

Ökotourismus in der Praxis

**Zur Umsetzung der sozio-ökonomischen und
naturschutzpolitischen Ziele eines anspruchsvollen
Tourismuskonzeptes in Entwicklungsländern**

Wolfgang Strasdas

Studienkreis für Tourismus und Entwicklung e.V.

Ammerland 2001

Inhaltsverzeichnis

A. EINLEITUNG UND METHODIK.....	1
1. HINTERGRUND	1
2. EINORDNUNG UND DEFINITION VON ÖKOTOURISMUS	3
3. PROBLEMSTELLUNG, UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE UND ERWARTETE ERGEBNISSE	10
4. WISSENSCHAFTLICHE EINORDNUNG DER UNTERSUCHUNGSFRAGE UND METHODISCHES VORGEHEN.....	14
4.1 <i>Das Policy-Zyklus-Modell</i>	16
4.2 <i>Zum Verhalten von Akteuren und Systemen: Handlungstheoretische und systemtheoretische Ansätze</i>	19
4.2.1 Interessen von Akteuren.....	20
4.2.2 Verhalten von Systemen.....	22
4.2.3 Steuerung von Systemen.....	24
4.3 <i>Weiteres methodisches Vorgehen</i>	30
B. HINTERGRUND: NATURSCHUTZ, TOURISMUS UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT.....	31
1. GRUNDLAGEN UND ENTWICKLUNGEN IM NATURSCHUTZ	31
1.1 <i>Entstehung des Naturschutzgedankens</i>	31
1.2 <i>Aktuelle Ziele, Aufgaben, Akteure und Impacts des Naturschutzes</i>	33
1.3 <i>Internationaler Naturschutz und seine Umsetzung in Entwicklungsländern</i>	37
1.3.1 Internationale Naturschutzpolitik	37
1.3.2 Nationale Naturschutzpolitik in Entwicklungsländern.....	40
1.3.3 Naturschutz und lokale Bevölkerung	44
1.3.3.1 Lokale Partizipation und Steuerung.....	45
1.3.3.2 Nachhaltige lokale Nutzung.....	47
1.3.3.3 Kompensationen für Nutzungseinschränkungen.....	48
1.3.4 Akteure und Interessen im globalen System Naturschutz	49
1.4 <i>Das Konzept der Inwertsetzung und nachhaltigen Nutzung von Biodiversität</i>	51
1.4.1 Werte und Nutzungsformen - Einige Grundbegriffe	52
1.4.2 Nachhaltige Nutzung von Biodiversität durch die Privatwirtschaft	54
1.4.3 Einschätzung	57
2. GRUNDLAGEN UND ENTWICKLUNGEN IM TOURISMUS	57
2.1 <i>Tourismus als wirtschaftliches System</i>	58
2.1.1 Die touristische Nachfrage	59
2.1.2 Das touristische Angebot	63
2.1.2.1 Ursprüngliches und abgeleitetes Angebot.....	63
2.1.2.2 Touristische Anbieter.....	66
2.1.3 Tourismuspolitik	67
2.2 <i>Tourismus in Entwicklungsländern</i>	70
2.2.1 Die Globalisierung der Tourismuswirtschaft und ihre Bedeutung für Entwicklungsländer ..	72
2.2.1.1 Transnationale Touristikkonzerne und Spezialanbieter	72
2.2.1.2 Einschätzung.....	74
2.2.2 Akteure und Interessen im Dritte-Welt-Tourismus	76
2.2.3 Zu den Auswirkungen von Dritte-Welt-Tourismus.....	79
2.2.3.1 Volkswirtschaftliche Effekte.....	79
2.2.3.2 Sozio-kulturelle Auswirkungen	82

2.2.3.3	Ökologische Auswirkungen	84
2.3	<i>Tourismus und Nachhaltigkeit</i>	85
2.3.1	Vorläuferkonzepte	85
2.3.1.1	Sanfter Tourismus	86
2.3.1.2	Tourismuskritik	87
2.3.2	Kritische Einschätzung	88
3.	GRUNDLAGEN UND ENTWICKLUNGEN IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	92
3.1	<i>Ziele, Arbeitsfelder und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit</i>	93
3.1.1	Ziele, Arbeitsfelder und Arbeitsprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit	93
3.1.1.1	Arbeitsfelder	94
3.1.1.2	Arbeitsprinzipien	96
3.1.2	Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	99
3.1.2.1	Die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen	102
3.1.3	Einschätzung	103
3.2	<i>Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich Naturschutz</i>	106
3.3	<i>Aktivitäten der deutschen EZ im Bereich Tourismus</i>	108

C. NATURTOURISMUS UND ÖKOTOURISMUS: MERKMALE, AUSWIRKUNGEN UND SYSTEMEIGENSCHAFTEN 113

1.	NACHFRAGE UND ANGEBOT - MERKMALE UND ENTWICKLUNGEN DES NATUR- UND DES ÖKOTOURISMUS	113
1.1	<i>Die Nachfrageseite</i>	114
1.1.1	Quantitative Entwicklungen	115
1.1.2	Qualitative Merkmale und Entwicklungen	116
1.2	<i>Die Angebotseite</i>	123
1.2.1	Ursprüngliches und abgeleitetes Angebot	123
1.2.2	Touristische Anbieter	128
1.2.2.1	Anbieter in den Entsendeländern	128
1.2.2.2	Anbieter in den Zielländern	131
2.	ZUR ÖKONOMIE VON ÖKO-/NATURTOURISMUS	134
2.1	<i>Die Ausgabenstruktur von Naturreisen</i>	134
2.2	<i>Einkommens- und Arbeitsplatzeffekte in EL</i>	137
2.2.1	Direkte und indirekte ökonomische Effekte	138
2.2.2	Nationale Ebene	140
2.2.3	Lokale Ebene	142
3.	BISHERIGE ERFAHRUNGEN: AUSWIRKUNGEN VON NATUR- UND ÖKOTOURISMUS	143
3.1	<i>Ökologische Auswirkungen</i>	143
3.2	<i>Beitrag zur Finanzierung von Schutzgebieten</i>	145
3.3	<i>Lokale Partizipation, Schaffung lokaler Einkommen und sozio-kulturelle Auswirkungen</i>	147
3.3.1	Kommunale Ökotourismusprojekte	149
3.3.2	Sozio-kulturelle Auswirkungen	152
4.	ÖKOTOURISMUS ALS ZU STEUERNDEN SYSTEM – AKTEURE UND DEREN INTERESSEN	154

D. ÖKOTOURISMUS IN DER PRAXIS VON NATURSCHUTZPROJEKTEN IN MEXIKO UND BELIZE 161

1.	BIOSPHERENRESERVAT CALAKMUL	165
1.1	<i>Ausgangssituation</i>	165

1.1.1	Naturraum und Schutzgebiets-Management	165
1.1.2	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	167
1.1.3	Probleme und Konflikte	167
1.1.4	Entwicklungs- und Schutzprojekte im Umfeld Calakmuls	169
1.2	<i>Touristische Nutzung</i>	171
1.2.1	Touristisches Angebot.....	171
1.2.2	Touristische Nachfrage	172
1.2.2.1	Besucher- und Gästezahlen.....	173
1.2.2.2	Qualitative Nachfragemerkmale	174
1.2.3	Tourismusplanung und -förderung	176
1.2.3.1	Staatliche Vorleistungen und öffentliche Infrastruktur	177
1.2.3.2	Vermarktungsförderung	177
1.2.3.3	Touristische Entwicklungskonzepte und -pläne.....	178
1.2.3.4	Förderung kommunaler Tourismusprojekte	179
1.3	<i>Effekte des Tourismus</i>	181
1.3.1	Finanzierung des Schutzgebietes.....	181
1.3.2	Regionalwirtschaftliche Effekte	182
1.3.3	Sozio-kulturelle Effekte und Naturschutzakzeptanz	184
1.4	<i>Fazit</i>	185
2.	MEERESSCHUTZGEBIETE BEI CANCÚN.....	188
2.1	<i>Ausgangssituation</i>	189
2.1.1	Naturraum und Schutzgebiets-Management	189
2.1.2	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	191
2.1.3	Probleme und Konflikte	192
2.2	<i>Touristische Nutzung</i>	193
2.2.1	Touristisches Angebot.....	193
2.2.2	Nachfrage	194
2.2.3	Tourismusplanung und -steuerung	195
2.3	<i>Effekte des Tourismus</i>	197
2.4	<i>Fazit</i>	200
3.	RIO BRAVO CONSERVATION AND MANAGEMENT AREA	205
3.1	<i>Ausgangssituation</i>	205
3.1.1	Naturraum und Schutzgebiets-Management	205
3.1.2	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	206
3.1.3	Probleme und Konflikte	207
3.2	<i>Touristische Nutzung</i>	207
3.2.1	Touristisches Angebot.....	207
3.2.2	Touristische Nachfrage	208
3.2.3	Tourismusplanung und -management	209
3.3	<i>Effekte des Tourismus</i>	210
3.4	<i>Fazit</i>	213
4.	TOLEDO ECOTOURISM ASSOCIATION	214
4.1	<i>Ausgangssituation</i>	214
4.1.1	Naturraum und Schutzgebiete	214
4.1.2	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	216
4.1.3	Probleme und Konflikte	216
4.2	<i>Touristische Nutzung</i>	217
4.2.1	Gründung, Struktur und Prinzipien der TEA.....	217
4.2.2	Touristisches Angebot.....	218
4.2.3	Touristische Nachfrage	219
4.2.4	Tourismusplanung und -förderung	220

4.3	<i>Effekte des Tourismus</i>	222
4.3.1	Ökonomische Effekte	223
4.3.2	Sozio-kulturelle Effekte.....	224
4.3.3	Akzeptanz von Naturschutz.....	225
4.4	<i>Fazit</i>	225
E. ERGEBNISSE, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN		229
1.	ÖKOTOURISMUS IN DER PRAXIS: SCHWÄCHEN UND STÄRKEN.....	229
1.1	<i>Umsetzung des Teilziels "Finanzierung von Schutzgebieten"</i>	230
1.1.1	Die wichtigsten Ergebnisse.....	230
1.1.2	Zentrale Einflussfaktoren.....	231
1.1.2.1	Die Rolle der Tourismuswirtschaft.....	232
1.1.2.2	Die Rolle der Naturschutzbehörden	233
1.1.2.3	Die Rolle von Naturschutz-NRO.....	235
1.2	<i>Umsetzung des Teilziels "Breitenwirksame Schaffung lokaler Einkommen"</i>	236
1.2.1	Die wichtigsten Ergebnisse.....	236
1.2.2	Zentrale Einflussfaktoren.....	237
1.2.2.1	Beteiligungsformen der lokalen Bevölkerung	238
1.2.2.2	Qualität des betrieblichen touristischen Managements	240
1.2.2.3	Interaktion der beteiligten Akteure - Die Rolle der Tourismuswirtschaft	242
1.2.2.4	Die Rolle der lokalen Bevölkerung	244
1.2.2.5	Die Rolle von Naturschutz- und Entwicklungsorganisationen	246
1.3	<i>Umsetzung des Teilziels "Erhöhung der Naturschutzakzeptanz"</i>	248
1.3.1	Die wichtigsten Ergebnisse.....	248
1.3.2	Zentrale Einflussfaktoren.....	249
2.	SYSTEM ÖKOTOURISMUS: INTEGRATION VERSUS SEKTORDENKEN.....	252
2.1	<i>Sektorales Denken und Handeln im Ökotourismus</i>	253
2.1.1	Ökotourismus als Teil des Systems Naturschutz	254
2.1.2	Ökotourismus als Teil des Systems Tourismus	256
2.2	<i>Policy-Zyklen im Ökotourismus</i>	258
3.	ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG VON ÖKOTOURISMUS	259
3.1	<i>Grundsätzliches zur Steuerung des Systems Ökotourismus</i>	259
3.2	<i>Empfehlungen zur Finanzierung von Schutzgebieten</i>	261
3.3	<i>Empfehlungen zur Schaffung lokaler Einkommen</i>	264
3.4	<i>Empfehlungen zur Erhöhung der Naturschutzakzeptanz</i>	266
4.	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG VON ÖKOTOURISMUS IM RAHMEN DES LOKALEN SCHUTZGEBIETS-MANAGEMENTS.....	267
4.1	<i>Interaktion der beteiligten Akteure</i>	267
4.2	<i>Planungsschritte und konkrete Durchführung</i>	270
5.	AUSBlick.....	279
	<i>Literaturverzeichnis</i>	281

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	ÖKOTOURISMUS IM VERGLEICH ZU ANDEREN TOURISMUSFORMEN UND BEGRIFFEN	8
ABBILDUNG 2:	DAS MODELL GLOBALER DREISTUFIGER POLICY-ZYKLEN	18
ABBILDUNG 3:	ÖKOTOURISMUS ALS ÜBERSCHNEIDUNGSBEREICH DER SYSTEME NATURSCHUTZ, TOURISMUS UND EZ	26
ABBILDUNG 4:	BEDINGUNGEN VON MACHT UND EINFLUSS	28
ABBILDUNG 5:	DAS SYSTEM TOURISMUS UND SEINE UMWELT	60
ABBILDUNG 6:	DIREKTE UND INDIREKTE EINKOMMENSEFFEKTE DER TOURISMUSWIRTSCHAFT	140
ABBILDUNG 7:	DAS SYSTEM ÖKOTOURISMUS	155
ABBILDUNG 8:	POLICY-ZYKLEN IM ÖKOTOURISMUS	157
ABBILDUNG 9:	KOOPERATIVES ÖKOTOURISMUS-MANAGEMENT AUF LOKALER EBENE - AKTEURSLANDSCHAFT	269
ABBILDUNG 10:	SCHRITTE ZUR ENTWICKLUNG UND DURCHFÜHRUNG VON ÖKOTOURISMUS	271

