entsprechender Projekte unterstützt demgegenüber die Bedeutung solcher Aufgaben. Entsprechende Standards setzen die

Runderlasse. Für die Kommunen ist eine Beteiligung an Großveranstaltungen vor dem Hintergrund des Imagegewinns (Stadt-/Regionalmarketing) und der prioritären Förderung der jeweiligen Projekte attraktiv. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Hypothese Nr. 29 bestätigen, dass gewünschte Entwicklungstendenzen nur erreichbar seien durch die Koppelung von Fördergeldern an planerische Konzepte der Kommunen, die bestimmte Standards zu erfüllen haben.

Die Ausschreibung von Wettbewerben etc. erfolgt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, gute Beispiele zu entwickeln und ihre Verbreitung zu fördern, wie auch der Zielformulierung der Runderlasse für Landesgartenschauen und REGIONALE in Nordrhein-Westfalen zu entnehmen ist. Dass dieses Ziel tatsächlich erreicht wird, lässt sich jedoch anhand der untersuchten Beispiele weder nachweisen noch widerlegen. Die Hypothese Nr. 30, dass informelle städtebauliche Konzepte über die Vorbildfunktion guter Beispiele beeinflusst werden, lässt sich daher weder nachweisen noch widerlegen, da nicht erkennbar ist, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird.

### **13.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Zur Stärkung einer nachhaltigen, sozial- und umweltverträglichen Erholungsvorsorge gegenüber vorrangig ökonomisch motivierten Interessen sollten positive Anreizinstrumente wie Gartenschauen und REGIONALE auch zukünftig angeboten werden. Ergänzend hierzu sollten beispielhafte Projekte auch außerhalb solcher Veranstaltungen bevorzugt gefördert und öffentlichkeitswirksam dargestellt werden.

Bei der Auswahl und Umsetzung von Projekten im Rahmen von Gartenschauen bzw. REGIONALE ist darauf zu achten, dass nicht obligatorische Aufgaben der Gebietskörperschaften (Umsetzung von Vorgaben der Landschaftsplanung oder von Maßnahmen des Fließgewässerschutzprogramms) als besondere Aktivitäten im Rahmen dieser Veranstaltungen deklariert werden.

Umwelt- und sozialverträgliche Erholungsvorsorge durch Gartenschauen bzw. REGIONALE erfordert die Beteiligung der Anwohner im näheren und weiteren Umfeld dieser Veranstaltungen, die sich während der Präsentation dem Zustrom von Besuchern und dem damit verbundenen (Freizeit-)Verkehr ausgesetzt sehen, für die sich aber auch mittel- und langfristig die Planungsergebnisse in ihrem Wohnumfeld und den Naherholungsgebieten räumlich und konkret erfahrbar niederschlagen. Ein maßgebliches Kriterium ist insofern die Verbesserung der Erholungssituation dieser Betroffenen.

Die Orientierung informeller kommunaler und regionaler Planungen an übergeordneten Vorgaben, inhaltlichen Rahmensetzungen und einem festen Zeithorizont (Ziel: Abschlusspräsentation) bündelt über den Rahmen des Alltagsgeschäftes hinaus Kräfte und mobilisiert Handlungskapazitäten. Zur Initiierung von Aktivitäten einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge und als Veranstaltungen zur Entwicklung modellhafter Lösungen sollten Landesgartenschauen und REGIONALE auch weiterhin genutzt werden.

Auf kommunaler Ebene muss der Erholungsvorsorge auch im Rahmen des Flächennutzungsplans Rechnung getragen werden. Gerade in Verdichtungsräumen bestehen oft derartig enge überörtliche Verflechtungen, dass diesen auch durch eine gemeinsame Flächennutzungsplanung gerecht werden sollte. Die hieraus resultierende stärkere Berücksichtigung naturräumlicher Gegebenheiten verbessert die Voraussetzungen für die Realisierung einer nachhaltigen Erholungsvorsorge.

## 14. Planbeispiel: Tourismuskonzeption Schleswig-Holstein

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 34
Lösungsansatz:	Umwelt- und sozialverträgliche Tourismuskonzeption
Ausgewertete Unterlagen:	<i>Wirtschaftministerium S-H</i> (1995): Strukturanalyse, <i>Landesregierung S-H</i> (1996): Tourismuskonzeption, Bericht der Landesregierung über die Situation der Tourismuswirtschaft in Schleswig-Holstein (1997)

### 14.1 Hintergrund

Für das mit 2,7 Mio. Einwohnern vergleichsweise dünn besiedelte Bundesland Schleswig-Holstein spielt der Tourismus in Gegenüberstellung zu anderen deutschen Ländern eine besondere Bedeutung. 1998 betrug die Zahl der Übernachtungen 20,5 Mio. und damit ist Schleswig-Holstein bezogen auf die Fläche mit acht Übernachtungen je Einwohner noch vor Bayern das tourismusintensivste Bundesland. Aus diesen Gegebenheiten resultieren direkte und indirekte Wertschöpfungseffekte, die in Schleswig-Holstein einen Anteil des Tourismus am Volkseinkommen von 4,6% zur Folge haben. Hierin zeigt sich die überragende Stellung des Tourismus des ansonsten durch seine Strukturschwäche und seine periphere Lage gekennzeichneten Bundeslandes. Probleme ergeben sich dadurch, dass einerseits der dominierende Wirtschaftsfaktor Tourismus weiterentwickelt werden soll, andererseits eine Schonung der natürlichen Ressourcen erfolgen muss. In der Hauptsaison ist durch die schon jetzt erreichten Kapazitäten der Entwicklungsspielraum klein geworden. Die vielerorts durch den Tourismus ausgelöste ökologische Belastung verlangt in jedem Fall aber besonderes Handeln im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftens. Aus diesem Grunde verfolgt die Landesregierung seit 1990 auf Grundlage der Umwelt- und Sozialverträglichkeit die Entwicklungsstrategie des „Sanften Tourismus“. Die zentrale Aufgabe hierbei besteht darin, die Naturschutzinteressen sowie die ökonomischen und sozialen Zielsetzungen der Fremdenverkehrswirtschaft soweit aufeinander abzustimmen, dass sie von der jeweils anderen Seite akzeptiert werden können. Ein zentrales Problem besteht in dem touristisch bedingten Verkehr. Zum einen ist bei den Urlaubern eine starke Pkw-Orientierung (1991: 82%) vorhanden, zum anderen kommt es zu einer starken saisonalen Ballung dieser Verkehrsströme im Sommer und zu anderen Ferienzeiten. Ferner wird die Verkehrsbelastung durch eine hohe Zahl an Tagesgästen erhöht.

## 14.2 Lösungsansatz

In den Jahren 1991 bis 1994 wurde im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa (N.I.T.) eine Strukturanalyse der Tourismussituation in Schleswig-Holstein erstellt. Zu Beginn des Forschungsprojektes wurde ein Arbeitskreis vom Ministerium eingerichtet, in dem neben den Fremdenverkehrsverbänden des Landes auch Vertreter der kommunalen Ebene, der Wirtschaftsverbände, des Naturschutzes und der mit touristischen Fragen befassten Landesministerien mitarbeiteten. Aus den Mitarbeitern dieses Arbeitskreises wurden 3 kleine Arbeitsgruppen für die Bereiche „Natur, Umwelt und Tourismus“, „Urlaubsunterkünfte in Schleswig-Holstein“ sowie „Örtliche Verkehrsprobleme“ gegründet.

- Die Tourismuskonzeption untergliedert sich in die Teilabschnitte „Ziele und Maßnahmen“, „Bisherige Umsetzung“ (hier werden die wesentlichen Umsetzungsmaßnahmen der Landesregierung seit 1990 dargestellt) sowie „Neue Schwerpunkte der Tourismuspolitik“.
- Sanfter Tourismus als Entwicklungsstrategie und Qualitätssiegel in die Ziele und Maßnahmen der Tourismusentwicklung und -konzepte des Landes integrieren.
- In der Strukturanalyse wurden entsprechende Vorschläge zum Abbau und zur Verringerung negativer Erscheinungen des Tourismus, zur Entflechtung und Erholungslenkung für einzelne Gebiete gemacht. Infolge der intensiven Inanspruchnahme des touristischen Potenzials steht (fast) ausschließlich nur noch eine qualitative Verbesserung der Kapazitäten und ihrer Nutzung an.
- Abbau oder Verminderung von Negativeffekten: Sanierung belasteter Ressourcen und Renaturierung gestörter Landschaftsteile (z.B. Wiederherstellung natürlicher Sukzessionen in Dünen- und Strandwallgebieten) sowie Begrenzung bzw. Reduzierung negativer Auswirkungen des Tourismus (z.B. Einschränkung des Motorbootverkehrs vor Naturschutzgebieten, Kapazitätsbegrenzungen).
- Erweiterung und Verbesserung des ökologisch orientierten Erholungsangebotes: Förderung naturorientierter Aktivitäten zum Landschaft- und Naturerleben (z.B. Planung und Schaffung von „Naturerlebnisräumen“) sowie der Ausbau der Umweltinformation nach einem Umweltbildungskonzept (z.B. Wanderungen mit qualifiziertem Personal).
- Lenkung der touristischen Nachfrage: Entsprechende Lokalisation der Infrastruktur (z.B. Wegebau) sowie die Schaffung von Erholungsverbundsystemen (z.B. integrative Planung für die Küstenregion, Vermeidung überflüssiger Konkurrenzangebote, Verbesserung der Auslastung bestehender Freizeiteinrichtungen). Besucherlenkung soll hierbei neben einer räumlichen auch zu einer zeitlichen Entzerrung führen.
- Ausweisung von Landschaftsteilen in differenzierter Abstimmung der ökologischen Sensibilität auf die touristische Nutzungsmöglichkeit (z.B. Tabuzonen, Naturerho-

lungsgebiet, Kulissenräume). Für bestimmte Naturbereiche muss das Ausmaß der touristischen Nutzung und die hierfür erforderliche Flächeninanspruchnahme festgelegt werden. Die Erholungsnutzung muss dabei die differenzierten Zweckbestimmungen von Schutzgebieten (Nationalpark Wattenmeer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke) wahren.

- Die Landesregierung verfolgt flächendeckend die Konzeption einer naturnahen Forstwirtschaft mit Erweiterung der Erlebnisvielfalt und Erhöhung des Erholungswertes. Der Waldanteil in Schleswig-Holstein soll von 10 auf 12% erhöht werden. Jährlich sollen hierzu mindestens 1.000 ha Neuwald geschaffen werden.
- Verbesserung der Information der Urlauber über den Beziehung von Umwelt und Tourismus. Dies hat so zu erfolgen, dass die gegebenen Informationen nicht als Bevormundung empfunden werden, sondern positiv zu einem umweltverträglichen Verhalten motivieren.
- Entwicklung eines Kriterienkataloges für eine „Touristische Umweltbilanz für Fremdenverkehrsorte“, welche die Umweltauswirkungen des Tourismus messbar machen und die Effekte einer umweltverträglichen Tourismuspolitik darstellen soll.
- Nach Aussage des Landesraumordnungsplanes sind in den durch Ausbau des ÖPNV-Systems gut erreichbaren, verkehrsgünstigen ländlichen Räumen neben den Erholungsmöglichkeiten für die ortsansässige Bevölkerung v.a. die für die Tages- und Wochenenderholung besonders geeigneten Gebiete weiterzuentwickeln; den Naturparks kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.
- Erarbeitung von örtlichen und regionalen Entwicklungskonzepten, die die Belastbarkeit von Natur und Landschaft berücksichtigen, ein Konzept für die Besucherlenkung beinhalten und mit vorhandenen oder zu entwickelnden Planungen (z.B. Landschaftsplänen, Bauleitplanungen, Verkehrsentwicklungsplänen) abgeglichen werden.
- Baumaßnahmen in den Dünen- und Heideflächen sollten nicht durchgeführt werden sowie das Betreten bestimmter Dünenbereiche verhindert werden. Insgesamt sollten die Naturschutzgebiete in stärkerem Umfang von touristischen Nutzungsansprüchen befreit werden.

### **14.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

- Das Strukturkonzept, das Tourismus-Leitbild und der Bericht der Landesregierung gehen auf umsetzungsorientierte Projekte sowie auf zukünftige Schwerpunkte ein.
- Berücksichtigung der Tourismuskonzeption und der Strategie des „Sanften Tourismus“ im Landesentwicklungsgrundsatzgesetz (31.10.1995), bei der Novellierung des Landesraumordnungsplans und des Regionalplans für den Planungsraum I sowie bei der Aufstellung der Raumordnungspläne (Ausweisung von Fremdenverkehrsräumen).
- Mit integrierten Schutzkonzepten für ausgewählte Modellregionen in Schleswig-Holstein (z.B. Föhr, Amrum, Sylt, Fehmarn, Eider-Treene-Sorge-Gebiet) sind Lö-

sungen zur Vermeidung oder Reduzierung von Umwelt- und Naturgefährdungen ganzheitlich (durch Zusammenführung von sektoralen Maßnahmen etwa im Abwasser-, Abfall-, Abluft-, Agrar-, Verkehrs-, Tourismus-, Gewerbe- oder Handelsbereich) erarbeitet und umgesetzt worden.

- Umsetzung des Betretungsverbot für die zur Zone 1 des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer gehörenden Flächen.
- Umsetzung zahlreicher Tätigkeiten zum Landschaft- und Naturerleben sowie „Naturerlebnissräumen“ wie Tierpark Eekholt, Wildpark Trappenkamp, Tierpark Warder, naturkundliches Informationszentrum Stapelholm, Vogelschutzreservat Wallnau/Fehmarn, Beobachtungsstation Katinger Watt, Naturkunde-Museum Niebüll usw.
- Organisation einer Öffentlichkeitsarbeit im Nationalpark Wattenmeer mit 7 Bezirkszentren des Nationalparkamtes, 17 Ortszentren, 7 Informationsstellen sowie ein dichtes Netz an Schaukästen, Tafeln und Erläuterungsschildern.
- Naturkundliche Informationszentren, Ausstellungen, Exkursionen und Vorträge, um die Aufmerksamkeit der Urlauberinnen und Urlauber an ökologischen Fragestellungen zu sensibilisieren und um Urlauberströme zu lenken (Umsetzung durch Kurverwaltungen, Fremdenverkehrsverbände, Natur- und Umweltschutzverbände, Nationalpark Wattenmeer).
- Feriencentren mit mehr als 1.000 gewerblichen Betten sollen in den Ordnungsräumen für Fremdenverkehr und Erholung nicht mehr errichtet werden.
- Durch die Durchführung des Phosphor-Sofortprogramms und des Dringlichkeitsprogramms zur Entlastung der Nord- und Ostsee von Nährstoffen aus Abwasserreinleitungen ist die ökologische Belastung der schleswig-holsteinischen Gewässer weiter zurückgegangen.
- Umsetzung der „Touristischen Umweltbilanz für Urlaubsorte in Schleswig-Holstein“ und Erprobung in neun Modellgemeinden.
- Förderung der Direktvermarktung und der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte.
- Stärkung des Marksegments „Urlaub auf dem Bauernhof“ durch Unterstützung der gleichnamigen Arbeitsgemeinschaft sowie durch Verankerung des Gütezeichens „Schleswig-Holsteinischer Ferienhof“ durch die Landesregierung.
- Ausbau des ökologischen Landbaus (z.B. Erzeuger-Verbrauchergemeinschaft Landwege in Lübeck, Vermarktungsgesellschaft Bioland SH-Naturprodukt).
- Sicherung der Extensivierung aus Gründen des Naturschutzes („Biotop-Programme im Agrarbereich“ sowie das so genannte „Halligprogramm“).
- Förderung der Neuwaldbildung zum Zweck zukünftiger Naherholung: von 1988 bis 1994 sind rund 6.000 ha Neuwald geschaffen worden.

- Umsetzung eines touristischen Verkehrskonzeptes zur Attraktivitätssteigerung von Urlaubsorten und -regionen durch weniger Autoverkehr, z.B. Verkehrsberuhigung in Urlaubsorten, Ferientickets für bahnanreisende Urlauber.
- Elektrifizierung der Bahnstrecke Hamburg-Flensburg/Kiel.
- Erweiterung des Radwegenetzes an Bundesstraßen (ca. 84%), Landstraßen (ca. 50%) und an Kreisstraßen (ca. 32%) sowie der touristisch nutzbaren landwirtschaftlichen Wegen von 1998-2002 und deren Infrastruktur (z.B. landeseinheitliches Beschilderungssystem).
- Umsetzung von modellhaften Radwanderprojekten (Radwegekonzeption für die Kreise Ostholstein und Plön, Kirchen-Radwanderweg auf Eiderstedt, Radwanderweg „Ernst-Ludwig Kirchner auf Fehmarn“, Umsetzung der Fernradwanderwege Ostseeküstenradwanderwege von Flensburg bis Travemünde und des alten Ochsenweges sowie Förderung des Fernradweges an der Alten Salzstraße und des Nordseeküstenradweges, Förderung des Rundwanderwegesystems der vier Hamburger Randkreise).
- Das Fahrrad und die öffentlichen Verkehrsmittel sollen sich im Umweltverbund stärker ergänzen und flexiblere Umsteigemöglichkeiten eröffnen. In der Kette Wohnung-Bahnhof/Haltestelle-ÖV können das Fahrradabstellen und die Fahrradmitnahme die Gesamtfahrzeit verkürzen und die kleinräumige Beweglichkeit erhöhen. Dies ist zum einen durch die Förderung von Bike&Ride-Plätzen und Park&Ride-Anlagen zu gewährleisten, andererseits ist die Fahrradmitnahme in den Zügen des Schienenregionalverkehrs, in den S-Bahnen des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) sowie in einigen Stadt- und vielen Regionalbuslinien möglich. In den Kreisen Nordfriesland, Dithmarschen, Rendsburg-Eckerförde und Ostholstein sind Busse mit Fahrradanhängern im Betrieb.
- Entwicklung eines touristisch nutzbaren landesweiten Reitwegenetzes (Schaffung von kreisweiten Reitwegenetzen, Verknüpfung der Reitwege benachbarter Kreise).
- Spezielle Förderung von Maßnahmen des Sanften Tourismus, z.B. Aktion Umweltfreundlicher Hotel- und Gaststättenbetrieb, Amrumer Reise-Gepäck-Service.
- Die Landesregierung hat die Blaue Europaflagge als Gütesiegel solange abgelehnt, bis EU-weit einheitliche, vergleichbare Kriterien auf hohem Niveau vorliegen.
- Die Landesregierung hat von 1989-1994 23 Projekte gefördert, die modellhaft der Umsetzung der Strategie des Sanften Tourismus dienen.

#### **14.4 Bewertung**

- Positiv hervorzuheben sind die integrierten Schutzkonzepte für ausgewählte Modellregionen. Hierbei handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz durch die Zusammenführung sektoraler Maßnahmen in verschiedenen Handlungsbereichen

sowie die Verwirklichung der „Touristischen Umweltbilanz für Urlaubsorte in Schleswig-Holstein“ und Untersuchung in neun Modellgemeinden.

- Der hohe Projektbezug und die konkreten Maßnahmen bei der Umsetzung sind positiv zu beurteilen.
- Zahlreiche Tätigkeiten zum Landschafts- und Naturerleben („Naturerlebnisräume“, naturkundliche Informationszentren, Ausstellungen, Exkursionen und Vorträge), um die Urlauber für ökologische Fragestellungen zu sensibilisieren und um Urlauberströme zu lenken.
- Im neuen Landesraumordnungsplan werden erstmals Strukturelemente der Freiraumentwicklung benannt (u.a. Räume und Gebiete mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft).
- Das Angebot der öffentlichen Verkehrsmittel hinsichtlich der Anreise (Transport Bahnhof-Unterkunft) und für die Fortbewegung am Urlaubsort bzw. zu Ausflugspunkten ist meist unzureichend; bedingt durch die ländlichen Strukturen und die geringe Einwohnerdichte in weiten Teilen Schleswig-Holsteins ist der ÖPNV nicht stark entwickelt, so dass viele Ferienorte in Schleswig-Holstein nicht günstig mit der Bahn erreichbar sind. Das Angebot richtet sich i.d.R. nicht an die Bedürfnisse der Urlauber, sondern überwiegend an die Schul- und Berufspendlerverkehr, d.h. gerade an den Wochenenden werden bestimmte Strecken nicht bedient.
- Defizite in der regionalen und überregionalen Schienenanbindung und erhebliche Verkehrsbelastung in der Metropolregion Hamburg („Nadelöhr“ Hamburg).
- Positive Maßnahmenvorschläge des Strukturkonzeptes sind im Tourismuskonzept z.T. nicht übernommen worden.
- Das Tourismuskonzept vernachlässigt den Bereich des Konkretisierungsstandes und der Finanzierung (und damit auch die Absicherung der Projekte).

#### **14.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothese Nr. 31 geht davon aus, dass wegen der Auswirkungen des Tourismus eine nachhaltige Sicherung von Räumen mit bedeutsamen Natur- und Landschaftspotenzialen erforderlich ist. Der Einsatz des im Naturschutzrecht verankerten Flächenschutzes lässt sich auch zugunsten eines naturverträglichen Tourismus nutzen, der in strenger geschützten Natur- und Nationalparks dazu führen sollte, dass dem Arten- und Biotopschutz die vorrangige Bedeutung zukommt. Die Planungsansätze in Schleswig-Holstein dokumentieren, dass Naturschutz und Tourismus nicht zwangsläufig widersprüchlich sein müssen:

- Erholung und Naturerleben sind beispielsweise ausdrückliche Ziele des Nationalparkgedankens. Der Nationalpark soll daher - soweit mit dem Schutzzweck vereinbar - zugänglich und erlebbar sein.

