

## **Lenkungsmöglichkeiten und -modelle zur Konfliktentschärfung und Angebotsschaffung**

*Rolf Spittler*

AUbE-Umweltakademie

Im folgenden Beitrag werden grundlegende Aspekte der Nutzer- bzw. Besucherlenkung angesprochen und dabei die Rahmenbedingungen für Lenkungsmöglichkeiten aufgezeigt. Benannt werden grundlegende Voraussetzungen für die Umsetzung von Lenkungskonzepten. Zusammenfassende Empfehlungen und Forderungen für die praktische Umsetzung von Lenkungsmodellen schließen den Beitrag ab.

### **Grundlegende Aspekte der Nutzer-/Besucherlenkung**

Eingangs stellt sich die Frage, warum überhaupt ein Lenkungsbedarf der Freizeitnutzung besteht. Er besteht aufgrund der **unterschiedlichen Empfindlichkeit bzw. Belastbarkeit von Natur und Landschaft** (Lebensraumbeeinträchtigung, Störökologie). Ziel derartiger Nutzungs- und Steuerungskonzepte ist die **Lenkung der Nutzung von empfindlichen in weniger empfindliche Landschaftsräume**. In der Praxis nicht ganz unkritisch ist die Lenkung der Freizeitnutzung, da der Landschaftszustand keineswegs statisch ist und sich im Laufe der Jahre eine Dynamik des Landschaftswertes ergeben kann. Durch Naturschutzmaßnahmen kann ein Gebiet wertvoller und schutzbedürftiger werden, das bisher der Freizeitnutzung uneingeschränkt zur Verfügung stand. Dann ist mit Diskussionen zu rechnen, ob aus Naturschutzgründen eine Einschränkung der Nutzung erforderlich ist oder die Nutzung als Gewohnheitsrecht bestehen bleiben soll.

Die Lenkung der Freizeitnutzung sollte sich am **Konzept der differenzierten Landnutzung und situationsangepasster Naturschutzstrategien** orientieren, dass der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Sondergutachten "Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes" (Juni 2002) konkretisiert hat. Dabei ist aufgrund der unterschiedlichen Naturschutzbedeutung eine Differenzierung der Landschaft in drei Zonen unterschiedlicher Funktionszuweisungen vorzunehmen:

- Vorrangfunktion für Naturschutz: Totalschutz oder mit eingeschränkter Nutzung
- Integration von Naturschutz und Nutzungen

- Vorrangfunktion für Nutzungen.

Vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion um Lenkungskonzepte stellt sich die Frage, ob sich Besucherströme auch in der Praxis lenken lassen. In einer Untersuchung auf der Insel Rügen wurde das Landschaftsempfinden der Touristen ermittelt. Am Ort der Befragung hatten die Touristen ein Landschaftsbild vor Augen, das der Abbildung 1 zu entnehmen ist.



Abbildung 1: Bild links: Das Landesinnere der Gemeinde Putgarten: Blick vom Burgwall nach Nord-Westen. Durch das Bild verläuft die Straße von Arkona nach Putgarten. Am Horizont ist schwach das nördliche Hochufer zu erkennen.  
 Bild rechts: Das Landesinnere Putgartens weist wenig Strukturelemente auf: Blick unterhalb der Leuchttürme nach Westen. Aus den Ackerflächen hebt sich der Ortsteil Putgarten durch seinen Baumbestand ab.  
 (aus: Spittler 1996)

Von der subjektiven Landschaftswahrnehmung kann auf den Anspruch an die Landschaftsausstattung geschlossen werden. Der landwirtschaftlich intensiv genutzte und objektiv als naturfern zu bezeichnende Landschaftsbereich wird von der weitaus überwiegenden Zahl der Touristen als naturnah, eindrucksvoll, abwechslungsreich und vielfältig gesehen. Nur wenige Befragte sahen die Landschaft als eintönig (vgl. Abb. 2). Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die überwiegende Mehrzahl der Erholungssuchenden gar nicht die ungestörte und unbeeinträchtigte Natur suchen und daher auch nicht an die ökologisch wertvollsten Landschaftsteile herangeführt werden müssen. Eine Lenkung in ökologisch weniger sensible Bereiche ist dem Erholungsbedürfnis offensichtlich nicht abträglich.