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1:	MERKMALE UND AUSWIRKUNGEN VORHERRSCHENDER ENTWICKLUNGSTYPEN IM ÖKO-/NATURTOURISMUS	12
TABELLE 2:	(EXTREM-)POSITIONEN INNERHALB DES NATURSCHUTZES	34
TABELLE 3:	AKTEURE UND INTERESSEN IM SYSTEM "GLOBALER NATURSCHUTZ"	50
TABELLE 4:	NUTZUNGSFORMEN VON BIODIVERSITÄT UND BIOMASSE IN SCHUTZGEBIETEN	55
TABELLE 5:	ETAPPEN EINER FERNREISE, ZUGEHÖRIGE DIENSTLEISTUNGEN UND DEREN ANBIETER	65
TABELLE 6:	WICHTIGE EL-DESTINATIONEN IM INTERNATIONALEN TOURISMUS (AUSWAHL)	71
TABELLE 7:	AKTEURE IM SYSTEM DRITTE-WELT-TOURISMUS	78
TABELLE 8:	AKTEURE UND INTERESSEN IN DER EZ	99
TABELLE 9:	KRITERIEN ZUR BEWERTUNG DER TOURISTISCHEN ATTRAKTIVITÄT VON NATURGEBIETEN	125
TABELLE 10:	VERTEILUNG VON REISEAUSGABEN BEI EINER PAUSCHALREISE	136
TABELLE 11:	VORLEISTUNGEN TOURISTISCHER BETRIEBE (AUSWAHL)	141
TABELLE 12:	AKTEURE UND INTERESSEN IM ÖKOTOURISMUS	158
TABELLE 13:	AUSWAHLKRITERIEN UND WICHTIGE MERKMALE DER FALLBEISPIELE	163
TABELLE 14:	CHARAKTERISTIKA TOURISTISCHER NACHFRAGESEGMENTE IN CALAKMUL	174
TABELLE 15:	DECKUNG VON ALLGEMEINEN MANAGEMENTKOSTEN DURCH EIGENE EINNAHMEN BEI PFB (IN BZ\$)	211
TABELLE 16:	VERHÄLTNISS ZWISCHEN TOURISTISCHEN EINNAHMEN UND AUSGABEN BEI PFB (IN BZ\$)	212
TABELLE 17:	ÖKOTOURISMUS AUS SICHT DES NATURSCHUTZES UND DER TOURISMUSWIRT- SCHAFT	254
TABELLE 18:	CHECKLISTE ZUR ENTWICKLUNG UND DURCHFÜHRUNG VON ÖKOTOURISMUS	274

Kartenverzeichnis

KARTE 1:	MEGADIVERSITY-LÄNDER DER IUCN	39
KARTE 2:	WICHTIGE ZIELGEBIETE DES NATURTOURISMUS (NUR EL)	127
KARTE 3:	LAGE DER FALLBEISPIELE	162
KARTE 4:	DAS BIOSPHÄRENRESERVAT CALAKMUL	166
KARTE 5:	MEERESSCHUTZGEBIETE BEI CANCÚN	190
KARTE 6:	RIO BRAVO CONSERVATION AND MANAGEMENT AREA	206
KARTE 7:	DIE DÖRFER DER TOLEDO ECOTOURISM ASSOCIATION IN SÜD-BELIZE	215

Abkürzungsverzeichnis

AIC	Amigos de Isla Contoy
AMA	Acuerdo México-Alemania
AMTAVE	Asociación Mexicana de Turismo de Aventura y Ecoturismo
ANC	Asociados Náuticos de Cancún
ANP	Areas Naturales Protegidas (Schutzgebiete)
ANSIM	Asociados Náuticos y Subacuáticos de Isla Mujeres
ATE	Arbeitskreis Trekking- und Expeditionstourismus
ATS	The Adventure Travel Society
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BR	Biosphärenreservat
BTB	Belize Tourist Board
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz
CI	Conservation International
CIM	Centrum für Internationale Migration
CMA	Conservation and Management Area
CP	Consejo de Planeación
CRAX	Consejo Regional Agrosilvopecuario y de Servicios de Xpujil
CRS	Computer-Reservierungssystem
CSD	Commission for Sustainable Development
CT(A)	Consejo Técnico (Asesor) (Schutzgebietsbeirat)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
ECTWT	Ecumenical Coalition on Third World Tourism
EL	Entwicklungsland/-länder
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GEF	Global Environment Facility
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IL	Industrieland/-länder
INAH	Instituto Nacional de Arqueología e Historia
INE	Instituto Nacional de Ecología
INI	Instituto Nacional Indigenista
IUCN	The World Conservation Union
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen

LISTRA	Livelihood Systems and Tropical Forest Areas
LRE	ländliche Regionalentwicklung
NaBu	Naturschutzbund
NP	Nationalpark
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation(en)
PFB	Programme for Belize
PMN	Parque Marino Nacional (Meeresnationalpark)
POA	Programa Operativo Anual (Jahresbetriebsplan)
PPP	Public-Private-Partnerships
PPY	Pronatura Península de Yucatán
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RBCMA	Rio Bravo Conservation and Management Area
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SHO	Selbsthilfeorganisation
TAA	Toledo Alcaldes Association
TEA	Toledo Ecotourism Association
TES	The Ecotourism Society
TMCC	Toledo Maya Cultural Council
TNC	The Nature Conservancy
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNEP/IE	United Nations Environment Programme / Industry & Environment
USAID	United States Agency for International Development
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WTO	World Tourism Organization
WTTC	World Travel & Tourism Council
WWF	World Wildlife Fund bzw. Worldwide Fund for Nature

A. Einleitung und Methodik

1. Hintergrund

Spätestens seit der Rio-Konferenz ist Naturschutz als weltweites Anliegen allgemein anerkannt. Mit der Unterzeichnung der **Biodiversitäts-Konvention** erfolgte auch eine formelle Anerkennung von Naturschutzbelangen durch die internationale Staatengemeinschaft sowie in der Folge die Bereitstellung von Mitteln zur Umsetzung der in der Konvention genannten Ziele. Doch trotz aller Bemühungen schreitet die Zerstörung von Natur und Umwelt¹ fast ungebrochen fort. Insbesondere die hinsichtlich ihrer Artenvielfalt so bedeutenden Tropenwälder sowie andere tropische und subtropische Ökosysteme fallen menschlichem Raubbau zum Opfer. In vielen Industrieländern (IL) geht es nur noch um die Rettung von Rest-Natur.

Guten Absichtserklärungen zum Trotz werden in der Politik ganz offensichtlich **andere Prioritäten** gesetzt, was u.a. an der geringen finanziellen und personellen Ausstattung von Naturschutzprogrammen deutlich wird. Mit punktuellen Aktivitäten (z.B. in Form von Schutzgebietsausweisungen) lassen sich naturzerstörende Entwicklungen aber nicht wirklich aufhalten, weder auf der globalen Ebene noch vor Ort. Hinzu kommt, dass Natur von der Wirtschaft im allgemeinen als "**Gut ohne Marktpreis**" angesehen wird (vgl. AGÖT 1995, S.19f.), d.h. aus rein marktwirtschaftlicher Sicht besteht kein Grund, sich naturverträglich und ressourcenschonend zu verhalten, sofern keine zusätzlichen Anreize oder Sanktionen bestehen.

Diese grundlegende Problematik des Naturschutzes stellt sich weltweit, besonders gravierend ist die Situation jedoch in **Entwicklungsländern** (EL), die gleichzeitig im Vergleich zu den IL eine sehr viel höhere Biodiversität aufzuweisen haben (BFN 1997). In EL ist i.a. nicht nur eine anders gelagerte politische Prioritätensetzung zu beobachten; darüber hinaus leiden die meisten EL-Regierungen unter oft extremer Mittelknappheit und der Ineffizienz staatlicher Strukturen. Zum Versagen des Marktes kommt hier also häufig noch **Staatsversagen** hinzu (ebd.), wodurch Steuerungsversuche (nicht nur im Bereich Naturschutz) stark erschwert werden. Neben umweltzerstörenden Wirtschaftsweisen sind hier im Naturschutz weitere Probleme, wie etwa das rasante Bevölkerungswachstum, zu lösen.

¹ Unter "Natur" werden im Folgenden zum einen Biodiversität oder Artenvielfalt, zum anderen naturnahe Landschaft(en) subsummiert. "Umwelt" wird als umfassenderer Begriff gebraucht. Er beinhaltet neben der belebten Natur auch die unbelebten Umweltgüter (siehe dazu weiter Kap. B.1.2).

Im internationalen Naturschutz versucht man, die skizzierten Probleme durch folgende Strategien besser in den Griff zu bekommen:

1. Unterstützung der EL im Rahmen der **Entwicklungszusammenarbeit** (EZ): Naturschutz ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil der bi- und multilateralen EZ geworden. Zu nennen ist beispielsweise die *Global Environmental Facility* der Weltbank. Ohne diese Hilfen wäre Naturschutz in den meisten EL derzeit kaum denkbar.
2. Einbeziehung der **Randzonen** in das Management von Schutzgebieten (Pufferzonen-Management) und **Partizipation** der lokalen Bevölkerung sowie anderer betroffener Nutzer: Dadurch sollen die Schutzgebiete stärker in die regionale Entwicklung integriert und die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen verbessert werden.
3. Förderung der **nachhaltigen Nutzung**² von Naturgütern: Mit dieser Strategie versucht man, Biodiversität und Naturlandschaften auch ökonomisch in Wert zu setzen. Das Prinzip der nachhaltigen Nutzung ist Bestandteil der Biodiversitäts-Konvention (Artikel 10) und zentraler Inhalt der Agenda 21. Dadurch soll, jenseits rein konservierender staatlicher Naturschutzpolitik, ein wirtschaftlicher Anreiz geschaffen werden, Natur langfristig zu erhalten (vgl. BMZ/GTZ 1996).

Der Ansatz der nachhaltigen Nutzung von Naturressourcen leitet über zum **Tourismus**: Neben anderen Nutzungsformen von Biodiversität, wie Land- und Forstwirtschaft oder pharmazeutische Prospektion, wird Tourismus als eine Möglichkeit nachhaltiger Natur- und Landschaftsnutzung angesehen (vgl. RINGWOOD et al. 1997). Tourismus hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem der dynamischsten und umsatzstärksten globalen Wirtschaftszweige entwickelt. Daran haben EL (einschl. Schwellenländer) mit etwa 25% des internationalen Reiseverkehrs und 24% der daraus resultierenden Brutto-Deviseneinnahmen einen nicht unerheblichen Anteil (vgl. STECK et al. 1998, S.27).

Reisen werden aus einer ganzen Reihe von Gründen unternommen. Dazu zählt neben geschäftlichen, sozialen und kulturellen Gründen auch das Erleben von Natur und Landschaft (vgl. Kap. B.2.1.1). Auch wenn sich letzteres immer noch zum größten Teil auf Badegewässer, Strände und sonniges Klima bezieht, so nimmt das touristische Interesse an Wildtieren, Pflanzen und Naturlandschaften nach Einschätzung fast aller Tourismusexperten doch weltweit zu. Die verschiedenen naturbezogenen Reiseformen werden allgemein unter dem Begriff **Naturtourismus** subsummiert. Für diesen stellt intakte Natur eine wertvolle Ressource dar. Auch in diesem Nachfragesegment sind viele EL wegen ihrer ökologischen und landschaftlichen Vielfalt wichtige Zielgebiete. Ent-

² Unter nachhaltiger Nutzung oder Entwicklung werden langfristig verträgliche, tragfähige Prozesse verstanden, und zwar in Bezug auf Natur und Umwelt (ökologische Nachhaltigkeit), Gesellschaft und Kultur (sozio-kulturelle Nachhaltigkeit) sowie wirtschaftliche Entwicklung (ökonomische Nachhaltigkeit).

sprechend hoch ist die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in den entsprechenden Ländern (vgl. AGÖT 1995).

Andererseits wird Tourismus - wie andere Nutzungsformen von Naturressourcen auch - mit der Zerstörung von Natur und Umwelt in Zusammenhang gebracht. Fehlende Planung und kurzfristige Gewinninteressen haben häufig mehr oder weniger gravierende **Umweltschäden** zur Folge, vor allem an touristisch intensiv genutzten Meeresküsten. Betroffen hiervon sind auch attraktive Naturgebiete mit z.T. hoher Biodiversität, wie beispielsweise Korallenriffe, Gebirgslandschaften oder viel besuchte Nationalparks (vgl. BFN 1997). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Schädigung des Erdklimas durch Flug- und Fernreisen.

Weltweite Kritik und das zunehmende Interesse der touristischen Kunden an einer intakten Umwelt haben jedoch auch im Tourismus zu einem Umdenken in Richtung Nachhaltigkeit geführt. Langfristig ist die Zerstörung des "touristischen Kapitals" Natur und Umwelt für die Branche auch wirtschaftlich von Nachteil, wie zurückgehende Übernachtungszahlen in manchen Zentren des traditionellen Massentourismus, beispielsweise am Mittelmeer, gezeigt haben.