- So spiegelt die geplante erhöhte Zugänglichkeit des Nationalparks durch die teilweise Öffnung von Kernzonen, die Ausweisung von Vorrangflächen für die Erholung und die Einrichtung eines Besucherinformationssystems den sehr offenen Planungscharakter wieder.
- Gleichzeitig soll eine zwingend notwendige Neuzonierung im Nationalpark einen effektiveren Schutz des Wattenmeeres nach ökologischen Kriterien erreichen und besonders empfindliche Gebiete vor Störungen wirkungsvoller schützen.

Die Planungen verdeutlichen den ganzheitlichen Ansatz einer umweltgerechten Naturschutzplanung, da trotz notwendiger Schutzgebietsausweisungen und Lenkungsmaßnahmen eine verstärkte Harmonisierung der divergierenden Nutzungsansprüche und eine Verbesserung der Akzeptanz für erforderliche Einschränkungen erreicht worden ist. In diesem Zusammenhang ist Hypothese Nr. 31 anzunehmen.

Hypothese Nr. 32 besagt, dass es erforderlich ist, Campingplätze, Zweit- und Ferienwohnungen landschaftsangepasst, naturverträglich und in Anbindung an einen Siedlungskern zu planen und zu errichten. Durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung des Camping- und Wohnmobiltourismus in Schleswig-Holstein verstärkt gerade dieser Sektor die problembehaftete räumliche Überlagerung mit landschaftlich wertvollen Arealen, da sie eine besondere Standortattraktivität für dieses Segment ausüben. Durch die landesplanerisch hervorgebrachten Planungsziele, bei der Ausweisung und Genehmigung neuer Gebiete für Ferienwohnungen und Ferienhäuser Zurückhaltung walten zu lassen bzw. nur noch eine Arrodierung bestehender Baugebiete vorzunehmen sowie eine Beschränkung beim Bau von Ferienwohnungen im Außenbereich (§ 35 BauGB) anzugehen, ist deutlich geworden, dass ein Problembewusstsein seitens der Planungsakteure besteht, gleichwohl die fehlenden genauen planerischen Festlegungen darlegen, dass nach Strategien gesucht werden muss, die die Ausweisung von Campingplätzen, Zweit- und Ferienwohnungen mit der Anbindung an einen Siedlungskern verbinden. Hypothese Nr. 32 wird damit bestätigt.

Sofern Freizeitgroßprojekte geplant werden, sind auf Grund des Flächenbedarfs und der räumlichen und strukturellen Tragweite die kriteriengestützte Standortwahl und die umweltverträgliche Anlagenplanung eine unabdingbare Voraussetzung, um das Konfliktpotenzial zu reduzieren. Als direkte Steuerungsmöglichkeit dieses Konfliktfeldes weisen der Landesraumordnungsplan und die Regionalpläne „Räume besonderer Eignung für Fremdenverkehr und Erholung“ aus, die in den Raumordnungsplänen als „Ordnungsräume für Fremdenverkehr und Erholung“ spezifiziert werden. Da in diesen Räumen besondere Anforderungen an die Siedlungs- und Freiraumentwicklung gestellt werden, finden sich folgende Lösungsansätze zur Konfliktreduzierung sowohl in der Tourismuskonzeption als auch auf landesplanerischer Ebene:

- Verwirklichung der Strategie des Sanften Tourismus, was in einigen Fällen auch dazu führen kann, dass die Landesregierung mit dem ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium touristische Großprojekte verhindert, die der Strategie des Sanften Tourismus widersprechen.
- Standortentscheidungen über besonders raumbedeutsame Erholungs- und Freizeitvorhaben sollen durch Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen abgesichert werden.
- Ferienzentren mit mehr als 1.000 gewerblichen Betten sollen in den „Ordnungsräumen für Fremdenverkehr und Erholung“ nicht mehr errichtet werden.

Aus den dargestellten Hintergründen ist die Hypothese Nr. 34 zu unterstützen.

#### **14.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Förderung eines auf Querschnittpolitik ausgerichteten Tourismus: In einem Tourismusland wie Schleswig-Holstein müssen alle Politikbereiche die tourismusrelevanten Auswirkungen ihres Handelns berücksichtigen. Dies gilt für die Landesregierung, wie auch für Kreise, Kommunen und ihre Verbände.
- Verankerung von Tourismuskonzeptionen in Plänen und Gesetzen auf Landesebene sowie in Regionalplänen.
- Gesetzlich bestimmte Durchführung von Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen bei großen und besonders raumbedeutsamen Erholungs- und Freizeitvorhaben.
- Stützung der Verzahnung der beiden Fachdisziplinen Tourismus- und Landschaftsplanung.
- Förderung interkommunaler Kooperationsformen und regionaler Entwicklungskonzepte.
- Berücksichtigung der Aspekte des Tourismus in Städtebauförderung, Dorfentwicklung.
- Förderung vorgeschalteter Modellprojekte, wobei die Umsetzung bestimmter Strategien in der prozesshaften Verwirklichung liegen sollte, nicht in einem einmaligen Akt.
- Unterstützung der Erarbeitung von touristischen Umweltbilanzen für Urlaubsorte zur regionalen bzw. lokalen Standortbestimmung und dessen Umweltverträglichkeit.
- Stärkung von Umweltwettbewerben im Tourismussektor.
- Zuteilung öffentlicher Fördermittel sollte an das Bestehen touristischer Entwicklungskonzepte gebunden sein.



<p><b>Baden-Württemberg</b></p> <p>Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg</p> <p>Landesfremdenverkehrsverband Baden-Württemberg</p> <p><b>Konzeption zur Förderung des Tourismus in Baden-Württemberg</b> (April 1997)</p>	<p>Formulierung von grundsätzlichen Aufgabenschwerpunkten. Die Handlungsfelder stellen hierbei keine Detailkonzeption dar. Vielmehr handelt es sich um eine Dachstrategie, in deren Rahmen in Zusammenarbeit mit den berührten Organisationen die jeweils spezifischen Maßnahmenkataloge erarbeitet werden.</p>	<p><b>Herausforderungen/Ziele:</b></p> <p>Im Rahmen der Sicherung und des Ausbaus der Wettbewerbsfähigkeit ist der Qualität Vorrang vor der Quantität einzuräumen.</p> <p><b>Strategien/Maßnahmen:</b></p> <p>Ausweisung von schutzbedürftigen Bereichen für Erholung in den Regionalplänen.</p>	<p>-</p> <p>Außerordentlich ökonomisch ausgerichtete Konzeption, die den regionalen und kommunalen Tourismusakteuren bei der Realisierung umweltverträglicher Erholungsformen nur eine unzureichende Grundlage bietet.</p>
<p><b>Bayern</b></p> <p>Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr</p> <p><b>Tourismuspolitisches Konzept der Bayerischen Staatsregierung</b> (Juli 1994)</p>	<p>Beschluss des Konzeptes am 28.06.1994 vom Bayerischen Ministerrat. Es bildet die Grundlage für die Fremdenverkehrspolitik der Bayerischen Staatsregierung. Zugleich stellt es eine Orientierungshilfe für die Fremdenverkehrswirtschaft, die Fremdenverkehrskommunen und die Fremdenverkehrsorganisationen dar.</p>	<p><b>Tourismuspolitisches Leitbild:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualitatives Wachstum</li> <li>- Umweltverträglicher Tourismus</li> <li>- Erhalt der Vielfalt des bayerischen Tourismusangebotes.</li> </ul> <p><b>Tourismuspolitische Schwerpunkte:</b></p> <p>Unterstützung einer umweltverträglichen Tourismusentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung des Alpenplans</li> <li>- Einführung der Genehmigungspflicht für Beschneiungsanlagen</li> <li>- Förderung des qualitativen Wachstum</li> <li>- Prädikatisierung von Fremdenverkehrsorten</li> <li>- Unterstützung autofreier Kur- und Fremdenverkehrsorte</li> <li>- Erstellung Leitfaden „Umweltschutz in der Gemeinde“</li> </ul> <p>Unterstützung des Jugend-, Familien- und Behindertentourismus.</p>	<p>+</p> <p>Wichtige Elemente umweltverträglicher Tourismusformen werden angesprochen und können den verantwortlichen Tourismusakteuren wesentliche Hilfestellungen bei der Umsetzung vertraglicher Tourismusformen geben.</p>
<p><b>Berlin</b></p> <p>Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe</p> <p><b>Es liegt kein Tourismuskonzept vor!</b></p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Keine Wertung möglich!</p>
<p><b>Brandenburg</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie</p> <p><b>Es liegt kein Tourismuskonzept vor!</b></p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>Keine Wertung möglich!</p>

<p><b>Hansestadt Bremen</b></p> <p>Senat für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten</p> <p><b>Es liegt kein Tourismuskonzept vor!</b></p>	-	-	Keine Wertung möglich!
<p><b>Hansestadt Hamburg</b></p> <p>Wirtschaftsbehörde</p> <p><b>Es liegt kein Tourismuskonzept vor!</b></p>	-	-	Keine Wertung möglich!
<p><b>Hessen</b></p> <p>Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung</p> <p><b>Befindet sich in der Erarbeitungsphase!</b></p>	-	-	Keine Wertung möglich!
<p><b>Mecklenburg-Vorpommern</b></p> <p>Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern</p> <p><b>Tourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern - Ziele und Aktionsprogramm</b> (November 1993, Fortschreibung 1998)</p>	<p>Die vielen für den Tourismus Verantwortlichen sollen sich an gemeinsamen Zielen ausrichten und abgestimmt handeln. Das Land hat eine unterstützende Rolle: direkt mit gezielten Förderprogrammen und indirekt in der Gestaltung wichtiger Rahmenbedingungen (1993).</p> <p>Das Konzept soll als Landeskonzeption regionalübergreifende Strategien und Maßnahmenvorschläge unterbreiten. Dabei konzentriert sich die Konzeption auf die Kernthemen der zukünftigen Entwicklung.</p>	<p><b>Leitziele und Grundsätze:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Langfristige Sicherung der charakteristischen Landschaft als Grundlage des Tourismus; Schutz, Pflege und Entwicklung als Erholungslandschaft</li> <li>- Attraktive Erlebnis- und Erholungsmöglichkeiten für die Bewohner.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>+</b></p> <p>Die herausragende Bedeutung der Landschaft als Grundlage für den Tourismus wird betont. Zudem stellt das Leitziel bzw. der Grundsatz, für die Bevölkerung Erholungsmöglichkeiten bereitzustellen, eine Besonderheit von großer sozialpolitischer Relevanz dar.</p>
<p><b>Niedersachsen</b></p> <p>Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,</p>	<p>Die Konzeption legt den Rahmen für die zukünftige Tourismuspolitik der Landesregierung</p>	<p><b>Vorbemerkung:</b></p> <p>Die Strategie eines nachhaltigen Tourismus als Grundprinzip sowie selbstverständliche Abwä-</p>	<p style="text-align: center;"><b>○</b></p> <p>Eine Wertung ist schwierig.</p>

<p>Technologie und Verkehr</p> <p><b>Tourismuskonzept Niedersachsen</b> (November 1997)</p>	<p>fest. Es gibt den touristischen Leistungsträgern in den Regionen und Orten Hilfestellung und Empfehlungen.</p>	<p>gung der Belange von Natur und Landschaft bei touristischen Investitionsvorhaben.</p> <p><b>Grundsätze:</b></p> <p>Forderung eines qualitativ ausgerichteten Tourismus.</p> <p><b>Empfehlungen für die zukünftige inhaltliche Gestaltung des Tourismusproduktes:</b></p> <p>Engere Kooperation zwischen Naturschutz- und Tourismusverantwortlichen einer Region.</p>	<p>Zwar werden Ansätze eines umweltverträglicher Tourismus angesprochen, doch überwiegen in der Konzeption nur sehr allgemein gültige Aussagen. Konkrete Zielaussagen werden vermieden, der Nutzen für regionale und kommunale Tourismusakteure ist äußerst fraglich.</p>
<p><b>Nordrhein-Westfalen</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr</p> <p><b>Tourismus in Nordrhein-Westfalen - Leitlinien und Handlungsfelder</b> (Juni 1994)</p>	<p>Im Tourismusbericht legt die Landesregierung die Leitlinien und Handlungsfelder für die zukünftige Tourismuspolitik des Landes NRW vor. Der Bericht wurde in Abstimmung mit der Tourismuswirtschaft erarbeitet.</p>	<p><b>Leitlinien der Tourismuspolitik:</b></p> <p>Umwelt- und Sozialverträglichkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Möglichst geringer Eingriff in den Naturhaushalt,</li> <li>- Möglichst geringe Beeinträchtigung des Landschaftsbildes,</li> <li>- Erhalt und Pflege naturnaher Landschaften sowie naturnahe Gestaltung großflächiger Freizeiteinrichtungen,</li> <li>- Respekt gegenüber der in der Tourismusregion lebenden Bevölkerung,</li> <li>- Umweltschonend gestaltete Freizeitmobilität.</li> </ul> <p><b>Handlungsfelder:</b></p> <p>Rad fahren, Wandern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung von Mitnahmemöglichkeiten von Fahrrädern in öffentlichen Verkehrsmitteln.</li> </ul> <p>Erschließung neuer Einkommensalternativen für den ländlichen Raum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- „Urlaub auf dem Lande“ sowie im Rahmen des Modellprojektes Kreis Höxter</li> <li>- Förderung der ökologischen Landbewirtschaftung und der Landschaftspflege.</li> <li>- Förderung der Naturparks u.a. zur Sicherung des Landschaftsbildes und der Erholungseignung sowie zur Besucherinformation und Besucherlenkung,</li> <li>- Information über regionaltypische Besonderheiten der Landschaft, Architektur, Geschichte etc.</li> </ul> <p>Attraktivitätssteigerung durch Freizeitgroßeinrichtungen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung von Ferienzentren nur wenn sie landschafts-, verkehrs- und umweltverträglich angelegt werden.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>+</b></p> <p>Grundsätzliche Elemente eines umwelt- und sozialverträglichen Tourismus werden im Tourismusbericht genannt. Darüberhinaus werden im Rahmen eines Modellprojektes zentrale ökologisch orientierte Entwicklungsansätze in ländlichen Räumen dargestellt. Hieraus ist allerdings nicht erkennbar, ob die dort gemachten Aussagen allgemein gültig sind oder lediglich auf das Projekt zutreffen.</p> <p>Besonders interessant an diesem Tourismusbericht ist die Berücksichtigung umweltverträglicher Bausteine zur Realisierung von Freizeitgroßprojekten.</p>

<p><b>Rheinland-Pfalz</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft, Landwirtschaft und Weinbau</p> <p><b>Rheinland-Pfalz - Ein touristisches Drehbuch für das neue Jahrtausend</b> (Dezember 1997)</p>	<p>Das „Touristische Drehbuch für das neue Jahrtausend“ ist ein strategisches Tourismuskonzept für Rheinland-Pfalz. Die Empfehlungen sollen als Handlungsrahmen auf dem Weg in das nächste Jahrtausend dienen.</p>	<p>Keine projektrelevanten Aussagen!</p>	<p>- -</p> <p>Projektrelevante umwelt- und sozialpolitische Aussagen lassen sich in diesem strategischen Tourismuskonzept nicht finden.</p>
<p><b>Saarland</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft und Finanzen</p> <p><b>Tourismus im Saarland - Ein politisches Rahmenkonzept</b> (April 1999)</p>	<p>Um ein abgestimmtes Vorgehen aller touristischen Akteure zu unterstützen, legt die Landesregierung ein strategisches Rahmenkonzept vor. Das Konzept ist Grundlage eines landesweiten tourismuspolitischen Dialogs, in dem das Leitbild ausgearbeitet sowie Strategien und Projekte konkreter gefasst werden.</p>	<p><b>Leitbild:</b></p> <p>Sicherung eines nachhaltigen und umweltgerechten Tourismus.</p> <p><b>Touristische Handlungsfelder und Schwerpunkte:</b></p> <p>Umweltorientierung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Erfordernissen</li> <li>- Vertiefung des Umweltschutzgedankens im Hotel- und Gaststättengewerbe</li> <li>- Beratung über umweltfreundliches Wirtschaften</li> <li>- Koppelung von Tourismusinvestitionen seitens der Landesregierung an die Anforderungen des Umwelt-, Landschafts- und Naturschutzes</li> <li>- Gewinnung der Gäste für den Schutz der Umwelt in ihrer Ferienregion durch Information und Angebotsgestaltung.</li> </ul>	<p>+</p> <p>Umweltverträgliche Komponenten im Leitbild werden durch konkrete Handlungsfelder und Schwerpunkte ergänzt und bilden eine gute Grundlage für die Arbeit auf regionaler und kommunaler Ebene.</p>
<p><b>Sachsen</b></p> <p>Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Referat 37</p> <p><b>Grundzüge der sächsischen Tourismuspolitik</b> (Mai 1998)</p>	<p>Grundlage der Tourismuspolitik der Staatsregierung. Die kommunalen Haushalte und der jährliche Haushaltsplan des Freistaates Sachsen bilden den finanziellen Rahmen für die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen dieser Konzeption. Adressat sind alle direkt und indirekt am Tourismus Beteiligten. Die Konzeption schafft Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Tourismus im Einklang mit ökologischen und</p>	<p><b>Ziele, Prioritäten und Maßnahmen zur künftigen Gestaltung des Tourismus:</b></p> <p>Natur und Umwelt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rücksichtvoller Umgang mit der Natur bzw. den Ressourcen/Flächen nach Maßgabe von Schutzzweck und Schutzvorschriften</li> <li>- Dimensionierung des Tourismus in Abhängigkeit von ökologischen Merkmalen und Tragfähigkeit der Umwelt sowie mit Blick auf den Erhalt traditioneller Lebensweisen und Kulturen</li> <li>- Nutzung umweltverträglicher Technologien für Wasser- und Energieeinsparung, Reinhaltung des Bodens, der Luft und des Wassers</li> <li>- Orientierung auf die Benutzung von öffentlichen und nichtmotorisierten Verkehrsmitteln</li> <li>- Vorrang der Modernisierung, Renovierung und Ersatz vorhandener touristischer Ein-</li> </ul>	<p>+</p> <p>mit Tendenz zu</p> <p>++</p> <p>Diese Konzeption besticht durch ihre klare Gliederung, die es den am Tourismus Beteiligten erleichtern dürfte, die Notwendigkeit zu „sanfteren“ Tourismusformen zu erkennen und entsprechende Schwerpunkte zu bilden.</p>

	sozialen Grundwerten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- richtungen vor Neubau und Erweiterung</li> <li>- Aufklärende erlebnisorientierte Öffentlichkeitsarbeit für die Belange des Naturschutzes und die Erhaltung der biologischen Vielfalt</li> <li>- Zusammenarbeit von Umwelt- und Tourismusverbänden und Organisationen, Wirtschaft, staatlichen Institutionen und Bürgern zum gemeinsamen Erreichen dieser Ziele</li> <li>- Berücksichtigung der Belange der Land- und Forstwirtschaft.</li> </ul>	
<p><b>Sachsen-Anhalt</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft und Technologie und Europaangelegenheiten</p> <p><b>Befindet sich in der Erarbeitungsphase!</b></p>	-	-	Keine Wertung möglich!
<p><b>Schleswig-Holstein</b></p> <p>Landesregierung Schleswig-Holstein</p> <p>federführend zurzeit der Veröffentlichung:</p> <p>Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr</p> <p>jetzt:</p> <p>Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus</p> <p><b>Tourismuskonzeption 1996</b> (April 1996)</p>	Die Tourismuskonzeption soll den Rahmen für die zukünftige Tourismuspolitik der Landesregierung abstecken und den Partnern in der Wirtschaft, bei den Gemeinden und den Verbänden eine Handlungsbasis verschaffen.	<p><b>Die tourismuspolitische Konzeption für Schleswig-Holstein und die Strategie des „Sanften Tourismus“</b>, unterteilt nach:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Umweltverträglichkeit</li> <li>- Sozialverträglichkeit</li> <li>- Landestypischer Tourismus</li> <li>- Gesellschaftliche Aspekte des Tourismus.</li> </ul> <p><b>Konsequenzen der Tourismuskonzeption für einzelne Handlungsbereiche</b> (die sich wiederum aufteilen in „Ziele und Maßnahmen“ - „Bisherige Umsetzung“ - „Neue Schwerpunkte“):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natur, Umwelt und Landschaft</li> <li>- Landesplanung und kommunale Planung</li> <li>- Land- und Forstwirtschaft</li> <li>- Qualifizierung und Forschung</li> <li>- Kulturangebote</li> <li>- Sport und Sportveranstaltungen</li> <li>- Spezielle Zielgruppen (Sozial benachteiligte Gruppen; Menschen mit Behinderungen; Kinder/Jugendliche/Familien; Seniorinnen und Senioren)</li> <li>- Umweltfreundliche Energieerzeugung</li> <li>- Ver- und Entsorgung</li> <li>- Verkehr</li> <li>- Beherbergung</li> <li>- Gastronomie</li> <li>- Dienstleistungen</li> <li>- Infrastruktur</li> <li>- Städtetourismus; Ausflugsverkehr und Naherholung</li> <li>- Marketing</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>+ +</b></p> <p>Mit diesem Konzept werden den kommunalen Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Tourismuswirtschaft praktikable Ansätze vermittelt, die stark umsetzungsorientiert sind und nicht nur aus schwer handhabbaren Grundsätzen und Zielen bestehen. Basis bildet dabei die Strategie des „Sanften Tourismus“.</p> <p>Dieses Konzept setzt Maßstäbe!</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzierung und Förderungsinstrumentarium</li> <li>- Zuständigkeiten, Koordination und Kooperation.</li> </ul> <p><i>Hinweis:</i>  <i>Eine detailliertere Darstellung der umfangreichen Aussagen zum „Sanften Tourismus“ findet sich in der Beispieldarstellung „Tourismuskonzeption Schleswig-Holstein“ (vgl. Planbeispiel Abschn. 4.1.14).</i></p>	
<p><b>Thüringen</b></p> <p>Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur</p> <p><b>Es liegt kein Tourismuskonzept vor!</b></p>	-	-	Keine Wertung möglich!

