ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schmidt, Carola

Book Part

Die Integration des Tourismus in die Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schmidt, Carola (2008) : Die Integration des Tourismus in die Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns, In: von Rohr, Götz (Ed.): Nachhaltiger Tourismus an Nord- und Ostsee: Steuerungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung, ISBN 978-3-88838-340-3, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 102-112

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59762

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Carola Schmidt

Die Integration des Tourismus in die Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns

1 Ausgangslage
2 Raumkategorien
3 Tourismus als Teil der Siedlungs- und Freiraumentwicklung
4 Tourismus und Erholung als Teil des Integrierten Küstenzonenmanagements
5 Abgeleitete Empfehlungen

1 Ausgangslage

Nach dem gesellschaftlichen Umbruch 1989 war auch die Tourismuswirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns einem grundlegenden Wandel unterworfen. Die Konsequenzen und die Auswirkungen auf die Raumnutzung waren vielfältig. Beispielhaft seien genannt: leer stehende Großobjekte (Ferienheime, Ferienlager), ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Abriss und Neubau auf bereits versiegelten Flächen, Umbau und Erweiterung vorhandener Gebäude, Entstehen neuer Beherbergungseinrichtungen nach neuestem Standard, Veränderung der Siedlungsstruktur, Verdichtung der Bebauung in den Ortslagen, Verdrängung der Wohnfunktion aus den attraktiven Ortslagen durch touristische Nutzungen, Verkehrsprobleme durch Zunahme des Individualverkehrs, stark anwachsende Nachfrage nach Sportbootliegeplätzen und enormer Raumdruck in den landschaftlich attraktiven Räumen. Innerhalb kürzester Zeit entstanden während dieses strukturellen Umbruchs wettbewerbsfähige Tourismusangebote. Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, ist die gesamte Küstenregion des Landes Mecklenburg-Vorpommern wirtschaftlich sehr stark auf den Tourismus ausgerichtet. Angesichts der rasanten Veränderungen hat sich die Raumordnung bisher vor allem auf die Rahmensetzung beschränkt.

Das erste Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LROP M-V) wurde 1993 rechtskräftig, die räumlich untersetzenden Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) folgten für die Region Mittleres Mecklenburg/Rostock 1994, Westmecklenburg 1996, Vorpommern und Mecklenburgische Seenplatte 1998. Generell war die gesamte Zeit von allgemeiner Aufbruchstimmung gekennzeichnet, es ging schwerpunktmäßig um die Steuerung von extensiven räumlichen Entwicklungen. Wachsende Übernachtungszahlen und die Schaffung neueR Beherbergungseinrichtungen trieben sich wechselseitig an. Der Tourismus als Wirtschaftszweig hatte ein eigenes Kapitel in den Raumordnungsprogrammen.

Das nächste raumordnerische Grundsatzdokument wurde – nunmehr als Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) – 2005 rechtskräftig. Ihm liegt ein neues Gliederungssystem zugrunde; entfallen ist die sektorale Gliederung nach Fachbereichen. Das führt dazu, dass sich die Programmsätze zur Tourismusentwicklung jetzt auf insgesamt fünf Kapitel verteilen:

- Kapitel 3 Gesamträumliche Entwicklung – 3.1.3 Tourismusräume
- Kapitel 4 Siedlungsentwicklung – 4.3.3 Größere Freizeit- und Beherbergungsanlagen

- Kapitel 5 Freiraumentwicklung – Erholung in Natur- und Landschaft
- Kapitel 6 Infrastrukturentwicklung – 6.2.4 Fahrrad- und Fußgängerverkehr
- Kapitel 7 Integriertes Küstenzonenmanagement und Raumordnung im Küstenmeer – 7.4 Tourismus, Erholung

Nach der gleichen Systematik werden derzeit die Regionalen Raumentwicklungsprogramme (RREP) fortgeschrieben, wobei hier das Kapitel 7 zum Integrierten Küstenzonenmanagement und zur Raumordnung im Küstenmeer entfällt, da die Planungshoheit der Kommunen, die die Träger der Regionalplanung sind, an der Mittelwasserlinie endet.

Seit 1990 gab es drei Landestourismuskonzeptionen – 1993, 1997 und 2004. Sie waren die Grundlage für die jeweilige strategische Ausrichtung der Tourismuspolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Seit den späten 1990er Jahren sind die Förderräume für den Tourismus identisch mit den raumordnerisch bestimmten Tourismusräumen.

2 Raumkategorien

Auf Landesebene gibt es die Kategorie der Tourismusräume (vormals Räume mit besonderer Eignung für Fremdenverkehr und Erholung). Sie haben Vorbehaltscharakter. Die Tourismusräume des Landes können auf der regionalen Ebene in Tourismusschwerpunkt- und Tourismusentwicklungsräume differenziert werden. Im LEP M-V 2005 ist in Programmsatz 3.1.3 (2) formuliert, dass die (Landes-)Tourismusräume bei der Tourismusförderung eine besondere Berücksichtigung finden sollen (PS 3.1.3 (2) LEP M-V, S. 22).