Das Ziel eines **nachhaltigen Tourismus** (*sustainable tourism*) ist mittlerweile in zahlreichen nationalen Entwicklungsstrategien, Selbstverpflichtungen von Unternehmen und einigen internationalen Erklärungen (Beispiel: "Berliner Erklärung - Biologische Vielfalt und nachhaltiger Tourismus") deklariert worden. In der Biodiversitäts-Konvention, der Agenda 21 und der Klima-Rahmenkonvention wird Tourismus nur am Rande erwähnt, ist aber Gegenstand von Nachfolgekonferenzen der Vertragsstaaten gewesen (vgl. u.a. BFN 1997 und STECK et al. 1998). Alle genannten Leitlinien zeichnen sich allerdings durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Unverbindlichkeit aus.

Das Konzept des **Ökotourismus** ist vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen im Naturschutz und im Tourismus zu sehen. Es greift einerseits die neuen touristischen Nachfrageentwicklungen (Naturtourismus) auf und verknüpft diese mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit. Darüber hinaus wird auch eine direkte Verbindung zum Naturschutz und seiner Durchsetzungsproblematik hergestellt: Ökotourismus soll nicht nur umwelt- und sozialverträglich sein, sondern auch Ziele des Naturschutzes aktiv unterstützen.

2. Einordnung und Definition von Ökotourismus

Als weitgehend gesichert kann gelten, dass der deutsche Begriff "Ökotourismus" nicht originär, sondern eine Übersetzung des englischen und jetzt international gebräuchlichen Ursprungsbegriffes *ecotourism* ist. Dafür spricht vor allem, dass "Ökotourismus" im deutschen Sprachraum später auftauchte als *ecotourism* in den USA. Die Einordnung

und Definition des deutschen Begriffs ist daher sehr wesentlich in Anlehnung an die englische Ursprungsbezeichnung vorzunehmen (vgl. AGÖT 1995, S.31f.).

Die Herkunft des Wortes *ecotourism* ist nicht eindeutig geklärt. Weite Verbreitung erfuhr die dahinter stehende Idee mit der 1990 erschienenen Studie des World Wildlife Fund (WWF) "Ecotourism - The Potentials and Pitfalls" mit Fallbeispielen aus Lateinamerika und der Karibik (BOO 1990). Etwa zur selben Zeit entstand mit der Ecotourism Society (TES) die erste internationale Nicht-Regierungsorganisation (NRO), die ihre Aktivitäten ausschließlich auf Ökotourismus ausgerichtet hat. TES ging aus den international orientierten Organisationen der US-amerikanischen Naturschutzbewegung hervor. Das Konzept des Ökotourismus stammt also weitgehend aus dem Naturschutz und war von Anfang an stark auf EL und die EZ ausgerichtet (STRASDAS 1997).

Parallel dazu verbreitete sich *ecotourism* aber auch in den Medien und im touristischen Privatsektor, der mit diesem Schlagwort sehr häufig in irgendeiner Form naturbezogene Reiseangebote vermarktet. Dadurch tritt eine erhebliche Definitionsunschärfe ein: während im Naturschutz und in der Wissenschaft weitgehende Einigkeit darüber besteht, was unter "Ökotourismus" zu verstehen sei, wird der Begriff durch seinen inflationären Gebrauch in anderen Bereichen fast beliebig auslegbar. So wird in vielen Ländern Lateinamerikas ein einfacher "Ausflug ins Grüne" bereits als *ecoturismo* bezeichnet (ELLENBERG et al. 1997).

Für das weitere Vorgehen ist es daher geboten, den Begriff des Ökotourismus eindeutig zu definieren und von ähnlichen Begriffen, insbesondere von "Naturtourismus" und "nachhaltigem Tourismus", abzugrenzen. Die in der Wissenschaft verbreiteten Definitionen von "Ökotourismus" bzw. "Naturtourismus" treffen i.a. Aussagen zu folgenden Aspekten (vgl. AGÖT 1995, S.31f.):

1. Art der **Zielgebiete**: natürliche oder naturnahe Gebiete, häufig Schutzgebiete, die touristisch interessante natürliche Attraktionen aufweisen. Dies gilt sowohl für Öko- als auch für Naturtourismus, die dadurch von Tourismusformen abgegrenzt werden, die beispielsweise in Städten oder großen Feriencentren stattfinden.
2. Art der touristischen **Aktivitäten** und **Motive** (Nachfrage): Hier steht das Erleben von möglichst intakter, vielfältiger Natur im Mittelpunkt. Dieses kann je nach individuellen Präferenzen sehr unterschiedliche Formen annehmen und reicht von einfacher Naturbeobachtung über ökologische Studien bis hin zu Natursportarten und Freizeitjagd (vgl. Kap. C.1.1.2).

Mit der Nachfrage korrespondiert naturgemäß die Art des touristischen **Angebotes**. Neben den natürlichen Attraktionen besteht es aus Infrastruktur und Programmen,

die das Erleben von Natur ermöglichen (z.B. Wanderwege, Informationszentren, Lodges³, Naturführungen).

Auch in dieser Hinsicht sind Ökotourismus und Naturtourismus weitgehend deckungsgleich. Sie unterscheiden sich von anderen Tourismusformen, die zwar u.U. auch in Naturgebieten stattfinden, dabei aber Aktivitäten anbieten, die auf künstlichen oder modifizierten Natur-Attraktionen beruhen (Beispiele: touristisch "aufbereitete" Strände, Golfplätze, Skipisten).

3. Art der **Auswirkungen**: An dieser Stelle werden Ökotourismus und Naturtourismus meist unterschiedlich definiert. Während mit "Naturtourismus" im wesentlichen die o.g. touristischen Angebots- und Nachfrageformen beschrieben werden, treten bei "Ökotourismus" die ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der touristischen Aktivitäten in den Vordergrund. Ähnlich wie für den nachhaltigen Tourismus gefordert soll Ökotourismus verträglich sein und darüber hinaus sogar Verbesserungen für den Naturschutz (Finanzierung, Akzeptanz) und die lokale Bevölkerung (Benefits⁴) bewirken.

Die Art der Auswirkungen hängt wiederum eng mit der touristischen Nachfrage und dem Angebot zusammen. So ziehen einige Autoren bereits bei diesem Aspekt eine Trennlinie zwischen Ökotourismus und Naturtourismus. Danach wären als "Ökotourismus" nur solche Nachfrage- und Angebotsformen zu bezeichnen, die in Bezug auf Natur lernorientiert und nicht-konsumptiv sind sowie hohes Umweltbewusstsein voraussetzen oder zumindest fördern (ebd.).

Den genannten Ausführungen zur Definition von "Ökotourismus" und "Naturtourismus" wird im Rahmen dieser Arbeit weitgehend gefolgt. *Nicht* übernommen wird jedoch die enge Eingrenzung von Ökotourismus hinsichtlich der touristischen Aktivitäten und Einstellungen. Dadurch würden wichtige Nachfragesegmente (z.B. der Naturbesuch als zusätzliches Element einer ansonsten anders ausgerichteten Reise⁵) ausgeschlossen, die trotz eines eher oberflächlichen Interesses an Natur positive Auswirkungen im Sinne des Ökotourismus haben können. Zwar ist ein hoher Grad an Umweltbewusstsein und Naturinteresse aus Sicht des Naturschutzes von Vorteil und sollte daher auch angestrebt werden, doch lassen sich negative Auswirkungen auch durch entsprechendes Tourismus-Management und Besucherlenkungs-Maßnahmen vermeiden. Touristen und

³ Unter Lodges werden hier komfortable Unterkünfte mit einem hotelähnlichen Dienstleistungsangebot verstanden, bei denen Naturerleben im Zentrum des touristischen Interesses steht und sich auch in der architektonischen Gestaltung niederschlägt.

⁴ Als "Benefits" werden hier positive materielle (finanzielle, ökonomische) oder immaterielle (psychologische, soziale, kulturelle) Wirkungen oder Vorteile bezeichnet (vgl. STECK et al. 1998).

⁵ wird von BOO (1990) als *add-on nature tourism* bezeichnet

touristische Anbieter müssen jedoch grundsätzlich Verantwortungsbewusstsein in dieser Hinsicht zeigen.

"Ökotourismus" wird demnach folgendermaßen definiert:

Ökotourismus ist eine Form verantwortungsbewussten Reisens in naturnahe Gebiete, bei dem das Erleben von Natur im Mittelpunkt steht. Ökotourismus minimiert negative ökologische und sozio-kulturelle Auswirkungen, trägt zur Finanzierung von Schutzgebieten oder Naturschutzmaßnahmen bei und schafft Einkommensmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung. Indirekt soll Ökotourismus die Naturschutzakzeptanz relevanter gesellschaftlicher Akteure erhöhen.

Unter "Naturtourismus" wird demgegenüber einfach

eine Form des Reisens in naturnahe Gebiete, bei dem das Erleben von Natur im Mittelpunkt steht,

verstanden. Die Auswirkungen spielen bei dieser Definition keine Rolle und können sowohl positiv als auch negativ sein. "Naturtourismus" kann daher als Oberbegriff zu "Ökotourismus" aufgefasst werden (vgl. Abb. 1). Während "Ökotourismus" durch seine starke programmatische Komponente eher ein **Entwicklungskonzept** darstellt und erst an Hand seiner Auswirkungen als solcher identifizierbar ist, beschreibt "Naturtourismus" konkrete touristische Nachfragesegmente und Angebotsformen.

Ökotourismus wird manchmal auch im Zusammenhang mit **Abenteuertourismus** genannt. Dieser Begriff ist im deutschen Sprachraum weiter verbreitet als "Naturtourismus" und umfasst Aktivitäten wie Trekking, Bergsteigen, Kanufahren oder Tauchen, die häufig in naturnahen Landschaften stattfinden und auch als Natursportarten bezeichnet werden. Obwohl hier oft die körperliche Aktivität im Vordergrund steht, spielt auch Naturerleben eine mehr oder weniger wichtige Rolle (vgl. Kap. C.1.1.2). "Abenteuertourismus" wird daher im folgenden als eine eigenständige Reiseform aufgefasst, die sich allerdings in weiten Bereichen mit Naturtourismus überschneidet und bei entsprechenden Auswirkungen auch "Ökotourismus" sein kann (siehe Abb. 1).

Erwähnt sei noch die Einordnung von Öko-/Naturtourismus im Verhältnis zum **Bade-** oder **Strandtourismus**. Dieser nimmt zwar auch Naturressourcen (Gewässer, Strände, sonniges Klima) in Anspruch, doch müssen letztere nicht unbedingt in einem naturnahen Zustand sein. Strandtourismus verbindet sich im Gegenteil sogar häufig mit einer badegerechten Modifikation und Ausstattung der ursprünglichen Küsten- oder Uferlandschaften (z.B. Umwandlung von Feuchtgebieten, Sandaufschüttungen). Außerdem kommen i.a. noch weitere touristische Angebote (Unterhaltung, Sport, Shopping usw.) hinzu, so dass hier - auch angesichts der völlig anders gelagerten Nachfrage - nicht von

naturbezogenem Tourismus gesprochen werden kann. Eine Ausnahme stellen solche Gewässer dar, die bewusst in einem naturnahen Zustand belassen werden und von Touristen gerade wegen dieser Qualität aufgesucht werden. Daneben kann sich Natur-/Ökotourismus auch als *zusätzliche* Aktivität (z.B. Schnorcheln in Korallenriffen, Ausflüge in Naturschutzgebiete) mit konventionellem Strandtourismus verbinden.