**Wertung:** ++ sehr gut; + gut; ○ ausreichend; - nicht ausreichend; -- schlecht

**Hinweis:** Die Wertungen beziehen sich nur auf die vorliegenden Tourismuskonzepte und lassen keine Rückschlüsse zu, wie gut oder schlecht und in welchem Umfang der Ansatz einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge in den Ländern **konkret** umgesetzt wurde bzw. wird. Genaueren Aufschluss darüber geben die Analyse der Landes- und Regionalpläne (Kap. 3) sowie die detaillierte Betrachtung der Beispiele (Kap. 4).

## **15. Planbeispiel: Biosphärenreservat Rhön (Hessen, Bayern, Thüringen)**

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 15 - Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 33
Lösungsansatz:	Länderübergreifende regionale Tourismusplanung
Ausgewertete Unterlagen:	Tourismus-Leitbild Biosphärenreservat Rhön, 1996 (Kurzfassung)

### **15.1 Hintergrund**

Das Biosphärenreservat (BR) Rhön umfasst eine großräumige Flächeneinheit (90 Gemeinden und 6 Landkreise) in den Bundesländern Bayern, Thüringen und Hessen. Bei einer räumlichen Zuordnung der Beispielregion BR Rhön, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung als eine Teilnehmerregion am Ideen- und Realisierungswettbewerb „Regionen der Zukunft“ ausgewählt wurde, handelt es sich um eine großräumige freie Landschaft. Bezüglich einer funktionalen Differenzierung ist die naturnahe und landschaftsbezogene Beispielregion auf den Schutzstatus eines Biosphärenreservates ausgerichtet. Land- und Forstwirtschaft, Holzver- und Holzbearbeitende sowie Nahrungsmittel-Gewerbe prägen zusammen mit dem Tourismus mit weit über 30% die Wirtschaftsstruktur im BR Rhön.

Die Zukunftsrisiken bestehen in einer starken Belastung durch den Tourismus (Kreuzberg, Wasserkuppe) und einer Beeinträchtigung von Flora und Fauna durch intensive Sportnutzung (v.a. Skilanglauf). Wandern, Radsport, Skilanglauf und Flugsport bilden die Kernsportarten in der Rhön. Ein großes Gefährdungspotenzial für das BR Rhön besteht im Nutzungskonflikt Sport-Naturschutz. Gerade der Modell- und Motorflugsport genießt im BR Rhön eine hohe Attraktivität. Die Umweltauswirkungen wie Lärmbelastung, Verunreinigung der Luft (Motorflugzeuge) sowie die Wirkung der Modellflugzeuge als „fliegende Vogelscheuchen“ sind gravierend, v.a. unter dem Gesichtspunkt, dass eine große Zahl an Standorten für den Modellflug existieren, die größtenteils offiziell nicht ausgewiesen sind. Ein weiterer Nutzungskonflikt besteht durch die hohe wirtschaftliche Bedeutung des Skisports (Langlauf) für den Fremdenverkehr im BR Rhön. Die Umweltschädigung wird durch eine vorherrschende Schneeunsicherheit und einer daraus resultierenden geringen Schneedecke geprägt. Durch einen hohen Anteil von Querfeldein-Skiläufern (v.a. unter Einheimischen) verschärfen sich vorhandene Umweltbeeinträchtigungen. Konfliktverschärfend wirkt zudem, dass ein großer Loipenanteil in der Pflegezone A des BR Rhön liegt und der Nutzungskonflikt hier am stärksten ausgeprägt ist.

Dementsprechend muss einer Zerstörung der Natur- und Kulturlandschaften sowie dem Verlust naturnaher Flächen durch Zersiedelung und touristische Übernutzung entgegengewirkt werden.

## 15.2 Lösungsansatz

In der Rhön ist es vorrangiges Ziel, eine existenzfähige bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten und den touristischen Anbietern ihre Bedeutung durch den Wareneinsatz aus Rhöner Bauernhöfen ins Bewusstsein zu heben. Um diese Ziele zu verwirklichen, wurden ein „Tourismus-Leitbild Biosphärenreservat Rhön“ in einem „Offenen Forum Tourismus“ unter aktiver Bürgerbeteiligung erarbeitet. Es mussten bei der Realisierung des Tourismus-Leitbildes nicht nur verschiedene kommunale und regionale Interessen berücksichtigt werden, sondern der länderübergreifende ganzheitliche Ansatz hatte auch eine verstärkt räumliche und administrative Dimension. Für ausgewählte Bewertungsobjekte wurde ein touristisches Stärken-Schwächen- und Chancen-Risiken-Profil für das BR Rhön erstellt. Anschließend wurden Ziele und Strategien für die Bereiche „Natur, Kulturlandschaft und Umwelt“, „Verkehr“, „Sport/Freizeit“, „Land- und Forstwirtschaft“ sowie „Beherbergung“ festgelegt. In jedem Maßnahmenkatalog wurden Maßnahmen, Träger, Umsetzung, Priorität und Finanzierung dargestellt.

**Natur, Kulturlandschaft und Umwelt:** Das Tourismus-Leitbild schlägt zur Verbesserung des Ist-Zustandes und zur Vermeidung absehbarer Beeinträchtigungen vor, durch einen gelenkten Tourismus in naturschutzrelevanten Gebieten Refugien und Kleinstrukturen (Feuchtfelder, Trockenstandorte, Fließgewässer etc.) besser zu schützen und das flächendeckende Betreten sensibler Naturräume zu verhindern. Dies soll geschehen durch

- die Ausweisung der wertvollsten Flächen als Schutzgebiete und
- eine den jeweiligen Biosphärenreservatzonen (Entwicklungs-, Pflege- und Kernzone) angemessene Nutzung.
- Bei der touristischen Planung und Angebotsgestaltung soll die Information, Aufklärung und Wissensvermittlung der Gäste sowie die Beratung und Qualifizierung touristischer Anbieter und Mitarbeiter im Vordergrund stehen.

**Verkehr:** Die Verkehrssituation ist durch schlechte ÖPNV-Verbindungen vor Ort, bei der Anreise und am Wochenende sowie ein reduziertes Angebot in den Schulferien geprägt. Ferner ist die unzureichende Attraktivität und eine ungenügende Vertaktung des Angebotes sowie die fehlende verkehrliche und tarifliche, länderübergreifende Verknüpfung im ÖPNV zu bemängeln.

Schwierigkeiten ergaben sich bei der Realisierung, da drei Bundesländer mit ihren jeweiligen Tarifverbänden und Tarifsyste­men beteiligt werden müssen.

Als Lösungsoptionen zielt das Tourismus-Leitbild auf den Aufbau eines länderübergreifenden Verkehrs- und Tarifsyste­ms im ÖPNV unter Berücksichtigung touristisch orientierter Angebote. Es soll eine touristische Aufwertung der in Betrieb befindlichen Schienennebenstrecken erfolgen. Geplant ist weiterhin, zeitlich begrenzte Verkehrslenkungs- und Beschränkungsmaßnahmen für stark belastete Bereiche (Wasserkuppe, Kreuzberg, Ho­chrhönstraße) zu realisieren.

**Sport/Freizeit:** Um die vorherrschenden Probleme zu minimieren wurden folgende Lösungsansätze formuliert:

- Angebot naturnaher Urlaubsangebote mit notwendiger Besucherlenkung.
- Verbesserung und Vereinheitlichung des länderübergreifenden Wanderwegnetzes.
- Umsetzung eines erarbeiteten landwirtschaftlich-radtouristischen Konzeptes, einschließlich der Erweiterung des Radwegenetzes unter vorrangiger Nutzung bestehender Wege und Straßen.
- Differenzierung der Sportangebote nach Zielgruppen und Themen.
- Kombination von Sport und Umweltbildungsangeboten.
- Einer fehlenden Radinfrastruktur soll durch entsprechende Konzepte und Angebote entgegengearbeitet werden.

**Land- und Forstwirtschaft:** Starke Strukturprobleme prägen die Situation in der Landwirtschaft, 80% der Landwirte sind im Nebenerwerb tätig. Folgende Lösungsoptionen werden formuliert:

- Enge Verzahnung zwischen Tourismus und Land- und Forstwirtschaft, v.a. auch unter dem Gesichtspunkt, dass der Landschaftscharakter der Rhön ganz entscheidend von der Landwirtschaft („Land der offenen Ferne“) geprägt wird.
- Eine dauerhaft umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft.
- Eine erhöhte Anerkennung der Leistungen der Land- und Forstwirtschaft für den Tourismus.
- Bäuerlichen Betrieben im Tourismus weitere Erwerbsmöglichkeiten eröffnen.

**Beherbergung:** Die Rhön ist durch eine kleinteilige Beherbergungsstruktur geprägt: 250 Beherbergungsbetriebe mit knapp 10.000 Gästebetten sowie rund 4.000 Gästebetten in kleineren Betrieben und Privatunterkünften. Im Biosphärenreservat sind ins-

gesamt nur 8 Betriebe mit jeweils mehr als 100 Betten vorhanden, wobei regional sehr große Disparitäten vorherrschen: Im Landkreis Fulda und Rhön-Gabfeld liegt ein sehr hoher Anteil an Gästebetten vor, während sich nur 10% der Gästebetten in der thüringischen Rhön befinden. Das Bettenangebot in der Rhön ist im Vergleich zu anderen Tourismusregionen nur etwa halb so groß. Die Rhön ist also im Hinblick auf das Bettenangebot im bundesdeutschen Vergleich keine ausgeprägte Fremdenverkehrsregion. Die Standortvorteile des Biosphärenreservates sollen als Qualitätszeichen für die Region für Synergieeffekte genutzt werden.

### 15.3 Umsetzung des Lösungsansatzes

**Natur, Kulturlandschaft und Umwelt:** In diesem Maßnahmenkatalog werden Maßnahmen, Träger, Umsetzung, Priorität und Finanzierung dargestellt. So soll die „Ausweisung der wertvollsten Flächen als Schutzgebiete“ durch die Naturschutzbehörden zwar kurzfristig umgesetzt werden, besitzt aber nur eine mittlere Priorität. Als weitere Maßnahmen werden z.B. die „Information der Gäste und Bevölkerung“ über Sinn einer Zonierung (Wegegebot) zur Sicherstellung der Erlebnisqualität“ und die „Betretungsregelung für die NSG (Kernzone und Pflegezone A) öffentlich bewusst gemacht“:

Die Zonierung des Biosphärenreservates sieht eine Einteilung in Kern-, Pflege- und Entwicklungszone vor:

- Die Kernzone soll sich ohne menschliche Einflussnahme zu überwiegend natürlichen Ökosystemen entwickeln. Sie nehmen in der Rhön mit 2,7% des Biosphärenreservates nur einen geringen Flächenanteile ein. Es wurden überwiegend naturnahe Laubwälder und Moore, möglichst verteilt auf die verschiedenen Standorttypen in der Rhön ausgewählt, die dem „Urzustand“ der Rhön nahe kommen.

Wenn der charakteristische Landschaftsraum Rhön in seinem Naturtyp erhalten werden soll, ist der Schutz dieser für den Charakter und die Eigenart der Rhön besonders bedeutsamen Landstriche dringend erforderlich. Konkret geht es um großflächig zusammenhängende, naturnahe Bereiche mit einer arten- und strukturreichen Agrarlandschaft in einer Einheit mit naturnahen Wäldern. Aus diesem Grund kommt hier der Weiterführung der traditionellen Landnutzung höchste Bedeutung zu. Um weiterhin zu einer Weiterbewirtschaftung auf wirtschaftlich sinnvoller Basis zu gelangen, sollen in der Pflegezone auch modellhafte, zukunftsorientierte Landnutzungsformen entwickelt werden. Im Rahmenkonzept wurde eine Zweiteilung wegen des hohen Flächenanteils der Pflegezone (36,4%) für sinnvoll erachtet. Pflegezone A schließt die besonders empfindlichen und störungsarmen Gebiete ein (u.a. Hochlagen der Hohen Rhön um die Lange Rhön). In diesen Gebieten kommt die Bewahrung der Landschaft und der

spezialisierten Pflanzen- und Tierwelt höchste Bedeutung zu. Absichten sind hier neben der Durchführung von Landschaftspflegemaßnahmen mit höchster Priorität die Besucherlenkung sowie die Freihaltung dieser störungsempfindlichen Großlandschaften vor baulichen Anlagen und weiterer Erschließung.

- Die Pflegezone B beinhaltet die sonstigen, für den Natur- und Lebensraum Rhön besonders charakteristischen Kulturlandschaften. Die Pflegezone B vernetzt die Kernzone und Pflegezone A. Um zur Entlastung der Pflegezone A beizutragen, soll in der Pflegezone B weiterhin der Schwerpunkt einer landschaftsgebundenen, naturverträglichen Erholungsnutzung liegen. Eine Siedlungs- und Gewerbeentwicklung soll in dieser Zone nicht stattfinden. Für die Pflegezone sollen detaillierte Aufnahmen des biologischen Potenzials mit parzellenscharfen Pflege- und Entwicklungsplänen erarbeitet werden.
- Die Entwicklungszone ist für das wirtschaftliche Wachstum der Region entscheidend. Mit knapp 60% hat die Entwicklungszone den größten Anteil am Biosphärenreservat. Hier liegen sowohl für die land- und forstwirtschaftliche Produktion als auch für die Siedlungen und Gewerbegebiete günstigen Standorte. Die Entwicklungszone stellt eine Modellregion dar, die in der Entwicklungszone stattfindende Nutzung soll deshalb umweltverträglich und nachhaltig sein. Aus der Sicht des Rahmenkonzeptes kommt dieser Zone im Biosphärenreservat Rhön die höchste Bedeutung zu. Die Fragen des schonenden Umgangs mit den Ressourcen sollen hier modellhaft umgesetzt werden. Von der Entwicklungszone müssen die entscheidenden Anstöße zur Erhaltung der Rhönlandschaft in ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit ausgehen. Aus diesem Grund hat die Beratung und Öffentlichkeitsarbeit in der Entwicklungszone besonders hohen Stellenwert.

**Verkehr:** Folgende Planungsziele wurden im Tourismus-Leitbild für den Verkehrsreich festgeschrieben:

- Der schienengebundene Ausbau der Strecke Würzburg-Erfurt, der eine hohe Priorität besitzt und mittel- bis langfristig umgesetzt werden soll.
- Erhalt der Feldatalbahn (Dorndorf-Kaltennordheim); Sicherung der Strecke Bad Salzungen-Facha.
- Sicherung der Bahnstrecke Hersfeld-Heimbolzhausen.
- Erhalt der Saaletal-Bahn (Gemünden-Ebenhausen).
- Weitere Maßnahmen zielen auf die Verbesserung der Angebotsqualität und der Serviceleistungen sowie eine Attraktivierung des schienengebundenen Verkehrs.
- Schaffung eines die Kreisgrenzen überschreitenden Verkehrsangebots, Schaffung eines einheitlichen länderübergreifenden Tarifsystems.
- Zusätzliche Regelungen steuern auf einen qualitativen und quantitativen Ausbau des Radwegenetzes und den damit verbundenen Serviceleistungen (Beschilderung, Fahrradverleihstation, Radwanderführer etc.) hin.

Träger der wichtigsten Verkehrsmaßnahmen sind der Bund, die Länder Bayern, Thüringen, Hessen und verschiedene Landkreise sowie die DB AG, die Nahverkehrsverbände, Verkehrsträger und Verkehrsverbände. Die Finanzierung der wichtigsten Projekte geschieht durch Regionalisierungsmittel des Bundes.

**Sport/Freizeit:** Eine hohe Priorität im Maßnahmenkatalog liegt in einer besseren Information der Sportler. So wird einer einheitlichen und spezifisch gestalteten Wanderwegbeschilderung, der Schaffung einer Loipenbeschilderung, Loipenkarten oder Informationstafeln eine hohe Priorität zugewiesen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in einem ausdifferenzierten, naturverträglichen und zielgruppenangepassten Wandersport. Durch ein Verkehrsleitsystem soll eine gleichmäßige Auslastung der vorhandenen Parkplätze gewährleistet werden. Viele Projekte werden durch das EU-Programm LEADER II finanziert:

- Im Bereich des Flugsports werden mehrere Schutzmaßnahmen durchgeführt (z.B. erhöhter Schallschutz der Motorflugzeuge, Einhaltung der Mindestflughöhe von 300 m).
- Lenkung des Segel- und Modellflugsports durch die „Ausweisung ökologisch geeigneter Start- und Landeplätze für Modellflugzeuge“, ohne diese allerdings räumlich zu definieren. Der aus Umweltgesichtspunkten relevante Motorflugsport wird im Maßnahmenkatalog nicht berücksichtigt.
- Die Ausweisung und Bewerbung spezieller Mountainbike-Routen (Finanzierung geschieht durch Ziel-1, Ziel-5b).

#### **Land- und Forstwirtschaft:**

- Professionelle Vermarktung und Preiskalkulation von Urlaub auf dem Bauernhof/Urlaub auf dem Lande (Finanzierung LEADER II); Sensibilisierung der Touristen für naturverträgliche Landwirtschaft.
- Erhöhung der professionellen Regionalvermarktung durch qualitativ hochwertig erzeugte Rhöner Produkte in der Region wie beispielsweise Rhöner Bachforelle, Rhönschaf, Rhöner Weideochsen u.a. durch Produktions-/Vermarktungsk Kooperationen zwischen Land- und Gastwirten, Handwerk und Handel (Finanzierung: Ziel-1, Ziel-5b, LEADER II).

Der Anteil der regionalen Produkte soll sich erhöhen im privaten Bereich (von 5% auf 20%), im gastronomischen Bereich (von 15% auf 30%) sowie im Holz verarbeitenden Gewerbe (von 15% auf 50%); Reduzierung von Verkehrsaufkommen, Schadstoffemissionen, Verpackung und Energie, Sicherung von wohnstättennahen Arbeitsplätzen, Erhalt der attraktiven Kulturlandschaft.

### **Beherbergung:**

- Die Landesprogramme sollen möglichst kurzfristig die Förderung einer ökologischen Betriebsführung „vom Keller bis zum Dach“ und die Schulung der Mitarbeiter/-innen im Bereich ökologischen Wirtschaftens durch die Hotel- und Gaststättenverbände, die BR-Verwaltungen und die Jugendherbergen finanzieren.
- Eine mittelfristig angelegte Verbesserung und Weiterentwicklung von Angeboten von „Urlaub auf dem Bauernhof/Urlaub auf dem Lande“ (hohe Priorität), möglichst unter Verwendung leer stehender landwirtschaftlicher Gebäude (Finanzierung: Ziel-1, Ziel 5b, LEADER II).
- Durch Optimierung der Betriebsgrößen und Erhöhung der Bettenzahl in einzelnen Betrieben sowie Schaffung von Angeboten im oberen Qualitätssegmenten soll die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden.
- Ausbau des Beherbergungsangebotes (in verschiedenen Angebotssegmenten) an geeigneten Standorten, wobei bei neuen Angeboten die Nutzung leer stehender Gebäude vor Neubauten erfolgen soll (Finanzierung: Ziel-1, Ziel-5b, LEADER II).
- Teilnahme an überregionalen Wettbewerben für umweltfreundliche Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe.

Um eine fachgerechte Umsetzung für eine nachhaltige, ökologisch orientierte Regionalentwicklung zu schaffen, wurden die 4 länderübergreifende Arbeitsgruppe Forschung, Umweltbildung-Umwelterziehung, Birkhuhn-Monitoring und Artenschutz sowie landschaftsgerechtes Bauen gegründet.

### **15.4 Bewertung**

- Positiver, integrierter Planungsansatz mit einer aktiven, frühzeitigen und alle Planungsphasen umfassenden Bürgerbeteiligung in einem „Offenen Forum Tourismus“.
- Die Planungen zeichnet sich durch seine Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflichten sowie durch zunehmende Öffentlichkeitsarbeit aus.
- Das touristische Leitbild hat sich nicht an Verwaltungsgrenzen orientiert (was die Umsetzung erleichtert hätte), sondern an den natürlichen Außenabgrenzungen des Biosphärenreservates Rhön, also am Naturraum (eine gemeinsame länderübergreifende Tourismusentwicklung im BR Rhön).
- Sehr positiv ins Gewicht fällt die detaillierte Auflistung sämtlicher Projekte, mit entsprechender Angabe der Projektträger, Umsetzungsfristen, Priorität und Finanzierung, wobei negativ anzumerken ist, dass vielen Projekten die räumliche Zuordnung fehlt (z.B. die nicht vorhandene geographische Zuordnung des geplanten Ausbaus der Beherbergungsstätten) und sie teilweise zu allgemein formuliert sind (z.B. fehlende Festlegung maximaler Bettenkapazitäten in Teilgebieten des BR Rhön).

