

TEXTE 67/01

Forschungsbericht 312 01 129
UBA-FB 000242

Indikatoren für die Entwicklung von nachhaltigem Tourismus im Ostseeraum

von

**Johanna Danielsson, Wolfgang Günther, Astrid Koch, Dr. Martin Lohmann,
Martin Schumacher, Ulf Sonntag, Elisabeth Volmert, Kai Ziesemer**

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit dem Umsetzungsprozess zur Baltic 21, der Agenda 21 für die Ostseeregion, hat das Umweltbundesamt in Berlin das Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa (N.I.T.), Kiel, beauftragt, ein Indikatorensystem für die Entwicklung von nachhaltigem Tourismus für die lokale und regionale Planungsebene zu erarbeiten. Dazu wurde die aktuelle Situation des Tourismus in der Ostseeregion analysiert, bereits existierende Indikatorensysteme ausgewertet und darauf aufbauend der Entwurf für den gewünschten Indikatorensatz erstellt. Im Rahmen eines internationalen Workshops wurde dieser Entwurf anschließend mit Praktikern diskutiert und optimiert. In diesem Abschlussbericht werden die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte des Projektes, einschließlich eines Vorschlags zu einem Indikatorensatz und Empfehlungen zu dessen Einführung in die Praxis, vorgestellt.

Die Projektarbeiten gliederten sich in sieben Arbeitsschritte. In den ersten beiden Schritten ging es darum, einen Überblick zur aktuellen Situation des Tourismus in der Ostseeregion einerseits und zu vorhandenen Indikatorensystemen für nachhaltige Entwicklung im Tourismus andererseits zu gewinnen. Als Hintergrundinformation wurden dabei zunächst Daten zur touristischen Struktur und allgemeine Rahmendaten für den Tourismus in den Ostseeländern zusammengetragen. Die Situation des Tourismus in den einzelnen Ländern unterscheidet sich erheblich. Sowohl angebotsseitig wie auch nachfrageseitig gibt es keine durchgehend einheitlichen Schwerpunkte oder weitreichenden ostseeweiten Übereinstimmungen. Auch der Entwicklungsstand des Tourismus in den verschiedenen Ländern ist außerordentlich heterogen. Die Entwicklung

eines nachhaltigen Tourismus geht also je nach Standort von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen aus und erfordert damit auch sehr unterschiedliche Maßnahmen.

Für alle Ostseeländer gilt allerdings, dass der globale Wettbewerb im Tourismus in den kommenden Jahren eher härter wird. Insgesamt ist für den Tourismus im Ostseeraum eine stabile Situation auf dem (jetzt schon hohen) Niveau zu erwarten. Steigerungsraten werden langfristig eher moderat ausfallen, zunehmen wird aber die Differenzierung von Angeboten und Nachfragergruppen. Das Vertrauen auf einen kommenden „Boom“ des Ostseetourismus birgt die Gefahr der Schaffung von Überkapazitäten mit ökonomischen, sozialen und nicht zuletzt auch ökologischen Risiken. Erfolgsfaktoren für die Zukunft der Ostseeregion sind danach (wie auch anderenorts) realistische Zielsetzungen, klare Stärken und ein präzises Kapazitätsmanagement.

Im zweiten Arbeitsschritt wurden vorhandene Indikatorensysteme zu nachhaltiger Tourismusentwicklung und Nachhaltigkeitsindikatoren allgemein gesichtet und geprüft, ob es bereits ein Indikatorensystem gibt, das Kennziffern für eine nachhaltige Tourismusentwicklung auf lokaler Ebene nennt und das vollständig für den praktischen Einsatz im Ostseeraum im Sinne der Projektbeschreibung verwendet werden könnte. Es wurden sowohl Indikatorenvorschläge gefunden, die Nachhaltigkeit im Tourismus auf unterschiedlichen Planungsebenen abbilden (z.B. Seiler 1989; WTO 1995; Albowitz 1998; Pils et Eltschka-Schiller 1999) als auch solche, die einfache, praktikable Indikatoren für lokale Nachhaltigkeit vorschlagen (z.B. Zukunftsrat Hamburg 1999; European Commission 2000). Insgesamt wurden über 30 Indikatorensysteme gesichtet. Eine Kombination beider Merkmale wies allerdings keines der recherchierten Indikatorensysteme auf. Für den ersten Entwurf des gewünschten Indikatorensatzes konnte also kein kompletter Indikatorensatz direkt übernommen werden.

Es wurden daher aus den gefundenen Sätzen solche Einzelindikatoren herausgelöst, die grundsätzlich den Anforderungen des Projekts entsprachen und zu einem neuen Indikatorensatz zusammengestellt (Arbeitsschritt 3). Bei der Auswahl der Indikatoren kamen folgende Kriterien zur Anwendung:

Die ausgewählten Indikatoren sollten ...