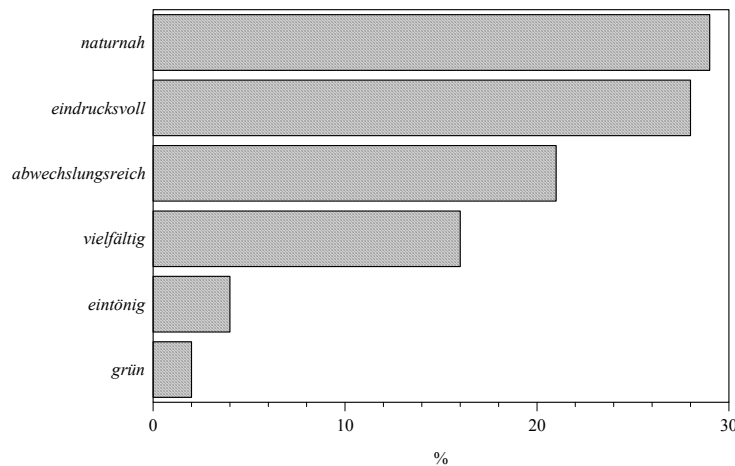


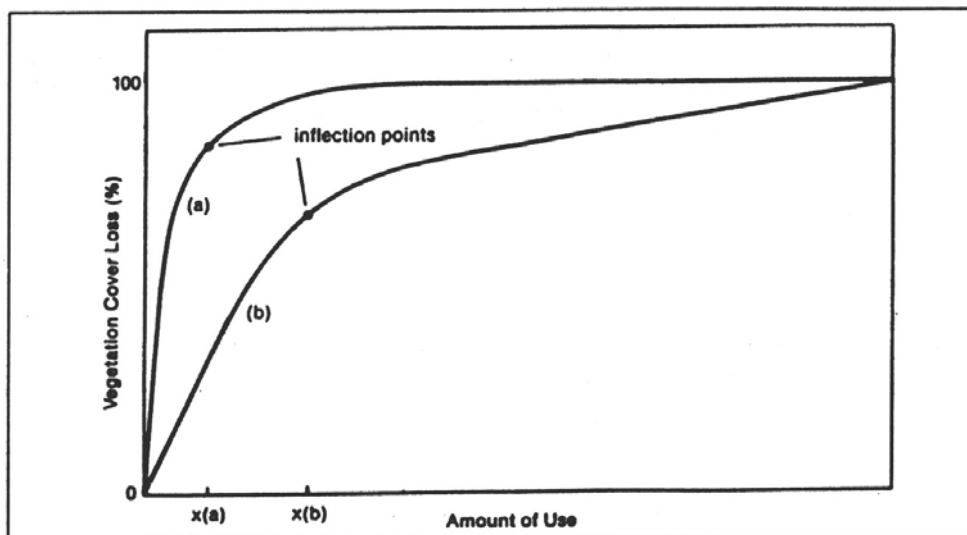
Abbildung 2: Landschaftsempfinden der Besucher am Kap Arkona, Nennungen in Prozent, n=106 (aus: Spittler 1996)