- Das Biosphärenreservat kann als Modellregion (positives Image) Synergieeffekte auslösen, die gerade in der Landwirtschaft genutzt werden können. Eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung hat in der Rhön eine selbsttragende ökonomische Perspektive erhalten.
- Die Projekte zur Förderung eigenständiger Regionalentwicklung haben Beispielcharakter. Die dortigen Erfahrungen können für andere Regionen genutzt werden.
- Positiv bewertet werden die Maßnahmen, die aktiv den Urlauber für den Umgang mit der Natur sensibilisieren, wie Umweltpatenschaften und Umweltseminare für Gäste.
- Die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Projekte und Maßnahmen ist als ungewiss einzustufen, da das vorliegende Tourismus-Leitbild auf Grund des Charakters eines Rahmen- und Leitbildkonzeptes keinen hohen Verbindlichkeitsgrad aufweist; das Tourismus-Leitbild ist rechtlich nicht bindend. Die Verwirklichung ist sehr stark auf die Umsetzungsbereitschaft der betreffenden Planungsträger angewiesen.
- Der Aspekt einer besseren verkehrlichen Vernetzung der Anrainerregionen und -länder des Biosphärenreservates über die Straße ist negativ zu werten. Die vom Bund getragenen kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen verdeutlichen die Fehlentwicklungen im Verkehrsbereich (Schaffung der Autobahnanschlussstelle Fulda-Mitte bei Petersberg an die A 7, Schaffung einer Autobahnanschlussstelle an die A 71 bei Rentwertshausen sowie die Schaffung einer qualifizierten Straßenverbindung in der Relation Fulda-Meiningen). Die schrittweise „Entwicklung und Umsetzung eines touristisch ausgerichteten ÖPNV-Konzeptes“ ist nur mittelfristig umzusetzen und besitzt lediglich eine mittlere bis geringere Priorität. In diesem Sinne ist die Aussage, dass eine generelle Einschränkung oder Lenkung des motorisierten Individualverkehrs die individuelle Mobilität einschränke und daher abgelehnt werde, negativ zu beurteilen.

#### **15.4 Hypothesenprüfung**

Hypothese Nr. 15 beinhaltet die Aussage, dass hinsichtlich des Verbraucherverhaltens eine groß angelegte Informations-, Beratungs- und Aufklärungsinitiative notwendig ist. Das Planbeispiel verdeutlicht die Relevanz einer umfassenden Aufklärungsarbeit. Im Biosphärenreservat Rhön wird dem Besucher durch einen kommunikationsorientierten Lösungsansatz die Charakteristik und Schutzwürdigkeit einer bäuerlichen Kulturlandschaft vermittelt, dessen Erhalt nur durch eine auf regionale Handlungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte ausgerichtete extensive Landbewirtschaftung gesichert werden kann. Primär impliziert die informelle Handlungsstrategie eine Sensibilisierung und die Schaffung eines Problembewusstseins in der Bevölkerung und bei den Rhönbesuchern für die regionaltypische Land- und Forstwirtschaft. Durch die Integration der bäuerlichen Kulturlandschaft im Allgemeinen und der Landbewirtschaftung im Speziellen in die touristischen Handlungs- und Marketingstrategien kann in der Rhön das Ver-

braucherverhalten nachdrücklich beeinflusst werden. Unter diesen Gegebenheiten ist der Hypothese Nr. 15 zuzustimmen.

Das Planbeispiel Biosphärenreservat Rhön bestätigt die Hypothese Nr. 31, dass eine nachhaltige Sicherung von Natur- und Landschaftsräumen durch die im Naturschutzrecht verankerten Kategorien des Flächenschutzes ermöglicht wird, die somit auch für den landschaftsorientierten Tourismus nutzbar sind. Die Erfahrungen im Biosphärenreservat haben aufgezeigt, dass für einen wirksamen Naturschutz die wertvollsten Flächen als Schutzgebiete in ausreichender Flächengröße gesichert werden müssen. Diese Schutzgebiete dienen einerseits als Rückzugsgebiete für gefährdete Arten, sollen aber auch die Kernflächen für die Wiederansiedlung und Ausbreitung ehemals verbreiteter Arten darstellen. Die im Biosphärenreservat Rhön entsprechend der Schutzwürdigkeit realisierte Zonierung in Kernzone, Pflegezone A und B sowie Entwicklungzone bekräftigt die Hypothese, dass die strenger geschützten Naturschutzgebiete vorwiegend im Dienst des Naturschutzes stehen sollten.

Die Hypothese Nr. 32 setzt voraus, dass Campingplätze und sonstige Beherbergungsbetriebe landschaftsangepasst, naturverträglich und in Anbindung an einen Siedlungskern errichtet werden sollen. Das Beispiel Biosphärenreservat bestätigt die Ausgangshypothese, da das vorliegende Zonierungskonzept auch eine Harmonisierung mit der Errichtung von Beherbergungsstätten und Campingplätzen anstrebt. Diesbezüglich zielt das Tourismus-Leitbild v.a. auf die Weiterentwicklung von Angeboten von „Urlaub auf dem Bauernhof/Urlaub auf dem Lande“ unter Verwendung leer stehender landwirtschaftlicher Gebäude. Der Ausbau des Beherbergungsangebotes soll an geeigneten Standorten erfolgen, wobei auch in diesem Fall die Nutzung leer stehender Gebäude vor Neubauten erfolgen soll. Einfachzeltplätze werden durch die Staatsforstverwaltungen in den Entwicklungszonen in das BR integriert (pro Bundesland ein Standort im Biosphärenreservat).

Die Hypothese Nr. 33 setzt eine untrennbare Verknüpfung von Ökonomie mit sozial- und umweltverträglichen Elementen zur Verwirklichung eines nachhaltigen Tourismus voraus. Neben der Festlegung eines regionalen Leitbildes verdeutlichen die in ihm formulierten projektbezogenen Maßnahmenschwerpunkte die vielfältigen Möglichkeiten regionaler Handlungsfelder und themenspezifischer Entwicklungsmöglichkeiten und schaffen so die Voraussetzung für eine umweltgerechte und nachhaltige Nutzbarkeit der Region für Naturschutz und Erholung unter Verwendung endogener Potenziale. Die vorgenannte Hypothese Nr. 33 wird somit bestätigt.

## **15.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Für die Festlegung der Entwicklungsplanung einer Region ist die Erarbeitung von „Leitbildern“ unter Beteiligung aller Akteure und der Öffentlichkeit zu fördern. Dabei sollen die „Leitbilder“ über das Stadium der Abstimmung einer grundsätzlichen Entwicklungsphilosophie einer Region hinausgehen und möglichst konkrete, d.h. „mess- und kontrollierbare“, Entwicklungsziele festlegen.

Übergeordnete Planungsträger und Förderinstitutionen sollten die Vergabe von Fördermitteln an das Vorhandensein konkreter Entwicklungsziele knüpfen, damit sich einzelne Fördermaßnahmen in die langfristige Entwicklungsplanung der Region einfügen.

Beim BR Rhön handelt es sich nicht um eine administrative Abgrenzung, sondern um eine landschaftsgebundene Grenzlinie. Bei der Erstellung des Tourismus-Leitbildes wurden die Verwaltungsgrenzen überwunden und dem Naturraum ein höheres Gewicht beigemessen. Die Planungspraxis muss sich mehr an naturräumliche und funktionale Einheiten orientieren. Dies könnte für die Raumordnung bedeuten, dass die grenzüberschreitenden Abstimmungen ausgeweitet werden und auch die informelle Planung eingeschlossen wird.

## 16. Planbeispiel: Insel Rügen (Mecklenburg-Vorpommern)

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 31 - Nr. 32 - Nr. 33 - Nr. 34 - Nr. 37
Lösungsansatz:	Regionale Entwicklungsplanung mehrerer Großschutzgebiete
Ausgewertete Unterlagen:	Erstes Raumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (1993), Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern (RRV) (1998), Strukturkonzept Rügen (1991); Tourismus-Leitbild (1999)

### 16.1 Hintergrund

Die Insel Rügen ist auf Grund des vielfältigen Wechsels von Höhenzügen und ausgedehnten Ebenen, von Waldgebieten und Offenlandcharakter sowie von Wasser und Land als Erholungslandschaft prädestiniert. Infolge der ökologischen Bedeutung wurde Rügen nach dem Zusammenbruch der DDR durch die Ausweisung von Großschutzgebieten verschiedener Kategorien fast vollständig unter Schutz gestellt. Dennoch sind viele wertvolle Landschaftsbereiche einem starken touristischem Nutzungsdruck ausgesetzt. Innerhalb des Planbeispiels Rügen findet eine räumlich Differenzierung in die Teilräume Nationalpark (NLP) Vorpommersche Boddenlandschaft, NLP Jasmund, Biosphärenreservat (BR) Südost-Rügen sowie Naturpark Rügen statt. Funktional sind die Teilräume durch ihren naturnahen und landschaftsbezogenen Charakter definiert. Der NLP Jasmund, mit 30 qkm der kleinste Nationalpark Deutschlands, weist durch die Besonderheiten seiner Kreidefelsen eine extreme Bündelung der Tourismusströme auf. Für Rügen ergibt sich damit neben der üblichen zeitlichen Konzentration auch das zusätzliche Problem einer extremen räumlichen Ballung der Freizeitnutzung. Am Königsstuhl-Plateau wirkt sich v.a. die punktuelle Belastung negativ aus, da jährlich zwischen 750.000 und 1,5 Mio. Urlauber diesen Ort aufsuchen, was negative Folgewirkungen auf den Naturhaushalt nach sich zieht und die Grenzen des Ausflugs-tourismus erreicht sind. Die aus ökonomischer und v.a. ökologischer Sicht sehr bedenklichen Tendenzen des Kurzzeittourismus und der daraus resultierenden extrem hohen Verkehrsbelastung durch eine enorme Pkw-Orientierung werden auch auf Rügen sichtbar, da 88% der Gäste Rügens mit dem Pkw oder Karavan/Wohnwagen (Spittler 1995) anreisen und die Zahl der Tages- und Wochenendbesucher bei geschätzten 2-2,5 Mio. liegt.

## 16.2 Lösungsansatz

Die vordringlichen Planungsziele des **Strukturkonzeptes** des Landkreises Rügen bestanden einerseits in einer Verkehrsregulierung bestimmter Gebiete, die durch die Errichtung eines P+R-System verwirklicht werden sollte, um somit den Tagesbesucher-verkehr vollständig aus den Gebieten Nationalpark Jasmund und den Ortschaften des BRs Südost-Rügen zu entfernen, andererseits in vollständigen Erschließung des Landkreises durch ein Wander- und Radwegenetz.

Als übergeordnete Planungsinstanz hat das **Erste Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern** die gesamte Insel Rügen als „Raum mit besonderer natürlicher Eignung für Fremdenverkehr und Erholung“ ausgewiesen.

Nach den Vorgaben des **Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern** (RRV) wird eine Weiterentwicklung des Küstenhinterlandes als Entlastungs- und Ergänzungsgebiet zu den Hauptferienorten angestrebt. Die Entlastungsgebiete sollen einer touristischen Erholungsnutzung zugeführt werden und durch neue Angebotssegmente wie Wandern, Radfahren, Naturbeobachten usw. spezielle Zielgruppen aus den durch Ostseenuutzung geprägten Küstenräumen in die Entlastungs- und Ergänzungsgebiete gelockt und somit eine räumlichen Entzerrung der traditionellen Fremdenverkehrsgebiete gefördert werden.

Nach dem RRV sind als konkrete Planungen im Verkehrsbereich v.a. die Übergangs- und Umsteigevorgänge zu optimieren sowie das Leistungsangebot des ÖV hinsichtlich der Erreichbarkeit und Erschließung der Tourismusschwerpunkt- und Entwicklungsräume so zu entwickeln, dass dem Bedarf im Tourismusverkehr entsprochen wird. Innerhalb und zwischen den Tourismusgebieten sowie an den einzelnen Standorten sollen bei entsprechender Nachfrage und Wirtschaftlichkeit als Alternativen zum motorisierten Individualverkehr attraktive Angebote des ÖPNV auf dem Straßen-, Schienen- und Wasserweg entwickelt werden. Dazu können z.B. Urlaubertickets (i.S.v. Monatskarten) beitragen, die Nutzung der Parkkarte als Berechtigungsschein für den ÖPNV eines abgegrenzten Gebietes oder als Rabattberechtigung beim Erwerb von Eintrittskarten für entfernter gelegene Sehenswürdigkeiten bzw. der Bezahlung der Kurtaxe etc.

Das aktuelle **Tourismus-Leitbild** der Insel Rügen ist die schriftlich formulierte Zielsetzung der Region. Es beschreibt den Rahmen, innerhalb dessen sich das zielorientierte Handeln abspielen kann und es gibt Auskunft über die Maßnahmen, die notwendig sind, um die Ziele zu erreichen. Das Tourismus-Leitbild dient als Grundidee und

Grundlage für die zukünftige Entwicklung der Insel Rügen. Es ist gleichermaßen Standortbestimmung und Orientierungsrahmen. Im Tourismus-Leitbild wurde unter Einbezug verschiedenster Fachrichtungen aus Wirtschaft, Umwelt und Politik für 10 übergeordnete Themenkomplexe Leitziele formuliert.

Hierbei wird für den Bereich „Natur- und Kulturlandschaft“ zwar der Erhalt und die Pflege der Naturgüter als wichtigste Lebensgrundlage für den Menschen dargestellt, dennoch schließt das Bekenntnis zum Naturschutz weitere Maßnahmen zur touristischen Entwicklung der Insel Rügen nicht aus, was durch einen abgestimmten und koordinierten Auf- und Ausbau der Freizeitinfrastruktur erfolgen soll. Für den Themenkomplex „Verkehr“ wird als Leitziel die „schnelle und problemlose Erreichbarkeit“ der Insel hervorgehoben, wobei die Mobilität des Gastes zu sichern ist. Das die Insel besonders tangierende Problem der Kapazitätsgrenzen und des Beherbergungsvolumens wird durch das Leitziel des qualitativen Ausbaus des Gastgewerbes, dem eindeutig Priorität zukommen soll, weiter verschärft. Diesbezüglich soll sich die Obergrenze der Bettenkapazität am Verhältnis 1:1 zur Gesamtbevölkerung orientieren. Bei einer Einwohnerzahl von derzeit 77.400 und einen Bettenaufkommen von 63.000 im Jahre 1998 ist demnach noch ein Beherbergungspotenzial von knapp 15.000 Betten vorhanden. Touristische Großprojekte auf der grünen Wiese werden nicht errichtet.

Als konkrete Ziele werden u.a. folgende Vorhaben unterstützt:

- Erhaltung und Pflege der Natur- und Kulturlandschaft als wichtige Lebensgrundlage für die Bevölkerung,
- Ausbau der witterungsunabhängigen Einrichtungen,
- Ausbau der touristischen Wegenetze für Wandern, Radfahren und Reiten,
- Verkehrsverbundvernetzung: Arbeitstitel „Mobil ohne Auto“.
- Verkehrslenkung und Verkehrsminimierung.

### **16.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Zur Sicherung eines großräumigen ökologischen Verbundsystems werden im RRV „Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege“ ausgewiesen, wie bspw. der NLP Jasmund, der NLP Vorpommersche Boddenlandschaft sowie die Schutzzone I und II des BRs Südost-Rügen, zu dessen Ergänzung „Vorsorgeräume“ als Puffer- und Verbindungsbereiche gesichert werden.

Die auf Rügen liegenden Europäischen Vogelschutzgebiete sowie die Feuchtgebiete der Ramsar-Konvention sind ausnahmslos durch Vorranggebiete oder Vorsorgegebiete für Naturschutz und Landschaftspflege abgedeckt. Zukünftig werden neu festzusetzende FFH-Gebiete sowie die noch zu bestimmenden Kernflächen der EU-Vogelschutzgebiete nach raumordnerischer Abwägung den Vorrangstatus erhalten. Die rechtsverbindlich festgesetzten Schutzzonen der Nationalparke sollen zukünftig in drei Schutzzonen unterteilt werden. Als vordringliches Schutzziel ist eine Abschirmung der Kernzone durch eine Konzentration der Besucherströme in andere Zonen zu verfolgen.

Auch das BR Südost-Rügen ist in drei Schutzkategorien differenziert. Neben den Kern- und Pflegezonen nehmen einen Großteil die Kulturlandschaften/Landschaftsschutzzonen bzw. die Regenerationszonen/Entwicklungszonen ein, so dass das BR Südost-Rügen auch bewohnte Gebäude, kleinere und größere Siedlungen sowie deren Infrastruktur umfasst.

Um eine sehr grobe Lenkung der Besucherströme zu realisieren, finden sich nach den Festsetzungen des RRV so genannte „Tourismusschwerpunkträume“ auf Rügen (der Tourismus soll hier im besonderen Maße gefördert werden und genießt Vorrang gegenüber anderen Wirtschaftszweigen). Neben den Tourismusschwerpunkträumen sind im RRV weite Teile Rügens als „Tourismusentwicklungsräume“ ausgewiesen, in denen sowohl eine quantitative als auch qualitative Entwicklung des Fremdenverkehrswesens anzustreben ist.

Als konkrete umweltpolitische Planungsvorgabe und zur Vermeidung absehbarer Beeinträchtigungen gibt das RRV Vorpommern vor, einen 200-m-Gewässerschutzstreifen von baulichen Anlagen freizuhalten. Tourismusschwerpunkträume sind wegen ihrer hohen Urlauberdichte von reinen Dauercampingplätzen freizuhalten.

Im Bereich des gewässerbezogenen Tourismus schreibt das RRV vor, dass in Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege eine Umnutzung, ein Ausbau oder eine Erweiterung von Hafenanlagen zu Sportboothäfen und Wasserwanderrastplätzen i.d.R. auszuschließen ist.

Der Wettbewerbsbeitrag des Landkreises Rügen zum „**Wettbewerb der Regionen**“ enthält eine Reihe von Lösungsansätzen und Umsetzungsmaßnahmen. Hierbei werden für die Sektoren Siedlungs- und Freiflächenentwicklung, Naturschutz und Landschaftspflege, Wirtschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Kultur regionsspezifische Ziele, räumliche Strategien und Projekte sowie Maßnahmen nachhaltiger Regionalentwicklung formuliert:

- **Rückbau störender baulicher Freizeit- und Militäranlagen in sensiblen Landschaftsbereichen auf Mönchgut:** Renaturierung versiegelter Flächen und bebauter Flächen und Entwicklung verträglicher Nachnutzungsformen (Landwirtschaft, Erholung). In diesem Zusammenhang kommt es zum Rückbau des ehemaligen Radarstützpunktes und zur Renaturierung der Halbinsel Klein Zicker; außerdem Rückbau eines ehemaligen Ferienlagers in Göhren auf einem potenziellen Trockenrasenstandort und Schaffung von extensiv genutztem Weideland.
- **Revitalisierung des Naturraumes Duwenbeek/Lanzengraben:** Wiederherstellung/Renaturierung des 75 ha großen, einst trockengelegten Nonnensees bei Bergen mit Einrichtung eines 5 km langen Wanderweges; Errichtung und Betrieb der Schilfkläranlage für die Ortschaft Boldevitz; Wiederherstellung von Salzwiesenbereichen bei Grosow.
- **Tourismuskonzept der Gemeinde Putgarten:** Umsetzung eines nachhaltigen Tourismus auf kommunaler Ebene auf Grundlage der Integration regionaler Kulturelemente in das touristische Angebot: Verzicht auf touristische Großprojekte und Stärkung des kleinstrukturierten örtlichen Beherbergungs-, Gaststätten- und Tourismusgewerbes durch Aktivierung und Optimierung der örtlichen Tourismuspotenziale wie der slawische Wallburg, der beiden Leuchttürme, historische Gutshöfe und das denkmalgeschützte Fischerdorf Vitt.
- **Verkehrsgemeinschaft Rügenverkehr:** Gründung der Verkehrsgemeinschaft unter Beteiligung der Deutschen Bahn AG, der Rügenschon Kleinbahn GmbH & Co. (Schmalspur-Dampfeisenbahn) und mehrerer Bus- und Redereiunternehmen; Auf- und Ausbau des integralen Taktfahrplanes auf ganz Rügen mit Anschluss- und Umsteigemöglichkeiten zwischen straßen-, schienen- und wassergebundenen öffentlichen Verkehrsmitteln; Einführung des RügenTickets; planmäßige Mitnahme von Fahrrädern auf den Buslinien des RPNV mit Sponsoring durch den World Wide Fund for Nature (WWF), dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Bürgerinitiative FÜR RÜGEN; Einführung eines Gemeinschaftstarifes; kostenlose Mitnahme von Fahrrädern in den Zügen der DB AG (geplant); Einführung des Nulltarifs in den Bussen des Rügener Personennahverkehrs (in Vorbereitung).
- **Verlängerung der Bahn- und Kleinbahnstrecke Putbus-Lauterbach:** Verlängerung Schienenstrecke Bergen-Lauterbach um ca. 500 Meter bis auf die Hafenmole; im zweiten Bauabschnitt Verlängerung der Strecke der Rügenschon Schmalspurbahn (Dampfeisenbahn „Rasender Roland“) von Putbus aus um rund 2,5 km bis Lauterbach-Mole.
- **Transportgesellschaft Hiddensee** zur Verkehrsvermeidung bzw. Schaffung der Verkehrsfreiheit auf der Insel Hiddensee; Gründung einer Transportgesellschaft unter Beteiligung der Gemeinde; Versendung der Güter nach Hiddensee mit großen Ladeeinheiten; Errichtung eines kleinteiligen Logistikzentrums im Hafengebiet auf Hiddensee, welches als Umschlag- und Lagerplatz dient; Auslieferung der Güter auf Hiddensee per Pferdefuhrwerk oder Elektrofahrzeug.
- **Standortkonzept Windenergie** zur Förderung regenerativer Energieträger; Erarbeitung eines natur- und tourismusverträglichen Standortkonzeptes auf Basis mehrerer Gutachten zu Windhöffigkeit und zu Naturschutzbelangen; Ausweisung

von Windpark-Eignungsflächen im Regionalen Raumordnungsprogramm in enger Abstimmung mit der zuständigen Behörde für Raumordnung und Landesplanung.