In Mecklenburg-Vorpommern sind etwa zwei Drittel der Landesfläche als Tourismusräume ausgewiesen. In den vier Planungsregionen weicht dieser Anteil leicht nach oben oder unten ab.

Als Tourismusräume wurden im LEP M-V jene Räume des Landes ausgewiesen, die aufgrund ihrer natürlichen und infrastrukturellen Ausstattung einen Beitrag zur Stärkung und Weiterentwicklung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus leisten können. Die Räume wurden nach den folgenden Kriterien abgegrenzt:

- Räume mit sehr hoch bewertetem Landschaftsbild (gemäß Einstufung im Gutachtlichen Landschaftsprogramm),
- Gemeinden mit direktem Zugang zur Küste und Gemeinden mit direktem Zugang zu Seen > 10 km²
- Biosphärenreservate
- Naturparks
- Übernachtungsrate (Gemeinden mit > 7 000 Übernachtungen / 1 000 EW)
- Bettenzahl absolut (Gemeinden mit > 100 Betten)
- Kulturelles Angebot von landesweiter Bedeutung

Für die Aufnahme einer Gemeinde in den (Landes-)Tourismusraum muss *eines* der genannten Kriterien erfüllt sein.

Von den Tourismusräumen ausgenommen sind große militärisch genutzte Bereiche sowie die in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegten Vorranggebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ und „Rohstoffsicherung“ sowie die „Eignungsgebiete für Windenergieanlagen“ (Kapitel 3.1.3 LEP M-V: 22 ff.).

Insgesamt hat die Zugrundelegung landesweit einheitlicher Kriterien nach Ansicht der Verfasserin zu einer starken Transparenz bei der Ausweisung der Tourismusräume geführt.

Mit der Ausweisung der Tourismusräume ist sowohl auf landes- als auch auf regionaler Ebene eine Reihe raumordnerischer Zielvorstellungen verbunden. Gemeinsam und entscheidend ist, dass die spezifischen Potenziale der jeweiligen Räume für den Tourismus in Wert gesetzt und gleichzeitig geschützt werden, dass sie nicht durch andere Raumnutzungen sowie durch Übernutzung gefährdet werden und dass diese Potenziale auch für die Zukunft erhalten bleiben.

Dazu gehört, dass die Aufnahmekapazität der intensiv genutzten Bereiche der Außenküste und der Inseln nur noch behutsam weiterentwickelt werden kann und soll (PS 3.1.3 (4) LEP M-V: 22). Grenzwerte dafür werden nicht benannt.

Inzwischen wird in einigen Gemeinden an der Außenküste gelegentlich eine ausschließliche Beschränkung auf Ersatzneubau von Beherbergungseinrichtungen ohne Erweiterung diskutiert. Eine derartige raumordnerische Rahmensetzung wurde bisher jedoch angesichts der Tatsache, dass qualitativ hochwertige Angebote aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine bestimmte Anzahl von Betten voraussetzen und dass deshalb durch entsprechende Beschränkungen touristische Entwicklungen behindert werden könnten, wieder verworfen. In der landesplanerischen Bewertung von Planungsanzeigen ist daher immer die Einzelfallentscheidung erforderlich. In den genannten intensiv genutzten Bereichen haben Maßnahmen der qualitativen Verbesserung und Differenzierung bestehender Aufnahmekapazitäten sowie Maßnahmen zur Saisonverlängerung eine größere Bedeutung als rein quantitative Entwicklungen.

Bei der Umsetzung der Ziele in die Praxis haben in den letzten Jahren die Flächennutzungspläne an Bedeutung gewonnen. Grund dafür ist die Novellierung des Baugesetzbuchs. Für eine vertiefte Folgenabschätzung muss häufig eine sachinhaltliche Qualifizierung vieler Flächennutzungspläne, insbesondere im Begründungsteil, gefordert werden. So werden die Gemeinden aufgefordert, darzulegen, wie ihre Bettenkapazitäten derzeit strukturiert sind (privat – gewerblich, Hotels, Ferienwohnungen, Ferienanlagen, Rehabilitationseinrichtungen, Beherbergungseinrichtungen mit weniger als 9 Betten etc.) und zu begründen, warum welche Entwicklungen angestrebt werden. Diese Darlegungen setzen eine gemeindliche Auseinandersetzung mit den Konsequenzen voraus, z. B. damit, welche Quell-Ziel-Verkehre mit der Entwicklung der touristischen Infrastruktur (witterungsunabhängige Angebote, Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit etc.) verbunden sind und wie damit umgegangen werden soll.

