



Transformationsfelder an der Niedersächsischen Küste und auf den Ostfriesischen Inseln – spezifische Problemfelder im Kontext von Tourismus, Klimawandelanpassung und Governance

Gesa Witt^{1,2}, Ernst Schäfer², Janina Freimann³, Amelie Bernzen^{2,4}, Enno Schmoll^{3,4}, Karl Martin Born^{2,5}

¹ Korrespondierende Autorin: gesa.witt@uni-vechta.de

² Universität Vechta, Driverstraße 22, 49377 Vechta

³ Jade Hochschule, Friedrich-Paffrath-Str. 101, 26389 Wilhelmshaven

⁴ Projektleitung Teilvorhaben 4

⁵ Projektleitung Teilvorhaben 3

Abstract

Das Niedersächsische Wattenmeer mit den Ostfriesischen Inseln und den angrenzenden Küstengemeinden ist ein vielfältiger Natur-, Lebens- und Wirtschaftsraum. Mit seiner exponierten Lage an der Nordsee und der damit verbundenen starken Abhängigkeit von der Natur und dem Tourismus ist diese Region jedoch auch besonders sensibel gegenüber klimatischen, sozialen und wirtschaftlichen Umbrüchen. Vor diesem Hintergrund gibt dieser Beitrag eine Übersicht über die derzeitigen Herausforderungen, mit denen sich die Bewohner*innen der Ostfriesischen Inseln in Bezug auf nötige Transformationen konfrontiert sehen und liefert eine theoretische Einordnung in die drei im Fokus stehenden Themen Tourismus, Klimawandelanpassung (Anpassung an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels) und Governance (Steuerungs- und Aushandlungsprozesse in Raumplanung und -entwicklung). Neben dem qualitativen Forschungsansatz werden erste Erkenntnisse der zugrundeliegenden Feldforschung im Rahmen des Projekts 4N dargestellt und diskutiert. Es folgt ein Ausblick über den weiteren Forschungsbedarf sowie zukünftige Forschungsansätze, die den Anstoß transformativer Prozesse in der Region ermöglichen sollen.

Schlüsselworte: Governance, Transformation, Klimawandelanpassung, Nutzungskonflikte, Overtourism, Tourismus, Regionalentwicklung

Zitation: Witt, G.; Schäfer, E.; Freimann, J.; Bernzen, A.; Schmoll, E. Born, K. M. Transformationsfelder an der Niedersächsischen Küste und auf den Ostfriesischen Inseln – spezifische Problemfelder im Kontext von Tourismus, Klimawandelanpassung und Governance. Transformation Dynamics 2024, 1, 6.

Einleitung

Das Wattenmeer mit den Ostfriesischen Inseln und dem angrenzenden Küstenraum unterliegt vielfältigen zum Teil intensiven sozioökonomischen Nutzungen und Ansprüchen und ist gleichzeitig ein wichtiger und sensibler Naturraum von nationaler und internationaler Bedeutung. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich ist das Wattenmeer aus sozioökonomischer Sicht Lebens- und Erholungsraum für zahlreiche Menschen, es dient der energetischen Gewinnung und Produktion, es wird zur Sicherstellung der Lebens- und Nahrungsmittelversorgung genutzt, ist ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt für globale Warenströme und nicht zuletzt dient es auch als zentraler Vorposten für den nationalen Küstenschutz. Durch die zentrale nationale und internationale Bedeutung als einzigartiger Naturraum unterliegt das Wattenmeer auch starken Interessen des Naturschutzes, schließlich ist die Natur das zentrale Kapital der Region und für zahlreiche Lebewesen ein wichtiges Lebens- und Rastgebiet. Gleichzeitig ist auch die Wattenmeer Region den zentralen Dynamiken unserer Zeit ausgesetzt, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Hierzu zählen beispielsweise der Klimawandel, der mit dem Meeresspiegelanstieg und mit veränderten Extremwettermustern (z. B. bei der Häufigkeit von Sturmfluten) den Küsten- und Inseln vor neue Herausforderungen stellt. Auch die Energiewende tangiert die Inseln in vielfältiger Weise, so z. B. wenn es um die Erschließung neuer Erdgasfelder oder den weiteren Ausbau der Offshore-Windparks im Sichtbereich der Inseln oder im Wattenmeerraum geht. Hier treffen Interessen der nationalen Versorgungssicherheit auf Interessen des Naturschutzes, der Bewohner*innen und nicht zuletzt auch die der touristischen Entwicklung aufeinander. In Folge des demografischen Wandels führt die zunehmende Überalterung zu neuen Herausforderungen hinsichtlich der Barrierefreiheit und der medizinischen und pflegetechnischen Versorgung auf den Inseln. Es stellt sich auch die Frage, wie die Inseln für jüngere Generationen, als Wohn-, Lebens- und Erholungsort erhalten werden können und welche Chancen sich durch die Digitalisierung zur Sicherung der Fachkräfte ergeben. Aber auch hinsichtlich der touristischen Entwicklung stehen die Ostfriesischen Inseln am Scheideweg. Hier stellt sich die Frage, wieviel und welche Art des Tourismus die Ostfriesischen Inseln mittel- bis langfristig vertragen können und wie sich dieser im Einklang mit dem Naturschutz und im Zuge des Klimawandels entwickeln kann.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, werden im Rahmen der Teilvorhaben 3 und 4 partizipative Forschungsansätze, wie z.B. Reallabore, angewandt. Diese ermöglichen die Berücksichtigung verschiedener Anspruchsgruppen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen und Einflussmöglichkeiten ein Konfliktpotential bergen.

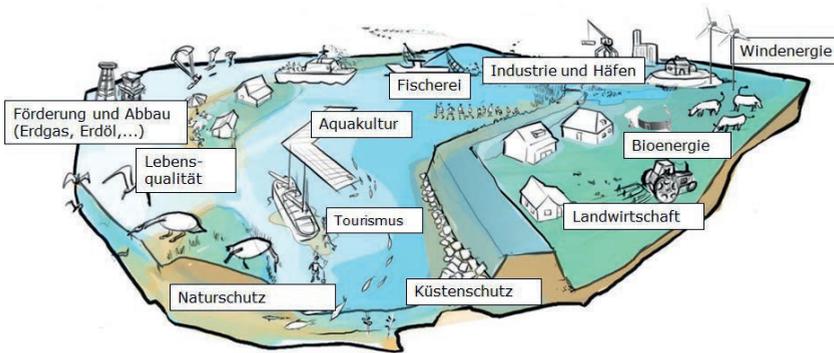


Abb. 1 Nutzungsansprüche im Wattenmeer-Raum (Quelle: © YoungWaddenAcademy 2017).

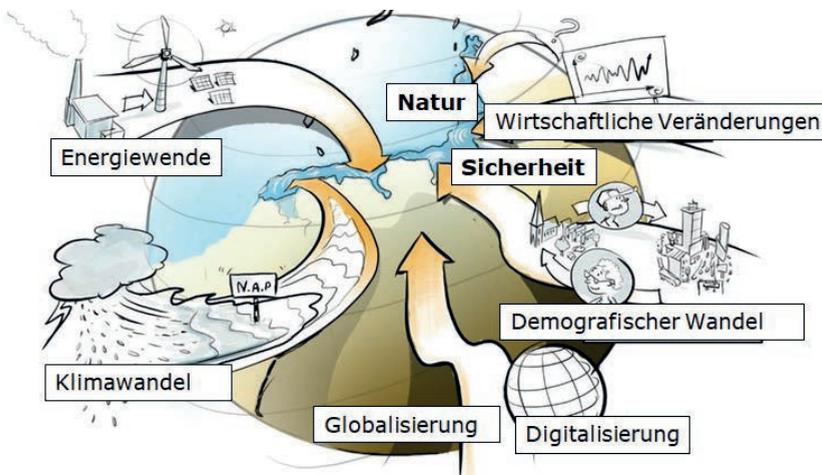


Abb. 2 Transformationsdynamiken durch globale Trends, externe Einflüsse und interne Faktoren in der Wattenmeer Region (Quelle: © YoungWaddenAcademy 2017).