- relevant im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung,
- verfügbar (hinsichtlich der Daten) oder zumindest mit vertretbarem Aufwand verfügbar zu machen,
- geeignet für die lokale und regionale Planungsebene,
- klar zu verstehen und

- umsetzbar sein; d. h. dass es eine realistische Chance gibt, für die Indikatoren auch Zielwerte zu finden, die weitgehende Akzeptanz bei den für den Tourismus verantwortlichen Akteuren finden.

Vergleichbare Kriterien für sektorspezifische Indikatoren werden beispielsweise auch im Umweltbericht für den Gipfel der Kommission der Europäischen Gemeinschaft in Helsinki 1999 formuliert (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1999).

Im vierten Arbeitsschritt wurde an acht touristischen Standorten unterschiedlicher Nationalität und touristischer Struktur erfragt, inwieweit Datenmaterial zu den im Entwurf genannten Indikatoren verfügbar ist. Die Standorte waren St. Petersburg (Russland), Soomaa Nationalpark (Estland), Riga (Lettland), Nida (Litauen), Leba (Polen), Grömitz (Deutschland), Insel Møn (Dänemark) und Hanko (Finnland). Die Rückkopplung mit ausgewählten Experten für nachhaltige Entwicklung und Indikatoren erbrachte zusätzliche Impulse, die zusammen mit den Erkenntnissen über die Datenverfügbarkeit in die Überarbeitung des ersten Entwurfes einflossen.

Den zweiten Entwurf diskutierten, bewerteten und überarbeiteten etwa 40 touristische Akteure aus allen Ostseeländern Anfang 2001 im Rahmen eines internationalen Workshops (Arbeitsschritt 5). Im Vordergrund der Diskussion stand die Frage nach der Praxistauglichkeit und Relevanz der vorgeschlagenen Indikatoren. Aus diesem Grund waren zu der Veranstaltung bevorzugt Personen geladen, die auf der lokalen oder regionalen Ebene für die touristische Entwicklung verantwortlich sind. Zum Abschluss der Tagung nannten die Teilnehmenden Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Einführung des Indikatorensystems in ihren jeweiligen Ländern.

Der sechste Arbeitsschritt beinhaltete die Abstimmung und Rückkopplung mit der im Baltic 21-Prozess für den Tourismussektor zuständigen Arbeitsgruppe (Baltic 21 Tourism Sector Task Force). Die bestmögliche Verwendung der Projektergebnisse im Rahmen des B 21 TOUTF-Arbeitsplans wurde erörtert.

Der vom *N.I.T.* entwickelte und im Projektverlauf optimierte Indikatorensatz enthält nach dem Workshop 23 Kernindikatoren. Er unterteilt die Indikatoren in die vier Kategorien „Ökonomische Indikatoren“, „Ökologische Indikatoren“, „Sozialindikatoren“ und „Institutionelle Indikatoren“ (siehe Abb. 4). Diese Einteilung knüpft an die vier Dimensionen der Nachhaltigkeit an, wie sie u.a. von der UN Kommission für nachhaltige Entwicklung verwendet / beschrieben werden (United Nations, 1996). Um eine nachhaltige Entwicklung abilden zu können, sollte ein Indikatorensystem Kennziffern zu allen vier Dimensionen enthalten. Einige der Indikatoren ließen sich dabei begründet auch anderen Kategorien zuordnen, als dies in diesem Bericht geschehen ist. Diese Tatsache spiegelt die starke Verflechtung der vier Dimensionen untereinander wider. Sie weist darauf hin, dass eine wie auch immer gestaltete Kategorisierung zwar als Hilfsmittel zur Strukturierung genutzt werden kann, aber kaum in der Lage sein wird, die Komplexität der tatsächlich vorhandenen Wechselwirkungen zu erfassen. Die Indikatoren dürfen daher nicht isoliert

voneinander oder nur unter dem Blickwinkel einer einzelnen Kategorie betrachtet werden. Sie sollen vielmehr als Gesamtsystem zusammen eingesetzt werden.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Auswahl der Indikatoren liegt in der Anforderung, einerseits unterschiedliche Aspekte der Nachhaltigkeit im Tourismus möglichst genau abzubilden und andererseits die Zahl der Indikatoren für ihren Einsatz in der Praxis handhabbar klein zu halten. Weiter sollten nur solche Kennziffern ausgewählt werden, für die auch mit vertretbarem Aufwand Daten zu beschaffen sind. Zumindest die Kernindikatoren sollten diese Anforderungen für Tourismusstandorte in der gesamten Ostseeregion erfüllen.

Aus Arbeitsschritt 1 ist deutlich geworden, dass der Tourismus in der Ostseeregion außerordentlich heterogen ist. Verschiedene Destinationen sind daher nur sehr eingeschränkt vergleichbar. Dies gilt sowohl für die ortsspezifischen Anforderungen an die Tourismusentwicklung wie auch für Unterschiede in der Datenverfügbarkeit.