Die inhaltliche Diskussion in den Gemeinden kann nach Ansicht der Verfasserin durch die Erarbeitung von Tourismuskonzeptionen, die sich auf die Raumnutzungsansprüche des Tourismus und weniger auf Zielgruppen, Marketingstrategien etc. konzentrieren, befördert werden. Im Idealfall stimmen sich auf diese Weise mehrere Nachbargemeinden bei der Lösung gemeinsamer Probleme ab. In der Planungsregion Vorpommern wird den Gemeinden der Tourismusschwerpunkträume dringend die Erarbeitung entsprechender regional abgestimmter Tourismuskonzeptionen empfohlen. Es hat sich bewährt, diese gemeindliche Diskussion anzuregen, es gibt jedoch bisher keine rechtliche Grundlage, um die Vorlage solcher Konzeptionen einzufordern. In den Entwurf des RREP Vorpommern wurde jetzt ein entsprechender Programmsatz aufgenommen.

Die Randgebiete des Küstenraums und das Küstenhinterland sollen gemäß LEP M-V als Entlastungs- und Ergänzungsgebiete für die Hauptferienorte entwickelt werden (PS 3.1.3 (5) LEP M-V: 22). Dabei sollte nach Ansicht der Verfasserin auf Angebote mit

einem Alleinstellungsmerkmal (USP) hingewirkt werden, die Schaffung von „normalen“ Bettenkapazitäten reicht in diesen Räumen für einen mehrmonatigen bzw. ganzjährig wirtschaftlichen Betrieb nicht aus. Zwar war in den letzten guten Sommern zu verzeichnen, dass die Urlauber in der Hochsaison mangels freier Betten an der Küste verstärkt auf das Küstenhinterland ausgewichen sind. Die Urlauber sind dann von hier aus regelmäßig an die Außenküste gefahren und haben hier als Tagesausflügler durch neue Quell-Ziel-Verkehre zu zusätzlichen Belastungen beigetragen. Daraus ergibt sich zweierlei: Urlauber, die an die Küste wollen, beziehen nicht 15 km davor Quartier – es sei denn, sie haben einen guten Grund dafür, z. B. ein attraktives, auf sie zugeschnittenes Angebot. Und wenn die Urlauber da sind, muss es gelingen, sie weitgehend am Übernachtungsort zu halten.

Gemäß LEP M-V sollen die Potenziale im Binnenland stärker als bisher vor allem für die landschaftsgebundene Erholung und für sportliche Betätigung genutzt werden. Bei der Schaffung von Beherbergungseinrichtungen liegen sowohl im Küstenhinterland als auch im Binnenland die Schwerpunkte auf Ferienhäusern und Ferienwohnungen (PS 3.1.3 (6) LEP M-V: S. 22).

Landesweit soll die Erreichbarkeit der Tourismusräume verbessert werden, wobei Maßnahmen zur Lösung der saisonal auftretenden Verkehrsprobleme auf den Inseln und ihren Zufahrten eine besondere Bedeutung haben (PS 3.1.3 (3) LEP M-V: S. 22). Nach der Fertigstellung der Küstenautobahn BAB 20 und des Rügenzubringers mit der Brücke über den Strelasund liegen die Schwerpunkte der regionalplanerischen Arbeit vor allem in der moderativen und gutachterlichen Unterstützung verkehrslenkender Maßnahmen.

Hinsichtlich der touristischen Angebote werden im LEP M-V der Wasser-, Radwander-, Reit-, Gesundheits- und Wellnesstourismus sowie Tourismusformen, die auf die Nutzung des kulturhistorischen Potenzials ausgerichtet sind (z. B. Schlösser- und Herrenhausreisen, Parks- und Gärtenreisen, Kultur- und Städtereisen), ausdrücklich genannt (PS 3.1.3 (7), (9), (10) und (11) LEP M-V: 22/23). Damit wird dem weiteren Entwicklungsbedarf in diesen Segmenten und den Schwerpunktsetzungen auf Landesebene, wie sie u. a. in der Tourismuskonzeption des Landes Mecklenburg-Vorpommern formuliert sind, Rechnung getragen. Bei den Hafenanlagen geht es sowohl um die qualitative Verbesserung der bestehenden Anlagen als auch um die Schließung von Netzlücken (PS 3.1.3 (8) sowie 7.4 (3), (4), (5) und (6) LEP M-V: 22 bzw. 72).

Die Programmsätze des LEP M-V zum Tourismus sind durchgehend als Grundsätze formuliert. Durch die Darstellung der Tourismusräume auf der rechtsverbindlichen Grundkarte im Maßstab 1:100 000 werden sie räumlich konkretisiert. Die Programmsätze sind so gehalten, dass bei landesplanerischer Beurteilung von Planungsanzeigen je nach konkreter Situation der Schwerpunkt auf eine vornehmlich qualitative oder ergänzend auch auf eine quantitative Entwicklung gelegt werden kann. Der größte Ordnungsbedarf besteht an der Außenküste, insbesondere auf den Inseln Rügen und Usedom sowie der Halbinsel Fischland-Darß-Zingst. Das ist angesichts der Tatsache, dass 80 % der Übernachtungen des gesamten Landes im Küstenraum, und dabei vorrangig in der vorpommerschen Küstenregion, realisiert werden, nicht verwunderlich.