**Ziel eines Lenkungskonzeptes** muss die Schadensbegrenzung bzw. Schadensminimierung sein. Es dient dem Vorsorgeprinzip, indem durch eine sinnvolle Lenkung der Besucherströme frühzeitig negative Auswirkungen vermieden werden sollen. Damit werden Lenkungskonzepte der Doppelfunktion gerecht, dass sie einerseits der Erholungsvorsorge dienen, weil sie die Erholungsmöglichkeit im betreffenden Gebiet erhalten und andererseits den Ansprüchen des Naturschutzes gerecht werden, weil die sensiblen Bereiche von einer möglicherweise beeinträchtigenden Freizeitnutzung freigehalten werden können. Entscheidend für den Erfolg von Lenkungsmodellen ist eine attraktive und angebotsorientierte Besucherlenkung, damit **die Natur vor den Erholungssuchenden geschützt werden kann, ohne diese zu stark zu reglementieren oder gar auszugrenzen.**

Ein derart umfassendes Lenkungskonzept erfüllt die Funktionen eines **Leitbildes**, indem es die geplante Entwicklungsrichtung festlegt, Absichten, Ideen oder Alternativen zum Bestehenden darstellt, legt **Soll-Größen** fest, indem es die Schutz- und Nutzungsziele aufzeigt sowie Ziele und Grenzen der geplanten Entwicklung definiert und den Ist-Zustand an den Zielen misst. Ebenso sollten Lenkungskonzepte dann die Funktion der **Evaluation** übernehmen, indem durch ein Abgleich der ursprünglichen Zielsetzung des Konzeptes mit dem erreichten Ergebnis der durchgeführten Maßnahmen eine Kontrolle der Planung erfolgt. Im Bedarfsfall ist bei der Analyse von Wirkung und Effizienz eine Reaktion auf eingetretene unerwünschte Entwicklungen vonnöten.

Als Orientierungswert für die Erarbeitung von Lenkungskonzepten dient die **Kapazitätsgrenze** des jeweiligen Raumes. Grundlage ist, welche Art und Intensität der Nutzung Natur und Landschaft verkraften können, ohne dass es zu Beeinträchtigungen oder nachhaltigen Schädigungen kommt. Die Kapazitätsgrenze

ist abhängig von vielen Einflussfaktoren und daher durchaus schwer konkret zu ermitteln. Von Bedeutung ist hierbei insbesondere eine genaue Betrachtung des jeweiligen Biotoptyps, der vorhandenen und geplanten Nutzungsintensität und der Störtoleranz der vorkommenden Tierarten. Die Beziehung zwischen Besucheraufkommen bzw. Nutzungsintensität und Belastungen ist keine lineare. Die **Kapazitätsgrenze muss durch die im Lenkungskonzept vorgesehenen Maßnahmen unterschritten werden**, denn wenn eine Reduzierung der Nutzungsintensität lediglich oberhalb des Bereiches der Kapazitätsgrenze erfolgt, bleiben ökologische Schäden trotz Abnahme der Nutzung bestehen (vgl. Abb. 3). Angestrebt werden muss aber eine Erholungsnutzung, die in Form und Art über einen gegebenen Zeitraum in einem Gebiet bis zu einem bestimmten Maß stattfinden kann, ohne dass nachhaltige oder irreversible Schäden an der Natur oder schwerwiegende Beeinträchtigungen des Erholungswertes auftreten.



Verhältnis von Besucheraufkommen zu Vegetationsverlust bei a) einem empfindlichen Vegetationstyp und b) einem weniger empfindlichen Vegetationstyp (HAMMITT & COLE 1987, S. 167)

Abbildung 3: Nutzungsintensität und Belastung (aus: Riekens 1996)

### Grundlegende Voraussetzungen für die Umsetzung von Lenkungskonzepten

Wo besteht besonderer Handlungsbedarf zur Anwendung von Lenkungsmodellen? Aufgrund der besonderen Empfindlichkeit von Natur und Landschaft ist der **Handlungsbedarf zur Steuerung und Lenkung der Freizeitnutzung besonders in Großschutzgebieten** gegeben, damit durch die Nutzung nicht der Schutzzweck der obersten Schutzgebietskategorien beeinträchtigt wird. Da die Großschutzgebiete im Regelfall bereits Schutzzonen unterschiedlicher Empfindlichkeit aufweisen, ist die Lenkung der Nutzung hieran zu orientieren. Das Hauptziel eines