- **Solarenergienutzung** zur Förderung regenerativer Energieträger; Durchführung eines vom Bund geförderten Demonstrationsvorhabens „Elektrofahrzeuge der neusten Generation auf der Insel Rügen“ von 1992-1996; Errichtung einer Solaranlage auf dem Dach des Sitzes der durchführenden und koordinierenden Deutschen Automobilgesellschaft mbH DAUG in Zirkow (Nachnutzung auch nach Abschluss des Vorhabens); Bau eines 68-Betten-Hotels in der Gemeinde Baabe mit Solarenergieversorgung.

## 16.4 Bewertung

Um den fehlenden planerischen Grundlagen nach der Wiedervereinigung zu begegnen, erstellte der Landkreis Rügen ein auf Fortschreibung angelegtes „Strukturkonzept“ (1991). Dies definierte vorläufig, bis zum Vorliegen eines „Regionalen Raumordnungsprogramms“, die Ziele der Raumordnung. Es besitzt aber lediglich Empfehlungscharakter und ist nicht bindend für die kreisangehörigen Gemeinden. Zum einen ist der Verbindlichkeitsgrad dieses Strukturkonzeptes auch bis 1998 (in diesem Jahr wurde das RRV verabschiedet) gering, zum anderen finden sich viele gute Lösungsansätze des Strukturkonzeptes im RRV nicht wieder.

Nach Einrichtung des Naturparks ist fast die gesamte Insel Rügen mit einer der verschiedenen Schutzkategorien überzogen. Positiv ist die daraus resultierende Vernetzung des NLP Jasmund, des NLP Vorpommersche Boddenlandschaft und des BR Südost-Rügen zu werten. Der dauerhaft währende Zielkonflikt zwischen Naturschutz und Erholungsnutzung auf Rügen (v.a. im NLP Jasmund am Königsstuhl) verdeutlicht allerdings die Problematik, dass trotz flächenhaftem Schutzstatus die Naturschutz- und Nutzungsansprüche nur schwerlich zu harmonisieren sind, gerade auch deshalb, weil naturschutzrechtliche Instrumente restriktiven Charakters bei einer derartigen Intensiverschließung konsequent Anwendung finden müssen.

Maßnahmen zur Saisonverlängerung bieten sich v.a. auch deshalb an, weil der Frühling und Herbst besonders reizvolle Jahreszeiten auf Rügen sind. Dies ist im Sinne einer naturschutzverträglichen Tourismusedwicklung zu begrüßen, da somit eine zeitliche Entzerrung und eine Überbelastung der beliebten Sommermonate durch Schaffung attraktiver Angebotsalternativen erreicht werden könnte.

Das RRV übernimmt als regionales Planungsinstrument die Funktion eines Landschaftsrahmenplans und gibt einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen vor, der auf Ebene der Landschaftsplanung zu konkretisieren wäre. Die hier aus Sicht der Gesamtplanung

formulierten Aussagen werden allein nicht zu einer umwelt- und naturgerechteren Steuerung des Freizeitverhaltens beitragen können, da konkrete Festsetzungen, Ausführungen und Umsetzungsmaßnahmen bezüglich einer umweltverträglichen Tourismusentwicklung vom RRV nicht wahrgenommen werden können, auch auf Grund seiner räumlichen Maßstabsebene. Unentbehrliche Fundamente für eine Harmonisierung der divergierenden Nutzungsansprüche sind im Rahmen weiterer Planungs- und Umsetzungsschritte im Bereich der sektoralen Fachplanung (Landschaftsplanung) auf kommunaler Ebene zu schaffen, wobei die verwaltungsräumlichen Grenzen der Kommunen nicht als Barrieren dienen dürfen. Vielmehr ist durch eine interkommunale Abstimmung und Zusammenarbeit eine am Naturraum orientierte umweltgerechte Erholungsvorsorgeplanung nötig. Dies wäre im Zuge einer Zonierung des Gebietes mit genau definierten Nutzungsarten (Naturschutz/Festlegung des Nutzungssegmentes) und die Bindung an Nutzungsintensitäten mit entsprechenden Lenkungs- und Steuerungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Die Kernzonen der Nationalparke Vorpommersche Boddenlandschaft und Jasmund sind zwar nach den Ausweisungen des RRV als „Vorranggebiet für Naturschutz und Landschaftspflege“ von einer Erholungsnutzung grundsätzlich ausgespart, sie grenzen allerdings räumlich unmittelbar an die Tourismusschwerpunkträume an. Bedingt durch eine derartige Intensität der touristischen Nutzung und der hohen Frequentierung durch Erholungssuchende in den ausgewiesenen Tourismusschwerpunkträumen sind Störungen in den angrenzenden Vorranggebieten unumgänglich. Das BR Südost-Rügen ist großräumig als Tourismusschwerpunktraum dargestellt.

Nach den Vorgaben des RRV und des Tourismus-Leitbildes ist in „Tourismusentwicklungsräumen“ auch eine quantitative Entwicklung des Fremdenverkehrswesens anzustreben. Da zum jetzigen Zeitpunkt die Aufnahmekapazitäten der Insel bereits bedenkliche Ausmaße angenommen haben, ist diese Planungsvorgabe im Sinne einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge deutlich abzulehnen.

Auch nach der Verabschiedung des RRV und der Realisierung des Naturparks Rügen ist eine Übererschließung der Freizeiteinrichtungen und eine Vernachlässigung der Naturschutzbelange zu beklagen. Gerade im Bereich der Bettenkapazität, die als ein signifikanter Indikator für touristische Belastungen einer Region herangezogen werden kann, sind seit Anfang der 90er Jahre planerische Rückschritte zu registrieren.

Die im aktuellen Tourismus-Leitbild formulierten Leitziele basieren sehr stark auf den Zielvorstellungen einer expandierenden Wirtschaftsentwicklung, während Naturschutzanforderungen nur unzureichend berücksichtigt werden. Demnach ist für den quantita-

tiven Ausbau des Gastgewerbes noch ein Beherbergungspotenzial von knapp 15.000 Betten vorhanden. Das Tourismus-Leitbild besitzt als informelles Planungsinstrument allerdings nur einen unverbindlichen, gutachtlichen und damit quasi deklaratorischen Orientierungscharakter, ohne Rechtskraft entfalten zu können. Das Tourismus-Leitbild hat in keiner Weise Ansätze für eine umweltverträgliche Erholungsvorsorge hervorgebracht, da die Aussagen über einen sehr allgemeinen Zielkatalog nicht hinausgehen, konkrete Planungsabsichten nicht existent sind und auf räumlich zuzuordnende Umsetzungsprojekte verzichtet wird.

Kritisch ist der Tatbestand zu bewerten, dass größere Freizeit- und Beherbergungsanlagen gemäß der Vorgaben des RRV nach Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit im Einzelfall auch in Vorsorgeräumen für Naturschutz und Landschaftspflege zulässig sind. Als Voraussetzung für die Genehmigung ist die Aufhebung der Schutzkategorie als Landschaftsschutzgebiet erforderlich. Dies ist aus naturschutzverträglichen Gesichtspunkten abzulehnen.

## **16.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothese Nr. 31 geht davon aus, dass die ökologischen Auswirkungen des Tourismus eine nachhaltige Sicherung der bedeutsamen Natur- und Landschaftspotenziale durch Nutzung der verschiedenen Kategorien des Flächenschutzes erfordern. Die Tatsache, dass im Planbeispiel Rügen fast die gesamte Insel mit einer der verschiedenartigen Schutzkategorien überzogen ist, verdeutlicht einerseits das Bemühen der Gesetzgeber, die ökologische Schutzwürdigkeit der Insel zu wahren, sie ist andererseits aber auch als Indikator einer intensiven Erholungsnutzung wertvoller Landschaftsbereiche zu werten. Die unterschiedlichen im Naturschutzrecht enthaltenen Kategorien des Flächenschutzes müssen gerade in hochfrequentierten Gebieten wie der Insel Rügen zur Bewältigung des Konfliktpotenzials zwischen Naturschutz und Erholungsnutzung zugunsten eines natur- und umweltverträglichen Tourismus genutzt werden.

Auf Grund der Tatsache, dass im Nationalpark Jasmund durch die Anziehungskraft der Kreidefelsen eine enorme Konzentration der Tourismusströme zu verzeichnen ist, wird zugunsten wirtschaftlicher Erfordernisse dem Arten- und Biotopschutz nur eine untergeordnete Rolle beigemessen. Die Problemlage auf Rügen ist darauf zurückzuführen, dass bei räumlich überlagernden Freizeit- und Naturschutzansprüchen einem den Schutzgebietskategorien entsprechenden nachhaltigen und umfassenden Flächenschutz nur unzureichend Rechnung getragen wurde. Da die Hypothese auch davon ausgeht, dass die strenger geschützten Naturschutzgebiete und Nationalparks vorwie-

gend im Dienste des Arten- und Biotopschutzes stehen sollten, ist die Hypothese Nr. 31 in ihrer Gesamtheit für dieses Planbeispiel zutreffend.

Die Hypothese Nr. 32 besagt, dass Campingplätze, Zweit- und Ferienwohnungen landschaftsangepasst, naturverträglich und in Anbindung an einen Siedlungskern geplant und errichtet werden sollen. Nach den Bestimmungen des RRV sind Freizeitwohnungen und -anlagen zukünftig v.a. auf geeigneten Standorten im Innenbereich der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB bzw. in Zuordnung zu bebauten Ortslagen unterzubringen. Auch die Anordnung von Campingplätzen soll künftig in Zuordnung zu den bebauten Ortslagen errichtet werden. Bei Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsgefüges sollen die Standorte in ihrer Kapazität vermindert, aufgegeben oder verlagert werden. Durch die Planungsabsicht, die Beherbergungskapazitäten weiter auszubauen, wird die planerische Fehlentwicklung insofern verschärft, dass außerhalb der Saison eine Zunahme leer stehender Ferienwohnungen in Kauf genommen wird. Vor dem dargestellten Hintergrund wird Hypothese 32 bestätigt.

Die Hypothese Nr. 33 besagt, dass die Nachhaltigkeit des Tourismus gesteigert werden muss. Dies soll in erster Linie durch die „Entdeckung der Nähe“ erfolgen, indem eine Verknüpfung von Ökonomie mit sozial- und umweltverträglichen Elementen herauszustellen ist. Die Erfahrungen auf Rügen zeigen, dass bei einer derartigen überregional und transnational orientierten Fremdenverkehrspolitik ein nachhaltiger und umweltverträglicher Tourismus nur unzureichend realisiert wird, da ein ungleichmäßiges Verhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie besteht. Die Sachkenntnisse auf Rügen verdeutlichen ebenso, dass Freizeitgroßprojekte mit einem nachhaltigen Tourismus, der auf die „Entdeckung der Nähe“ angelegt ist, nicht vereinbar sind, da gerade diese Projekte darauf ausgerichtet sind, überregionales Gästepotenzial zu gewinnen. Unter den dargestellten Rahmenbedingungen bestätigt das Beispiel Rügen die Hypothese Nr. 33, dass es zugunsten eines nachhaltigen Tourismus zwingend erforderlich ist, eine Verknüpfung zwischen Ökonomie, Ökologie und sozialen Faktoren herzustellen.

Die Hypothese Nr. 34 besagt, dass wegen des weiträumigen Flächenbedarfs gerade Freizeitparks als regional bedeutsame Planungen anzusehen sind und neben einer kriteriengestützten Standortwahl die umweltverträgliche Anlageplanung zur Konfliktreduzierung beitragen kann. Die im Wettbewerbsbeitrag „Regionen der Zukunft“ der Insel Rügen dargestellte Umsetzungsmaßnahme der nachhaltigen Nutzung der Liegenschaft Prora strebt eine regionalverträgliche touristische Nachnutzung der Flächen durch Rückbau und Entsiegelung der Flächen an. Hierzu war die Durchführung eines diskursiven Verfahrens zur möglichen Nachnutzung des ehemaligen KdF-Seebades Prora für

die Entwicklung eines durch Wohn-, Tourismus-, Sport-, Spiel- und Freizeit und Kulturnutzung gekennzeichneten Nutzungskonzeptes notwendig.

Für die ehemalige militärische Liegenschaft Bug läuft derzeit ein Raumordnungsverfahren, ob diese Areal einer flächensparenden touristischen Nachnutzung zugeführt werden kann. Die dargestellten Lösungsansätze streben an,

- die Freizeitgroßprojekte in bereits belasteten und ökologisch weniger wertvollen Arealen zu errichten,
- eine aus ökologischen Gesichtspunkten erwünschte Nachnutzung bestehender Flächen und Gebäude zu verwirklichen.

Vor dem dargestellten Hintergrund wird die Hypothese Nr. 34 verifiziert.

Die Hypothese Nr. 37 drückt aus, dass die Erschließung von Erholungslandschaften durch Bundesautobahnen zu einer deutlichen Nachfrageinduktion mit starken negativen Auswirkungen hinsichtlich des Erholungsverkehrs auf längeren Distanzen führt. Die ökologisch sehr bedenklichen Tendenzen des (Kurzzeit-)Tourismus mit einer damit einhergehenden extrem hohen Verkehrsbelastung werden durch die Planungs- und Entwicklungsziele des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern verschärft, denn diese basieren auf einer guten straßenverkehrlichen Anbindung der Tourismusräume an das großräumige, nationale und internationale Straßennetz (Bau der Bundesautobahn A 20 einschließlich eines leistungsfähigen Zubringers nach Rügen), was die vorhandene Begünstigung des motorisierten Individualverkehrs weiter nachdrücklich betont. Die Hypothese Nr. 37 wird bekräftigt.

## **16.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Der Naturpark sollte eine integrative Synthese für die Naturschutzansprüche und die Fremdenverkehrsnutzung bilden, um die auf Nachhaltigkeit gerichteten Ansprüche zu wahren und eine Harmonisierung der Interessen zu verwirklichen. Diesbezüglich ist eine engere Verzahnung zwischen Naturparkplanung und Landschaftsplanung unbedingt notwendig.
- Im Zuge einer umweltverträglichen Erholungsvorsorge haben gerade auch in Räumen, die der Intensiverschließung ausgesetzt sind, restriktive Verordnungen ihre absolute Daseinsberechtigung. Hier ist eine Einbindung kommunikationsorientierter Handlungsansätze mit der Bevölkerung und den fachlichen Entscheidungsträgern dringend geboten, um Nutzungseinschränkungen oder gar Unterbindungen transparent zu machen und Verständnis für ihre Einhaltung zu erhalten. Gesetzliche Festsetzungen in der Naturpark-Verordnung können eine Qualitätsanhebung des Naturschutzes bewirken und eine Unterwerfung gegenüber verschiedenen Wirtschaftszweigen verhindern (*Spittler 1996*).

- Die planerischen Festsetzungen von Kapazitätsgrenzen (z.B. Gästebettenkapazität in einer Planungsregion) sowie differenzierte räumliche und zeitliche Verkehrslenkungs- und Beschränkungsmaßnahmen für stark belastete Bereiche können die Belastungen einer Region effektiv reduzieren.
- Zonierungskonzepte und abgestufte Nutzungsbeschränkungen ermöglichen einen flächenhaften und differenzierten Schutz. Den Vorrang genießen dabei aber naturnahe, ruhige und landschaftsbezogene Erholungsformen.
- Auch informelle Planungsinstrumente wie gutachtliche Leitbilder können durchaus Bedeutung als Entscheidungsgrundlage für Behörden, kommunale Entscheidungsträger und sonstige regionalen Akteure gewinnen, wenn die in ihnen formulierten Planungsziele in rechtsverbindliche Instrumente sowohl der Landes- als auch der kommunalen Ebene einfließen. Dies ist dann zu erwarten, wenn die entsprechenden Entscheidungsträger bei der Entwicklung dieser informellen Planungsinstrumente frühzeitig und umfassend einbezogen worden sind und die Leitbilder auch für andere Fachbereiche transparent sind.
- Das im Tourismus-Leitbild unterstützte Vorhaben, einen aus Fachleuten verschiedener Fraktionen zusammengesetzten Tourismusausschuss im Kreistag zu gründen sowie die Schaffung eines Tourismusforums im Kreistag (mind. 4 Sitzungen pro Jahr) ist insbesondere in stark frequentierten Erholungsgebieten zu unterstützen, da somit ein Fachbeitrag die Nutzungspotenziale, gebietsbezogenen Konzepte und deren Umsetzung frühzeitig und umfassend bei der Erarbeitung von Landschaftsplänen einfließen lassen kann und somit die Nutzungskonflikte mit der Natur vorzeitig durch entsprechende Lösungsmaßnahmen reduziert werden können.

## 17. Planbeispiel: Planerische Vorgaben für Freizeit-/Feriengroßprojekte (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 11 - Nr. 31 - Nr. 33 - Nr. 34
Lösungsansatz:	Umweltorientierte Standort- und Betriebsplanung
Ausgewertete Unterlagen:	<i>ILS</i> (1993): Großflächige Freizeiteinrichtungen im Freiraum, <i>ILS</i> (1994): Regionalplanerische Steuerung von Freizeitinfrastruktur im Freiraum, <i>Umweltministeriums NRW (MURL)</i> : Arbeitspapiere zur Standortprüfung, Kriterien zur Standortsuche, Landesentwicklungsplan NRW

### 17.1 Hintergrund

Bei Freizeit- und Feriengroßprojekten unterscheidet man verschiedene Vorhabentypen wie erlebnisorientierte Einzelhandelsgroßgeschäfte, themenorientierte Ferienparks, überdachte Skihallen, wasserorientierte Freizeitanlagen, am Erlebniseinkauf orientierte Urban Entertainment Center (UEC's) und themenorientierte Erlebnisparks. Die Freizeiteinrichtungen weichen dabei in Umfang und Art des Angebotes, der Attraktionen sowie der Kunden- bzw. Besucherorientierung (z.B. Tages-, Wochenendgäste, Kurzurlauber) ab. Neben der direkten Belastung von Flächen durch den anlagebedingten Flächenverbrauch und der Beanspruchung der Böden durch Bebauung, Trittbelastung, Befahren und Maschinen sowie der Beeinträchtigungen des Naturraums durch Besucher (sowohl innerhalb als auch außerhalb der Parks), bewirken Ferienzentren durch ihren Betrieb weitere Auswirkungen, zu denen u.a. verkehrliche Konsequenzen, der Verbrauch von Energie und Wasser sowie das Abwasser- und Abfallaufkommen zählen. Belastungen treten während der Bauphase, durch die Anlagen selbst sowie durch deren Betrieb auf.

Verkehrsbelastungen zählen zu den äußerst problematischen Negativeffekten von Freizeit- und Feriengroßanlagen, da auf Grund der vorwiegend peripheren bis isolierten Lage und einem überwiegend unbefriedigenden Angebot öffentlicher Verkehrsmittel die Anreise größtenteils mit dem eigenen Pkw erfolgt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Aufenthaltsdauer in diesen Parks mit durchschnittlich weniger als einer Woche zudem relativ kurz ist, ferner hat der Ausflugsverkehr der Urlauber sowie der zusätzliche Verkehr durch Tagesgäste einen hohen Personen- und Fahrzeugumsatz zur Folge.

Die rechtlichen Vorgaben bei der Umsetzung der Großanlagen erstrecken sich vom Umweltrecht über das Fachplanungsrecht (Ver- und Entsorgung) bis hin zum Planungsrecht. Speziell im Planungsrecht herrschen z.T. erhebliche Anwendungsunsicherheiten vor, die von Darstellungsmöglichkeiten in Bauleitplänen über notwendige textliche Festsetzung in Bebauungsplänen bis hin zu sonstigen Vereinbarungen (z.B. im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge) reichen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kategorien der Baunutzungsverordnung für bestimmte Einrichtungstypen nur z.T. zutreffend sind. Auch die interkommunale Abstimmung stellt sich häufig als ein Problem dar, zumal die Nachbargemeinden häufig um dieselbe Einrichtung konkurrieren.

Aus Sicht der Raumordnung und Landeplanung ist eine genaue Prüfung der einzelnen Vorhaben notwendig, da die großflächigen Einrichtungen größtenteils „auf der grünen Wiese“ angesiedelt werden. Bei einem nicht auszuschließenden kurzen Lebenszyklus eines Projektes müssen neben der Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt auch bindende Aussagen über die Nachfolgenutzung getroffen werden.

## **17.2 Lösungsansatz**

Um dem Ziel einer effektiven raumordnerischen Koordinierung bei der Umsetzung der Planung von Freizeit- und Feriengroßprojekten gerecht zu werden, sind von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen Planungshinweise erarbeitet worden, die den Versuch einer raumordnerischen Steuerung bei der Planung beinhalten.

Bei einer Standortprüfung für eine größere Freizeit- oder Ferienanlage auf regionalplanerischer Ebene sind die Anforderungen an den Standort bzw. die Standortprüfung auf Grund landesplanerischer Vorgaben und der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu prüfen. Es ergibt sich aus den Zielen des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) und des Landesentwicklungsplans (LEP NRW) die zentrale Frage, ob das Projekt innerhalb des ausgewiesenen Siedlungsraumes bzw. in einem „Freizeit- und Erholungsschwerpunkt“ (§ 20 LEPro und LEP NRW, Kap. B III, 1.2.3) oder im regionalplanerisch dargestellten Freiraum realisiert werden kann. Kann das Projekt innerhalb des ausgewiesenen Siedlungsraumes realisiert werden und kommt hierbei eine Einigung zwischen Bezirksplanungsbehörde und Gemeinde nicht zu Stande, so befindet die Bezirksplanungsbehörde im Einvernehmen mit dem Bezirksplanungsrat über die nicht ausgeräumten Bedenken (§ 20 Abs. 3 LPIG). Für den Fall, dass eine einvernehmliche Beurteilung nicht zu Stande kommt, entscheidet die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien, ob die Plangsbabsichten den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepasst sind (§ 20 Abs. 4 LPIG). Die

Genehmigung kann dabei nur versagt werden, wenn die geplante textliche und/oder zeichnerische Darstellung den Zielen der Raumordnung und Landeplanung widerspricht.