Die Differenzierung der (Landes-)Tourismusräume in Schwerpunkt- und -entwicklungsräume auf der regionalen Ebene entspricht diesem besonderen Handlungsbedarf im Küstenraum. Wenn in den RREP Tourismusschwerpunkträume ausgewiesen werden, dann sollen das jene Räume sein, die durch eine überdurchschnittlich hohe touristische Nachfrage und ein überdurchschnittlich hohes touristisches Angebot gekennzeich-

net sind (PS 3.1.3 (12) LEP M-V: S. 23). Die zukünftige Entwicklung soll sich hier vor allem unter qualitativen Gesichtspunkten vollziehen.

Die Tourismusräume des Landes sollen und dürfen auf regionaler Ebene nur in Ausnahmefällen erweitert werden. Das kann z. B. dann der Fall sein, wenn es in den letzten zehn Jahren eine Steigerung der Übernachtungsrate von mindestens 100 % oder eine regional bedeutsame Tourismusentwicklung in einem landschaftlich attraktiven Bereich gegeben hat. Damit sind die Tourismusräume, die gleichzeitig die räumliche Förderkulisse des Landes bilden, im Wesentlichen festgeschrieben (ebenda).

Die Verfasserin merkt dazu kritisch an, dass durch die der Ausweisung zugrunde liegenden Kriterien vor allem bisherige, statistisch erfassbare Entwicklungen dokumentiert werden. Behutsame, noch nicht quantifizierbare Ergebnisse der Tourismusentwicklung im ländlichen Raum, die vor allem auf einem zielgerichteten Engagement auf der lokalen und der kreislichen Ebene basieren, werden bei der Ausweisung der Tourismusräume nicht berücksichtigt. Die o. g. Initiativen und Entwicklungen werden in den Regionalprogrammen in der Regel mit einem Programmsatz unterstützt. Jedoch wäre nach Ansicht der Verfasserin eine gleichzeitige Ausweisung in der Karte wirkungsvoller, da bei Strategiegesprächen häufig vorrangig mit der Karte gearbeitet wird. So könnten z. B. entsprechende Räume mit einer speziellen Signatur in die RREP aufgenommen werden. Eine entsprechende Kennzeichnung wäre nach Ansicht der Verfasserin auch angesichts der neuen EU-Förderprogramme für den ländlichen Raum, die auf eine komplexe Entwicklung der endogenen Potenziale (einschließlich der Tourismuspotenziale) ausgerichtet sind, hilfreich.

In den Tourismusräumen können auf regionaler Ebene Siedlungsschwerpunkte für den Tourismus benannt werden (Kapitel 3.3 LEP M-V: S. 33). Diese Siedlungsschwerpunkte ergänzen das Zentrale-Orte-Netz, obgleich ihre Ausweisung nicht mit finanziellen Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz verbunden ist. Eine Gemeinde kann dann als Siedlungsschwerpunkt für Tourismus definiert werden, wenn sie zusätzlich zu ihren Einwohnern saisonal begrenzt für eine erhebliche Zahl von Gästen Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung (insbesondere medizinische Versorgung, Einzelhandel) erfüllen muss, entsprechende Neuausstattungen aber an eine Zentrale-Orte-Funktion gebunden sind.

3 Tourismus als Teil der Siedlungs- und Freiraumentwicklung

Auf die Gliederung der Raumentwicklungsprogramme ist es zurückzuführen, dass einzelne mit touristischen Angeboten verbundene Themen, die im Zusammenhang mit den Tourismusräumen bereits behandelt worden sind, in den nachfolgenden Kapiteln zur Siedlungs- bzw. zur Freiraumentwicklung nochmals aufgegriffen und dadurch in gewisser Weise verstärkt werden.

Ungeachtet dessen muss festgestellt werden, dass die raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten und damit auch die Unterstützung von Tourismusentwicklungen durch die Raumordnung begrenzt ist. Voraussetzung für das Wirken der Raumordnung ist die Beanspruchung eines konkreten Raumes. Aktuelle Trends wie z. B. das Freizeitwohnen, das Bauen auf dem Wasser oder der Gesundheitstourismus werfen vor dem Hintergrund der Siedlungsentwicklung eher baurechtliche denn raumordnerische Fragen auf.

Für alle Planungen und Maßnahmen gilt, dass sie unabhängig vom Umfang ihrer Flächeninanspruchnahme den Grundsätzen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden folgen, das Siedlungsgefüge nicht beeinträchtigen und sich in das Siedlungs- und Land-

schaftsbild einfügen sollen. Der größte Raumdruck ist in den landschaftlich attraktiven Gebieten zu verzeichnen.

Spezielle Fälle der Siedlungsentwicklung stellen größere Freizeit- und Beherbergungseinrichtungen dar (Kapitel 4.3.3 LEP M-V: S. 41). Sie sollen in der Regel im Zusammenhang mit bebauten Ortslagen errichtet werden, sind jedoch auch an Einzelstandorten zulässig, wenn zu erwarten ist, dass von ihnen Entwicklungsimpulse auf das Umland ausgehen. Größere Freizeit- und Beherbergungseinrichtungen sind z. B. Hotelkomplexe, Feriendörfer, Camping- und Mobilheimplätze, Sportboothäfen, Golfplätze, Freizeitbäder und Vergnügungsparks. Größere Freizeit- und Beherbergungseinrichtungen spielen eine wichtige Rolle für die Saisonverlängerung und damit für die Schaffung von ganzjährigen Arbeitsplätzen. Ein Erlass vom 06.05.1996 regelt, für welche von ihnen ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist (Definition von großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung und großen Freizeitanlagen entsprechend § 1 Nr. 15 der Raumordnungsverordnung des Bundes).