Um interessante Aspekte nachhaltiger Tourismusentwicklung trotzdem zumindest dort zu erfassen, wo es sinnvoll ist und wo Daten verfügbar sind, wurden die Kernindikatoren durch 15 zusätzliche Indikatoren ergänzt (siehe Tabellen 24 und 25), die zwar als grundsätzlich geeignet eingestuft wurden, bei denen aber entweder die Datenverfügbarkeit nicht für die ganze Ostseeregion gegeben ist oder die aus strukturellen Gründen nicht in allen touristischen Standorten sinnvoll anwendbar sind. Orte, für die einige oder sogar alle Kenngrößen anwendbar sind und die über das entsprechende Datenmaterial verfügen, können ihr Indikatorenprogramm mit den Ergänzungsindikatoren ortsspezifisch erweitern und vervollständigen.

Im letzten Berichtsteil (Arbeitsschritt 7) werden Empfehlungen zur Einführung der Indikatoren in die Praxis auf Grundlage der Projekterfahrungen angeführt. Die Rückkopplung mit touristischen Akteuren aus der gesamten Ostseeregion im Rahmen des Workshops und bei der Überprüfung der Datenverfügbarkeit zeigte ein grundsätzliches Interesse an der Idee, mit Indikatoren zu arbeiten. Es wird getragen von dem Wunsch, Orientierungswerte und Anregungen für die eigene touristische Entwicklung zu erhalten. Dabei spielen sowohl ökonomische (Steigerung des wirtschaftlichen Erfolges und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) wie ökologische (Bewahrung einer intakten Natur und Umwelt) und soziale (Sicherung oder Verbesserung der Lebensbedingungen für die örtliche Bevölkerung) Gesichtspunkte als Motive eine Rolle.

Gleichzeitig zeigte die Diskussion mit den Praktikern aber auch, dass nur wenige Standorte ohne Unterstützung von außen das Werkzeug Indikator von sich aus verwenden werden. Folgende Voraussetzungen wurden für den Einsatz der Indikatoren in der Praxis genannt:

- Beratung durch Wissenschaft und erfahrene Akteure,
- Ressourcen wie beispielsweise Zeit, Geld und fachliche Kompetenzen,
- Koordination sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene,

- eine Servicestelle, die den teilnehmenden Orten hilfreich zur Seite steht,
- ein Netzwerk sowohl mit anderen Standorten, die auch in diesem oder einem ähnlichen Bereich arbeiten (wie z.B. im Agenda 21 Prozess), wie auch mit der politischen Ebene,
- ein Handbuch in allen Ostseesprachen, das erklärt wie die Arbeit mit Indikatoren vor sich geht und welche Vorteile sie bietet.

Wenn Indikatoren für die Entwicklung von nachhaltigem Tourismus an den Küsten der Ostsee künftig eine Rolle spielen sollen, wird es nötig sein, ein Programm zur Unterstützung interessierter Standorte aufzulegen. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte ein Praxistest des vorgeschlagenen Indikatorensatzes in ausgewählten Modellorten sein.

Im Rahmen eines solchen Pilotprojektes könnten die Indikatoren erprobt und optimiert werden. Die Erfahrungen aus den Modellorten wären zusätzlich zur Anleitung weiterer Standorte nutzbar. Da auch im Rahmen von Projekten zum Integrierten Küstenzenenmanagement eine breite Information und Beteiligung der Bevölkerung ohnehin vorgesehen ist, bietet sich eine Integration des Einsatzes von Indikatoren in solche Projekte an.

Die Diskussionen um die Anwendbarkeit der Indikatoren in der Praxis haben deutlich gemacht, dass Indikatoren als Hilfsmittel für politische Entscheidungsprozesse im Tourismus in der Ostseeregion einen wertvollen Beitrag leisten können, wenn die Akteure vor Ort bei deren Einführung geeignete Unterstützung erhalten. Sie ersetzen aber nicht die politische Entscheidungsfindung selbst und sind auch keine Maßnahme, die Nachhaltigkeit erzeugt. Sie sind nicht mehr und nicht weniger als ein Werkzeug, um ein Ziel besser erreichen zu können, ohne aber selbst Ziel zu sein.

Politische Richtungsentscheidungen werden allerdings nötig, wenn zu den Indikatoren Zielwerte benannt werden sollen. Damit können Indikatoren für die lokale und regionale Ebene als Katalysator für politische Entscheidungsprozesse dienen. Erfolgt die Auswahl der Indikatoren und vor allem die Definition der Zielwerte hier unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen, trägt die Arbeit mit Indikatoren zur Bewusstseinsbildung in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung der Ostseeregion bei und hilft, die Diskussion um eine gemeinsame nachhaltige Zukunft zu strukturieren.