Liegt der gewünschte Standort im regionalplanerisch dargestellten Freiraum, hier kommen grundsätzlich die im GEP dargestellten Agrarbereiche in Betracht, und ist die Freirauminanspruchnahme unvermeidbar, müssen die Möglichkeit eines Freiraumausgleichs (LEP NRW, Kap. B III, 1.2.4) geprüft sowie ferner die Alternativstandorte im Freiraum untersucht werden. Hierbei muss dem Gebot, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen, Rechnung getragen werden. (§ 32 LEPro). Abwägungskriterien für die Prüfung von Alternativstandorten ergeben sich aus dem LEPro (allgemeine Ziele) wie die funktionsgerechte Anbindung an das Verkehrsnetz (§ 16 und 28 LEPro) und v.a. die Vereinbarkeit mit den Belangen des Naturschutzes und der Landespflege (§ 32 LEPro).

Aus landesplanerischer Sicht scheiden folgende Taburäume bei der Standortsuche aus:

1. Im LEP NRW oder im GEP dargestellte Gebiete/Bereiche für den Schutz der Natur (wie z.B. Naturschutzgebiete und vergleichbare Teilgebiete von Nationalparks und von Naturparks) sowie Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung.
2. Im GEP dargestellte regionale Grünzüge (LEP-Ziel B III. 2.27).
3. Überschwemmungsgebiete und Talauen von Fließgewässern (LEP-Ziel B III. 4.25).
4. Im LEP dargestellte Standorte geplanter Talsperren und Hochwasserrückhaltebecken (LEP-Ziel B III. 4.24).
5. Im LEP/GEP dargestellte Waldgebiete/-bereiche (LEP-Ziel B III. 3.21).
6. Kernzonen von im LEP/GEP dargestellten Grundwasservorkommen/Bereichen zum Schutz der Gewässer, die den Schutzzonen I und II von Wasserschutzgebieten entsprechen (LEP-Ziel B III. 4.21).
7. Im GEP dargestellte Bereiche für Aufschüttungen, Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze oder sonstiger Zweckbindung (LEP C IV. 2 und D III. 2.2.).
8. Nach § 62 Landschaftsgesetz geschützte Biotope.

Zur Bewahrung von Natur und Landschaft ist ergänzend zu beachten, dass eine Sicherung kleinflächiger Naturschutzgebiete, eine Sicherung oder Ersetzung von im Biotopkataster der LÖBF erfassten schutzwürdigen Biotopen und eine Freihaltung von exponierten, weithin sichtbaren Kuppen- und Hanglagen zur Erhaltung des Landschaftsbil-

des (LEP-Ziel B III. 2.21) gewährleistet sein muss und eine Inanspruchnahme von Teilbereichen festgesetzter Landschaftsschutzgebiete bzw. im GEP dargestellter Bereiche für den Schutz der Landschaft nur möglich ist, wenn es sich nicht um den Kernbereich dieser Schutzgebiete nach LEP-Ziel B III. 2.24 handelt.

Sofern die Gemeinde eine Feriengroßanlage innerhalb des regionalplanerisch gesicherten Freiraums plant, sprechen die bestehenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung zunächst einmal grundsätzlich gegen die geplante Anlage. Bei der Beurteilung der Raumverträglichkeitsprüfung größerer Freizeitwohnanlagen auf Ebene der Regionalplanung ist zunächst zu prüfen, ob für die Sachbereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Lagerstätten/Bergbau/Abgrabungen, Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, ÖPNV) eine vorhandene und/oder von den Fachplanungsträgern geplante Nutzung vorliegt. Zur rechtzeitigen Ermittlung und Vermeidung von Beeinträchtigungen und Schädigungen der Umwelt ist bei Freizeitgroßprojekten also zunächst die Erfassung des Ausgangszustandes der genannten Sachgüter durchzuführen. Für eine anschließende Bestandsbewertung des geplanten Standortes und deren nähere Umgebung (Abgrenzung des Untersuchungsraumes hängt vom räumlichen Ausmaß der Auswirkungen des Projektes ab) müssen v.a. die Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landespflege berücksichtigt werden, indem die naturräumlichen Besonderheiten und Charakteristika, Arten- und Biotopschutz (hier v.a. vorhanden und geplante Schutzausweisungen, Biotope nach § 20 BNatSchG bzw. § 62 Landschaftsgesetz NRW, ökologisch wertvolle Waldflächen nach § 8 BWaldG und § 9 Landesforstgesetz), Landschaftsbild und Erholung, Boden und Geologie sowie Wasser bewertet werden.

### **17.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Bei der Bezirksregierung Düsseldorf fand für den Ferienpark Brügggen eine Ermittlung, Darstellung und Begründung der Leistungsfähigkeit, Empfindlichkeit und Schutzwürdigkeit der genannten Schutzgüter und Sachbereiche statt (Empfindlichkeitsbewertung), die in einer nachfolgenden Beschreibung der bau-, anlagen- und betriebsbedingt zu erwartenden Auswirkungen des Projektes auf Grundlage der Empfindlichkeitsbewertung mündeten.

Nachfolgend werden praktische Umsetzungsmöglichkeiten für einen möglichst umweltverträglichen Betrieb dargestellt.

Die Standortsuche für Freizeitgroßanlagen sollte sich auf Räume mit einem geringen ökologischen Stellenwert, wie z.B. Flächen intensiver Landwirtschaft, oder auf ökolo-

gisch bereits vorgeschädigte Flächen konzentrieren, da in beiden Fällen eine zumindest ausgeglichene ökologische Bilanz erreicht werden kann. Bei der konkreten Planung kann eine geringere Flächenbeanspruchung durch Zurückhaltung beim Flächenbedarf einzelner Nutzungen, z.B. bei Parkplätzen, Grün- und Wasserflächen erzielt werden. Die aus einer Flächenreduzierung resultierende höhere anteilige Versiegelung auf einer kleineren Fläche kann durch geeignete Maßnahmen, wie Wahl der Oberflächen von Straßen, Wegen und Parkplätzen sowie Fassaden- und Dachbegrünung, ausgeglichen werden.

Um die Verkehrsbelastungen durch den Anreiseverkehr zu reduzieren, ist eine Verlagerung auf andere Verkehrsmittel anzustreben. Aus diesem Grunde sollte die Standortwahl für Freizeitgroßprojekte untrennbar mit einer zweckmäßigen Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel gekoppelt werden. Ein Bahnanschluss im Umkreis von 5-10 km um den geplante Park und eine ergänzende Busverbindung mit gesichertem Anschluss an die Schienen sollte eine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung des Projektes sein.

Die Bewilligung einer Ferien- und Freizeitanlage sollte ferner an die Betreibung umweltschonender Ver- und Entsorgungskonzepte, wie z.B. einer Ausrichtung auf Solar-energie oder der Nutzung von erneuerbaren Energien (z.B. Brauchwassererwärmung) und an ein ökologisches Abfallwirtschaftskonzept mit umfassenden Recyclingmaßnahmen, das die Betreiber in Übereinkunft mit den Standortgemeinden erstellen sollten, gebunden werden, um den Energie-, Abfall- und Wasserverbrauch zu senken. Einsparungen im Wasserverbrauch können durch Mehrfachnutzung (Grauwassernutzung) erreicht werden.

Neben den beim Wasserverbrauch erzielten Einsparungen kann bei der Niederschlagsversickerung von Dächern und versiegelten Flächen ein Teil in die vorhandenen Wasserflächen geleitet werden, um die dortigen Verdunstungsverluste zu kompensieren.

Zur Realisierung einer ökologischen Grün- und Freiflächengestaltung bietet es sich an, großflächige Anlagen naturnah (Wildwiese) zu bepflanzen. Gebäude können mit einer Fassaden- und/oder Dachbegrünung versehen werden.

## 17.4 Bewertung

- Die Planungsansätze der Landesregierung beinhalten keine standardisierten, verbindlichen Vorgaben und Verfahren, an die die Bezirksregierungen gebunden sind. Somit ist eine übergeordnete Kontrollmöglichkeit bei der Planung von Freizeit- und Feriengroßprojekten sehr eingeschränkt.
- Die Bewertung der Tragfähigkeit und Umweltverträglichkeit von Freizeitgroßprojekten bei weiterer Beanspruchung der Natur ist durch einzelne Projekt-UVPen im Sinne eines vorsorgenden und umfassenden Umweltschutzes nicht leistbar, da die Summeneffekte und Wechselwirkungen mehrerer Einzelvorhaben in einer Region nicht Gegenstand der Prüfung sind, sie aber durchaus zu erheblichen nachhaltigen Störungen führen können, auch wenn die einzelnen Projekt-UVPen die Vorhaben jeweils als umweltverträglich bzw. verantwortbar eingestuft haben. Die Landschaftsplanung hingegen formuliert die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege unter Berücksichtigung der räumlichen Gesamtsituation. Für die Beurteilung von Beeinträchtigungen und die Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben sind die Aussagen der Landschaftsplanung deshalb besonders wichtig. Die vorhandenen Landschaftspläne stellen eine der wichtigsten Daten- und Informationsgrundlagen für den Abgleich der voraussichtlichen Veränderungen bei der Realisierung des Vorhabens mit den Zielen der Landschaftsplanung dar.
- Sehr negativ zu bewerten sind die durch Freizeitgroßanlagen verursachten direkten Beeinträchtigungen der Umwelt durch den Flächenverbrauch und die Belastung des Naturraums durch Besucher mit ihren Folgeeffekten, wie hoher Energie- und Wasserverbrauch, beträchtliche Abwasser- und Abfallaufkommen und extreme Verkehrsbelastungen.

## 17.5 Hypothesenprüfung

Die Hypothesen Nr. 11 und Nr. 31 gehen von dem Grundsatz aus, dass die Auswirkungen des Tourismus einen nachhaltigen Schutz von Natur- und Landschaftsräumen erfordern. Die strenger geschützten Naturschutzgebiete und Nationalparke sollten dagegen vorwiegend im Dienst des Arten- und Biotopschutzes stehen (Hypothese Nr. 31). In diesem Zusammenhang wird auch Hypothese Nr. 11 einbezogen, die besagt, dass Freizeit- und Erholungsprojekte nur in geringem Maße einer verpflichtenden Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, obwohl sie i.d.R. sehr wohl umweltrelevant sind.

Die Problemlage bei der Errichtung und Betreuung von Freizeitgroßanlagen wird durch die von ihr verursachten Auswirkungen verdeutlicht: Neben direkten Belastungen der Umwelt durch den Flächenverbrauch werden zusätzliche Beeinträchtigungen des Naturraums durch Besucher und Betrieb verursacht, die sich multiplikatorisch in ihrer Wirkung ergänzen. Unter den dargestellten Umständen der Umweltauswirkungen muss

eine räumliche Harmonisierung von Nutzungsansprüchen für Freizeitanlagen/-projekten und der Umwelt ausgeschlossen werden, so dass die tief greifenden ökologischen Folgeprobleme dieses touristischen Sektors eine nachhaltige Sicherung der Landschaftspotenziale durch entsprechenden umfassenden Flächenschutz dringend erfordern. Beide Hypothesen Nr. 11 und Nr. 31 werden damit bestätigt.

Die Hypothese Nr. 33 besagt, dass ein nachhaltiger Tourismus auf die „Entdeckung der Nähe“ neugierig machen und das Interesse an umweltverträglichen Formen der Urlaubs- und Freizeitgestaltung wecken sollte. Dies erfordert eine Verknüpfung von Ökonomie, mit sozial- und umweltverträglichen Komponenten. Da es sich bei den dargestellten negativen Folgewirkungen der Freizeit- und Feriengroßprojekte nicht um einen nachhaltigen, natur- und landschaftsorientierten Tourismus handelt, kann der Hypothese vollständig zugestimmt werden. Denn gerade die vorgetragenen Problemfelder belegen, dass nur ein natur- und landschaftsorientierter Tourismus auch nachhaltig sein kann.

Die Hypothese Nr. 34 geht davon aus, dass wegen ihres Flächenbedarfs und ihrer räumlichen und strukturellen Auswirkungen gerade Freizeitprojekte als regional bedeutsame Planungen und Maßnahmen anzusehen sind, denen daher bei der Standortwahl eine besondere Aufmerksamkeit zukommen muss, was zusätzlich eine genaue umweltverträgliche Anlagenplanung bedeutet. Die planerischen Vorgaben in NRW sehen zwar vor, touristische Großprojekte möglichst innerhalb des ausgewiesenen Siedlungsraumes bzw. in einem „Freizeit- und Erholungsschwerpunkt“ zu verwirklichen, dies wird in der Realität aber selten umgesetzt, vielmehr wird ein Großteil der Projekte im regionalplanerisch dargestellten Freiraum realisiert, woraufhin nach den landesplanerischen Bestimmungen die Möglichkeit eines Freiraumausgleiches (LEP NRW, Kap. B III, 1.2.4) zu prüfen ist.

Die Praxiserfahrungen zeigen, dass die Standortauswahl bisher die Prüfung von Alternativstandorten im Freiraum, im Zuge des landesplanerisch vorgeschriebenen Raumordnungsverfahrens bzw. der Umweltverträglichkeitsprüfung, weitgehend vernachlässigt hat, weil die Investoren und die beteiligte Gemeinde nicht mit anderen Standorten in Konkurrenz treten wollen. Nur eine intensive Prüfung von potenziellen Alternativstandorten gewährleistet letztendlich aber eine umfassende umweltgerechte und kriteriengestützte Anlagenplanung, so dass die Prüfung der Alternativstandortauswahl in jedem Falle eine regionale Dimension erfahren muss.

Ein weiteres Problem der planerischen Bewertung von Freizeitgroßanlage besteht auf der methodischen Ebene, da es hierbei im Regelfall keine anerkannten Beurteilungs-

routinen bzw. Richt- und Erfahrungswerte gibt. Die dem Bewertungsprozess zugrunde zu legenden Kriterien müssen einzelfallbezogen ermittelt, Modelle für die Quantifizierung bestimmter Auswirkungsbereiche neu entwickelt werden. Solange positive Leitvorstellungen zur Standortplanung fehlen, muss die Kompatibilität mit übergeordneten Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung geprüft werden. Unter den dargestellten Hintergründen ist die Hypothese Nr. 34 anzunehmen.

## **17.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

- Um eine übergeordnete raumordnerische Steuerung bei der Planung von Freizeit- und Feriengroßprojekten zu gewährleisten, ist die Erarbeitung von verbindlichen und standardisierten Verfahren erforderlich.
- Stärkung der in die Abwägung einzubeziehenden im UVPG genannten ökologischen Sachgüter, hierbei muss v.a. die Nachvollziehbarkeit der raumordnerischen Abwägung gegeben sein. Der Beurteilung der Umweltbeeinträchtigung, die durch die direkten/indirekten Wirkungen des Großprojektes verursacht werden, muss ein höheres Gewicht beigemessen werden. Diesbezüglich ist der geringen Einflussnahme der Landschaftsplanung und der nicht umfassende Schutzstatus durch landesplanerische Instrumente entgegenzuwirken. Paradoxaerweise steigern Schutzgebietsausweisungen die touristische Attraktivität und begünstigen damit sogar die Inanspruchnahme der Fläche, was nicht im Sinne der Planung sein kann.
- Detaillierte Beschreibung konkreter Maßnahmen, die geeignet sind, die prognostizierten Umweltbeeinträchtigungen zu mindern.
- Festigung einer verbindlichen Prüfung von Standortalternativen durch Änderung der Gesetzgebung. Im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist eine Förderung der Beurteilung der Standortalternativen im Vergleich (Rangfolgen) anzustreben, auch vor dem Hintergrund der möglichen Nullvariante und anderer fremdenverkehrskonzeptioneller Lösungen. Ein Standortvariantenvergleich ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn er vor dem Grundstückserwerb durch den Investor durchgeführt wird, da andernfalls der Investor bei einem vorzeitigen Grundstückserwerb die Umsetzung auf diesem erreichen möchte, unabhängig von dem nachfolgenden Ergebnis des Standortalternativvergleichs. Diesbezüglich ist der konsequente und umfassende Einsatz des Raumordnungsverfahrens (ROV) und der UVP als Steuerungsinstrument einzusetzen.
- Dem eigentlichen ROV sollte eine Vorabprüfung vorangestellt werden, die bereits frühzeitig ungeeignete Standorte, d.h. Standorte, die auf Grund mangelnder Umweltverträglichkeit keine Chance auf Verwirklichung haben und das ROV nur unnötig belasten würden, von der weiteren Prüfung ausschließt. Die nach der Vorabprüfung verbleibenden Standortalternativen sind im Rahmen einer vergleichenden Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) zum ROV zu überprüfen.
- Bei behördlicher Zulassung des Vorhabens sollte in § 74 Abs. 2 VwVfG der Zusatz aufgenommen werden, dass die Planfeststellungsbehörde dem Träger des Vorha-

bens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen hat, die zum Schutz der Umwelt und seiner Naturgüter erforderlich sind. Ferner sollte die Bewilligung einer Ferien- und Freizeitanlage an die Betreibung umweltschonender Ver- und Entsorgungskonzepte, an ein ökologisches Abfallwirtschaftskonzept sowie an die umweltgerechte Verkehrserschließung gebunden werden.

- Aktive und frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit, um einer restriktiven Informationspolitik, mangelnder Verfahrenstransparenz und geringer Kommunikationsbereitschaft vorzubeugen.

## **18. Planbeispiel: Erholungsverkehr in der Region Freudenstadt (Baden-Württemberg)**

Konfliktfeld:	Verkehr
Hypothesenprüfung:	Nr. 36 - Nr. 37
Lösungsansatz:	Förderung des ÖPNV
Ausgewertete Unterlagen:	Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH (1998): Nahverkehrsrahmenplan Landkreis Freudenstadt, Stuttgart. Kreisfahrpläne, Taschenfahrpläne; Gespräch im Landratsamt (Frau Preuß), Internet-Homepage

### **18.1 Hintergrund**

Der Landkreis Freudenstadt mit seinen Städten und Gemeinden Alpirsbach, Bad Rippoldsau-Schapbach, Baiersbronn, Betzweiler-Wäldle, Dornstetten, Empfingen, Eutingen i.G., Freudenstadt, Glatten, Grömbach, Horb a.N., Loßburg, Pfalzgrafenweiler, Schopfloch, Seewald, Waldachtal und Wörnersberg erstreckt sich im Westen von den Höhen des Nordschwarzwaldes über das Obere Gäu und das Neckartal bis zum Rande des Albvorlandes im Osten. Mit 137,8 Einw./qkm zählt er zu den am dünnsten besiedelten Kreisen Baden-Württembergs. Seine landschaftliche Vielfalt zeichnet sich durch einen hohen Erholungswert aus. Ca. 62% der Kreisfläche ist bewaldet, was den Landkreis zu einer der waldreichsten Landkreise der Bundesrepublik und zu einer der bedeutendsten Ferienlandschaften macht. Die erste Kolonisation größeren Maßstabs erfolgte durch die Alemannen (6. Jhdt.), worauf die Ortsendungen auf „ingen“ hinweisen. Die wirtschaftliche Bedeutung des Landkreises beruhte über Jahrhunderte hinweg auf der Gewinnung von Kobalt und Silber (ab 1267 erwähnt). In der heutigen Zeit dominiert das seit 1490 nachweisbare Badewesen: Der Fremdenverkehr mit jährlich rund 350.000 Gästen und 2,85 Mio. Übernachtungen führt zu einem hohen Anteil an Beschäftigten im Dienstleistungssektor. An erster Stelle steht mit über 1 Mio. Übernachtungen die Gemeinde Baiersbronn, gefolgt von Freudenstadt (621.000) und Waldachtal (242.000). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beträgt 6,1 Tage. Der Landkreis Freudenstadt gehört zur Touristik-Region Nordschwarzwald mit insgesamt 22 Luftkurorten und 19 Erholungsorten. Darüber hinaus besitzt Freudenstadt die Prädikate „Heilklimatischer Kurort“ und „Kneippkurort“, die Teilorte Schönmünzach und Schwarzenberg der Gemeinde Baiersbronn das Prädikat „Kneipp-Kurort“ und Bad Rippoldsau das Prädikat „Mineral- und Moorheilbad“.

Das überwiegend mit Fichtenwald bestandene Gebirge besitzt zahlreiche Naturschutzgebiete und bekannte Ausflugsziele wie Mummelsee, die Gipfel Roßbühl (963 m) und Kniebis (971 m), Klosterreichenbach, Alpirsbach oder das Nagoldstaubecken bei Seewald-Erzgrube. Der Dreimarkstein im südlichen Teil der Hornisgrinde bildet mit 1.151 m die höchste Erhebung des Kreisgebiets.

Die Stadt Freudenstadt, ein heilklimatischer Kur- und Wintersportort, wurde 1599 zur Förderung des dort betriebenen Bergbaus gegründet. Sie bestand ursprünglich aus 5 Häuserzeilen, die den größten Marktplatz Deutschlands (220 m x 220 m) umgaben. Die innerste Zeile hat durchgehende Kolonaden. Als bedeutendstes Bauwerk des Ortes gilt die 1601-1608 an der Südseite des Platzes als Winkelbau errichtete evangelische Stadtkirche.