Der zentrale Fokus der Forschungsarbeit liegt auf den Bereichen Tourismus, Klimawandelanpassung und Governance. Bezogen auf die drei Forschungsbereiche ergeben sich folgende übergeordnete Problemstellungen:

Anpassung an die Folgen des Klimawandels

- Warum und auf welche Weise sind verschiedene wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und politische Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Klimaanpassungsmaßnahmen beteiligt? Wie kann dabei insel- und grenzübergreifend gelernt und profitiert werden?

Tourismus

- Wie könnten sich Nutzungskonflikte im touristischen Kontext künftig entwickeln, welche Lösungsansätze sind möglich?
- Wie kann ökologischen und infrastrukturellen Überlastungseffekten in einem besonders vulnerablen Raum begegnet werden?
- Wie kann ein räumlicher und zeitlicher Ausgleich zwischen Over- und Undertourism erreicht werden?

Governance

- Sind die vorhandenen formellen und informellen Entscheidungsstrukturen, -mechanismen und -instrumente in Anbetracht der vorherrschenden Dynamiken für die Governance einer positiven Entwicklung geeignet?
- Werden die vorhandenen formellen und informellen Entscheidungsstrukturen, -mechanismen und -instrumente adäquat genutzt, um den vorherrschenden Dynamiken zu begegnen?
- Welcher Anpassungsbedarf besteht bei den formellen und informellen Entscheidungsstrukturen, -mechanismen und -instrumenten und wie könnte die Anpassung aussehen?

Die Zielsetzung der teilvorhabenübergreifenden Forschungsarbeit besteht einerseits darin, eine Übersicht zu verschiedenen Anpassungsstrategien an die in Niedersachsen (DE) und der Provinz Friesland (NL) wahrgenommenen und zu erwartenden Veränderungen durch den Klimawandel zu erstellen, die in diesem Zusammenhang auch die Erforschung der Rollen der verschiedenen lokalen, regionalen und grenzüberschreitenden Akteure beinhalten. Andererseits sollen Umsetzungsoptionen zu Ausgleichsstrategien im Bereich von partiellem Over- und Undertourism in den vom Tourismus stark geprägten, ländlichen Insel- und Küstengemeinschaften erarbeitet werden. Eine Zusammenarbeit der Teilvorhaben 3 und 4 ermöglicht einen interdisziplinären Blick auf die Themen.

Zur Bearbeitung der oben genannten Fragestellungen wird der räumliche Forschungsschwerpunkt zunächst auf die Ostfriesischen Inseln Borkum, Norderney, Spiekeroog und Wangerooge gelegt (Auswahlkriterien waren u.a. der Einbezug von Kriterien wie Inselgröße, Autofreiheit, Tideabhängigkeit oder die Nähe zu den Niederlanden), wobei die partizipative Forschung im Projektverlauf auf Küstengebiete im Nordwesten Niedersachsens, wie beispielsweise die Krummhörn oder das Wangerland, ausgedehnt

wird. Als grenzüberschreitender Vergleich, der die Co-Kreation von Wissen und gegenseitige Lernprozesse einschließt, werden zudem im Teilvorhaben 4 die Westfriesischen Inseln in den Niederlanden herangezogen.

Konzeptionelle Grundlagen

Tourismus

Die Ostfriesischen Inseln und der vorliegende Küstenraum der Niedersächsischen Nordsee zählen zu den beliebtesten Reiseregionen Deutschlands. und mit über 20 Millionen Besucher*innen pro Jahr ist der Tourismus einer der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren auf den Inseln und auf dem Festland (Nationalpark Wattenmeer 2023). Sie weisen bereits jetzt eine der höchsten Tourismusintensitäten im Reiseland Niedersachsen auf (LSN 2020). Besonders die steigenden Zahlen im Übernachtungs- und Tagestourismus, die sich auch nach der weltweiten Corona-Pandemie in der betrachteten Region fortsetzen (LSN 2023), belasten die Wohn- und Erholungsräume. Steigt die touristische Nachfrage weiter, droht eine Überlastung in den Urlaubsregionen (Overtourism). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der zukünftigen touristischen Entwicklung auf den Inseln. Box 1 fasst die für das Forschungsprojekt wichtigsten touristischen Begrifflichkeiten zusammen.

Der Region fällt aufgrund der Zugehörigkeit zum UNESCO Weltnaturerbe Wattenmeer eine besondere Rolle zu. Ökonomisch abhängig vom Tourismus, ringen die Inseln und Küstengebiete zunehmend um den Erhalt ihres eigenen ökologischen und sozialen Lebensraumes. Auswirkungen des Klimawandels, die Digitalisierung, der demographische Wandel und weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformationsprozesse, zu denen auch veränderte Reisebedingungen und Reiseansprüche gehören, erhöhen den Problemdruck bei den Einwohner*innen und führen sie an ihre Belastungsgrenzen. Die Einheimischen fürchten aufgrund der derzeitigen Entwicklungen zunehmend um ihren Lebensraum und ihre Lebensqualität, was sowohl in der Praxis als auch im wissenschaftlichen Diskurs vermehrt Gehör findet. Gleichzeitig besteht in den peripheren ländlichen Gebieten, die nicht unmittelbar an der Küste liegen, eine geringe touristische Nachfrage (Undertourism).

Aufgrund der geringen Attraktivität dieser Räume stagniert hier traditionell die Nachfrage oder ist zum Teil sogar rückläufig. Es ergibt sich die Notwendigkeit, für ein touristisches Gleichgewicht zu sorgen, um negative Aspekte, die sich aus dieser Entwicklung ergeben, abzumildern und positive Aspekte zu fördern

Tourismusintensität

Indikator zur Einschätzung des Tourismusaufkommens einer Region. Dabei wird die Anzahl der Ankünfte oder Übernachtungen einer Region ins Verhältnis zur dortigen Bevölkerung gesetzt (Eurostat 2021)

Overtourism

Auswirkungen des Tourismus auf ein Reiseziel, oder Teile davon, die die wahrgenommene Lebensqualität der Bürger*innen und/oder die Qualität der Erfahrungen der Besucher*innen in übermäßiger Weise negativ beeinflussen (UNWTO et al. 2018)

Undertourism

Der Begriff Undertourism wird in der Tourismuswissenschaft zurzeit noch nicht einheitlich definiert (Barač-Miftarević 2023). Im Kontext dieses Forschungsprojektes beschreibt Undertourism die Situation einer grundsätzlich geringen touristischen Nachfrage in einer Region, in der das erstrebenswerte touristische Potential nicht ausgeschöpft wird.

Tourismusakzeptanz

Ausmaß, in dem die einheimische Bevölkerung einer Destination dem dort stattfindenden Tourismus positiv oder negativ gegenübersteht (Schmücker und Eisenstein 2021).