Etwa 90 % aller Raumordnungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern betreffen Tourismusvorhaben. Besonders stark vertreten sind derzeit Raumordnungsverfahren für Golfplätze und für Sportboothäfen, worin sich aktuelle Entwicklungstrends widerspiegeln. Die Notwendigkeit vertiefter raumordnerischer Verfahren für die Bewertung von Sportboothäfen ist angesichts der Tatsache, dass etwa ein Viertel der Land- und ein Großteil der küstennahen Wasserflächen Mecklenburg-Vorpommerns mit einem Schutzstatus belegt und deshalb Raumnutzungskonflikte vorprogrammiert sind, nicht verwunderlich. Die Einzelfallprüfung bei größeren Freizeit- und Beherbergungsanlagen und die Minimierung von Raumnutzungskonflikten über Raumordnungsverfahren hat sich bewährt.

Der Regionale Planungsverband Vorpommern hat für seine Planungsregion ein Gutachten zur Entwicklung des Golfsports erarbeiten lassen. Es kommt vor allem als Argumentationshilfe bei Plangesprächen und bei der landesplanerischen Bewertung entsprechender Vorhaben zum Einsatz. In dem Gutachten werden Aussagen zu einer für die Region Vorpommern wirtschaftlich tragfähigen Anzahl und zu geeigneten Makrostandorten (Räume mit einem hohen Touristenaufkommen) gemacht. Auch das beste Gutachten kann ein Raumordnungsverfahren für die Einzelfallprüfung nicht ersetzen, es kann aber bei der Standortfindung und bei der Vermeidung von Fehlentscheidungen helfen. Trotz einer klaren Empfehlung für zukunftsfähige und für die regionale Entwicklung wichtige Standorträume werden durch das Gutachten Planungen an anderen Standorten nicht von vornherein ausgeschlossen.

Diese Vorgehensweise – Empfehlung ohne kategorischen Ausschluss – wird durch die Verfasserin begrüßt. Nach ihrer Ansicht ist es nicht sinnvoll, für einzelne touristische Angebote und Maßnahmen Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete auszuweisen, wie es gelegentlich vorgeschlagen wird. Die Gründe, warum manche Tourismusbetriebe an Standorten mit günstigen Entwicklungspotenzialen mit Gewinn arbeiten und andere nicht, sind sehr komplex und raumordnerisch nicht fassbar. Den Tourismusräumen wird ein für die Entwicklung der Tourismuswirtschaft insgesamt günstiges natürliches und infrastrukturelles Potenzial zugesprochen, ohne einzelne Tourismusformen besonders herauszuheben.

Einem speziellen Problem der Siedlungsentwicklung insbesondere in den ländlichen Räumen widmet sich seit einigen Jahren im Rahmen projektorientierten Arbeitens der Regionale Planungsverband Vorpommern. In der Planungsregion gibt es über 700 Guts- und Herrenhäuser. Diese stellten mit ihren Guts- und Parkanlagen einstmals den Mittelpunkt der Dörfer dar, heute sind sie z. T. in einem desolaten Zustand. Der Regionale

Planungsverband hat sich zum Ziel gesetzt, das Potenzial der Herrenhäuser sowie Guts- und Parkanlagen in der Region zu erfassen, positive Beispiele der Vitalisierung der Anlagen zu verbreiten und neue Initiativen zu unterstützen. Dabei steht nicht die direkte touristische Nutzung der Anlagen im Vordergrund, sondern die indirekte touristische Wirksamkeit über intakte Anlagen. Dieses sehr vielschichtige Projekt wurde im RREP-Entwurf des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern mit entsprechenden Programmsätzen unterstützt.

Viele aktuelle Tourismusentwicklungen wirken auf die Siedlungsstruktur, ohne dass sie raumordnerisch wirksam gesteuert werden können. Ein besonders komplexes Problem entsteht durch die Ferienwohnungen. Ferienwohnungen sind Investitions- oder Anlageobjekte, sie können gewerblich oder privat genutzt werden, von Eigentümergemeinschaften oder einzelnen Personen, über das ganze Jahr hinweg oder nur wenige Wochen im Jahr. Manchmal entwickeln sie sich mit der Zeit zu Zweitwohnsitzen, später vielleicht zu Altersruhesitzen. Die Übergänge zwischen Freizeitwohnen und Dauerwohnen sind fließend. Baurechtlich und ordnungsrechtlich gibt es jedoch klare Bestimmungen.