Hinsichtlich seiner programmatischen Komponente besteht manchmal Unklarheit, wie Ökotourismus im Verhältnis zum **nachhaltigen Tourismus** einzuordnen ist. In Anlehnung an die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung wird nachhaltiger Tourismus folgendermaßen definiert:

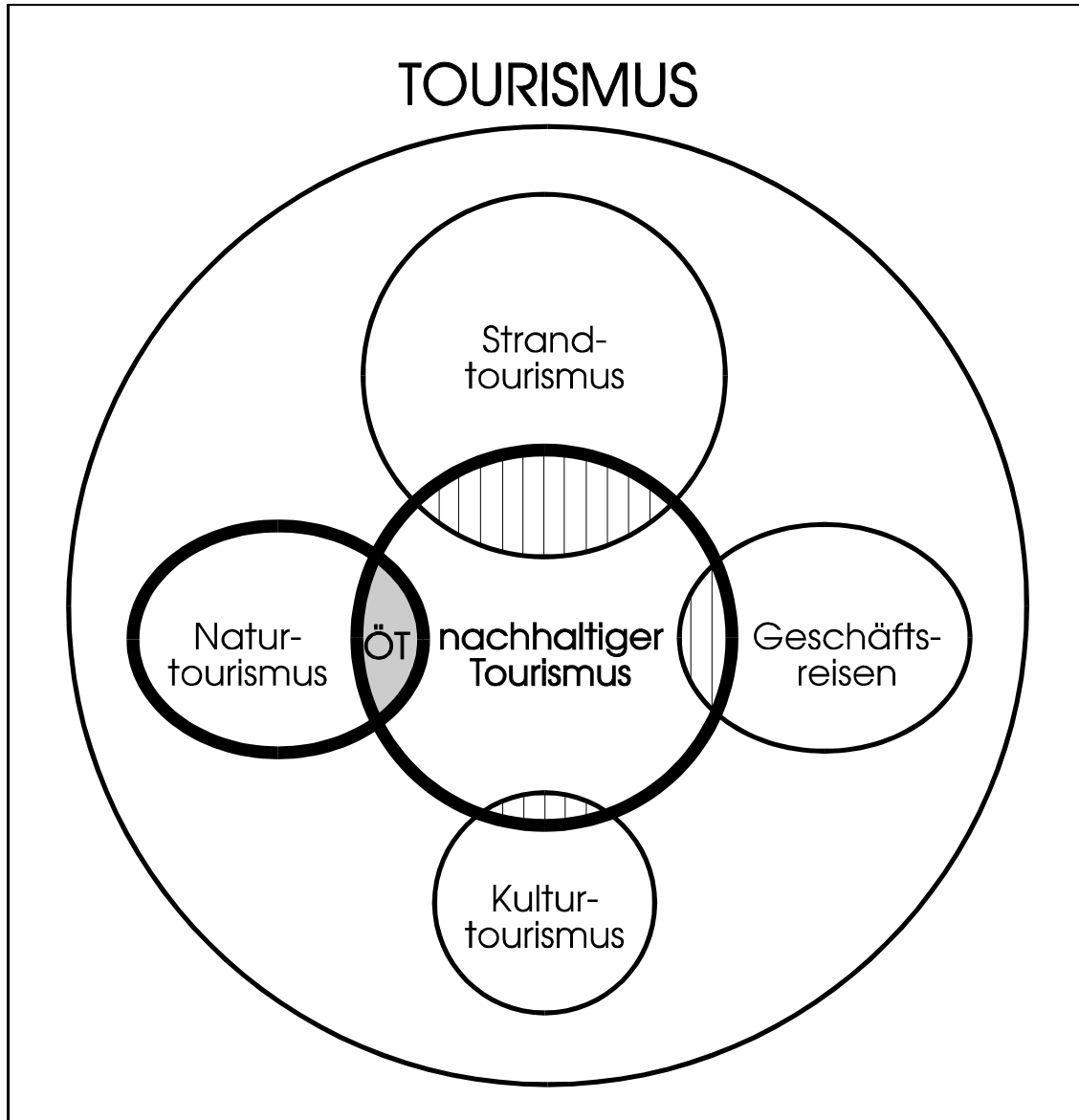
"Nachhaltiger Tourismus muss soziale, kulturelle, ökologische und wirtschaftliche Verträglichkeitskriterien erfüllen. Nachhaltiger Tourismus ist langfristig, d.h. in Bezug auf heutige wie auf zukünftige Generationen, ethisch und sozial gerecht und kulturell angepasst, ökologisch tragfähig sowie wirtschaftlich sinnvoll und ergiebig."

Quelle: Forum Umwelt und Entwicklung, zit. in: STECK et al. 1998

Während sich der Anspruch des nachhaltigen Tourismus auf *alle* Tourismusformen bezieht, bezeichnet "Ökotourismus" wie oben definiert ausschließlich naturbezogene Tourismusarten. Ökotourismus ist also weniger umfassend und deckt nur eine Nische im Welttourismus ab. Grob gesagt kann man Ökotourismus als Schnittmenge zwischen nachhaltigem Tourismus und Naturtourismus auffassen (siehe Abb. 1).

Diese Unterscheidung ist insofern bedeutsam, als sich in der Realität die Diskussion um Nachhaltigkeit im Tourismus häufig mit der Ökotourismus-Diskussion vermischt. Das Konzept des Ökotourismus ist aber nicht geeignet, konventionellen Massentourismus nachhaltig zu gestalten, da es sich nur auf Teilbereiche bezieht. So finden sich beispielsweise keine Hinweise auf den umwelt- und ressourcenschonenden Betrieb großer Hotelkomplexe. Auch werden die klimaschädigenden Wirkungen von Flugreisen nicht problematisiert (vgl. u.a. WOLTERS 1998). Im Rahmen von Ökotourismus entwickelte Lösungsansätze können bestenfalls eine gewisse Vorbildfunktion für andere Tourismusformen einnehmen.

Abbildung 1: Ökotourismus im Vergleich zu anderen Tourismusformen und Begriffen



Quelle: eigener Entwurf

In Bezug auf Naturschutz gehen die Ziele des Ökotourismus jedoch teilweise noch über die Anforderungen des nachhaltigen Tourismus hinaus, indem nicht nur ökologische und soziale Verträglichkeit, sondern darüber hinaus ausgesprochen *positive* Effekte erzielt werden sollen, die ohne die Entwicklung von Tourismus kaum eintreten würden.

Im einzelnen lassen sich aus der o.g. Definition von Ökotourismus auf der **program-matischen Ebene** (erwünschte Auswirkungen) folgende **Oberziele** und **Teilziele** unterscheiden:

1. Oberziel: Verträglichkeit

1. Teilziel: **ökologische Verträglichkeit**

2. Teilziel: **sozio-kulturelle Verträglichkeit**

Dies ist eine Grundvoraussetzung aller nachhaltigen Tourismusformen und erfordert die **Minimierung** von Eingriffen sowie die **Partizipation** der betroffenen Bevölkerung an wichtigen Management-Entscheidungen.

2. Oberziel: Sozio-ökonomischer Nutzen

1. Teilziel: **Rentabilität**

Die betriebs- oder zumindest volkswirtschaftliche Rentabilität von Ökotourismus ist eine Grundvoraussetzung, um daraus überhaupt weitergehenden ökonomischen Nutzen erzielen zu können. Andernfalls besteht bei Privatunternehmen kein Investitionsinteresse bzw. es ist keine wirtschaftliche Nachhaltigkeit gegeben.⁶

2. Teilziel: **Finanzierung von Naturschutzvorhaben oder Schutzgebieten**

Hierbei handelt es sich um direkte **monetäre** Effekte unter Ausnutzung von Marktmechanismen, indem von den Nutzern für die Bereitstellung der touristischen Ressource "Natur" (einschl. notwendiger Besucherinfrastruktur) ein bestimmter Betrag gezahlt wird. Hier liegt das Interesse des Naturschutzes in der **Maximierung** des wirtschaftlichen Nutzens.

3. Teilziel: **Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung**

Auch dieses Ziel ist überwiegend ein **ökonomisches**, daneben aber auch ein **soziales**, denn die Einkommensmöglichkeiten sollen möglichst gleichmäßig verteilt sein. Aus den wirtschaftlichen Effekten können sich indirekt weitere immaterielle Benefits (z.B. Stärkung marginalisierter Kulturen) ergeben. Aus Sicht des Naturschutzes sind zwei Typen von Motiven für diese Zielsetzung zu unterscheiden:

⁶ Dieses eigentlich selbstverständliche Kriterium wird oft "vergessen", weil es nicht ökotourismus-spezifisch ist und weil Ökotourismus-Projekte häufig subventioniert werden (siehe Kap. C.3.3.1).

a) **ethisch-soziale** Motive

Unabhängig von den Interessen des Naturschutzes soll die wirtschaftlich meist benachteiligte Bevölkerung im Umfeld von Naturgebieten vom Ökotourismus profitieren oder zumindest für eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten entschädigt werden.

b) **strategische** Motive

Autoritärer, rein konservierender Naturschutz lässt sich selten gegen die vitalen Interessen der lokalen Bevölkerung durchsetzen. Die Schaffung von alternativen Einkommensmöglichkeiten nützt über eine (erhoffte) erhöhte Akzeptanz daher indirekt auch dem Naturschutz (siehe 3. Oberziel).

Das Interesse des Naturschutzes liegt hier in beiden Fällen ebenfalls in der **Maximierung** des wirtschaftlichen Nutzens, darüber hinaus aber auch in einer möglichst großen **Breitenwirksamkeit**.

3. Oberziel: Naturschutzakzeptanz

Die Erhöhung der Naturschutzakzeptanz ist für den Naturschutz neben der direkten Unterstützung durch Finanzierung ein zentraler Aspekt von Ökotourismus. Naturschutzakzeptanz sollte sich letztendlich im konkreten Nutzungsverhalten niederschlagen. Dies kann auf der Basis von **ökonomischem** Nutzen durch Ökotourismus, von erhöhtem **Umweltbewusstsein** und von relevanten **politischen** Entscheidungen geschehen.

Relevante Zielgruppen sind, neben der lokalen Bevölkerung, Naturtouristen und touristische Anbieter sowie wirtschaftlich und/oder politisch mächtige Akteure, deren Verhalten für den Naturschutz von Belang ist (vgl. Kap. B.1.3).

3. Problemstellung, Untersuchungsschwerpunkte und erwartete Ergebnisse

Aus den vorherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, dass Ökotourismus ein sehr anspruchsvolles Konzept ist. Wurde seitens des Naturschutzes an die touristische Nutzung von Natur und Landschaft bisher lediglich der Anspruch ökologischer Verträglichkeit gestellt, so wird vom Ökotourismus erwartet, dass er darüber hinaus auch noch wirtschaftliche, soziale und politische Ziele erfüllt.

Es ist kaum zu erwarten, dass ein solch komplexes Konzept mit einer Vielzahl zu beteiligender Akteure ohne Weiteres umsetzbar ist. In jedem Fall ist ein hoher Steuerungs- und Verhandlungsaufwand erforderlich. Diese Einschätzung wird von zahlreichen Autoren bestätigt, die weltweit Öko- bzw. Naturtourismus-Projekte untersucht haben (am umfassendsten: AGÖT 1995, BRANDON 1996, TES 1998a, HONEY 1999). Neben

vereinzelt "Erfolgsmeldungen" überwiegen dabei skeptische Bewertungen hinsichtlich der konkreten Umsetzung von Ökotourismus.

Fasst man die Ergebnisse der verschiedenen Studien zusammen, so lassen sich derzeit im Öko-/Naturtourismus zwei **dominierende Entwicklungstypen** unterscheiden⁷:

Typ A: touristisch hochattraktive, relativ leicht zugängliche Gebiete, in denen sich **expansiver Naturtourismus** von selbst und weitgehend ungesteuert entwickelt (Beispiele: Serengeti, Himalaya, Galápagos). Die Dynamik der Entwicklung wird von privaten Unternehmen bestimmt. Es werden hohe Umsätze getätigt, die aber nur in geringem Umfang den Schutzgebieten oder der lokalen Bevölkerung zugutekommen. Touristisch bedingte Umweltschäden sind zu beobachten.

Typ B: weniger attraktive oder schwerer zugängliche Gebiete, in denen es überwiegend **kleinere Tourismusvorhaben** lokaler Betreiber gibt, die oft von Naturschutz- oder Entwicklungsorganisationen gefördert werden oder sogar initiiert wurden. Die touristische Entwicklung ist zwar weitgehend unter Kontrolle, entfaltet aber auf Grund geringer Umsätze kaum Finanzierungs- oder Einkommenseffekte. Negative Umweltauswirkungen sind kaum vorhanden.

Beide Entwicklungstypen sind in Bezug auf die Ziele von Ökotourismus **defizitär**, allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Bei Typ A sind zwar die beteiligten Unternehmen rein betriebswirtschaftlich gesehen meist erfolgreich, doch werden die Auswirkungen-Kriterien von Ökotourismus (Verträglichkeit, Unterstützung des Naturschutzes und der lokalen Bevölkerung, Naturschutzakzeptanz) nicht erfüllt. Bei Typ B sind die Kriterien von Ökotourismus, insbesondere Umwelt- und Sozialverträglichkeit, auf den ersten Blick eher erfüllt, da die Entwicklung gesteuert und partizipativ abläuft. Doch leiden diese Projekte oft an ihrer geringen bis fehlenden Rentabilität. Positive Effekte bleiben daher so unbedeutend, dass weder die Position des Naturschutzes gestärkt noch die wirtschaftliche Situation der lokalen Bevölkerung in nennenswertem Maße verbessert wird (siehe Tab. 1).

Weiterhin fällt auf, dass die vom Naturtourismus verursachten **Umweltbeeinträchtigungen** nur bei Typ A durch ungesteuertes hohes Besucheraufkommen eine kritische Rolle spielen. In weniger attraktiven Gebieten (Typ B) sind sie höchstens punktuell vorhanden und auch in Zukunft kaum zu erwarten, da diese Gebiete für (naturbezogenen) Massentourismus nur ausnahmsweise interessant genug sind. Dies gilt übrigens

⁷ Ausnahmen bestätigen die Regel. Auf diese Fälle wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlich hingewiesen. An dieser Stelle geht es darum, die Ausgangsproblematik möglichst deutlich darzustellen.

auch für die meisten Tropenwälder, einem Hauptbetätigungsfeld des internationalen Naturschutzes und der EZ. In Abwägung mit anderen Nutzungsalternativen ist außerdem zu beachten, dass diese in nicht-nachhaltiger Form häufig sehr viel schwerwiegendere Umweltauswirkungen haben. Beispiele sind systematische Wilderei, Kahlschlag und Umwandlung von Wäldern in Agrarflächen, Verschmutzung und Überfischung von Gewässern usw. (vgl. u.a. HEIN 1997b, STRASDAS/BEHRENS-EGGE 1997, HONEY 1999, WWF 1999, CESAR o.D.).