Box 1 Begriffsdefinitionen in Bezug auf das Themenfeld Tourismus.

Bei Overtourism handelt es sich um einen modernen Begriff (seit 2016) für ein schon länger bestehendes Problem: Determinanten wie wirtschaftliche Globalisierung, ein gestiegenes Bedürfnis nach Erholung in freier Natur, Globalisierung im wirtschaftlichen und privaten Kontext oder der stetige Ausbau des Verkehrsnetzes (Bieger und Beritelli 2013) führen zu einer vermehrten Nachfrage nach Reisen und beliebten Destinationen, was wiederum erhöhte Touristenzahlen in ausgewählten geographischen Räumen nach sich zieht (Freyer 2015). Dies bleibt nicht ohne negative Auswirkungen auf die ökonomischen, sozio-kulturellen und ökologischen Dimensionen vor Ort und die Entwicklung führt zunehmend zu einer Verschlechterung der Qualität des gesamten touristischen Erlebnisses (Saveriades 2000). So äußerte Krippendorf bereits in den 90er-Jahren, dass jedermann eingestehen müsse, dass der freie Lauf der Tourismusentwicklung nicht zur gewünschten Harmonie von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt führe (Krippendorf 1986).

Das gehäufte Auftreten von Gästen an einem Ort wird mit dem Begriff des Massentourismus (im Vergleich zum Begriff „Overtourism“ jedoch nicht zwangsläufig negativ konnotiert) definiert, dessen Phänomen im Wesentlichen durch das Aufkommen der Flugpauschalreise Anfang der 1960er Jahre vorangetrieben wurde. Eine große Anzahl an Tourist*innen wurde zum selben Zeitpunkt in die Destinationen geflogen, in großen Hotels beherbergt und auf dieselben Ausflüge gebracht. Dies stellte die Geburtsstunde des Massentourismus dar, so wie er auch heute noch zahlreich existiert (Augsbach 2020; Freyer 2015). Overtourism ist bestimmt durch ein Zuviel an Tourist*innen, also einer touristischen Überentwicklung (Augsbach 2020) die eng mit der sozialen Tragfähigkeit des Tourismus vor Ort verbunden ist. Die soziale Tragfähigkeit beschreibt die maximale Anzahl von Tourist*innen, die an einem Zielort anwesend sein können, ohne dass ihre Aktivitäten für die Anwohner*innen inakzeptabel sind und ohne dass Tourist*innen daran gehindert werden, das Ziel zu genießen (Tokarchuk et al. 2021). In diesem Zusammenhang kommt der Begriff der Tourismusakzeptanz zum Tragen. Dieser beschreibt, mit welcher Einstellung Einwohner*innen einer Destination dem dortigen Tourismus begegnen. Insbesondere in touristisch geprägten Räumen mit hoher Tourismusintensität wird der Begriff mit seinen Auswirkungen häufig negativ assoziiert. Auf den Ostfriesischen Inseln werden volle Strände und Ortskerne, nicht bezahlbarer Wohnraum, veränderte soziale Strukturen, Fachkräftemangel sowie eine stetige Zunahme der ökologischen Belastung der Inseln beklagt. Darüber hinaus ergeben sich weitere Nutzungskonflikte in den Bereichen des Öffentlichen Nahverkehrs, insbesondere der An- und Abreise, der Kreislaufwirtschaft oder der allgemeinen Flächennutzung. Auf diese Aspekte wird an späterer Stelle dieses Berichtes vertiefend eingegangen. Doch nicht nur das starke Wachstum in nachgefragten Tourismusregionen stellt Tourismusorganisationen vor Herausforderungen, denn Overtourism impliziert ebenfalls Situationen von Undertourism: In Destinationen, in denen Entwicklungsstrategien fehlgeschlagen sind oder sich Destinationen in der Sättigungsphase des Destinationslebenszyklus befinden, wird es schwer, die touristische Attraktivität sowie die Lebensqualität der Einheimischen aufrecht zu erhalten (Pechlaner 2019; Innerhofer 2019). Daher sind Tourismusdestinationen zunehmend gefordert, einen tragfähigen Tourismus zu bieten, der ökologische, physische, soziale, wirtschaftliche und psychologische Aspekte auf der Angebots- und Nachfrageseite berücksichtigt (Peeters et al. 2018). Die vorgenannten Aspekte sollen, mit Fokus auf die Bereiche tourismusinduzierter Nutzungskonflikte sowie weiteren Belastungseffekten, im Rahmen des Teilvorhaben 4 in der ausgewählten Region untersucht werden, um im Projektverlauf auf der Grundlage von Reallaboren Lösungsansätze zu identifizieren und umzusetzen.

Klimawandelanpassung

Das übergeordnete Thema dieses Schwerpunktes sind nachhaltige Anpassungsstrategien an die Auswirkungen des Klimawandels durch die von Tourismus geprägten, ländlichen Insel- und Küstengemeinden, wobei der Fokus auf den vier oben genannten Ostfriesischen Inseln liegt. Als Vergleich werden im Laufe des Projektes die Westfriesischen Inseln in den Niederlanden herangezogen werden. Zur besseren Einordnung findet sich ein Überblick darüber, wie bisher auf nationaler und internationaler Ebene mit dem Thema Klimaanpassung umgegangen wird in Box 2. Der aktuelle Synthesebericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) betont die Dringlichkeit in Bezug auf schnelles und entschlossenes Handeln im Umgang mit der Klimakrise, da sich das Zeitfenster, um klimaresiliente Entwicklungen (im Sinne der Sicherung einer lebenswerten und nachhaltigen Zukunft für alle) anzustoßen, rapide schließt (IPCC 2023).

Küstenräume gehören zu den wichtigsten Lebensräumen der Menschheit und sind in besonderem Maße durch die Auswirkungen des Klimawandels betroffen, so auch die niedersächsische Nordseeküste. Dabei führen vor allem der Meeresspiegelanstieg, aber auch andere Naturgefahren (wie eine potentiell steigende Variabilität, Frequenz und Intensität an Stürmen und Überflutungen) zur Notwendigkeit für betroffene Regionen, sich an diese Zukunftsszenarien anzupassen. Auf nationaler Ebene wird seit einiger Zeit ein Paradigmenwechsel in Raumplanung und Küstenmanagement gefordert, der bisherige Narrative im Küstenschutz („Verteidigung um jeden Preis“) hinterfragt und Alternativen fordert, die das „mit dem Wasser leben“ in den Vordergrund stellen. Hierbei bestehen in aktuellen Diskursen Wissenslücken im Bereich der Rolle des Küstenzonenmanagements und der touristischen Aktivitäten bei der nachhaltigen Anpassung an die Herausforderungen des Klimawandels, insbesondere in der Nordseeregion. Interessant für das Teilvorhaben 4 ist ein grenzüberschreitender Vergleich mit den Niederlanden deshalb, weil das Nachbarland weltweit führend im Bereich Wasserbau und technischem Hochwasserschutz ist und oft als Vorbild für andere Deltaregionen im Bereich Raumplanung dient. Hier hat ein Paradigmenwechsel in Richtung eines ganzheitlichen Hochwasserma-

Die Folgen des Klimawandels machen nicht vor Verwaltungsgrenzen halt: auch wenn die Umsetzung von Maßnahmen hauptsächlich vor Ort auf regionaler und lokaler Ebene geschieht, ist eine Berücksichtigung von überregionalen Erkenntnissen sowie eine Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene unerlässlich.