Für Wochenendhäuser, Ferienhäuser und Campingplätze sieht die BauNVO die sogenannten Sondergebiete, die der Erholung dienen, vor. Diese Gebiete sind nicht für Dauerwohnen geplant und ausgelegt, in der Praxis findet an touristisch attraktiven Standorten aber zunehmend eine Umwandlung von Freizeit- in Dauerwohnsitze statt. Bei der raumordnerischen Beurteilung von Ferienwohnungen wird regionalplanerisch immer klar im Interesse der Tourismuswirtschaft sowie der ausgewogenen siedlungsstrukturellen und regionalen Entwicklung auf eine gewerbliche Nutzung der Ferienwohnungen durch einen ständig wechselnden Personenkreis entschieden. Trotzdem ist inzwischen in einigen Tourismusgemeinden an der Küste eine negative Beeinflussung der Wohnraumversorgung der örtlichen Bevölkerung und der tourismuswirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde durch überwiegend eigengenutzte Freizeitwohnungen zu verzeichnen.

Auch von einer anderen Seite wird die (Dauer-)Wohnfunktion geschwächt, ohne dass raumordnerisch wirksam gegengesteuert werden kann. So werden z. B. von Küstengemeinden in attraktiver Lage Wohnbauplanungen angezeigt und mit einem dringenden Wohnbedarf für die ortsansässige Bevölkerung begründet. Die gleichen Wohnungen werden dann häufig vom Bauträger überregional als Eigentumswohnungen angeboten, verkauft und in der Folge meist von Nicht-Einheimischen für wenige Wochen im Jahr als Ferienwohnung genutzt. Die negativen Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung der ortsansässigen Bevölkerung sind inzwischen nachweisbar, welche Folgen sich für den Tourismus ergeben werden, lässt sich bisher nur vermuten. Tatsache ist, dass in einigen Küstengemeinden inzwischen Bodenpreise verlangt und gezahlt werden, die deutschlandweit Spitzenplätze erreichen. Auch vor diesem Hintergrund gibt es noch keine einheitliche raumordnerische Position zur Ansiedlung und Entwicklung von Altersruhesitzen, über die Zuzüge nach Mecklenburg-Vorpommern generiert werden könnten.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Raumordnung nur bei einer direkten Rauminanspruchnahme Wirkung entfalten kann. Beispielsweise kann die tourismuspolitische Zielsetzung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, den medizinischen Gesundheits- und den Wellnesstourismus zu entwickeln, nur bedingt raumordnerisch unterstützt werden. Nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind z. B. Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes in allgemeinen Wohngebieten (WA), besonderen Wohngebieten (WB), Dorfgebieten (MD), Mischgebieten (MI) und Kerngebieten (MK) zulässig, in reinen Wohngebieten (WR) sind immerhin

noch kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes zulässig, hingegen keine Schank- und Speisewirtschaften. Insofern kann die touristische Nutzung generell räumlich gesteuert werden. Welche Angebote Beherbergungsbetriebe zusätzlich zur Übernachtung offerieren (z. B. Schwimmbad, Massage, Ayurveda), ist für die Raumnutzung unerheblich, kann also auch nicht raumordnerisch beeinflusst werden. Es gelten die generellen Ziele der Tourismusentwicklung, Unterstützung ist über die Regionalpolitik und das Regionalmanagement möglich.

Eine neue raumordnerische Herausforderung stellt das Bauen auf dem Wasser dar, wobei es sich bisher um schwimmende Ferienhäuser handelt. Gemäß LEP M-V sind Bau- und Siedlungsflächen auf dem Wasser nur in begründeten Ausnahmen, nach Prüfung der Raumverträglichkeit, insbesondere hinsichtlich der städtebaulichen, naturschutzfachlichen und erschließungstechnischen Auswirkungen sowie der Auswirkungen auf das Landschaftsbild und den Hochwasser- und Küstenschutz, zulässig (PS 4.1 (9) LEP M-V: S. 35). Durch diese neue Entwicklung verstärkt sich der Raumnutzungsdruck im unmittelbaren Küstenraum durch eine Ausweitung der Wohnnutzung auf die Wasserflächen.

Im Zusammenhang mit der Freiraumentwicklung ist hinsichtlich des Tourismus vor allem die Erholung in Natur und Landschaft zu betrachten. Grundsätzlich gilt, dass das natürliche Potenzial des Landes für Erholungszwecke genutzt werden soll, ohne dieses Potenzial zu zerstören. Durch das LEP M-V werden erlebnis-, gesundheits-, sport- und ruheorientierte landschaftsgebundene Erholungs- und Urlaubsformen unterstützt. Schutzgebiete sollen der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, soweit der Schutzzweck dies zulässt. In diesem Zusammenhang sind auch die großen Flusstalmoore zu nennen, die stärker als bisher für Erholungszwecke nutzbar gemacht werden sollen (Kapitel 5.2 LEP M-V: S. 49/50).