Besucherlenkungs Konzeptes ist das Ermöglichen des Nebeneinanders von Naturschutz und Erholung. Das Feinziel der Lenkungsmodelle muss eine detaillierte Gewichtung von Naturschutz und Erholung im jeweiligen Raum sein. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Grobziele für das zu untersuchende Gebiet, indem mit Hilfe von Lenkungsmodellen der jeweils gewünschte Zustand für die einzelnen Zonen ermittelt wird.

Bei der **Lenkung der Nutzergruppen Mountainbiker und Wanderer ist ein grundsätzlicher Vorteil** gegeben. Durch die linienhafte und nicht flächige Inanspruchnahme von Natur und Landschaft ist einerseits grundsätzlich mit einer geringeren Störintensität und -tiefe zu rechnen, andererseits ist durch die wegegebundene Nutzung mit der Schaffung attraktiver (Alternativ-) Angebote eine vergleichsweise einfache Steuerung der Nutzung möglich.

**Erfahrungen** mit der Lenkung der Freizeitnutzung liegen v.a. **aus den Nationalparks der USA** vor, die derartige Konzepte seit langer Zeit erfolgreich anwenden. Hier steht oft die Schaffung neuer Angebote im Vordergrund. Dies muss aber aufgrund der grundsätzlich geringeren Flächengrößen in Deutschland zunächst kritisch gesehen werden, wenn die **Schaffung neuer Angebote** u.U. zu einer **Erhöhung der Nutzungsintensität** führt. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass zwei unterschiedliche Ansätze bzw. Ausgangspunkte bei der Anwendung von Entwicklungsmodellen vorliegen: Entweder gehen die Aktivitäten vom Schutzziel aus und haben einen **negativen Ansatz** und sollen die schutzbedürftigen Landschaftsteile von einer Nutzung freihalten oder die Aktivitäten gehen von der Angebotsschaffung aus und haben einen **positiven Ansatz** und sollen neue Angebote für belastbarere Landschaftsteile entwickeln. Im letzteren Fall ist davon auszugehen, dass neue Angebote auch einer weiteren Infrastruktur bedürfen, so dass hier zu prüfen ist, ob diese nicht mit einer weiteren Beeinträchtigung verbunden ist. Darüber hinaus sind unter dem Aspekt der notwendigen zusätzlichen Infrastruktur z.B. Übernachtungs- und Einkehrmöglichkeiten zu verstehen, dessen Vorhandensein zu einer besseren Annahme des Angebotes führt.

Vor dem Hintergrund der Suche nach alternativen Nutzungsräumen sind in der praktischen Besucherlenkung zwei **Handlungsebenen** zu differenzieren: Dies ist einerseits die Ebene der **Makrolenkung**, bei der geprüft wird, ob sich für das zu entlastende Gebiet alternative Erholungsgebiete anbieten und andererseits die Ebene der **Mikrolenkung**, bei der geprüft wird, welche Lenkungsmöglichkeiten innerhalb eines Gebietes bestehen.

Das **praktische Vorgehen bei der Erstellung von Lenkungskonzepten** erfordert, dass zunächst die Bedeutung des Gebietes für ökologische Ziele, für ökonomische Ziele sowie die Bedürfnisse an das Gebiet allgemein und speziell in Bezug auf die jeweiligen Ansprüche von Freizeit und Sport ermittelt werden. Um die Inanspruchnahme der Landschaft durch die Erholungsnutzung lenken zu können, muss die Qualität für das Natur- und Landschaftserleben ermittelt werden. Der Besucher muss mit dieser Qualität zufrieden sein, so dass er sich nicht auf eigenen Wegen etwas geeigneteres sucht und somit das Besucherlenkungskonzept nicht greift. Dabei sollte die Ermittlung der notwendigen Ansprüche der jeweiligen Nutzergruppe an ein Gebiet einerseits auf wissenschaftlicher Basis und mit wissenschaftlichen Arbeitsmethoden erfolgen, andererseits sollten aber auch in jedem Fall durch eine intensive Zusammenarbeit die praktischen Erfahrungen der Interessengruppen genutzt werden.