Klimaanpassung auf globaler Ebene

Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) definiert Klimaanpassung in menschlichen Systemen als Prozess der Anpassung an tatsächliche oder erwartete Klimaänderungen und dessen Auswirkungen, um Schäden zu minimieren oder positive Effekte zu nutzen. Es werden verschiedene Arten von Anpassung unterschieden, beispielsweise antizipierende versus reagierende, autonome versus geplante oder inkrementelle versus transformative Anpassung.

Klimaanpassung wird oftmals in folgende Phasen unterteilt: 1) Bewusstsein, 2) Auswertung, 3) Planung, 4) Umsetzung und 5) Monitoring und Evaluation (IPCC 2022).

Klimaanpassung in Deutschland: Die Deutsche Anpassungsstrategie (DAS)

Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel schafft einen Rahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Deutschland, dient als Orientierung für andere Akteure und stellt den Beitrag des Bundes dar, indem sie einen Grundstein für einen mittelfristigen Prozess legt, der 1) die Risiken des Klimawandels bewertet, 2) den möglichen Handlungsbedarf benennt, 3) entsprechende Ziele definiert und 4) mögliche Anpassungsmaßnahmen entwickelt und umsetzt. Die Deutsche Anpassungsstrategie unterscheidet zwischen drei verschiedenen Arten von Klimafolgen: 1) Folgen, die durch kontinuierliche Veränderungen hervorgerufen werden, 2) Folgen, die durch ein häufigeres und/oder verstärktes Auftreten von extremen Ereignissen bestimmt werden, sowie 3) Folgen zunehmender Klimavariabilität (BMUV 2008).

Die Niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Im Jahr 2021 hat die niedersächsische Landesregierung erstmalig eine Strategie zur Klimafolgenanpassung vorgelegt. Neben einer Zusammenfassung der vergangenen Klimaentwicklung und zukünftiger Prognosen für Niedersachsen werden in der Strategie für 17 Handlungsfelder mögliche Auswirkungen des Klimawandels beschrieben sowie mögliche Maßnahmen aufgezeigt (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2021). Für das Teilvorhaben 4 sind vor allem die Handlungsfelder Küstenschutz, Biodiversität und Naturschutz, Tourismus, Katastrophenschutz und räumliche Planung von Belang.

Klimaanpassung auf den Ostfriesischen Inseln

Für die Umsetzung von Maßnahmen vor Ort sind auf regionaler Ebene die vier Landkreise (Leer, Aurich, Wittmund, Friesland) und auf lokaler Ebene die 7 Inselgemeinden als kleinste administrative Einheit relevant. Im Rahmen des Sofortprogramms Klimaanpassung sind die Landkreise zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes gerade im Prozess, lokale Klimaanpassungsmanager*innen einzustellen, die die Kommunen dabei unterstützen, maßgeschneiderte Konzepte zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu erstellen und umzusetzen sowie Hitzeaktionspläne zu erstellen.

Box. 2 Klimaanpassung auf globaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

nagements bereits stattgefunden, was sich in Programmen wie dem „Deltaprogramm“, das jährlich aktualisiert wird, oder „Raum für den Fluss“ widerspiegelt (National Delta Programme 2023). Ziel des Teilvorhabens 4 ist daher ein gegenseitiger Austausch und ein voneinander Lernen bezüglich des unterschiedlichen Umgangs mit ähnlichen Herausforderungen. Das Wattenmeer ist mit seiner hohen Biodiversität wertvoller Lebens- und Rückzugsraum für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten.

Als Region mit verschiedensten wirtschaftlichen Aktivitäten wie florierenden Hafentätigkeiten, Fischerei oder Gasförderung ist sie jedoch anfällig für Nutzungskonflikte sowohl zwischen der Daseinsberechtigung der Natur und einer sich stets intensivierenden menschlichen Nutzung als auch zwischen verschiedenen Sektoren untereinander (einen grundlegenden Überblick zu diesem Thema unter besonderer Berücksichtigung des Klimawandels liefern Gömann und Fick 2021). Das ökologische System des Wattenmeeres wird bereits jetzt durch den Klimawandel beeinflusst, was sich in Zukunft noch verstärken wird: beispielsweise sind die Winter in den letzten 60 Jahren wärmer geworden, wobei steigende Lufttemperaturen auch in steigenden Wassertemperaturen resultieren, was es für Arten, die normalerweise weiter südlich vorkommen, möglich macht, sich im Wattenmeer anzusiedeln. Zunehmende Extremwetterereignisse wie Sturmfluten, Stürme oder Hitzewellen haben jedoch auch Auswirkungen für die Menschen (Meinke et al. 2014, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2021). Da beispielsweise die Altersstruktur der Bewohner*innen der Ostfriesischen Inseln oft über dem deutschen Durchschnitt liegt und viele ältere Gäste die Inseln als Ziel für Gesundheitstourismus oder ihren (Zweit-) Wohnsitz im Alter wählen, wird das Thema Hitzeschutz in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen, auch wenn bisher die Temperaturen hier meist etwas niedriger waren als auf dem Festland.

Governance

Vor dem Hintergrund der in der Einleitung skizzierten Nutzungsansprüche wird deutlich, dass jegliche Entwicklung der Region sich mit zahlreichen Nutzungs- und Interessenskonflikten sowie verschiedenen Rechts- und Eigentumsansprüchen und somit mit verteilten und dispersen Entscheidungs- und Machtverhältnissen konfrontiert sieht. Folglich stellt sich die Frage, wie in einem solch komplexen Konstrukt Planungs- und Investitionsentscheidungen in Bezug auf die Raumplanung und -entwicklung getroffen werden, und ob die vorherrschenden Strukturen adäquate Mechanismen für eine zukunftsgerichtete Entwicklung der Ostfriesischen Inseln hinsichtlich der Großen Transformation bieten. Im Rahmen des Teilvorhabens 3 werden die Inseln daher aus der

Perspektive der Governance-Forschung untersucht. Dabei wird geschaut, welche Ziele sich die Ostfriesischen Inseln hinsichtlich der Großen Transformation setzen, wie diese im Kontext der Landes-, Bundes-, und EU-Politik zu bewerten sind und ob die vorherrschenden Governance-Strukturen geeignet sind, um den verschiedenen Nutzungsansprüchen im Kontext der vorherrschenden Dynamiken des Wandels gerecht zu werden und ob diese Strukturen adäquat genutzt werden, um den Transformationsansprüchen zu begegnen.

Das Konzept der Governance (Definition siehe Box 3) im Kontext der Regionalentwicklung und Raumplanung hat sich vor allem aus der Erkenntnis heraus etabliert – und soll daher auch begreifbar machen – dass politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure nicht nebeneinanderstehen, sondern in einem permanenten wechselseitigen (interdependenten) Austausch interagieren und somit gesellschaftliche Entwicklungen steuern und regeln (u.a. Benz 2004; Griffin 2012; Benz & Kilper 2018; Böcher 2018). Im Kontext des Teilvorhabens 3 werden unter Governance sämtliche institutionalisierte Strukturen und Prozesse für das kollektive und interdependente Handeln öffentlicher, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure und Organisationen verstanden. Bei den Strukturen und Prozessen kann es sich dabei um etablierte aber auch neue formelle und informelle Einrichtungen/Institutionen/Netzwerke und den mit ihnen verbundenen Gesetzen, Normen und Verfahren für Entscheidungen, die Verwaltung und Umsetzung von Maßnahmen handeln, die auf verschiedenen räumlichen und sozioökonomischen Ebenen stattfinden. Zentral für die Governance-Betrachtung sind folgenden Aspekte (Benz & Kilper 2018):

- Kollektive Entscheidungen und Handlungen finden in komplexen Strukturen statt;
- Kollektive Entscheidungen und Handlungen erfolgen im Zusammenwirken unterschiedlicher Steuerungsmodi;
- Räume und Regionen konstituieren sich aus den sozioökonomischen Entscheidungen und Handlungen der unterschiedlichen Akteure.