Tabelle 1: Merkmale und Auswirkungen vorherrschender Entwicklungstypen im Öko-/Naturtourismus

	Typ A (expansiver Naturtourismus)	Typ B (touristische Kleinprojekte)
MERKMALE		
Attraktivität/Zugänglichkeit des Gebietes	hoch	mäßig/gering
Landschaftstypen⁸	Meeresküsten, Binnengewässer, Gebirge, offene Landschaften mit hohem Tierbestand	Waldgebiete, regenreiche Klimazonen
Entwicklungsimpuls, Finanzierung	Privatinitiative (nach staatlicher Grund-Erschließung)	EZ-Förderung
dominierende Akteure	(nationale/ausländische) Tourismusunternehmen	Naturschutz-/EZ-Organisationen, lokale Betreiber
Umsätze/Rentabilität	hoch	gering bis unrentabel
Steuerung	nicht/kaum vorhanden	vorhanden
AUSWIRKUNGEN		
Umweltauswirkungen	teilweise erheblich	geringfügig
Sozialverträglichkeit	eher gering	hoch (Partizipation)
Finanzierung von Naturschutz	gering	gering
Schaffung lokaler Einkommen	gering oder nicht breitenwirksam	gering
Schaffung von Naturschutz-Akzeptanz	gering	gering

⁸ zur genaueren Bewertung der touristischen Attraktivität von Naturgebieten siehe Tab. 9

Damit soll der ökologische Aspekt von Ökotourismus keinesfalls heruntergespielt werden. Wie das Fallbeispiel der Meeresschutzgebiete bei Cancún (Kap. D.2) zeigen wird, muss die Minimierung der touristischen Umweltauswirkungen ein integraler Bestandteil des Managements von Schutzgebieten sein. Zu diesem Thema liegen aber bereits zahlreiche Untersuchungen vor (u.a. SCHEMEL/ERBGUTH 1992, AGÖT 1995, CEBALLOS-LASCURAIN 1996a, BFN 1997, ROE et al. 1997). Dementsprechend stehen bekannte und erprobte Steuerungsinstrumente (wie Besucherlenkung, UVP) zur Verfügung, die eingesetzt werden können, solange der politische Wille und die personellen Kapazitäten der Schutzgebietsverwaltungen dazu vorhanden sind.⁹

Dagegen erweist sich die zufriedenstellende Ausnutzung des **ökonomischen Potenzials** von Ökotourismus im Sinne des Naturschutzes bei beiden Entwicklungstypen als viel schwieriger. Während im ersten Fall die Einnahmen aus dem Tourismus, vereinfacht gesagt, "nur" noch umverteilt werden müssen, besteht die Hauptaufgabe bei touristisch weniger entwickelten Naturgebieten darin, überhaupt erst ein Umsatzvolumen zu schaffen, mit dem Naturschutzmaßnahmen in nennenswertem Umfang unterstützt werden können. Generell bereitet dabei die breitenwirksame Partizipation der lokalen Bevölkerung am Tourismus noch mehr Probleme als die direkte Finanzierung von Schutzgebieten (vgl. u.a. BRANDON 1996).

Diesem Umstand ist in der bisherigen Forschung eher am Rande Rechnung getragen worden. Gleichzeitig ist die Verknüpfung (markt)wirtschaftlicher Mechanismen mit Naturschutzziele die eigentlich charakteristische, innovative und "spannende" Komponente des Ökotourismus-Konzeptes und der nachhaltigen Nutzung von Biodiversität überhaupt. Dementsprechend werden in der vorliegenden Arbeit folgende **Untersuchungsschwerpunkte** gesetzt:

- Die Analyse konzentriert sich inhaltlich auf die **Oberziele "Sozio-ökonomischer Nutzen"** und **"Naturschutzakzeptanz"** des Ökotourismus, ohne dabei jedoch den Aspekt "Verträglichkeit" gänzlich auszublenden.
- Die Analyse ist anwendungsbezogen, d.h. es geht um die **lokale Implementation**: Welche sind die erfolgsfördernden bzw. -hemmenden Faktoren bei der Umsetzung des Ökotourismus-Konzeptes?
- Geografisch gesehen geht es dabei um **Entwicklungsländer** und die spezifische Problematik von **Schutzgebieten** in diesen Ländern. In diesem Zusammenhang spielt die Entwicklungszusammenarbeit als unterstützende Instanz eine zentrale Rolle.

⁹ Ob dies der Fall ist oder nicht, ist wiederum von der ökonomischen und politischen Inwertsetzung von Schutzgebieten abhängig (siehe Kap. B.1.3).

- Der **Blickwinkel** ist primär der des **Naturschutzes**, nicht der Tourismuswirtschaft. Angesprochen sind Organisationen, die sich mit **nachhaltigem Tourismus-Management** im Bereich von Schutzgebieten befassen (Schutzgebiets-Verwaltungen, NRO des Naturschutzes und der ländlichen Entwicklung, Tourismusorganisationen, Selbsthilfe-Organisationen der lokalen Bevölkerung).

Die zentrale Untersuchungsfrage der Arbeit lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Wie lassen sich die sozio-ökonomischen Ziele des Ökotourismus zur Unterstützung des Naturschutzes in die Praxis des Schutzgebiets-Managements in Entwicklungsländern umsetzen?

Ziel der Arbeit ist es, basierend auf den Untersuchungsergebnissen und mit den o.g. Eingrenzungen, umsetzungsorientierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu folgenden Aspekten des Ökotourismus zu erarbeiten:

- **Strategien zur angemessenen (Mit-) Finanzierung von Schutzgebieten durch Ökotourismus,**
- **sozio-ökonomisch nachhaltige und gleichzeitig partizipative Strategien zur Schaffung tourismusbezogener Einkommen für die Anrainerbevölkerung,**
- **Strategien zur Verknüpfung ökonomischen Nutzens aus Ökotourismus mit einer erhöhten Naturschutzakzeptanz.**

4. Wissenschaftliche Einordnung der Untersuchungsfrage und methodisches Vorgehen

Wie oben dargelegt, ist Ökotourismus in Abgrenzung zum Naturtourismus eher als Programmik denn als eine hinsichtlich ihrer Angebots- und Nachfragestrukturen exakt abgrenzbare Tourismusform anzusehen. Es handelt sich also zunächst einmal um ein **politisches Konzept**, mit dem man hofft, bestimmte gesellschaftliche Ziele vor allem in *anderen* Bereichen als dem Tourismus selbst (Naturschutz, ländliche Regionalentwicklung) zu erreichen. Ökotourismus wird heute von vielen Naturschutz- (WWF, IUCN, Conservation International, The Nature Conservancy) und EZ-Organisationen (BMZ, GTZ, USAID) propagiert (vgl. u.a. AGÖT 1995, CEBALLOS-LASCURAIN 1996a, RAUSCHELBACH 1998, STECK et al. 1998, HONEY 1999, WWF 1999).

In dieser Hinsicht kann Ökotourismus als ein **Instrument der internationalen Naturschutzpolitik** und - aufgrund deren enger Verflechtung mit der EZ - auch der **Entwicklungspolitik** bezeichnet werden. Diese Auffassung spiegelt sich beispielsweise in

den Titeln einiger zentraler Publikationen der deutschen EZ zu diesem Thema wider.¹⁰ Der Begriff "Instrument" ist in diesem Zusammenhang allerdings etwas irreführend, da es sich nicht um ein ordnungspolitisches oder planerisches Instrument handelt; vielmehr geht es darum, sich die ökonomischen Potenziale eines Teilbereiches der Tourismuswirtschaft, nämlich des Naturtourismus, zunutze zu machen.

Als Bestandteil nachhaltiger Tourismuskonzepte hat Ökotourismus auch Eingang in die **internationale Tourismuspolitik** gefunden. Neben staatenübergreifenden Erklärungen wie der *Charter for Sustainable Tourism* (Lanzarote, 1995) finden sich entsprechende Erklärungen internationaler Tourismusorganisationen, wie etwa die *Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry* (1995) der World Tourism Organization (WTO) und des World Travel & Tourism Council (WTTC), in denen Ökotourismus erwähnt wird, insgesamt aber eher eine Randerscheinung bleibt.

Die Analyse des Weges von der Formulierung des Ökotourismus-Konzeptes bis hin zu seiner Implementierung (oder Nicht-Implementierung) vor Ort ist der zentrale Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Dieser Prozess hat zum einen eine **tourismusfachliche Komponente**, die Angebotsgestaltung, Marketing und betriebliches Management sowie übergeordnetes Tourismus-Management umfasst und in erster Linie von den touristischen Anbietern getragen wird. Dieser Aspekt von Ökotourismus wird in Kap. B.2.1 wieder aufgegriffen.

In seiner programmatischen Ausrichtung (Erzielung bestimmter Wirkungen) kann die Implementierung von Ökotourismus als **politischer Prozess** verstanden werden, der die Steuerung komplexer gesellschaftlicher Vorgänge beinhaltet. Inwieweit sich die Zielsetzungen des ursprünglichen Konzeptes noch in der Umsetzung wiederfinden, ist abhängig von einer Reihe Einflussfaktoren, die wie "zwischen geschaltete Filter" zwischen Konzept und Implementierung wirken:

- unterschiedliche **Konkretisierungsgrade** und **Modifikationen** im politischen Prozess,
- **räumliche** Ebenen (von der internationalen bis zur lokalen Ebene reichend),
- Interessen und Einfluss der beteiligten **Akteure** und **Adressaten**,
- physische, wirtschaftliche, sozio-kulturelle, politische **Strukturen** und **Rahmenbedingungen**.

¹⁰ AGÖT 1995: "Ökotourismus als Instrument des Naturschutzes?"; RAUSCHELBACH 1998: "(Öko-) Tourismus als Instrument für eine nachhaltige Entwicklung?"

Zur Analyse dieser komplexen Problematik wird im wesentlichen auf folgende Modelle bzw. Theorien zurückgegriffen:

1. **das Policy-Zyklus-Modell,**
2. **handlungstheoretische Ansätze in Bezug auf das Verhalten von Akteuren,**
3. **die System-Theorie in Bezug auf das Funktionieren gesellschaftlicher Systeme.**

4.1 Das Policy-Zyklus-Modell

Politik, auch Naturschutz- oder Entwicklungspolitik, läuft in Prozessen ab, bei denen bestimmte Schritte aufeinander folgen. Dieser Sachverhalt wurde von einigen Autoren mit dem Policy-Zyklus-Modell beschrieben. Idealtypisch folgen dabei fünf Schritte aufeinander:

1. **Input** = gesellschaftliche Forderungen, die an die Politik herangetragen werden;
2. **Output** = Umsetzung der Forderungen in politische Ziele, Leitbilder, Rahmengesetze, Programme mit relativ geringem Konkretisierungs- und/oder Verbindlichkeitsgrad;
3. **Outcome** = Implementation der Politik in Form verbindlicher Gesetze, der Allokation von Finanzmitteln, des Einsatzes von Personal sowie der Schaffung und des Einsatzes von Instrumenten;
4. **Impacts** = Wirkungen der Politik auf Verhalten, Wirtschaftsweisen, Einstellungen, Kenntnisse etc. der Adressaten;
5. **Evaluation und Rückkopplung** = Vergleich der Impacts mit den im Input/Output formulierten Zielen; bei Auseinanderklaffen Reformulierung des Output und/oder Modifikation des Outcome.

(FAHRENHORST 1995, S.43; HEILAND 1999, S.123; jeweils basierend auf Windhoff-Heritier 1987).

FAHRENHORST (1995) hat dieses Modell auf die internationale Naturschutzpolitik übertragen. Zu diesem Zweck wurde eine **räumliche Dimension** hinzugefügt, um zu berücksichtigen, dass globale Naturschutzziele zwar international formuliert, aber auf der nationalen und vor allem der lokalen Ebene umgesetzt werden. So entstehen innerhalb des übergreifenden globalen Policy-Zyklus auf jeder Ebene ähnlich strukturierte Teil-Zyklen. Dabei geht FAHRENHORST im Zusammenhang mit EL davon aus, dass auf der nationalen und der lokalen Ebene so gut wie keine eigenen Inputs entstehen, sondern dass diese im wesentlichen als Impacts der jeweils höheren Ebene nach unten weitergegeben werden (*top-down-Ansatz*; siehe Abb. 2.). Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, wird an anderer Stelle diskutiert, grundsätzlich wird diese Annahme jedoch nicht in Frage gestellt (siehe dazu Kap. B.1.3).