Zu den anderen, touristisch bedeutenden Orten des Kreises zählt Horb a.N., eine mittelalterliche schwäbische Stadt. Historische Baudenkmäler sind die Heilig-Kreuz-Kirche (14. Jhdt., 1725 erneuert) mit der Horber Madonna von 1430, das Rathaus von 1765 und die Liebfrauenkirche (1521 mit schieferm Chor). Baiersbronn im oberen Murgtal gilt als größte Fremdenverkehrsgemeinde Baden-Württembergs.

Von Touristen besonders beachtet wird außerdem die ehemalige Benediktiner-Klosterkirche in Alpirsbach. Weit über die Grenzen des Landkreises hinaus sind die Biere aus der Klosterbrauerei bekannt. Bad Rippoldsau-Schapbach bezeichnet sich als höchstgelegenes Mineral- und Moorbad des Schwarzwaldes und besitzt eine 400-jährige Badetradition. Die Erzgänge im Ortsteil Schapbach werden gerne von Hobby-Geologen aufgesucht.

Bereits Anfang der 90er Jahre hat der Landkreis Freudenstadt eine Broschüre „Waldspaziergang“ herausgebracht, die sich mit der Geschichte und der Bedeutung des Waldes beschäftigt. Diese Maßnahme gehörte zur Aufklärungskampagne im Rahmen der Diskussion um Umweltschutz und sanften Tourismus. Um insbesondere die Tierwelt zu schützen wurden im gesamten Schwarzwald - auch im Landkreis - Wanderwegmarkierungen entfernt und Mountainbiker auf bestimmte Plätze gelenkt. Seit dieser Zeit wird auf die ökologische Verträglichkeit bzw. Nachhaltigkeit von Maßnahmen, die die Erholungsqualität der Region schädigen könnten, besonders geachtet. Gleichzeitig entwickelt die Region Nördlicher Schwarzwald das Projekt „Ökologischer Schwarzwald-Erlebnispark“ mit der Perspektive, Freudenstadt mittelfristig als Edutainmentzentrum für anwendungsorientierte Ökologie zu entwickeln.

## **18.2 Lösungsansatz**

Durch die Gäubahn (Stuttgart-Singen mit Bahnhöfen in Horb und Eutingen), Kinzigtalbahn (Freudenstadt-Hausach), Nagoldtalbahn (Pforzheim-Horb) und Murgtalbahn (Freudenstadt-Rastatt) ist der Landkreis an das überörtliche Schienennetz angeschlossen. Nach Auskunft der Kurkliniken im Landkreis Freudenstadt reisen zwischen 30 und 40% der Kurgäste mit öffentlichen Verkehrsmitteln, insbesondere auf der Schiene, an. Auf Grund einer günstigen Verhandlungsposition bei Gesprächen mit der Deutschen Bahn AG konnte der Schwarzwald-Tourismusverband ein umfassendes Gesamtpaket für eine komfortable wie kostengünstige Anreise mit dem Zug schnüren. Auch dadurch hat angeblich eine neue Zielgruppe den Schwarzwald entdeckt, während nach Angaben des Schwarzwald-Tourismusverbands die seit Jahren mit dem Pkw Anreisenden nur in sehr begrenztem Umfang umgestiegen sind. Zudem zeichneten sich einige Hemmnisse für einen weiterreichenden Erfolg dieser Strategie des offensiven Förderns der Anreise ohne Auto ab: Neben einer verbesserten Anbindung an das überregionale Autobahnnetz durch den Bau der Autobahn A 81 Stuttgart-Westlicher Bodensee mit einem Autobahnanschluss des Landkreises Freudenstadt und einer nach wie vor als zu teuer empfundenen Bahnreise, mangelt es in Teilregionen des Schwarzwalds an attraktiven Ausflugsmöglichkeiten ohne Autonutzung.

Für Ausflüge von Naherholungssuchenden sowie Kur- und Urlaubsgästen überwiegt der Pkw auf Grund seiner spezifischen Vorteile. Ein hohes Pkw-Aufkommen in für die landschaftsgebundene Erholung besonders geeigneten Gegenden beeinträchtigt nicht nur die Attraktivität der Gemeinden, sondern auch die Erholungswirkung der Landschaft. Aus diesem Gründen sowie auf Grund des Nachfragepotenzials der nichtmotorisierten Kurgäste (s.o.) hat der Landkreis Freudenstadt mit der Einführung eines Freizeitbusses reagiert.

## **18.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Der Freizeitbus als Inbegriff für die Gesamtheit des Linienverkehrs im Landkreis an Wochenenden ersetzt den regulären Linienverkehr außerhalb der Berufs- und Geschäftszeiten durch ein Liniennetz, das auf die Freizeit- und Erholungsbedürfnisse von Touristen und Einheimischen abgestimmt ist. Als einzige Region Deutschlands wurde der Linienverkehr abends und am Wochenende komplett auf die Bedürfnisse ihrer Kunden umgestellt. Insgesamt 15 öffentliche wie private Busunternehmen werden vom Landkreis koordiniert und fahren Samstag, Sonntag und an Feiertagen ca. 400 reguläre Haltestellen wie reine Freizeithaltestellen an. Darunter befinden sich die genannten

touristischen Ziele, das Thermalbad Bad Rippoldsau sowie Ausgangs- und Endpunkte von Wander- oder Skilanglauf Touren. Ein Schmetterling bildet das Marketingsymbol für den Freizeitverkehr (s.u.). Weiterhin werden die lokalen Freizeitangebote wie Freibäder oder Veranstaltungsorte angebunden. Der Einzelfahrschein kostet zwischen 1,50 DM und 4,00 DM, wobei der Fahrgast beim Zahlungsvorgang mit der OMNICARD, einer so genannten Paycard, 20% Rabatt erhält. Ergänzt wird das Tarifangebot durch einen Freizeitpass, mit dem die Inhaber alle Freizeitlinien und alle Nahverkehrszüge des Landkreises Freudenstadt samstags, sonntags und an Feiertagen benutzen können. Dieser kostet 55 DM für Erwachsene, 70 DM für Ehepaare und je 5 DM für die ersten beiden Kinder. Die übrigen Kinder fahren kostenlos. Des Weiteren existieren zahlreiche Ausflugskarten, Übergangs- und Sondertarife für den werktäglichen öffentlichen Verkehr.

1991 wurden erste Freizeitlinien eingerichtet, die ab 1993 auf die heutige Struktur von 19 Linien erweitert wurde. Die Initiative ging von den konzessionierten Privatunternehmen der Region aus und wurde vom Landratsamt dergestalt unterstützt, dass beim Land Förderanträge zum Kauf neuer Fahrzeuge gestellt wurden. Diese Fahrzeuge besitzen eine hochwertige Ausstattung und eine Lackierung im Corporate Design („Schmetterling“). Seit 1995 wird der Freizeitbusverkehr am gesamten Samstag und Sonntag durchgeführt, wobei die samstägliches Mehrleistungen von 4.200 km von den Verkehrsträgern zunächst auf eigenes Risiko gefahren wurden. Für dieses Angebot wurde konsequent geworben.

Mit Wandern (spezieller Wanderführer), Skilaufen, Eislaufen und Rodeln wurden Einrichtungen oder Start- und Zielpunkte für Freizeitaktivitäten, die mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sind, zugleich konsequent vermarktet. Dieses Angebot musste in den vergangenen Jahren stark zurückgefahren werden, weil die Nachfrage nicht ausreichte, um dauerhaft hohe Zuschüsse zu begründen: So trug der Landkreis 1991 1,9 Mio. DM zur Defizitabdeckung des Freizeitverkehrs bei, kürzte die Leistungen zugunsten des Werktagsverkehrs zum Fahrplanwechsel 1994/95 allerdings um 600.000 DM. 1996/97 wurde der Freizeit-ÖV in den Abendstunden auf Anrufsammeltaxen umgestellt und die 1,3 Mio. DM Zuschuss im folgenden Fahrplanjahr 1997/98 um 160.000 DM verringert. Auf Grund der geringen Fahrgastzahlen, die maßgeblich waren für die Angebotsreduzierungen, sollen die Leistungen zum Fahrplanwechsel 1999/2000 um weitere 100.000 DM auf etwa 1 Mio. DM reduziert und die Freizeitverkehrsleistungen vollständig als AST-Verkehre angeboten werden. Somit wird zumindest ein Aussteigen außerhalb der starren Haltestellenpositionen ermöglicht.

### Zeitungsanzeigen im Kleinanzeigenteil



Abbildung A-1: Kleinanzeigen in Tageszeitungen Freudenstadts

#### 18.4 Bewertung

Eine derartige Struktur bestehend aus Vorteilen bei der Anreise ohne Pkw, aus öffentlichen Verkehrsangeboten, Sondertarifen und touristischen Maßnahmen zur nachhaltigen Erholungsvorsorge in einem gesamten Mittelgebirgs-Erholungsraum erscheint für bundesdeutsche Verhältnisse einmalig. Als primus inter pares ragt der Freizeitverkehr

in Freudenstadt deshalb heraus, weil dieser Ansatz nach wie vor als Unikat in Deutschland gilt. Obgleich sich in allen Städten und Gemeinden die Fahrtziele und –zwecke des Wochenendes von denen unterhalb der Woche unterscheiden, zieht lediglich der Landkreis Freudenstadt die Schlussfolgerung, sein Liniennetzangebot den Kundenwünschen anzupassen. Während im ländlichen Raum grundsätzlich Verkehrsleistungen nachfrageorientiert angeboten werden, die an Wochenenden häufig zur Einstellung des kompletten öffentlichen Verkehrs geführt haben, beweist dieser Landkreis, dass ein Engagement möglich und sinnvoll ist. Dieser positive Aspekt des kommunalen Engagements ist nicht hoch genug zu gewichten.

Negativ fällt auf, dass zum einen 15 Gemeinden und Gemeindeteile nicht ans Freizeitnetz angebunden sind, ein autofreier Urlaub dort somit nur mit Einschränkungen möglich wäre. Zum anderen hat es der Landkreis versäumt, den Kfz-Verkehr behutsam einzuschränken. Nur durch das verbesserte Angebot im öffentlichen Verkehr ergeben sich keine Umweltverbesserungen. Nutzer von Pkw's müssen sanft in öffentliche Verkehrsmittel gedrängt werden - insbesondere dann, wenn eine Alternative in Form einer regelmäßig bedienten Haltestelle im Umfeld des Erholungsziels bzw. des Startpunkts einer Aktivität besteht.

## **18.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothese Nr. 36 sagt aus, dass Verkehrsströme durch raumplanerische Konzeptionen gelenkt werden müssen. Derartige Bündelungsansätze sollten unterstützt werden durch autoarme Gelegenheiten einerseits, andererseits durch ein hochwertiges Angebot im öffentlichen Verkehr speziell zu Freizeiträumen. Hier besitzt die Ebene des Bundes Steuerungsmöglichkeiten durch Einfügung freizeitspezifischer Förderungstatbestände in das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (etwa Finanzierung von multifunktional nutzbaren Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs).

Zwar wird im Landkreis Freudenstadt der motorisierte Verkehr kaum eingeschränkt, andererseits werden die Alternativen im Freizeit- und Erholungsverkehr für eine Mittelgebirgs-Tourismusregion nahezu optimal gefördert. Über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ist eine Neu-(nicht Ersatz-)beschaffung von Bussen und Bahnen finanzierbar; allerdings liegt die Entscheidungskompetenz über die Vergabe und Aufteilung der Bundesmittel in der Hand der Bundesländer - hier Baden-Württemberg. Richtlinien zur Förderung bestimmter Fahrzeugtypen und -ausstattungen werden aus Subsidiaritätsgründen auf Bundesebene nicht verabschiedet. Der Hypothese Nr. 36 kann daher lediglich in Teilen zugestimmt werden.

Hypothese Nr. 37 besagt, dass der Bund gemäß einer „Push and Pull“-Strategie dafür Sorge tragen muss, dass erholungsorientierte Handlungsansätze auf regionaler Ebene finanziell und organisatorisch insbesondere durch die ihm unterstehenden Instanzen unterstützt werden. Derzeit existieren keine gesetzlichen oder ordnungsrechtlichen Möglichkeiten, eine regionsspezifische Förderung eines autofreien Urlaubs durch vergünstigte Fahrpreise für An- und Abreise sowie ein Ferienticket für Fahrten in der Urlaubsregion, etwa im Schwarzwald, mit Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und Sperrung von Parkplätzen zu verknüpfen. Insbesondere Städte, Kreise und Gemeinden, die sich dem umweltfreundlichen Tourismus verschrieben haben, sollten nicht ausschließlich von der Landes-, sondern auch von der Bundesebene gedrängt werden können, ein entsprechendes Verkehrskonzept zu erarbeiten und auch umzusetzen. Dies ist im Landkreis Freudenstadt nicht geschehen; insofern kann dieser Hypothese Nr. 37 nicht zugestimmt werden.

## **18.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Die sich aus der Novellierung des § 13 des Personenbeförderungsgesetzes ergebenden Tendenzen bei den Aufgabenträgern für den öffentlichen Verkehr, stärker auf die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs zu achten, erzwang im vorliegenden Fallbeispiel eine deutliche Reduzierung des öffentlichen Freizeitverkehrsangebots an Wochenenden. Diese Tendenz wird sich fortsetzen. Neben einer Ausweitung der Anrufsammeltaxenverkehre wäre eine weitere Alternative in dem Aufbau einer Mobilitätszentrale zu suchen, die sämtliche Formen des so genannten Paratransit koordiniert. Sie könnte gemeinsame Fahrtwünsche für Linienverkehre bündeln oder als Gelegenheitsverkehre die entsprechenden Fahrzeuggrößen ordern. Auch Mitfahrmöglichkeiten zu Erholungszwecken in Privat-Pkw wären denk- und organisierbar. Über ein gewöhnliches Telefon, über (WAP-) Handy, mittels SMS als Nachricht oder über Internet könnten die Fahrtziele, An- und Abfahrtszeit sowie Sonderwünsche entgegengenommen und damit eine bedarfsgerechte Disposition ermöglicht werden. Auch Anrufe am Ziel eines Ausflugs - abseits von Haltestellen - könnten entgegengenommen und kundengerecht bearbeitet werden.

Als Betreiber kämen neben dem Landratsamt auch die Taxeninnung infrage, die ihr Funknetz sowie ihre Dispositionsstrukturen damit besser ausnutzen könnten.

Grundsätzlich müssen alle Maßnahmen im öffentlichen Verkehr deutlich besser vermarktet werden. Hierzu gehören Informationsveranstaltungen in Kureinrichtungen,

Verlosungen u.ä., da Werbungen in Tageszeitungen oder anderen Printmedien nicht alle Zielgruppen erreichen.

Der öffentliche Verkehr muss seitens der Tourismusverwaltung stärker gefördert werden, indem sie als (möglicher) Träger öffentlicher Belange bei Genehmigungsverfahren von touristischen Infrastruktureinrichtungen auf eine haltstellennahe Lage an den Hauptachsen der Alltags- wie Freizeitlinien achtet.

Das Beispiel Freudenstadt belegt wie kaum ein anderes die Notwendigkeit einer Kombination von „Push and Pull“-Maßnahmen. Solange keine restriktiven Maßnahmen wie Parkgebühren oder -verbote an wichtigen touristischen Zielen umgesetzt werden, wird der öffentliche Verkehr defizitär fahren. Die Konsequenz wäre, dass für integrierte Maßnahmenbündel ein Verantwortlicher zu bestimmen ist, der abseits der Verwaltungshierarchie frei arbeiten kann und v.a. die notwendige Rückendeckung durch die gesamte Kommunalpolitik erhält. Derzeit erscheint eine Abgabe utopisch, die individuell motorisierte Tagesausflügler im Erholungsraum an den Umweltschäden kostenmäßig beteiligt. Für den Landkreis Freudenstadt würden derartige Ansätze zu einer deutlichen Entlastung an Kfz- und Motorradverkehr wie - bei Übertragung dieser Mittel an die Kommunen - zu einer Erhöhung der freien Finanzmittel zur Förderung des Umweltverbunds führen.

## 19. Planbeispiel: Belchen, autofreier Schwarzwaldgipfel (Baden-Württemberg)

Konfliktfeld:	Verkehr / Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 33 - Nr. 36 - Nr. 39
Lösungsansatz:	Straßensperrung im Zusammenhang eines Konzepts „Umweltverträglicher Tourismus“
Ausgewertete Unterlagen:	<i>EURES</i> (Verf.), Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (o.J.): Umweltverträglicher Tourismus im Belchenland - ein Modell- projekt des Umweltministeriums Baden-Württemberg. Freiburg, <i>Deutscher Fremdenverkehrsverband e.V.</i> (1997): Urlaub und Rei- sen in Deutschland - natürlich umweltfreundlich, Dokumentation des Bundeswettbewerbs Umweltfreundliche Fremdenverkehrsorte in Deutschland 1996. Bonn

### 19.1 Hintergrund

Die Verlagerungsstrategien vom Pkw auf umweltfreundliche Anreiseverkehrsmittel des Schwarzwald-Tourismusverbandes zielen im Wesentlichen auf den Urlaubsverkehr, weniger auf den regionalen Tagesausflugsverkehr. Hier greifen i.d.R. kleinteilige Maßnahmen vor Ort, zu denen der Ansatz der bedingten Autofreiheit des Belchen zu zählen ist. Dieser Gipfel, mit 1.414 m die dritthöchste Erhebung des Schwarzwalds und gleichzeitig die bedeutendste touristische Attraktion im Belchenland, liegt auf dem Gebiet des Gemeindeverwaltungsverbandes (GVV) Schönau im Oberen Wiesental. Im Südschwarzwald-Städtedreieck Freiburg-Basel-Waldshut/Tiengen gelegen umfasst der GVV die Gemeinden Schönau, Aitern, Böllen, Fröhnd, Schönenberg, Tunau, Utzenfeld Wembach und Wieden. Die jährlichen Übernachtungszahlen von 154.000/Jahr in 1.400 Fremdenbetten gingen seit Beginn der 90er Jahre überdurchschnittlich stark zurück. Zu dieser Zeit begann das Umweltministerium Baden-Württemberg im Rahmen seines kommunalen Ökologieprogramms mit der Förderung des Modellprojekts „Umweltverträglicher Tourismus im Belchenland“. Das Ministerium sowie die örtlich Verantwortlichen erhofften sich als Einsicht vor Ort, durch die Notwendigkeit der Erhaltung von intakter Natur und Landschaft als Standortkriterium die Umweltintensität des Tourismus zu verringern. Ziel sollte ein „Gesamtkunstwerk“ im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des Tourismus sein, der seine natürlichen Grundlagen erhält und sich letztlich auch ökonomisch als tragfähig erweist.

Ende 1992 beauftragte der GVV Schönau ein Institut mit der Erstellung eines umweltfreundlichen Fremdenverkehrskonzepts. Mitte 1993 verabschiedete der GVV ein Tourismus-Leitbild, Anfang 1994 das Tourismuskonzept mit konkreten Vorschlägen. Ab Sommer 1994 wurde in Begleitung des Gutachters die erste Umsetzungsphase in Angriff genommen. In diese erste Phase fällt auch die zeitweilige Sperrung des Belchen.

## **19.2 Lösungsansatz**

In der Begleitgruppe des erwähnten Modellprojekts wurden zunächst lokale Szenarien entwickelt, die plausible Entwicklungspfade für die nächsten 20 Jahre aufzeigen sollen. Als Resultat sollte das Szenario „Aktive Umweltorientierung“ weiterverfolgt werden, welches unabhängig von der Entwicklung der gesellschaftlich-demographischen Rahmenbedingungen auf alle Fälle zu einer Behauptung des Fremdenverkehrs führe. Bei einer schnellen und konsequenten Umsetzung eines umweltverträglichen Tourismuskonzepts seien deutliche Zuwachsraten bei den Übernachtungen zu erwarten. Dagegen fielen die Szenarien „Passive Anpassung“ und „Herkömmliche Handlungsstrategie“ aus der weiteren Konkretisierung. Der Gemeindeverwaltungsverband hat aus dem Szenario ein weit reichendes Leitbild entwickelt, das über den reinen Verkehrsbereich hinausgeht. Als Basis des Fremdenverkehrs in der Region zählt dazu der Erhalt und die Pflege der abwechslungsreichen, schönen und naturnahen Landschaft. Sie soll durch geeignete Maßnahmen besonders vor den Auswirkungen des Fremdenverkehrs und des Freizeitverhaltens geschützt werden. In den einzelnen Orten soll der Verkehr durch zunächst nicht näher spezifizierte geeignete Maßnahmen beruhigt werden.

Der Schutz des bedeutendsten örtlichen Ausflugsziels, des Belchen, wurde sofort verfolgt, da 300.000 gipfelstürmende Besucher jährlich (überwiegend in Pkw) auf ihrer Anreise das Umfeld belasteten. Von Juli bis November wird dieser daher an Samstagen, Sonn- und Feiertagen für den motorisierten Individualverkehr gesperrt. An solchen Tagen wird das Busangebot, mit denen der Belchen aus der Umgebung zu einem Sondertarif erreicht werden kann, verdichtet. Die gipfelnahen Stellplätze wurden auf 150 halbiert, was die Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr auch an Werktagen reduzieren soll.