„Bezeichnet generell das Steuerungs- und Regelungssystem einer politischen Einheit. Das Konzept ist in Abgrenzung zum Begriff Government (Regierung) entstanden und soll ausdrücken, dass politische Steuerung nicht nur hierarchisch vom Staat, sondern auch von privaten Akteuren wie Verbänden wahrgenommen wird.“

(WBGU 2011: 417)

Benz & Kilper (2018) betonen zudem, dass es sich bei Governance nicht um ein normativ beladenes Konzept (zum Beispiel im Sinne der „Good Governance“ oder schlanker Verwaltung), sondern um einen Analysebegriff handelt, der die Betrachtung und Bewertung der oben benannten Aspekte ermöglichen soll. Zudem wird der Governance-Begriff häufig mit verschiedenen räumlichen aber auch kontextbezogenen Attributen versehen (Benz 2004; Benz & Kilper 2018).

Regional Governance

Im regionalen Kontext wird unter Governance vor allem die Steuerung und Selbststeuerung von Regionen im Rahmen einer integrierenden Regionalpolitik verstanden. Steuerung und Selbststeuerung beziehen sich dabei nicht nur auf regulierende oder finanzielle Instrumente, sondern vor allem auf ergänzende Strukturen, die eine, im Zusammenwirken mit zentralen in der Region wirkenden Akteuren ausgearbeitete Entwicklungspolitik ermöglichen. Die Zusammenarbeit findet dabei in informellen Akteursnetzwerken statt, die zur Verstärkung jedoch auch institutionalisiert werden. (Böcher 2014; Fürst 2017; Benz & Kilper 2018)

Die Regional-Governance verfolgt dabei eine integrierende Politik, die die Abstimmung zwischen verschiedenen Planungs-, Maßnahmen und Akteursebenen ermöglichen soll. Dabei kommen verschiedene Steuerungsmodi zum Einsatz, die neben der Regulierung, vor allem eine Anreizsetzung, Schaffung von Wettbewerb aber auch Verhandlungen zwischen den Akteuren beinhalten. (Ebd.)

Governance im Kontext der Großen Transformation

Im Kontext der Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung ist mit dem Transition-Managements (Kemp et al. 2009) ein weit verbreiteter und viel diskutierter Ansatz zum Umgang mit Nachhaltigkeitsproblemen eingebracht worden. Die konzeptionelle Basis für das Transition-Management bietet das Mehr-Ebenen-Modell für komplexe Veränderungsprozesse von Geels (2002). Nach diesem Modell finden gesellschaftliche Veränderungen in Folge des Zusammenspiels zwischen der Landscape-Ebene (grundlegende Entwicklungen und Trends), der Regime-Ebene (institutionalisierte Strukturen) und der Nischen-Ebene (soziale und technische Innovationen) statt (Schot & Geels 2008). Das Transition-Management wird dabei in der Komplexitätstheorie, der Governance-, Innovations- und der Nachhaltigkeitsforschung veror-

tet (Loorbach et al. 2015). Aus der Governance-Perspektive bietet das Transition-Management einerseits einen analytischen Rahmen, der es ermöglicht Transformationsprozesse in ihrer Komplexität zu durchleuchten und zu beschreiben, gleichzeitig möchte der Ansatz aber auch einen Handlungsrahmen für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien und zur Beschleunigung sowie Unterstützung der Transformation hin zur Nachhaltigen Entwicklung bieten (Loorbach et al. 2017). Zentrale Elemente dieses Ansatzes sind die Schaffung von experimentellen Räumen (sog. Transformationsarenen), in denen verschiedene Akteure zusammengebracht werden. Gemeinsam werden die gesellschaftlichen Herausforderungen (wie z. B. der Klimawandel) beleuchtet und auf den jeweiligen (räumlichen) Kontext heruntergebrochen und Visionen sowie Maßnahmen erarbeitet, mit denen man den Herausforderungen begegnet soll. Zentrale Elemente hinsichtlich der Governance sind dabei (Hölscher et al. 2017):

- Bildung informeller Netzwerke
- Entwicklung gemeinsamer Visionen und Nachhaltigkeitspfade
- Bereitstellungen von geschützten Räumen für Innovationen (sowohl institutioneller als auch physischer Natur)
- Experimentieren mit innovativen bzw. alternativen Lösungsansätzen
- Erkennen und Nutzen von Möglichkeiten für den Wandel (windows of opportunity)
- Anpassung der institutionellen Prozesse an die neue Vision
- Bildung von Transformationsnetzwerken, die die Visionen und Nachhaltigkeitsagenda langfristig verfolgen
- Vermittlung zwischen transformativen Netzwerken und den dem Wandel zugeneigter Akteure

Governance im Kontext des Klimawandels

Das IPCC (2023) sieht als zentrale Instrumente und Elemente einer wirksamen Governance im Kontext des Klimawandels die Entwicklung klimarelevanter Gesetze (Rechtssicherheit), die Aufstellung und Etablierung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsstrategien, die Etablierung spezialisierter Einrichtungen und Netzwerke sowie die Zusammenarbeit zwischen allen relevanten öffentlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie die Bereitstellung finanzieller

Mittel und Schaffung entsprechender Instrumente zur Finanzierung. Dabei ist der Umgang mit den Folgen des Klimawandels als integrierende, sektorübergreifende und langfristige Aufgabe zu verstehen, die nur im Zusammenspiel der lokalen, regionalen, subnationalen und nationalen Ebene eine Wirkung entfalten kann (ebd).

Teilvorhabenübergreifende Forschung auf den Ostfriesischen Inseln

Methodik

Konzeptionell orientiert sich das Forschungsdesign am Reallabor-Ansatz. Den Kern des Ansatzes bilden realweltliche Interventionen, die sich in den Phasen des Co-Design, der Co-Production und der Co-Evaluation manifestieren (Wanner et al. 2018). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befindet sich das Teilvorhaben in der Phase des Co-Designs. Diese Phase umfasst neben der Etablierung der erforderlichen Forschungsstrukturen für einen transdisziplinären Prozess, auch die Generierung von Systemwissen (ebd.). Dabei geht es vor allem um die Kontextualisierung des Forschungsprojektes und der vorhandenen Forschungsfragen, also darum, wie sich die aktuelle Situation in Bezug auf die Forschungsfragen und die adressierten Herausforderungen auf den Ostfriesischen Inseln darstellt. Hierzu wurden im Laufe des ersten Jahres verschiedene Methoden der qualitativen Sozialforschung angewandt (hierzu Döring & Bortz 2016). Zunächst wurde eine Sekundärforschung in Bezug auf die in den Kommunen und in der Region vorhandenen formellen und informellen Pläne und Konzepte durchgeführt. Das waren z. B. Raumordnungspläne und Flächennutzungspläne, vorhandene Regionale Entwicklungskonzepte, Lebensraumkonzepte, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte oder sonstige integrierte kommunale und regionale Konzepte. Die recherchierten Konzepte wurden anschließend einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Dabei wurde im ersten Schritt geschaut, welche gesellschaftlichen Themen und Handlungsfelder auf den Ostfriesischen Inseln präsent sind. Für die Kategorisierung der Themen wurde dabei ein induktives Vorgehen gewählt, das heißt, die Handlungsfelder wurden aus den Dokumenten abgeleitet und systematisiert. Das Analyseraster umfasste dabei die folgenden Aspekte:

- Beschreibung des Themenfeldes
- Regionale Handlungsfelder
- Räumliche Zuordnung zu den relevanten Insel- und Festlandgemeinden

- Zuordnung, ob es sich hierbei um eine Stärke, Schwäche, Chance oder um ein Risiko für die Region handelt
- Relevante Akteursgruppe
- Quelle der dazugehörigen Information

Im weiteren Verlauf der Auswertung wird das Analyseraster auch die bereits im Beitrag von Heuer et al. in diesem Band genannten Analyse-kategorien aufweisen; hierzu gehören u. a. verschiedene Stakeholderka-tegorien sowie die Arenen der Transformation (Heuer et al.). Tabelle 1 zeigt die bisherigen in die inhaltliche Analyse eingeflossenen Dokumen-te zu regionalen und kommunalen Konzepten. Der Fokus lag im ersten Schritt auf den informellen Konzepten, wobei formelle Pläne, wie das Raumordnungsprogramm oder auch Flächennutzungspläne, im weiteren Projektverlauf noch betrachtet werden. Zum aktuellen Stand wurden zu-dem die bereits durchgeführten und genehmigten Projekte der LEADER-Regionen Nordseemarschen und Wattenmeer-Achter für die abgelaufene Periode (2014-2020) ebenfalls der qualitativen Analyse zugeführt.

Tab 1 Übersicht über die bisher in der Inhaltsanalyse berücksichtigten informellen Dokumente.

Ausgewertete Dokumente und Konzepte (Stand Oktober 2023)

Baltrum Dokumentation Zukunftsworkshop und Future Lab
 Dokumentation Future Lab Borkum
 Dokumentation Zukunftsworkshop und Future Lab Wangerooge
 Endbericht Lebensraumkonzept Juist 2018
 Juist Dokumentation Future Lab
 LebensQualiMeter
 Lebensraumkonzept
 REK 2014-2020 Nordseemarschen
 REK 2023-2027 Nordseemarschen
 REK 2014-2020 Wattenmeer-Achter
 REK 2023-2027 Wattenmeer-Achter
 Wangerooge Dokumentation Zukunftsworkshop und Future Lab
 Wat nu Rückblick
 Zukunftsworkshop und Future Lab (Zukunftsstadt)

In Anschluss an die Sekundärforschung und die inhaltliche Analyse der Doku-mente wurden sogenannte Inselwochen auf den Ostfriesischen Inseln Borkum, Wangerooge, Spiekeroog und Norderney durchgeführt. Die Inselwochen die-nen einer intensiven Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten vor Ort. Im

Laufe der ersten Tage wurden leitfadengestützte Interviews (u. a. Meuser und Nagel 2002; Pohlmann 2022) mit verschiedenen Akteuren aus Gesellschaft, Politik, Verwaltung, Tourismus und Wirtschaft durchgeführt (siehe weiter unten) und einige Standorte besichtigt, die bestimmte relevante Phänomene und Problemlagen verdeutlichen. Im Fokus der Inselwochen standen die Themenbereiche Tourismus, Klimawandel, sowie Entscheidungsprozesse und -strukturen (Governance). Dabei ging es in erster Linie darum, vor dem Hintergrund der Großen Transformation, einen ersten Einblick, in die mit den Themenbereichen verbundenen Perspektiven, Herausforderungen und Problemfelder, den Status Quo, Nutzungs- und Interessenskonflikte, Entscheidungs- und Prozessstrukturen und Akteurskonstellationen aus der Perspektive der Akteure vor Ort zu bekommen – also vor allem darum, Systemwissen zu generieren. Den Abschluss der Inselwoche bildete ein Workshop, auf dem erste Erkenntnisse aus den leitfadengestützten Interviews hinsichtlich ihrer Relevanz und Bedeutung sowie zusätzliche Informationen mit den Teilnehmenden reflektiert wurden. Im Juni und Juli 2023 wurden die Ergebnisberichte der Workshops an alle beteiligten Interviewpartner*innen und Workshopteilnehmenden verschickt. Tabelle 2 zeigt einige Impressionen von den Inselwochen. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die bisherigen Analyseschritte im zeitlichen Verlauf.

Stakeholderanalyse

Zu Beginn des Forschungsprozesses wurde eine Stakeholderanalyse durchgeführt: Hierfür wurden für die Forschungsprojekte wichtige Akteure aus verschiedenen Themenfeldern und mit unterschiedlichen Interessen und Hintergründen identifiziert und systematisch kategorisiert. Diese Methode diente der Erlangung eines Überblicks über relevante Stakeholder, um eine möglichst große Bandbreite an Meinungen und inhaltlichen Positionen einbeziehen zu können. Eine Abgrenzung der Begriffe Stakeholder und Akteure findet sich in Box 4.

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die bisher interviewten und über die Workshops einbezogenen Stakeholder. Aufgrund einer weitestmöglichen Anonymisierung haben wir auf eine detailliertere Darstellung von Doppelrollen oder die Zuordnung einzelner Stakeholder zu einer bestimmten Insel verzichtet, um eine mögliche Rückverfolgbarkeit zu vermeiden. Hierbei ist zu betonen, dass der Forschungsprozess noch anhält und hier nur die bisher einbezogenen Stakeholder aufgelistet sind. Im Laufe der weiteren Forschungsarbeiten werden noch weitere Personengruppen aus unterschiedlichen Governance-Ebenen und mit weiterreichendem Systemwissen hinzukommen (siehe Ausblick).

Tab. 2 Impressionen von den Inselwochen (Quelle: © 4N / Ernst Schäfer 2023).

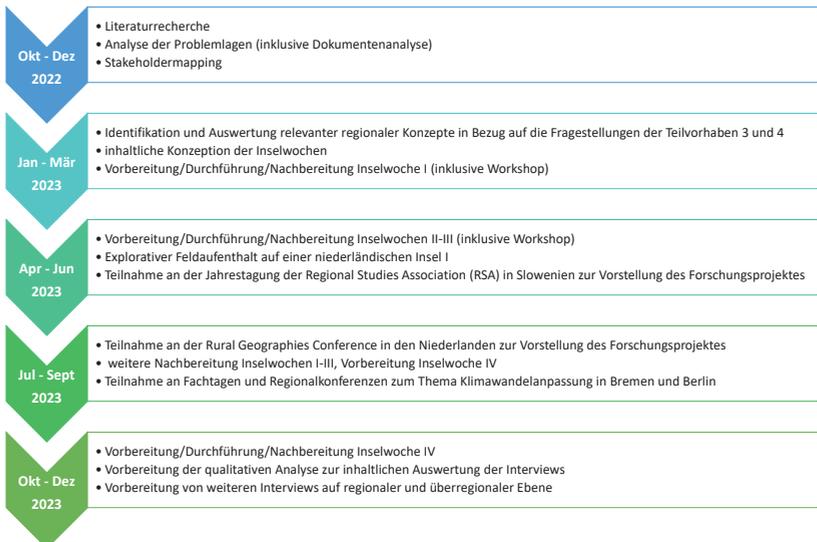


Abb. 3 Forschungsmethoden im Jahresverlauf.