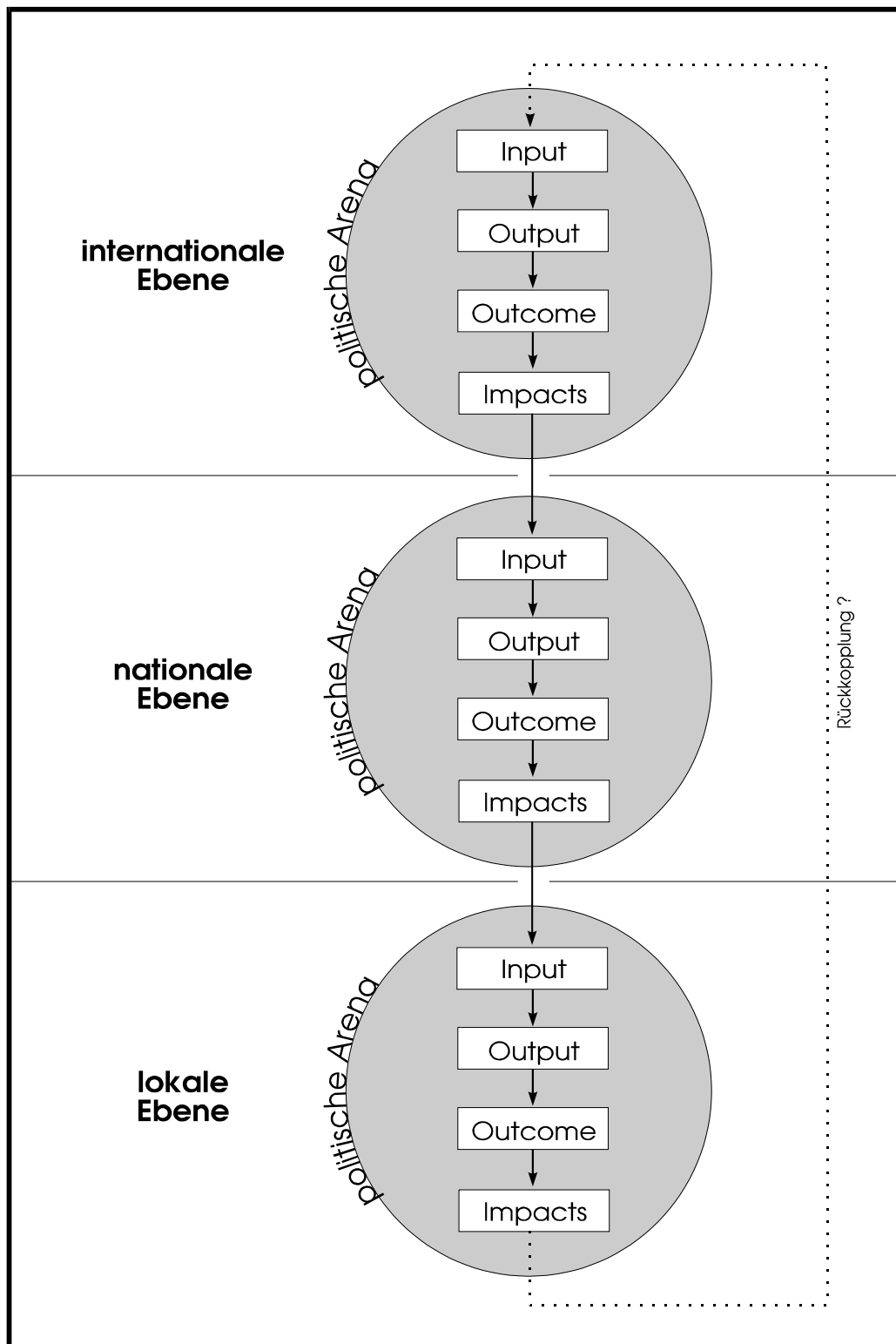
Dieses Modell lässt sich prinzipiell auch auf die Umsetzung von Ökotourismus anwenden. Dabei ist das Ökotourismus-Konzept als Input (als allgemeine Idee) und teilweise auch als Output (als Leitbild internationaler Politik bzw. Organisationen) auf internationaler Ebene anzusehen. Die lokale Umsetzung erscheint als Impact auf der lokalen Ebene (siehe Kap. C.4). Das Modell macht deutlich, wie viele Stufen vom eher allgemeinen politischen Konzept bis zur konkreten Implementierung auf den verschiedenen räumlichen Ebenen durchlaufen werden müssen, und dass es hierbei fast zwangsläufig zu Abweichungen, unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen usw. kommt.

Das Policy-Zyklus-Modell an sich bietet jedoch keine Erklärung dafür an, *wieso* solche Abweichungen auftreten. Gerade in der Naturschutzpolitik kommt es häufig zu ausgesprochenen **Brüchen** zwischen den einzelnen Schritten (vgl. Kap. A.1 und A.3). Diese Unstimmigkeiten können folgendermaßen begründet werden:

1. Politik ist kein linearer Prozess, der nur durch die staatlichen Akteure bestimmt wird, sondern vielmehr ein "ungesteuerter soziopolitischer Prozess", der über den bloßen Input hinaus (also auch auf der Output- und Outcome-Stufe) ebenso durch **nicht-staatliche Akteure**, insbesondere durch die Adressaten der Politik, und deren Interessen beeinflusst wird. Das Handlungsfeld, in dem Politikformulierung und -beeinflussung stattfindet, wird als **politische Arena** bezeichnet (HEILAND 1999, S.124).¹¹ Vor dem Hintergrund von häufigem Staatsversagen in EL kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu. Eine zunehmende "Entmachtung" des Staates durch die Globalisierung der Wirtschaft ist aber auch in IL zu beobachten (vgl. FÜRST 1999).
2. Hinzu kommt, dass die **staatlichen Akteure** selbst nicht einheitlich agieren, sondern teilweise **entgegengesetzte Interessen** vertreten (ebd.). Dadurch kommen teilweise schon zwischen politischem Output und Outcome auf derselben räumlichen Ebene Brüche zustande. Dies ist umso mehr der Fall, je mehr räumliche Ebenen von der derselben Politik abgedeckt werden sollen.
3. Schließlich besteht meist kein einfacher kausaler Zusammenhang zwischen Output und Impacts, da die Objekte der Steuerung i.a. keine einzelnen Akteure, sondern **komplexe gesellschaftliche Systeme** sind. Es kann daher nicht nur zu unbefriedigenden, sondern auch zu **nicht beabsichtigten Impacts** kommen. Auch diese Problematik wird durch die Existenz mehrerer räumlicher Ebenen verschärft.

¹¹ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Impacts letztendlich außerhalb der politischen Arena liegen und sich auf das Verhalten der gesellschaftlichen Akteure in nicht-politischen Bereichen beziehen.

Abbildung 2: Das Modell globaler dreistufiger Policy-Zyklen



Quelle: FAHRENHORST 1995, S.43; modifiziert

Mit dem verschiedene Ebenen übergreifenden Modell der Policy-Zyklen lässt sich der zunehmende Konkretisierungsgrad von Ökotourismus von der Idee bis zur Umsetzung über verschiedene räumliche Ebenen hinweg in adäquater Weise beschreiben. Die vielfältigen Wirkungszusammenhänge zwischen politischen Entscheidungen und der Umsetzung politischer Programme auf der einen und dem Agieren von Akteuren und dem Einfluss gesellschaftlicher Systeme auf der anderen Seite erfordern jedoch eine Erweiterung des Policy-Zyklus-Modells. Zu diesem Zweck wird im folgenden auf handlungstheoretische und systemtheoretische Ansätze zurückgegriffen.

4.2 Zum Verhalten von Akteuren und Systemen: Handlungstheoretische und systemtheoretische Ansätze

Diese Thematik wurde von HEILAND (1999) in sehr umfassender Weise auf den Naturschutz als Teil des politischen Systems und in Wechselwirkung mit anderen gesellschaftlichen Akteuren und Systemen angewendet. Seine Aussagen lassen sich weitgehend auch auf Ökotourismus in seiner Eigenschaft als politisches Ziel übertragen.

Politikinhalt werden zunächst einmal von **Akteuren** formuliert und implementiert. Hier ist zu fragen, welche Akteure überhaupt in welcher Eigenschaft an politischen Prozessen beteiligt sind. Zu unterscheiden ist zwischen:

- **Politik tragenden Akteuren (Steuerungssubjekte):** vor allem staatliche Akteure (Regierungen, Verwaltungen, Parlamente) und politische Parteien als vermittelnde Akteure zwischen Staat und Gesellschaft (HEILAND 1999, S.129f.); daneben aber auch nicht-staatliche Akteure (NRO), die in zunehmendem Maße (besonders in EL) eigentlich staatliche Aufgaben übernehmen;
- **Politik beeinflussenden Akteuren:** gesellschaftliche Akteure innerhalb der politischen Arena, die meist in Form von **Interessenverbänden** organisiert sind (seltener einzelne Unternehmen oder Individuen) sowie **Ressorts** in Regierungen und Verwaltungen, die zwar nicht für eine bestimmte Sektorpolitik zuständig sind, deren Interessen davon aber tangiert werden. Weiterhin sind hier die **Bevölkerung** und die **Öffentlichkeit** zu nennen, die zwar nicht als Akteure i.e.S. anzusehen sind, in Form von sozialen Bewegungen, bei Wahlen und durch die öffentliche Meinung aber ebenfalls Einfluss ausüben können (ebd., S.133f.).
- **Adressaten von Politik (Steuerungsobjekte):** Politikinhalt sollen sich letztlich im Handeln gesellschaftlicher Akteure niederschlagen (z.B. ressourcenschonende Wirtschaftsweisen). Dieses Ziel lässt sich aber nicht immer direkt erreichen, deshalb werden in der Politik oft instrumentelle Ziele (ebd., S.122; z.B. Umweltkenntnisse, -bewusstsein) zwischengeschaltet, deren Adressaten auch staatliche Akteure (andere Ressorts, andere Ebenen) sein können.

4.2.1 Interessen von Akteuren

Das politische wie auch sonstige Handeln von Akteuren basiert sehr wesentlich auf ihren Interessen oder Zielen. Diese versuchen die Akteure durch den Einsatz bestimmter Strategien möglichst optimal zu verwirklichen. Interessen lassen sich differenzieren in:

- **materielle vs. ideelle Interessen:** Materielle Interessen sind vor allem wirtschaftlicher Natur (z.B. Befriedigung von Grundbedürfnissen, Erzielung von Einkommen, aber auch Minimierung von Risiken) und dominieren das Verhalten von Akteuren meist bei weitem. So ist das zentrale Interesse touristischer Unternehmen und der lokalen Bevölkerung am Öko-/Naturtourismus fast immer wirtschaftlicher Natur. Materieller Art ist aber auch das Interesse an körperlicher Gesundheit und, in diesem Zusammenhang, einer intakten Umwelt (bis hin zur Sicherung von Überleben).

Ideelle Interessen können psychologischer, sozio-kultureller oder religiöser Natur sein (z.B. Genuss, Freiheit, Anerkennung, Macht, Identitätssicherheit) und basieren häufig auf bestimmten Werten oder Einstellungen, die nicht nur den unmittelbaren Eigeninteressen von Akteuren entsprechen (vgl. ebd., S.111f.). Ideelle Interessen können gegenüber materiellen sogar in den Vordergrund treten, solange Grundbedürfnisse erfüllt sind. Dazu gehört beispielsweise das Interesse an Freizeit und Tourismus.

- **individuelle vs. kollektive Interessen:** Individuelle oder partikulare Interessen gelten nur für bestimmte Akteure oder Interessengruppen und können im Konflikt mit anderen Partikularinteressen sowie mit kollektiven oder Gemeinwohlinteressen stehen.

Dagegen sind Gemeinwohlinteressen auch im Interesse von Individuen und Interessengruppen, werden von diesen im politischen Kontext aber meist nur dann verfolgt, wenn sie nicht im Gegensatz zu ihren Partikularinteressen stehen oder wenn gesellschaftliche Anreize oder Sanktionen bestehen, sich für ihre Verwirklichung einzusetzen (Ausschließen von Trittbrettfahrerverhalten). Dies sicher zu stellen, ist klassischerweise Aufgabe des Staates oder anderer gesellschaftlicher Regelungsmechanismen (vgl. ebd., S.74f.).

- **Sachinteressen vs. Eigeninteressen:** Kollektive Akteure, wie z.B. Fachressorts von Politik und Verwaltung, haben zum einen bestimmte Aufgaben zu erfüllen, die ihnen von der Gesellschaft oder bestimmten Interessengruppen übertragen worden sind. Dies zu tun, entspricht ihren Sachinteressen, die sowohl Gemeinwohl- als auch Partikularinteressen sein können. Als Sachinteressen können auch die freiwillig übernommenen Aufgaben von NRO aufgefasst werden, die auf den materiellen oder ideellen Interessen ihrer Mitglieder beruhen.

Daneben entwickeln Organisationen aber auch mehr oder weniger ausgeprägte Eigeninteressen, die u.a. auf die "Erlangung, Sicherung und Ausdehnung des Tätigkeits-, Macht- und Einflussbereiches ..., Ressourcenbeschaffung, Personalrekrutierung und -sozialisierung ..." ausgerichtet sind (ebd., S.139). Eigeninteressen können Sachinteressen so weit in den Hintergrund drängen, dass erstere zum dominierenden Handlungsmotiv werden (z.B. Bürokratie).