In den Regionalprogrammen werden voraussichtlich, je nach Schwerpunktsetzung der Planungsverbände, zusätzlich Ziele zur Entwicklung einzelner Tourismussegmente formuliert. Es ist z. B. davon auszugehen, dass in allen Planungsregionen in der Grundkarte im Maßstab 1:100 000 ein Netz regional bedeutsamer Radwege ausgewiesen wird. Damit wird planerisch ein aktuell für Mecklenburg-Vorpommern zu verzeichnender Tourismustrend unterstützt – immerhin sind inzwischen 20 % aller Urlauber des Landes Radwanderer. Gleichzeitig leisten die Planungsverbände damit einen wichtigen Beitrag zur sinnvollen Verknüpfung der straßenbegleitenden Radwege, der Radfernwege, der regionalen und der kommunalen Radwege zu einem attraktiven und finanzierbaren Gesamtnetz. Die Finanzierung des Ausbaus, des Erhalts und der Beschilderung der Wege bleibt jedoch das Hauptproblem bei der Schaffung des Radwegenetzes. Wanderwege, Wasserwanderwege und Reitwege werden zwar nicht in der Karte 1:100 000 ausgewiesen, jedoch mit Programmsätzen unterstützt. Zu allen Wegenetzen hat es in den Planungsregionen entsprechende projektorientierte Aktivitäten gegeben. Auch hier sind etwaige Entwicklungshemmnisse weniger raumordnerisch-planerischer denn finanzieller Art.

4 Tourismus und Erholung als Teil des Integrierten Küstenzonenmanagements

Das Integrierte Küstenzonenmanagement soll dazu beitragen, die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche und Entwicklungen in der Küstenzone konfliktarm zu gestalten (PS 7 (1) LEP M-V: S. 69). Der hohe Stellenwert dieser Aufgabe wird angesichts der Tatsache deutlich, dass die Küstenlinie Mecklenburg-Vorpommerns der Ostsee-(außen)küste 340 km und an den Bodden- und Haffgewässern insgesamt 1.130 km lang

ist. Landseitig handelt es sich bei dem geforderten Konfliktmanagement um die herkömmliche Aufgabe der Raumordnung. Nunmehr wird das Konfliktmanagement auch auf die Wasserflächen ausgedehnt. Daran sind neben der Raumordnung weitere Ressorts beteiligt.

In Mecklenburg-Vorpommern wird hinsichtlich des IKZM ein Bottom-up-Prinzip verfolgt. Derzeit arbeiten die oberste Landesplanungsbehörde und das Umweltministerium anhand von Erfahrungen aus konkreten Projekten, von regionalen Fragestellungen und Erfordernissen an der Entwicklung von Ansätzen für eine landesweite Integrierte Küstenzonenentwicklungsstrategie (IKZE). Dabei sollen über das Management von Konflikten hinaus nachhaltige Entwicklungsansätze für die Küstenzone als Natur-, Wirtschafts- und Sozialraum aufgezeigt werden. In Vorpommern lief mit dem „Integrierten Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder)“ in den Jahren 2004–2007 eines der beiden – durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) initiierten nationalen Referenzprojekte zum Küstenzonenmanagement. Durch die Einbindung polnischer Partner wurde es zu einem internationalen Referenzprojekt.

Die Raumordnungsbehörden in Mecklenburg-Vorpommern haben sich bereits vor einigen Jahren ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Raumnutzung gestellt und im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005) u. a. Vorbehaltsgebiete für Tourismus im Küstenraum ausgewiesen (PS 7.4 (2) LEP M-V: S. 72). Das sind Räume, in denen das Landschaftsbild nach Gutachtlichem Landschaftsprogramm „sehr hoch“ bewertet wurde. Außer den Nationalparkgebieten, in denen der Naturschutz Vorrang hat, gehören alle Bodden- und Haffgewässer sowie die unmittelbar der Küste vorgelagerten Wasserbereiche dazu. Diese Bereiche haben für die Entwicklung des maritimen Tourismus eine besondere Bedeutung. Gleichzeitig handelt es sich in weiten Teilen um Vorbehaltsgebiete für Naturschutz- und Landschaftspflege.

Potenzialanalysen haben ergeben, dass an den Ostsee-, Bodden- und Haffküsten Mecklenburg-Vorpommerns trotz einer starken Erhöhung der Liegeplatzzahlen für Sportboote in den letzten Jahren (allein 1995–2003 ca. 5.200) ein Bedarf an weiteren 7.000 Liegeplätzen besteht. Diese sollen vorzugsweise an vorhandenen Standorten eingerichtet werden, neue Sportboothäfen sollen vor allem dem Lückenschluss im Netz dienen (PS 7.4 (4) LEP M-V: S. 72). Netzlücken gibt es in der Regel dort, wo die natürlichen Bedingungen, insbesondere die Strömungsverhältnisse, eine Hafenentwicklung bisher verhindert haben. Nichtsdestotrotz wären aber hier gerade zur Verknüpfung der einzelnen Wassersportreviere und unter dem Aspekt der Sicherheit des Sportbootverkehrs neue Standorte wichtig.