Stakeholders (Anspruchsgruppen) ist ein aus dem strategischen Management stammender Begriff (hierzu Freeman 1984), der natürliche oder juristische Personen oder Gruppen beschreibt, die direkt oder indirekt betroffen sind von den Aktivitäten einer Unternehmung/Organisation oder von einem Einzelvorhaben. Im Kontext einer Unternehmung oder eines Einzelvorhabens erhalten und/oder stiften Stakeholder dabei Nutzen und/oder sie tragen und/oder verursachen Risiken. (hierzu u. a. Sachs et al. 2007)

Akteur in unserem Sinne wird vor allem in der Soziologie und den Politikwissenschaften verwendet. In diesem Kontext sind grundsätzlich alle sozial handelnden individuellen und überindividuellen Akteure gemeint. Als individuelle Akteure werden einzelnen Personen bezeichnet, überindividuelle Akteure meint dagegen bspw. Unternehmen, Bürger*innen-Initiativen, öffentliche Einrichtungen, Vereine und Verbände usw. (hierzu u. a. Maurer 2011). Im Vergleich zum strategischen Stakeholder-Begriff ist somit der sozialwissenschaftliche Akteur-Begriff deutlich allgemeiner gefasst.

(WBGU 2011: 417)

Box. 4 Stakeholder vs. Akteure.

Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Interessenvertretungen • Handwerksbetriebe
Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt- und Gemeindeverwaltungen • Ratsmitglieder und Bürgermeister
Zivilgesellschaftliche Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Vertretungen bestimmter Bürger*innengruppen • Ehrenamt und Kirche
Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> • Nationalparkverwaltungen • Umweltbeauftragte der Kommunen • Jägerschaft
Touristische Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Beherbergungsbetriebe • Gästeführer*innen • Anbieter sonstiger Dienstleistungen
Tourismusverwaltung- und Marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Kurverwaltungen • Verkehrsvereine und DeHoGA
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> • Schulen • Außerschulische Bildungseinrichtungen
Gesundheitswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Rehaeinrichtungen • Mitarbeitende verschiedener Einrichtungen im Gesundheitswesen
Logistik und Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Logistikunternehmen und Speditionen • Verkehrsbetriebe
Presse	<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkende der Inselzeitungen

Abb. 4 Interviewpartner*innen TV 3 und 4 (März bis Oktober 2023).

Erste Erkenntnisse und Diskussion

Themenschwerpunkt Tourismus (TV 4)

Im Jahr 2021 verzeichneten die Ostfriesischen Inseln 590.180 Tourist*innenankünfte (LSN-Online 2022). Wenngleich mit dieser Zahl nicht das Niveau des Touristenaufkommens aus der Zeit vor der Corona-Pandemie erreicht wird, so zeigte sich bis 2019 eine stetige Zunahme der Gästezahlen. Die Steigerung des Gästeaufkommens lässt sich insbesondere auf eine Zunahme des Tagestourismus zurückführen, der für eine signifikante Erhöhung der jährlichen Anreisen sorgt. Dem gegenüber steht eine nur moderat steigende Anzahl an Übernachtungen sowie eine Verlängerung der Aufenthaltsdauer auf durchschnittlich sieben Übernachtungen im Jahr 2021 (LSN-Online 2022). Diese Entwicklung wird bei den Interviewpartner*innen mit geteilten Meinungen wahrgenommen. Eine umfangreiche systematische Literaturanalyse aktueller Regionalentwicklungs- und Lebensraumkonzepte hat vielfältige Problemfelder in den Bereichen „Daseinsvorsorge“, „Demographie“, „Klima, Umwelt und Naturschutz“ sowie „Wirtschaft“ hervorgebracht. Besonders hervorzuheben sind die in Tabelle 3 dargestellten Problemfelder, die sich aus einem direkten touristischen Kontext ergeben. Bei der Darstellung geht es prioritär um die Beantwortung der Frage, welche Problemlagen in Bezug auf das touristische Aufkommen auf den Inseln vorliegen und wie diese den dargestellten Kategorien zugeordnet werden können. Diese dargestellten Nutzungskonflikte und Überlastungseffekte bestätigten sich auch bei den auf den Inseln Borkum, Wangerooge und Spiekeroog geführten Interviews mit ausgewählten Stakeholdern. Auch wenn die detaillierte Inhaltsanalyse der durchgeführten Gespräche zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Publikation noch aussteht, so kann bereits aufgeführt werden, dass auf allen drei Inseln die Wohnraumproblematik mit einem damit einhergehenden Fachkräftemangel, sowie Nutzungskonflikte im Bereich der (Mikro-)Mobilität drängende Problemlagen darstellen. Des Weiteren wurde mehrfach eine mangelnde Abstimmung und Koordination des touristischen Angebots, vor allem in Bezug auf die Weiterentwicklung der Inseln, genannt. Was die Belastungssituation aufgrund der hohen Gästezahlen betrifft, so wird insbesondere das hohe Aufkommen in der Hochsaison und somit in den Sommermonaten beklagt. Eine zeitliche Entzerrung, sog. Entsaisonalisierung, die mit einer Erweiterung des touristischen Angebots in den Nebensaisonzeiten zum Teil bereits umgesetzt wird, wird kontrovers bei den verschiedenen Stakeholdern diskutiert. Hier gilt es, in einem nächsten Schritt die Analyse zu vervollständigen und zu prüfen, inwieweit die bisher identifizierten Problemlagen auf die weiteren Inseln und Küstengebiete ebenfalls zutreffen und potentielle Lösungen auf diese übertragbar sind.

Tab 3 Beispielhafte Darstellung der Problemlagen im touristischen Kontext auf den Ostfriesischen Inseln.

Daseinsvorsorge	Demographie	Klima, Umwelt- und Naturschutz	Wirtschaft
Technische Infrastruktur fehlende Infrastruktur außerhalb des Tourismus	Bevölkerung weitere Abwanderung junger Menschen und Familien,	Umwelt- und Naturschutz hohes Müllaufkommen, unzureichender Schutz der Inseln,	Arbeitsleben Ganzjahresbetrieb, Arbeitsbedingungen, Fehlende Fachkräfte
Bildung wenig Ausbildungsplätze außerhalb des Tourismus	fortschreitender demografischer Wandel (Bevölkerungsrückgang, Überalterung); Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials	Mangelnde nachhaltige Angebote	Ver- und Entsorgung hohes Müllaufkommen
Freizeit und Kultur mangelnde Freizeitangebote, insbes. für Kinder/ Jugendliche, Ganzjahresbetrieb vs. mehr Ruhezeiten	Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit als touristisches Ziel	Klimafolgen und -anpassung mangelnde Sensibilität bei Gästen	Flächennutzung Umwandlung von Gewerbeflächen zur touristischen Nutzung, Hoher Fächendruck
Mobilität hohes Verkehrsaufkommen, Taktung der Fähren			Industrie und Gewerbe mangelndes Einzelhandelsangebot (insbes. Nahversorgung), Teilw. zu viele oder zu wenige Gastronomiebetriebe
Inklusion/ Barrierefreiheit mangelnde Barrierefreiheit			Landwirtschaft Diversifizierung der Landwirtschaft
Leben/ Wohnen Nichteinhaltung von „Regeln“, Fokus auf Gäste, nicht auf Einheimische, Ausverkauf der Inseln			
Wohnraum Verdrängung der Insulaner, fehlender Wohnraum			
Zusammenleben/ Gemeinschaft Überfremdung durch Tourismus			

Ein weiteres Themenfeld, das sich bereits in Erarbeitung befindet, ist die konkrete Erforschung der Effekte des Tourismus auf die einheimische Bevölkerung sowie die Tourist*innen. Dazu wurde in der Gemeinde Krummhörn ein mehrstufiger Prozess im Rahmen einer Tourismusakzeptanzstudie aufgesetzt, der die Beantwortung folgender zentraler Fragestellungen zum Ziel hat:

- Welchen Einfluss hat der Tourismus auf die Lebenssituation in Krummhörn?
- Wie stehen Einheimische zum Tourismus in Krummhörn?