- **kurzfristige vs. langfristige Interessen:** Das Handeln von Akteuren ist häufig in erster Linie auf die Verwirklichung kurzfristiger Interessen (z.B. unmittelbare Bedürfnisbefriedigung, schnelle Amortisierung von Investitionen) ausgerichtet. Diese können aber bei begrenzten Ressourcen in Konflikt mit langfristigen Interessen geraten, wenn sich kein ausgewogenes Verhältnis zwischen beiden finden lässt (etwa im Falle ressourcenzerstörender täglicher Überlebenssicherung bei extremer Armut) oder wenn nicht bekannt ist, wie sich Interessen langfristig sichern lassen (z.B. durch eine bestimmte Art der Ressourcennutzung). Die Verfolgung langfristiger Interessen auf Kosten kurzfristiger ist nur dann rational, wenn letztere nicht zu stark beschnitten werden müssen und wenn hinreichende Planungssicherheit besteht.
- **direkte und indirekte Interessen:** Die Verwirklichung direkter Interessen ist das eigentliche Ziel von Handlungen. Da dies nicht immer auf geradem Wege möglich ist, werden zunächst **instrumentelle** Ziele angestrebt (indirekte Interessen), die die Verwirklichung der direkten Interessen unterstützen sollen. Beispiele für instrumentelle Ziele sind das Erringen/Sichern von Macht und Wissen sowie von Entscheidungs- und Handlungsfreiräumen, mit denen die Verwirklichung direkter Interessen abgesichert oder erleichtert werden kann.

Die Umsetzung von Akteursinteressen in zielgerichtete autonome Handlungen ist Gegenstand **handlungstheoretischer** Ansätze. Dieser Zusammenhang wird auch als "Handlungsrationalität" bezeichnet (FAHRENHORST 1995, S.234f.). Die Handlungstheorie kann das Handeln von Akteuren in komplexen gesellschaftlichen Zusammenhängen aber nur teilweise erklären bzw. über individuelles Verhalten hinausgehende Einflussfaktoren nicht erfassen. Die **Systemtheorie** geht demgegenüber davon aus, dass Akteure in bestimmte funktionale Zusammenhänge (= Systeme) eingebunden sind, deren Gesetzmäßigkeiten das Verhalten einzelner Akteure so stark überlagern, dass sie eine eigene Dynamik entfalten. Umgekehrt können Systeme in bestimmten Grenzen aber auch durch das Handeln von Akteuren verändert werden. Die meisten Autoren gehen mittlerweile davon aus, dass systemtheoretische und handlungstheoretische Ansätze einander ergänzen (HEILAND 1999, S.43 u. S.49f.).

4.2.2 Verhalten von Systemen

"Als Systeme werden Einheiten bezeichnet,

- bei denen mehrere Elemente durch relativ **stabile** und dauerhafte **Beziehungen** zu einem übergeordneten Ganzen verbunden sind, und
- die sich gegenüber einer Umgebung bzw. **Umwelt abgrenzen** lassen, die von den systeminternen Beziehungen unterscheidbar ist."

(ebd., S.40; *Hervorhebungen W.S.*).

Systeme können Teilsysteme ausbilden, sich mit anderen Systemen überschneiden und selbst Teilsysteme übergeordneter Systeme darstellen. Es lassen sich drei Aspekte von Systemen unterscheiden:

- **Funktion**: Aufgaben und Leistungen des Systems im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang (entspricht den Sachinteressen von Akteuren);
- **Struktur**: Anordnung von Systemelementen mit dem Ziel, die **Stabilität** des Systems und letztlich seine Existenz zu erhalten (entspricht den Eigeninteressen von Akteuren);
- **Prozess**: bezieht sich auf systeminterne Vorgänge und den Austausch mit der Umwelt (externe Systeme) und stellt im Gegensatz zur Struktur den **dynamischen, anpassungsfähigen** Aspekt von Systemen dar.

(ebd.).

Hinsichtlich der Formulierung und Umsetzung von Politikinhalten durch Steuerungssubjekte und -objekte können folgende Entitäten unterschieden werden, wobei der Systemcharakter gegenüber der individuellen Handlungsautonomie von oben nach unten zunimmt:

- **individuelle** Akteure: In der Systemtheorie werden auch Individuen als Systeme, und zwar als psychische, verstanden, die im Prinzip in ähnlicher Weise wie komplexere kollektive Systeme funktionieren (ebd., S.40 u. 45).
- **kollektive** Akteure oder Handlungskollektive: Hierunter werden fest umrissene Zusammenschlüsse und Organisationen (z.B. Unternehmen, Behörden, Verbände) verstanden, die sich als "soziale Systeme" interpretieren lassen. "Ihr Handeln setzt sich zwar aus Handlungen von Individuen zusammen, diese sind aber systemisch koordiniert und werden dem System zugeschrieben; Individuen sind lediglich dessen ersetzbare Repräsentanten. Damit wird systemisches Handeln relativ unabhängig von individuellen Faktoren, und das System gewinnt eine eigene Akteursidentität. ...

Meist verfügen sie über eine Führung, die über Kompetenzen zur Wahrnehmung systemischer Interessen ... verfügt." (ebd., S.40; *Hervorhebung W.S.*).

- **gesellschaftliche Funktionssysteme:** Als solche werden "abstrakte gesellschaftliche Funktionszusammenhänge, wie Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft ... " bezeichnet (ebd., S.41). Sie stellen soziale Systeme auf einer höheren Ebene dar und bestehen aus individuellen und kollektiven Akteuren, bilden dabei aber "Eigenschaften aus, die nicht aus den Eigenschaften ihrer Elemente ableitbar sind, sondern aus den **Beziehungen** zwischen den Elementen resultieren. ... Die ... Merkmale sozialer Systeme sind deshalb nicht die Summe individueller Merkmale, weil sie diese in ganz bestimmter Weise verknüpfen und Merkmale ausschließen, die für die Systemfunktion irrelevant oder hinderlich sind. Dadurch schränkt die höhere Systemebene Freiheiten seiner Teile ein (z.B. in Form von Werten, Normen, Spielregeln; *Anm. W.S.*)." (ebd., S.49).

Gesellschaftliche Funktionssysteme können nicht als Akteure i.e.S. angesehen werden, da sie zu amorph sind, um beispielsweise die Verantwortung für bestimmte Handlungen zu übernehmen. Sie werden auch nicht durch einzelne Akteure repräsentiert (ebd., S.41). Systeme haben aber durchaus "Interessen" (= **Systemrationalität**), die einerseits auf ihrer Funktion, andererseits auf ihrem Streben nach Selbsterhaltung basieren, und verhalten sich dementsprechend.

In diesem Sinne lässt sich auch **Ökotourismus als System** interpretieren, wobei allerdings zu fragen ist, inwieweit sich dieses bereits in eigenständiger Form etabliert hat. Derzeit kann Ökotourismus in EL als jeweiliges Teilsystem und als Überschneidungsbereich der zugrundeliegenden Systeme

- **Naturschutz,**
- **Tourismus,**
- **Entwicklungszusammenarbeit**

aufgefasst werden.

Dabei sind Naturschutz und EZ in erster Linie als politische Systeme anzusehen, die die Aufgabe haben, **Gemeinwohlinteressen** (Schutz der globalen Biodiversität, Armutsminderung) zu verfolgen. Sie sind damit Teile des politischen Funktionssystems, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die gesellschaftlichen Akteure und Systeme dort, wo nicht-staatliche Regelungsmechanismen (etwa marktwirtschaftliche) versagen, so zu steuern, dass Gemeinwohlinteressen mit Partikularinteressen in Einklang gebracht werden. In dieser Hinsicht sind sie klassische Steuerungssubjekte. Dagegen ist das System Tourismus weniger von übergeordneten politischen, sondern viel eher von wirtschaftlichen Interessen (daneben aber auch von den nicht-materiellen Interessen der Touristen) geprägt, welche wiederum **Partikularinteressen** darstellen. Als solches ist das System

Tourismus im Zusammenhang mit Ökotourismus als politisches Steuerungs*objekt* zu betrachten (siehe Abb. 3).

4.2.3 Steuerung von Systemen

Als **Steuerung** wird die Beeinflussung von Akteuren und Systemen mit dem Ziel, bestimmte positive Auswirkungen (Impacts) zu erreichen und negative zu vermeiden (jeweils aus Sicht des Steuerungsobjektes), bezeichnet (ebd., S.43f.). Hierbei ist zu unterscheiden zwischen dem "klassischen" Steuerungsansatz, bei dem "**Kontextbedingungen** so geschaffen (werden), dass die in diesen Kontexten Agierenden Anreize empfangen oder sogar gezwungen werden, sich im Sinne (des Steuerungsziels; *Anm. W.S.*) zu verhalten", und dem **Aktionsansatz**. Bei letzterem "werden Projekte entwickelt, die ... Modellcharakter haben können, d.h. Lernprozesse anstoßen" (FÜRST 1999, S.21). Der Aktionsansatz erkennt die wachsenden Probleme klassischer Steuerung vor dem Hintergrund zunehmender Komplexität und abnehmender staatlicher Macht an. Er entspricht stärker einem Politik- oder Planungsverständnis, bei dem auf "flächendeckende Realisierung" von Zielen verzichtet ("perspektivischer Inkrementalismus") und zunehmend auf konstruktive Kooperation mit den Zielgruppen ("diskursiver Planungsprozess") gesetzt wird (SCHARPF 1998).

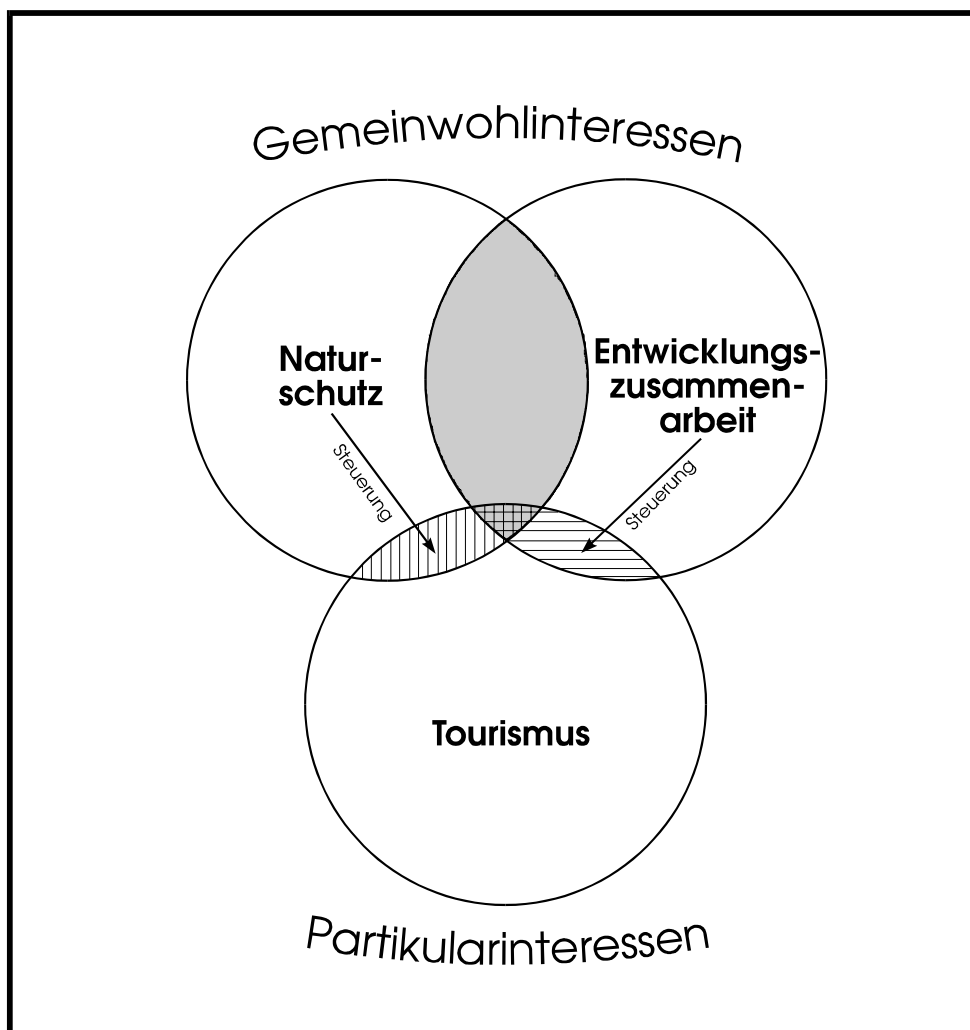
Bei der Steuerung sozialer Systeme, insbesondere gesellschaftlicher Funktionssysteme, sind einige Grundsätze bzw. **Eigenschaften von Systemen** zu beachten, wenn die gewünschten Ziele erreicht werden sollen:

- **Komplexität/Intransparenz** der Systeme: Die internen Vorgänge der zu steuernden Systeme sind, auch aufgrund des Fehlens zentraler Kontrollinstanzen, von außen oft so schwer zu durchschauen, dass Steuerungsabsichten (politischer Output) und Steuerungswirkungen (Impacts) auseinanderfallen können (Eintreten unbeabsichtigter Wirkungen und Nebeneffekte).
- **Selbstreferentialität** von Systemen: Diese sind in erster Linie auf sich selbst bzw. auf das Aufrechterhalten der sie konstituierenden Strukturen und Prozesse bezogen. Dies kann z.B. dazu führen, dass von außen kommende Steuerungsversuche gar nicht erst verstanden oder anders interpretiert werden, wenn sie nicht der "Sprache", d.h. der inneren Logik des Systems entsprechen ("man redet aneinander vorbei"). Sollen externe, nicht-autoritäre Steuerungsversuche erfolgreich sein, dann müssen sie vom zu steuernden System selbst aufgenommen und umgesetzt werden.