In jedem Falle steht einer wachsenden Nachfrage nach Sportbooten und Sportbootverkehr der Schutzbedarf der marinen Tier- und Pflanzenwelt auf großen Wasserflächen vor der Küste gegenüber. Insbesondere die Boddengewässer haben eine herausragende Bedeutung als Vogelrast- und Überwinterungsgebiet. Zur Lösung des Nutzungskonflikts werden gesamträumliche, zeitlich differenzierte Entwicklungskonzeptionen für die wassersportliche Nutzung angestrebt. Entsprechende Konzeptionen wurden bisher für die Wismar-Bucht, den Greifswalder Bodden und die Odermündung (Kleines Haff, Peenestrom und Achterwasser) erarbeitet. Im Greifswalder Bodden gibt es seit 2005 eine freiwillige Vereinbarung aller Wassersport- und Angelvereine über räumliche und zeitliche Befahrensregelungen der Wasserflächen. Auf diese Weise kann bei gleichzeitiger Schonung ökologisch sensibler Gewässerbereiche die wassertouristische Attraktivität und Erlebbarkeit dieser Räume für Wassersportler erhalten und verbessert werden. Der Raumordnung kommt die Aufgabe zu, für solche Vereinbarungen, die nach Ansicht der

Verfasserin Küstenzonenmanagement i. e. S. darstellen, die fachlichen Grundlagen zusammenzustellen und entsprechende Konfliktlösungen durch Moderation zu befördern.

5 Abgeleitete Empfehlungen

- Die Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern konnte in ihrer jetzigen Organisationsstruktur und Ausprägung eine hohe Steuerungswirkung bei gleichzeitiger Anpassungsfähigkeit an die konkreten Bedingungen entfalten. Dazu haben insbesondere beigetragen: die Aufgabenteilung zwischen der Landes- und der Regionalebene, eine Konzentration auf die Rahmensetzung ohne Überregulierung, die Durchführung von Raumordnungsverfahren und landesplanerischen Abstimmungen zur raumverträglichen Ausgestaltung von Planungen und Maßnahmen, moderierende Plangespräche.
- Raumordnung ist ein querschnittsorientiertes, rahmensetzendes Ressort. Für den Tourismus, der schnellen Änderungen unterworfen ist, ist die Inanspruchnahme von Fläche nur ein Aspekt, genauso wichtig sind die weiteren Raumnutzungen vor Ort und in der Umgebung. Deshalb ist die Ausweisung von Tourismusräumen, in denen es für die Tourismusentwicklung gute Potenziale gibt, wichtig und richtig. Im Interesse der Transparenz der raumordnerischen Entscheidungen sollten diese Ausweisungen auf der Basis landesweit einheitlicher Kriterien erfolgen. Eignungsräume für spezielle Tourismusangebote sind nicht sinnvoll.
- Die Raumordnung verfügt über keine eigenen finanziellen Mittel zur Umsetzung ihrer Ziele. Deshalb ist es wichtig, dass die Tourismusförderung die über die Raumnutzung bestimmten Tourismusräume berücksichtigt. Ebenso wichtig wäre, dass Gleiches für die Förderung durch andere Ressorts (z. B. Landwirtschaft, ländliche Räume, Umwelt) gelten würde. Es sollte jedoch vermieden werden, dass im Umkehrschluss auf lokalem Engagement basierende Entwicklungen außerhalb der Tourismusräume weitgehend von Förderungen ausgeschlossen werden.
- Es hat sich bewährt, mit den Kommunen bei Planungsanzeigen inhaltliche Diskussionen zur Raumnutzung zu führen und die raumordnerische Prüfung nicht darauf zu konzentrieren, ob Größenordnungen eingehalten und Belastungszahlen unter- oder überschritten werden. Dazu gehört auch die Erarbeitung von auf die Raumnutzung ausgerichteten Tourismuskonzepten, denn die Kommunen werden gezwungen, sich intensiv mit den räumlichen Konsequenzen von Planungsentscheidungen auseinanderzusetzen.
- Wirksame Raumordnung setzt ein gutes Zusammenspiel mit den Regelungskompetenzen des Bau- und Ordnungsrechts voraus.
- Entwicklungstrends im Tourismus können nur dann durch raumordnerische Zielformulierungen räumlich gesteuert und unterstützt werden, wenn Fläche in Anspruch genommen wird. Diese Entwicklungen und Ausrichtungen (z. B. Ausbau neuer Tourismussegmente, Gewinnung neuer Zielgruppen, Saisonverlängerung etc.) können mit Programmsätzen verbal unterstützt werden. Gleichzeitig gewinnen für die Verwirklichung raumordnerischer Zielstellungen informelle Instrumente der Raumordnung zur Moderation von Problemlösungen an Bedeutung.
- Integriertes Küstenzonenmanagement ist eine Querschnittsaufgabe, für deren Übernahme die Raumordnung prädestiniert ist. Raumordnung auf dem Wasser ist bisher ausschließlich Landesaufgabe. Es ist zu klären, ob der regionalen Ebene verstärkt Kompetenzen übertragen werden können.

Literatur

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. (Hrsg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.