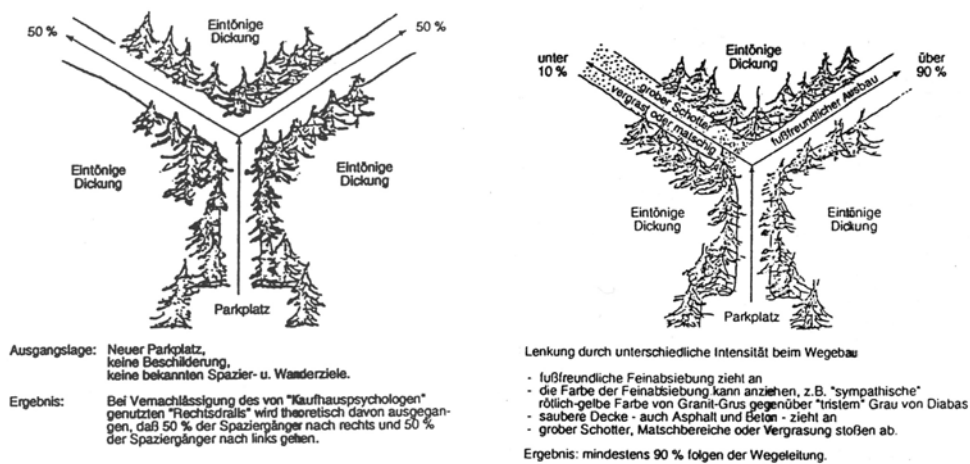


Abbildung 4: Praktische Besucherlenkung (aus: Riekens 1996)

Die Einfachheit der Besucherlenkung im günstigsten Fall verdeutlicht Abbildung 4. Die **Inhalte von Lenkungskonzepten** sind aber ein Bündel an Maßnahmen jeweils mit einem spezifischen Bezug auf alle Nutzergruppen. Die Maßnahmen können sich dabei nicht nur auf die Weganlage und Wegegestaltung beschränken (vgl. Abb. 5).