Andererseits befinden sich Systeme aber auch in einem ständigen Austausch mit ihrer Umwelt (d.h. auch mit anderen Systemen) und reagieren dabei auf für sie relevante Veränderungen. Dieser Austauschprozess wird auch als **strukturelle Koppelung** bezeichnet. Wird der Austausch "institutionalisiert", bilden sich konsensuale Bereiche aus, die Kooperation zwischen zwei Systemen ermöglichen.

Die Erfolgsaussichten externer Steuerungsversuche sind um so größer, je höher der

Abbildung 3: Ökotourismus als Überschneidungsbereich der Systeme Naturschutz, Tourismus und EZ



Legende

- | | |
|-----------------------|------------------------------|
| Naturschutz in der EZ | Tourismusförderung in der EZ |
| Ökotourismus | Ökotourismus in EL |

Quelle: eigener Entwurf

Grad an struktureller Koppelung zwischen Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt ist. In Bezug auf Ökotourismus wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit u.a. zu klären sein, wie ausgeprägt die strukturelle Koppelung zwischen Naturschutz und EZ einerseits und Tourismus andererseits ist.

- **Strukturdeterminiertheit** von Systemen: Systeme können nur dann dauerhaft aufrecht erhalten werden, wenn sie nicht ständig von beliebigen internen Prozessen oder äußeren Einflüssen verändert werden. Die dazu notwendige Struktur lässt Änderungen nur innerhalb einer bestimmten Variationsbreite zu. Diese beschränkt mithin

auch die Reichweite externer Steuerungsversuche, wenn das System in seinen Funktionen nicht nachhaltig beeinträchtigt werden soll. Andererseits macht Struktur determiniertheit eine zielgerichtete Steuerung aber überhaupt erst möglich.

- **Systeminteressen:** Abgesehen von den o.g. Eigenschaften haben Systeme bestimmte Interessen oder Systemrationalitäten, die den Zielen des steuernden Systems mehr oder weniger stark widersprechen (bei völliger Interessenskongruenz wäre Steuerung nicht nötig). Je stärker die eigenen Interessen von außen in Frage gestellt werden, desto größer ist der Widerstand gegen externe Steuerung.

(ebd., S.43f.).

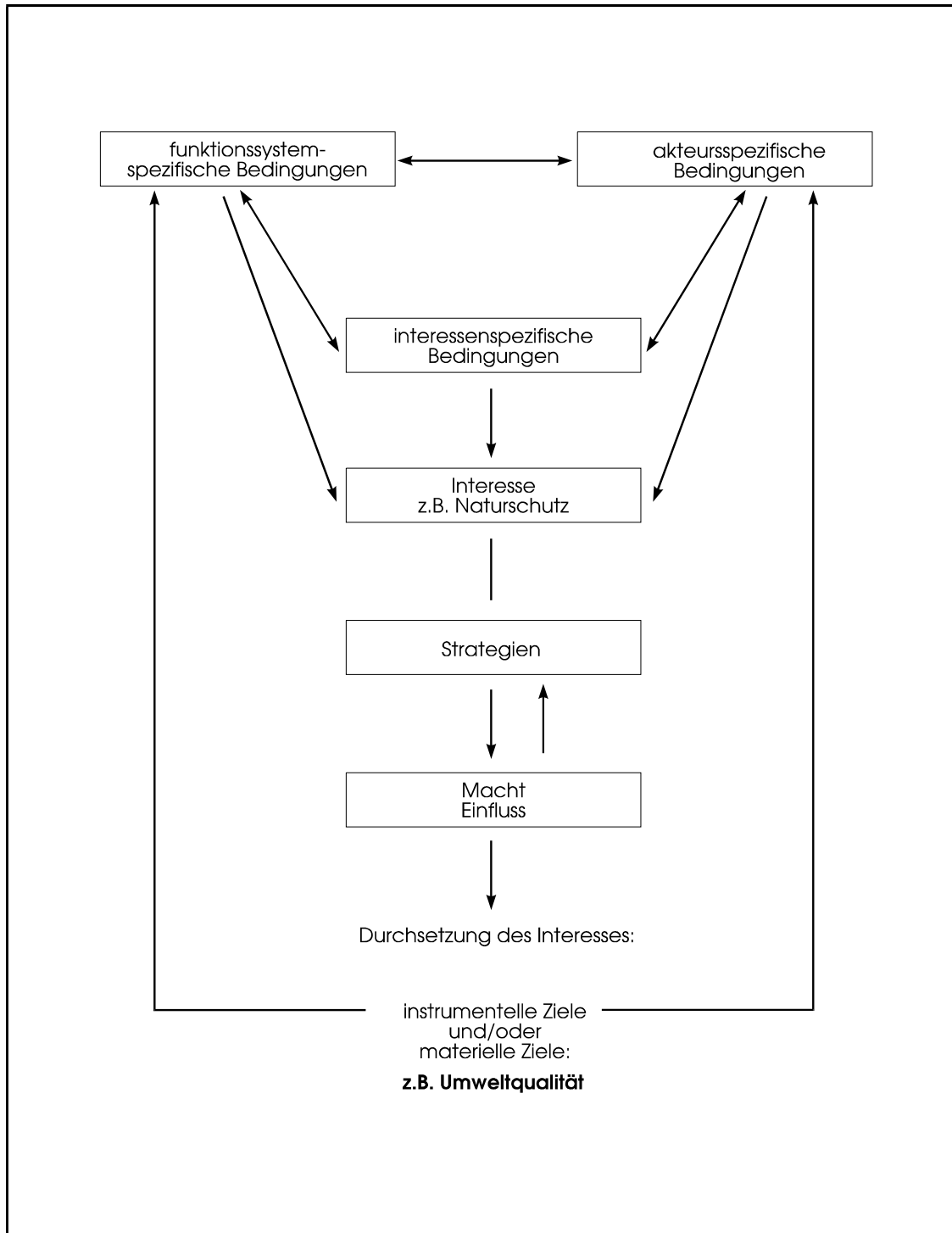
Ein sehr wesentliches Bestimmungsmerkmal des politischen Funktionensystems ist die zentrale Rolle, die **Macht** und **Einfluss**¹² zur Durchsetzung von Interessen oder Zielen zukommt. In nicht-autoritären politischen Systemen ist Macht kaum noch institutionalisiert oder etwa ein Monopol des Staates, sie erscheint vielmehr als "Verfügungsgewalt über Sachen und Verfahren, beruht auf einer spezifischen Kenntnis, auch der Fähigkeit, Interessen zu artikulieren und umzusetzen." (HESSE/ELLWEIN 1992, zit. in: ebd., S.121) Mit der Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse und der Herausbildung großer internationaler Konzerne basiert Macht zunehmend auf ökonomischer Stärke.

Dazu hat HEILAND (1999) ein Modell entwickelt (siehe Abb. 4). Danach ist die Frage, über wieviel Macht oder Einfluss ein Interesse (in diesem Falle der Naturschutz) verfügt, von bestimmten Bedingungen sowie von den eingesetzten Strategien abhängig. Als wichtigste Bedingungen sind zu nennen:

- **funktionssystemspezifische Bedingungen:** Dies sind im wesentlichen die Strukturen der beteiligten Systeme, z.B. Verhandlungssysteme im politischen Prozess. Herrschen etwa korporatistische Formen zwischen staatlichen und etablierten gesellschaftlichen Akteuren anstelle offener Policy-Netzwerke vor, so wird es schwierig, Gemeinwohlinteressen wie Naturschutz oder Armutsminderung gegenüber Partikularinteressen durchzusetzen (ebd., S.127).

¹² "Macht" betont eher den hierarchischen, statischen Aspekt; "Einfluss" kann sich auch in Überzeugung und Kooperation niederschlagen und hat eher einen prozesshaften Charakter (ebd., S.121).

Abbildung 4: Bedingungen von Macht und Einfluss



Quelle: HEILAND 1999, S.122

- **akteursspezifische Bedingungen:** Hier spielen vor allem wirtschaftliche Macht (Einsetzbarkeit von Ressourcen), daneben aber auch Fähigkeiten und Wissen eine Rolle. Ein weiteres machtrelevantes Merkmal ist der **Organisationsgrad** von Akteuren: Hierarchisch gegliederte Organisationen mit fachlich kompetentem Funktionsapparat und entsprechenden Finanzmitteln verfügen prinzipiell über mehr Macht als lose Zusammenschlüsse oder gar einzelne Akteure, neigen andererseits aber auch dazu, Eigeninteressen zu entwickeln (ebd., S.145f.).
- **interessenspezifische Bedingungen:** Besonders durchsetzungsfähig sind Interessen, die in der Bedürfnishierarchie von Gesellschaften weit oben stehen oder sich mit solchen verbinden lassen. Dies sind vor allem wirtschaftliche Interessen und das Interesse an Macht (instrumentelles Ziel). Auch können sich tendenziell gut organisierte Partikularinteressen gegen langfristige, weniger zentrale Gemeinwohlinteressen durchsetzen. Naturschutz ist hierfür ein klassisches Beispiel. Die Verbindung von Naturschutz mit ökonomischen Interessen, wie es z.B. beim Ökotourismus geschieht, ist ein Versuch, den **Tauschwert** von Naturschutz in politischen Konflikten zu erhöhen (ebd., S.150f.).

Weiterhin ist der Einsatz von **Strategien** zur Erlangung von Macht und Einfluss zu beachten, da die bisher genannten Bedingungen eher Potentiale sind, die mehr oder weniger gut genutzt werden können. Die Chancen zur Durchsetzung von Interessen erhöhende Strategien sind beispielsweise:

- **Lobbying** wichtiger politischer Entscheidungsträger: Die Erfolgsaussichten sind um so höher, je größer der konsensuale Bereich zwischen Lobbying-Subjekt und -Objekt ist (s.o).
- Eingehen von **Bündnissen** mit anderen Interessengruppen, deren Interessen sich teilweise mit den eigenen überschneiden (Schaffung von **win-win-Situationen**). Dies ist die Strategie des Naturschutzes und der EZ beim Ökotourismus (Tourismus als Bündnispartner).
- Mobilisierung der **öffentlichen Meinung** bzw. von bedeutenden Bevölkerungsgruppen. Hier geht es vor allem darum, Gemeinwohlinteressen und konkurrierende Partikularinteressen als solche kenntlich zu machen und ersteren dadurch mehr Unterstützung zukommen zu lassen. Ansprechen kann man aber auch die ideellen Interessen von Teilen der Bevölkerung.
- **Konfrontative** Strategien: Diese können dann sinnvoll sein, wenn sich mit konkurrierenden Interessen keinerlei Ausgleich finden lässt. Sie haben aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn ein Machtübergewicht besteht oder zuvor geschaffen wurde (z.B. durch Bündnisse oder Mobilisierung von Öffentlichkeit). Im Gegensatz zu kooperativen Lösungen besteht außerdem die Gefahr, dass die unterlegenen

Interessen aufgezwungene Regelungen **unterlaufen**, wenn ihnen keine Kompensationen angeboten werden (Beispiel: lokale Bevölkerung, denen die Nutzung von Schutzgebieten untersagt wurde).

(ebd., S.155f.)

4.3 Weiteres methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird die Umsetzung des Ökotourismus-Konzeptes im Rahmen der Policy-Zyklen und mit Hilfe systemtheoretischer und handlungstheoretischer Erklärungsmuster untersucht.

Dazu werden zunächst die dem Ökotourismus zu Grunde liegenden Systeme Naturschutz, Tourismus und Entwicklungszusammenarbeit, jeweils bezogen auf die spezifische Situation in EL, analysiert (**Kap. B**). Im Mittelpunkt stehen dabei die Akteure, ihre Interessen und Handlungsmuster im jeweiligen Systemzusammenhang. Naturschutz und EZ werden als globale politische Funktionssysteme aufgefasst, die sich über drei Ebenen von Policy-Zyklen erstrecken. Beim System Tourismus wird der Schwerpunkt dagegen auf die ökonomischen Funktionsmechanismen gelegt, da der politische Einfluss (Tourismuspolitik) hier geringer ist.

Darauf basierend erfolgt in **Kap. C** eine Auswertung der über Ökotourismus vorliegenden Literatur. Ökotourismus wird einerseits aus tourismusfachlicher Sicht (Nachfrage- und Angebotsstrukturen, touristische Ökonomie), andererseits hinsichtlich seiner bisher bekannten ökologischen, sozio-kulturellen und ökonomischen Auswirkungen auf die Zielländer, Schutzgebiete und die lokale Bevölkerung analysiert und bewertet.

Die konkrete Umsetzung von Ökotourismus vor Ort (lokale Policy-Zyklen mit Schwerpunkt auf den Impacts) wird empirisch an Hand von vier Fallbeispielen in Mexiko und Belize untersucht (**Kap. D**). Die Bewertung erfolgt wiederum mit Hilfe systemtheoretischer und handlungstheoretischer Begriffe.

Am Ende (**Kap. E**) stehen zusammenfassend die aus der Literaturanalyse und den empirischen Untersuchungen abgeleiteten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zur Umsetzung von Ökotourismus im Rahmen von Naturschutzvorhaben. Darauf basierend werden zunächst Empfehlungen zu den ökotouristischen Teilzielen "Finanzierung von Schutzgebieten", "Schaffung von sozio-ökonomischem Nutzen für die lokale Bevölkerung" und "Erhöhung der Naturschutzakzeptanz" erarbeitet. Abschließend wird eine Methode zur lokalen Implementierung als Teil des Managements von Schutzgebieten entwickelt.