## **19.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Von Anfang an legten GVV und Umweltministerium Wert auf eine Zusammenarbeit mit Bürgern und Entscheidungsträgern in der Region. So wurde die Erstellung des Leitbildes durch externe Berater von zwölf unterschiedlichen Interessensvertretern aus der

Region begleitet, was zur Nutzung zahlreicher ökologischer und ökonomischer Synergieeffekte bereits in der Konzeptionsphase führte. Mehr als fünfzig Bürger in sieben Fach- und Arbeitsgruppen waren an der ersten Umsetzungsphase, die bis zum Sommer 1995 dauerte, beteiligt. Das Landesumweltministerium sicherte finanzielle Unterstützung bei der ersten Umsetzungsphase zu. Für den Themenbereich Verkehr bedeutete die Umsetzung des neuen Tourismuskonzepts Umweltfreundlichkeit als oberste Maxime aller Maßnahmen und konkret die Prüfung der Möglichkeiten eines autofreien Ferienortes, Verkehrsberuhigung in Schönau sowie die generelle Verbesserung des ÖPNV. Die Aufgabe der Fachgruppe Verkehr bestand in der Entwicklung konsensfähiger Vorschläge, die für den Umgang mit dem Themenbereich „Tourismus und Verkehr“ wegweisend sein könnten. Hier wurden detaillierte Vorschläge zur Verbesserung des Busangebots sowie Vorschläge zur Vertaktung der Abfahrtszeiten aller Anbieter von ÖPNV-Fahrten auf den Belchen entwickelt. Als zusätzlicher Anreiz konnten Sondertarife mit der Regional-Tarifgesellschaft Lörrach ausgehandelt werden (bspw. 8 DM/Familie). Weiterhin werden Wanderbusfahrpläne/-karten/-vorschläge geboten. Die Zufahrtregelung für Busse erfolgt durch eine Durchlassschranke.

#### **19.4 Bewertung**

Als wichtigstes grundsätzliches Resultat kann der Beginn eines erfolgreichen, konsensorientierten Umdenkprozesses in der Region gesehen werden. Als wichtigstes praktisches Ergebnis gilt vor Ort die Überführung der einzelnen Fremdenverkehrsverwaltungen in die privatrechtliche Belchenland Tourismus GmbH. Hieran beteiligen sich die acht Gemeinden des Gemeindeverwaltungsverbandes und 19 private Gesellschafter. Diese Organisation bündelte die Entschlossenheit der Beteiligten, bei der künftigen Tourismusedwicklung im Belchenland der Umwelt im Sinne eines naturbewussten Tourismus erste Priorität einzuräumen. Zu den bemerkenswerten Ergebnissen zählt ein Bauernmarkt, auf dem seit 1995 landwirtschaftliche Produkte aus der Region angeboten werden. Auch gilt es als bemerkenswert, dass der GVV zugunsten von Natur- und Umweltschutz den Belchen für den motorisierten Individualverkehr zeitweilig sperrt.

Negativ bleibt anzumerken, dass Planung und Realisierung im Aufgabenspektrum der Fachgruppe Verkehr am meisten auseinanderklafften: Der Vorschlag für eine mittelfristige Verkehrsplanung mit Zeit- und Zielvorgaben kann nicht als Konkretisierung bezeichnet werden. Somit muss die zeitweilige Sperrung des Belchengipfelparkplatzes auch als ein halbherziges Unterfangen angesehen werden. An dieser Stelle traten die

traditionellen Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen Interessenlagen am deutlichsten zutage.

## **19.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothese Nr. 33 besagt, dass die Nachhaltigkeit des Tourismus gesteigert werden muss. Ziel müsse es sein, auf die Entdeckung der Nähe neugierig zu machen und das Interesse an umweltverträglichen Formen der Urlaubs- und Freizeitgestaltung zu wecken. Dies wird in Baden-Württemberg grundsätzlich durch die Verbreitung der Erkenntnisse des Modellvorhabens geschehen. Darüber hinaus bildet die Vermarktung regionaler Produkte eine Chance, über den direkten Kontakt mit dem Produzenten die Notwendigkeit und die Erfolge nachhaltigen Produzierens unmittelbar zu erfahren.

Hypothese Nr. 36 besagt, 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. Dieser Hypothese wird im speziellen Fall der Sperrung des Gipfels Belchen für den individuellen Automobilverkehr im Rahmen eines umfassenden Tourismuskonzepts und Ersatz der automobilen Gipfelerreichbarkeit durch den öffentlichen Verkehr auf klassische Weise gefolgt. Die Gemeinde Belchenland hat in tourismuskonjunkturell schwierigen Zeiten den Mut gehabt, eine zunächst unpopuläre Maßnahme umzusetzen und damit eine Vorreiterrolle für andere mittlerweile autoarme Schwarzwaldregionen gespielt.

Hypothese Nr. 39 besagt, dass sich durch gesetzliche bzw. gesetzesgleiche Rahmenbestimmungen Vorschriften auf lokaler Ebene verbindlich festschreiben lassen, die die Verkehrsmittelwahl im Erholungsverkehr deutlich beeinflussen können. Wenn man die finanzielle wie ideelle Förderung durch das Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg als rahmensetzende Instanz - allerdings ohne gesetzliche Festlegungen - zugrundelegt, kann diese Hypothese für das analysierte Fallbeispiel als richtungsweisend angesehen werden. Dennoch reichen derartige Anschubfinanzierungen nicht aus; einerseits müssen Verkehrsqualitätsziele zu einer stärkeren Normierung der maximalen verkehrsbedingten Umweltbelastungen führen, andererseits fehlen Mittel, die ausschließlich im Falle nachgewiesener ökonomischer Einbußen den von verkehrlichen Restriktionen betroffenen Personenkreisen finanzielle Unterstützung gewährt.

## **19.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Obgleich erste richtungsweisende Ansätze erkennbar werden, ist es im Südschwarzwald noch nicht gelungen, bestimmte, für die Erholungsverträglichkeit einer Region hochgradig sensible Straßenabschnitte dauerhaft für den motorisierten Individualverkehr zu sperren. Des Weiteren fehlt eine zentrale Anlaufstelle für Fragen der Mobilität im Urlaubs- und Urlauberverkehr im Bereich des GVV Schönau, etwa Erholungsmobilitätsverantwortliche, sowie dessen finanzielle und organisatorische Absicherung in einer Organisationsstruktur - hier möglicherweise als Teil der neugegründeten Tourismus GmbH. Die Anzahl der abgestellten Pkw in ökologisch sensiblen Räumen könnte durch eine weitere Verringerung der ausgewiesenen Stellplätze deutlich zurückgehen. Auf Bundes- oder Landesebene sollten Kapitalfonds als eine Art Risikoversicherung eingerichtet werden, die bei Betroffenen Ängste abbauen hilft und somit zur Akzeptanz von Maßnahmen beiträgt.

## 20. Planbeispiel: Radverkehrskonzept Münsterland (Nordrhein-Westfalen)

Konfliktfeld:	Verkehr / Tourismus
Hypothesenprüfung:	Nr. 33 - Nr. 35 - Nr. 38 - Nr. 41
Lösungsansatz:	Radverkehrsförderung im Tourismus
Ausgewertete Unterlagen:	<i>Steiner, J.</i> (1996): Sponsoring im Tourismus - das Sponsoringmodell Münsterland-Sanobub. Schleiden-Gemünd, <i>Münsterland Touristik Zentrale</i> (1999): div. Broschüren, Münster <i>Filthaut, D., Möller, D.</i> (1999): Radwegesystem 2000, Radnetz NRW - Neue Chancen für Radfahrer/innen in NRW. Marl

### 20.1 Hintergrund

Als Münsterland wird die Landschaft zwischen Ruhrgebiet, niederländischer Grenze und Osnabrück bezeichnet, die, in der Westfälischen Bucht zwischen Teutoburger Wald und Lippe gelegen, kaum größere Erhebungen aufweist. Als wellige Parklandschaft mit einer Mischung aus Hecken, Wäldchen, Feldern und Wiesen, Einzelhofsiedlungen sowie 71 Orten lädt sie traditionell zum Radfahren ein. Diese Region wird in Deutschland nicht zu unrecht als Radelparadies Nr. 1 bezeichnet. Der Tourismus in dieser Region entspricht der typischen Nachfragesituation NRW's mit den Tourismusformen Tagesausflug und Kurzreise als Wochenendurlaub bzw. Zweit- oder Dritturlaub. Für 1997 ging die Münsterland Touristik von 1 Mio. Übernachtungen und 12 Mio. Tagestouren aus, die neben 500 Mio. DM Primärumsatz 5.000 Arbeitsplätze schufen bzw. sicherten. Etwa zwei Drittel dieser Touristen stammen aus diesem Bundesland.

### 20.2 Lösungsansatz

Grundsätzlich setzt das Münsterland auf Dienstleistungsketten, die mit kundenfreundlichen Informationen, kompetenter Beratung und sofortiger Buchbarkeit beginnen und mit einer Art „Nachbetreuung“ der Gäste nach der Abreise einen vorübergehenden Abschluss finden. Zusammen mit den folgenden touristischen Kettengliedern sollen sich die Elemente ohne Bruchstellen zusammenfügen und den Touristen eine Art Gesamterlebnis vermittelt werden. Hierzu zählen

- das Informations- und Reservierungssystem Münsterland

- vertriebsorientierte Angebotsgestaltung
- Radwegesystem (RWS) 2000 einschließlich Erstellung und Nutzung einer digitalen Kartengrundlage für die Region und lokale Ausschnitte
- fahrradfreundliche Betriebe einschließlich Netzwerk „Bed & Breakfast“ und Radlerhöfe
- Netzwerk Fahrradtransfer Münsterland
- Fahrradpool Münsterland
- Routenangebote
- Info-Points an Motivrouten.

Ein spezifischer Ansatz der Touristikzentrale liegt in der Ausweisung verschiedener Themenrouten wie der Friedensroute auf den Spuren der Friedensreiter als Boten des Westfälischen Friedens zwischen Münster und Osnabrück, der Sandsteinroute, der am stärksten mit dem Münsterland verknüpften 100-Schlösser-Route, der als kinderfreundlich geltenden Römer Route entlang der Lippe sowie weiterer Routen wie der Westfalenradweg R 1 oder die Dortmund-Ems-Kanal Route.

Beispielsweise wird die Römer Route von Xanten nach Detmold, die auf Betreiben des Fremdenverkehrsverbandes Münsterland Touristik „Grünes Band“ in Zusammenarbeit mit 21 Städten, Gemeinden und Kreisen eingerichtet worden ist, über verschiedene „Kanäle“ vermarktet. Eine grafisch ansprechendes Schild mit dem Symbol eines Römerhelmes wird unterstützt durch farblich unterschiedliche Richtungshinweise: Richtung Xanten in roter, Richtung Detmold in grüner Pfeilfarbe.

Neben einer gut gemachten Internetseite wirbt eine eigene Broschüre mit Übernachtungshinweisen, Tipps und Fahrradserviceeinrichtungen für diese 279 km lange Route. Piktogramme zu den Städten geben Hinweise zu Sehenswertem aus der Römerzeit, zum Vorhandensein von Bahnhof, Jugendherberge, Campingplatz, Fahrradverleih, Frei- und Hallenbad, Wassersportmöglichkeiten, Wild- und Tierpark, Museum, Aussichtsturm und sonstigen Sehenswürdigkeiten sowie zur Anzahl der Betten. Beherbergungsunternehmen finanzieren über die Aufnahme ihres Profils den Druck; des Weiteren finden sich einige Anzeigen in der Broschüre. Eine detaillierte Streckenbeschreibung ist der gleichnamigen Radwanderkarte zu entnehmen. Für Gruppenreisende bieten lokale Kurverwaltungen, Tourismuszentralen und Verkehrsvereine sechs Mehrtagestouren sowie zwei ergänzende Tagestrips an. Für Familien mit Kindern wird auf lokale Freizeiteinrichtungen sowie günstige Übernachtungsmöglichkeiten hingewiesen. Tipps zur An- und Abreise mit der Bahn runden diese gut gemachte Broschüre ab.

Die 100-Schlösser-Route mit insgesamt 150 anzufahrenden Wasserschlössern, Burgen, Herrnsitzen und Gräftenhöfen windet sich über 1.250 km durch das gesamte Münsterland. 750 km ergänzende Verbindungswege ermöglichen dabei Rundtouren und Abkürzungen für Tagesausflügler. 14.000 Markierungszeichen weisen den Weg. In dem Faltblatt sind u.a. die Öffnungszeiten der zu besichtigenden Schlösser abgedruckt. Auch für diese Route ist eine Radwanderkarte erhältlich. Insgesamt 11 Komplettbuchungen von 3- bis 7-Tage-Touren sind möglich, etwa eine 6-Tage-Tour mit 31-67 km Etappen, Gepäcktransport (optional) und Reiseleitung zur Entdeckung dieser Region. An der niederländischen Grenze kann auf die holländische Kastelenroute übergewechselt werden.

Zentrales Element der spezifischen Öffentlichkeitsarbeit für Radtouristen bildet das jährlich neu erscheinende Radelmagazin, in dem auch die kostenlose Service-Hotline-Telefonnummer der Münsterland Touristik Zentrale abgedruckt ist.

### **20.3 Umsetzung des Lösungsansatzes**

Die verschiedenen, sich zum Teil überlagernden Routen führten bis dato zu einem Wildwuchs unterschiedlicher Farben, Schriften, Symbole und erforderten ein neues, integriertes Wegweisungssystem, um die Anzahl der Routenschilder an attraktiven Stellen sowie Engpässen zu begrenzen. Im Rahmen der münsterländischen Qualitäts-offensive im Radtourismus sollte ein nummeriertes Radwegenetz mit neuartigem Radwegweisungssystem geschaffen werden, das flächenhaft einheitlich und eindeutig gekennzeichnet wird. Für den ortsunkundigen Nutzer soll das System eine sichere Ortswegweisung mit Entfernungsangaben bieten, Ideen für Tagesausflüge von jeder Kommune und vielen Ortsteilen im Münsterland präsentieren und den Touristen Orientierungssicherheit für mehrtägige Etappentouren und themenbezogene Radtouren vermitteln.

Aus einer Maschendichte von 5-6 km ergeben sich um 250 eindeutig gekennzeichnete Radrundfahrsvorschläge von 20-30 km Länge und eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten für längere Tages-, Wochenend- und Urlaubstouren. Somit werden die Zielgruppen Etappenradler, Routenradler und Tagesausflügler gleichermaßen bedient. Über 8.000 Wegweiserstandorte mussten geplant und in ein Wegweisungskataster eingegeben werden. Es ist angedacht, insgesamt ca. 3.000 pfeilförmige Zielwegweiser, 14.000 Zwischenwegweiser und 12.000 Plaketten als Einschübe für touristische Routen und Werbezwecke aufzustellen. An diese Wegweiser sollen neben Ortsangaben, Kilometerangaben und Positionsnummern auch Zusatzschilder wie Themenrouten oder

Logos des Sponsors Sanobub angehängt werden können. Eine geographische Datenbank in VIAPlan, einem neu entwickelten EDV-Programm zur Fahrradwegweisung, enthält alle Wegweiserstandorte mit den spezifischen Informationen und den Wegweiserinhalten. Auf Grundlage dieser Datenbank können die Bestandspflege sowie die Ergänzung und Änderung des Wegweisungssystems erfolgen. Im Jahre 2000 werden Radwanderer das neue Wegweisungssystem im nördlichen und östlichen Münsterland ausprobieren können: 4.500 km Radwanderwege mit Zielbeschilderung sollen im Spätsommer zur Verfügung stehen, darunter 12 überörtliche touristische Themenrouten und 161 lokale Rundwege.

Finanziert wird das Radwegesystem 2000 durch die Münsterland Touristik und Umlagefinanzierungen von Kreisen und Kommunen. Als Projektsponsor konnte das mittelständische münsterländische Familienunternehmen Sanobub gewonnen werden, das zuvor bereits mit der Toursimuszentrale Münsterland kooperierte und einen Grundsponsorvertrag unterzeichnet hatte.

#### **20.4 Bewertung**

Grundsätzlich ist dieser Ansatz einer Radverkehrsförderung als positiv zu bewerten, da die Zielgruppe für Kurzurlaube groß ist und das Interesse an einem Fahrradurlaub durch eine optimierte Beschilderung als Bestandteil einer ganzheitlichen Dienstleistungskette sicherlich gesteigert werden kann. Andererseits besteht die Gefahr, dass Kommunen und Kreise mit der Ausschilderung der Routen keine Notwendigkeit mehr sehen, in die bauliche Verbesserung der Infrastruktur zu investieren. Einerseits müssen sie sich an der Finanzierung des Wegweisungssystems beteiligen, andererseits haben die Kreise in den vergangenen Jahren einen Teil ihrer Mittel in den Aufbau eines eigenen Beschilderungssystems gesteckt. Trotz allem wird die Zukunft belegen, dass ein spezifischer regionaler Ansatz ein notwendiger Schritt zur Attraktivitätssteigerung der heimischen Regionen darstellt.

#### **20.5 Hypothesenprüfung**

Die Hypothesen Nr. 33 und Nr. 35 besagen, dass die Erholungsnachfrage des nachhaltigen Tourismus auf Angebote im Wohnumfeld neugierig gemacht und das Interesse geweckt werden muss. Anschließend bzw. parallel sollte die Nachfrage auf dieses Angebot gelenkt werden.

Den Bewohnern des Münsterlandes und der angrenzenden Regionen wird quasi vor Ort die Möglichkeit geboten, über autoarme Straßen und allen Typen an Radwegen die Region zu erschließen, ohne ihr Auto nutzen zu müssen. Bestimmte Strecken können darüber hinaus mit öffentlichen Verkehrsmitteln bewältigt werden. Dem zweiten Teil der Hypothese ist ebenso wie dem vorherigen Satz zuzustimmen, denn die A1 (Hansalinie) bildet ein gutes Beispiel für die Auswirkungen der schubweisen Massenmobilität: Staus insbesondere an Wochenenden schmälern deutlich die Attraktivität der Nordseeküste als entferntere Alternative zur heimischen Region.

Ein Teil der ersten Hypothese Nr. 33 lautete, dass nachhaltige Tourismuskonzepte der Länder mit ökonomischen Aspekten kombiniert werden müssen. Erholung im Wohnumfeld müsse als Querschnittsaufgabe deklariert werden und über ideale Unterstützungen wie integrierter zweckgebundener Zuweisungen nachfragegerechte Erholungsangebote pushen, lautete die Hypothese Nr. 38.

Diesen Hypothesen Nr. 33 und Nr. 38 kann ebenfalls zugestimmt werden, da die Last der Investitionsfinanzierung, der Wartung und Präsentation von Beschilderung und Strecken auf unterschiedlichen Schultern ruht. Neben den Kommunen der Region unterstützt sie die Münsterland Touristik Zentrale als übergeordnete Fachinstanz; das Land Nordrhein-Westfalen sowie die Eisfirma Sanobub bezuschussen die Gesamtentwicklung aus verschiedenen Gründen.

Hypothese Nr. 41 besagt, dass positive Beispiele mit Vorbildfunktion bestimmte Richtungen des umweltverträglichen Erholungsverkehrs imageverstärkend unterstützen können. Im Münsterland fährt beinahe jeder Rad, was allgemein bekannt ist. Somit bestand bereits vor Jahrzehnten ein Stamm an Fahrradfahrern, für die ein Netzangebot geschaffen und - auf Grund der bereits vorhandenen Nachfrage - konnte dieses Potenzial sukzessive für touristische Zwecke ergänzt werden.

## **20.6 Folgerungen für die Handlungsempfehlungen**

Das Beispiel Münsterland mit seiner Mischung aus Kulturlandschaft, historischen Gebäuden und Städten sowie einer attraktiven Infrastruktur zeigt, dass eine Radverkehrsförderung nicht nur touristische Ziele erfüllt, sondern auch für den Tagesausflügler eine willkommene Alternative zu autogebundenen entfernungsorientierten Ausflugsfahrten darstellen kann. Insofern erscheint ein analoges Vorgehen auf ähnliche Landstriche in Deutschland übertragbar.

Bislang fehlt eine einheitliche Wegweisung für Fahrradfahrer analog zur Wegweisungssystematik für das Kraftfahrzeug im Straßenverkehr. Das Münsterland hat mit seinem Radwegesystem (RWS) 2000 hier eine Vorreiterrolle übernommen. Da Fahrradfahrer zu Erholungszwecken immer häufiger weite Distanzen zurücklegen oder auf ihren Ausflügen unterschiedliche Regionen ansteuern, müssen sie sich außerhalb des Münsterlandes fortwährend auf neue Beschilderungssystematiken in Form, Farbe, Größe und Aufstellungsart einstellen. Eine Vereinheitlichung würde der vereinfachten Benutzung dienen und Hemmschwellen bei der Befahrung neuer Strecken abbauen helfen. Im Prinzip müsste die Radverkehrswegweisung noch einen Schritt weiter gehen und eine einheitliche Beschilderung auf europäischer Ebene anstreben. Insbesondere die jüngere Generation mit einer besonderen Affinität zu neuen Telekommunikationsmedien hat das Fahrradfahren wiederentdeckt. Neben den herkömmlichen Betreuungsaktivitäten einer Tourismuszentrale gehört ein ansprechender Internetauftritt mit integrierten Buchungs- und Informationsmöglichkeiten für die nicht zu radelnden Reiseabschnitte sowie eine Servicehotline zu einer Mobilitätsauskunftsstelle zum Standard.

Rad fahrende Touristen wurden bis vor einigen Jahren unfreundlich angeschaut, wenn sie sich nach einer Übernachtungsmöglichkeit erkundigten. Weiterhin mangelt es vielen Beherbergungsunternehmen an der notwendigen Infrastruktur für kleinere Wartungsarbeiten an den Rädern. Hier müsste durch eine standardisierte Ausstattung (Reparaturkoffer), verbunden mit einem Signet, auf die Erwünschtheit von Fahrradtouristen hingewiesen werden.