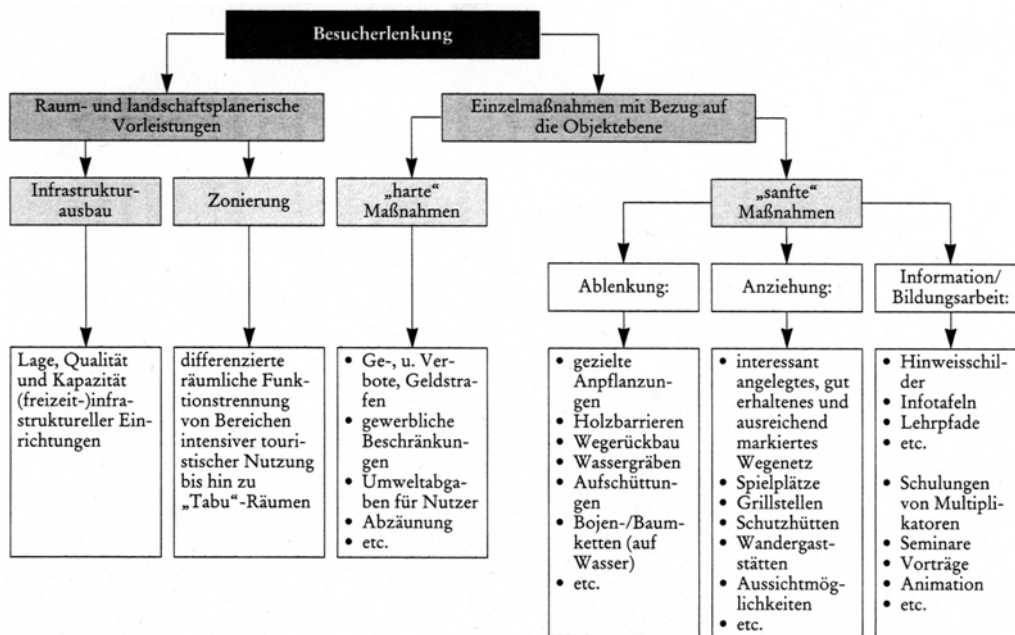


Abbildung 5: Maßnahmenbündel der Besucherlenkung (aus: Scharpf 1998)

Vor dem Hintergrund des berechtigten Erholungsbedarfs einerseits und der Notwendigkeit eines effektiven Naturschutzes andererseits dürfen Lenkungsmodelle allerdings nicht dazu führen, dass die letzten Flecken einigermaßen intakter Natur einer Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere bei kleinflächigen und extrem störepfindlichen Naturschutzflächen ist oft ein Nebeneinander von Schutz und Nutzung nicht möglich. Dann muss es Akzeptanz finden, dass die Naturschutzziele Vorrang genießen müssen. Durch die Überlagerung der Erholungseignung und der Schutzwürdigkeit ergeben sich Vorrangbereiche für die Erholung und für den Naturschutz, allerdings werden auch Überschneidungen und somit Konfliktbereiche deutlich.

### Zusammenfassende Empfehlungen - Forderungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Lenkung der Erholungsnutzung der Aspekt der **Makrolenkung** nicht vergessen werden darf. Da nicht jeder Landschaftsraum für die Nutzung geeignet ist, ist es oft in der Praxis einfacher, die Nutzung in andere Erholungsgebiete zu lenken, als mit großem Aufwand ein Nebeneinander in einem Gebiet sicher zu stellen. Das **Angebot attraktiver und naturverträglicher Rad- und Wanderrouten** bedeutet dabei einerseits den Schutz sensibler Landschaftsräume und ist andererseits auch ein wichtiger Beitrag zur Tourismusförderung. Voraussetzung und Grundlage für eine derartige Angebotsplanung ist eine **fachgerechte Landschaftsanalyse**, die zu einer Zielermittlung für den jeweiligen Landschaftsraum führt. Zu beachten ist, dass

**bedarfsgerechte Angebote** auch einer zusätzlichen Infrastruktur bedürfen. Die zur reinen Sportaktivität gewünschte Infrastruktur wie Übernachtungs- und Einkehrmöglichkeiten muss vorhanden sein. Bei notwendigen Infrastrukturmaßnahmen im jeweiligen Gebiet ist dessen Naturverträglichkeit zu prüfen. Abschließend ist festzuhalten, dass ein Konzept immer nur so erfolgreich ist, wie seine umgesetzten und durchgeführten Maßnahmen. Daher ist für eine erfolgreiche Projektdurchführung eine **Evaluation** der durchgeführten Maßnahmen unerlässlich.

## **Literatur**

Riekens, Sibylle (1996): Besucherlenkung im naturnahen Raum. Lösungsansätze für den Konflikt Erholung - Naturschutz. Band 5, Natursport-Verlag Rolf Strojec.

Scharpf, Helmut (1998): Tourismus in Großschutzgebieten. in: Buchwald/Engelhardt (Hrsg.): Umweltschutz - Grundlagen und Praxis, Band 11, Freizeit, Tourismus und Umwelt, Economica Verlag.

Spittler, Rolf (1996): Tourismus und Naturschutz auf Nord-Rügen - Möglichkeiten und Grenzen einer naturschutzverträglichen Tourismusentwicklung. Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster (AAG) e.V., Arbeitsberichte 26, Münster.