- Wie kann die Wahrnehmung des Tourismus in Krummhörn (positiv) beeinflusst werden?

In einem ersten Schritt wurden dazu Fokusgruppeninterviews mit Personen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft geführt, um einen Überblick über die Einstellung der verschiedenen Personengruppen zum Bereich Tourismus in der Krummhörn zu erlangen. Hierauf aufbauend folgt im weiteren Projektverlauf die Durchführung einer Einwohner*innenbefragung, die Aufschluss über die Einstellung und konkrete Wahrnehmung der Einwohner*innen Krummhörns zum Tourismus geben soll. Es ist angedacht, diesen Themenbereich auch in weiteren Insel- und Küstengebieten zu vertiefen.

Themenschwerpunkt Klimawandelanpassung (TV 4)

Die bisherigen Gespräche bestätigen auch für den Themenschwerpunkt Klimawandelanpassung inhaltlich die in der Literatur aufgeworfenen und in der Einleitung kurz beschriebenen Problemlagen. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung befindet sich das Projektteam jedoch noch in der Dokumentations- und Auswertungsphase, so dass noch keine Schlüsse aus den bisher erhobenen Daten gezogen werden können. Grob zusammengefasst ergibt sich jedoch folgendes Bild, was die Beschreibung der Problemlagen angeht: eine unterschiedliche Wahrnehmung der Dringlichkeit des Themas bei unterschiedlichen Stakeholdern, eine teilweise Vermischung der Begriffe Klimaschutz und Klimaanpassung, eine unterschiedliche Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten und der Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen auf verschiedenen Ebenen sowie ein unterschiedlicher Grad an Informiertheit und Sensibilisierung in Bezug auf das Thema (je nach Rolle und Hintergrund der Interviewpartner*innen). Die bisherige Erhebung der Daten bezieht sich fast ausschließlich auf Gesprächspartner*innen, die einen besonderen Bezug zu einer der Inseln haben. Eine Ausweitung auf Personen und Institutionen, die einen etwas übergeordneteren Blickwinkel haben (wie beispielsweise Landesbehörden oder Umweltorganisationen), ist im Rahmen der weiteren Projektlaufzeit noch zu leisten (siehe Ausblick).

Für das Teilvorhaben 4 sind in Bezug auf die weiter oben beschriebenen verschiedenen Arten von Klimawandelfolgen exemplarisch folgende Themen relevant: 1) früherer Brutbeginn von Vogelarten (Auswirkungen auf Verhalten/Besucherlenkung im Nationalpark), 2) verstärktes Vorkommen extremer Wetterereignisse wie Starkregen, Stürme, Sturmfluten, Hitzeperioden, ... sowie 3) erhöhte Komplexität der Anpassungsbedarfe infolge zunehmender Klimavariabilität (z.B. in Bezug auf flexible touristische Infrastruktur, die verschiede-

nen Ansprüchen gerecht werden muss). Die in Box 4 beschriebenen möglichen teils auch positiven Auswirkungen des Klimawandels auf den Tourismus an der Nordseeküste und auf den ostfriesischen Inseln (beispielsweise durch erwartete zunehmende Temperaturen am Mittelmeer und eine steigende Nachfrage an der im Vergleich kühleren Nordsee) sind vor dem Hintergrund sozialer (beispielsweise in Bezug auf die Lebensqualität für Einheimische) und ökologischer (beispielsweise in Bezug auf Schutzgebiete und die hohe Biodiversität im Wattenmeer) Belastungsgrenzen durchaus auch kritisch zu betrachten. Hier gilt es, nachhaltige Konzepte zu entwickeln, um den negativen Auswirkungen des Massentourismus entgegenzuwirken und Lösungen zu finden, die innerhalb der planetaren Grenzen bleiben und eine Bereicherung für Menschen (sowohl Einheimische als auch Gäste) und Natur darstellen.

Auf der Jahrestagung der Regional Studies Association (RSA), die vom 14.-17.06.2023 in Ljubljana/Slowenien stattgefunden hat, wurden im Rahmen eines Vortrages mit dem Titel „Towards transformative governance? A comparative analysis of sub-national climate change adaptation governance on the Dutch and German Wadden Sea Islands“ erste theoretische Erkenntnisse auf Basis einer Analyse der aktuellen wissenschaftlichen Literatur zu den Themen transformative Governance und transformative Klimaanpassung sowie ein möglicher Analyserahmen für regionale Klimaanpassungsstrategien vorgestellt und mit einem regionalwissenschaftlichen Fachpublikum aus komparativer Perspektive diskutiert. Im Juni fand eine explorative Exkursion auf die niederländische Insel Schiermonnikoog statt, wo erste Netzwerke mit niederländischen Akteuren geschlossen, erste Gespräche mit möglichen Interviewpartner*innen geführt und aktuelle Problemlagen identifiziert wurden.

Themenschwerpunkt Governance (TV 3)

Bezogen auf das die Governance ist es noch zu früh, konkrete Rückschlüsse zu ziehen. Grundsätzlich zeigt sich, dass das Akteursgefüge auf den Inseln sehr kompliziert ist. So ist die Entscheidungs- und Gestaltungsmacht auf diesem relativ kleinen Raum – wenn man die einzelnen Inseln für sich betrachtet – auf viele verschiedene Akteursebenen verteilt. Jede einzelne Insel bildet im Grunde die Akteursstruktur der Bundesrepublik Deutschland ab. Das heißt die Verteilung der Entscheidungs- und Gestaltungsmacht umfasst ein Kontinuum, das bei Akteuren des Bundes über Akteure des Landes bis hin zu den Landkreisen, Kommunen und schließlich privaten Akteuren reicht: so liegt zum Beispiel die Verantwortlichkeit für Flächen, die für den nationalen Küsten- und Naturschutz relevant sind bei Bundes- und Landesbehörden bzw. Ämtern. Diese Flächen haben verhältnismäßig den mit Abstand größten Anteil

Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel identifiziert für den Tourismussektor einige Chancen und Herausforderungen, die auch das Untersuchungsgebiet des Teilvorhaben 4 betreffen: Grundsätzlich werden für die Küstenregionen vielfältige Auswirkungen des Klimawandels erwartet. Diese können sich neben den unmittelbaren Auswirkungen von Extremwetterereignissen auf die touristische Infrastruktur auch auf das Reiseverhalten der Gäste oder die erwarteten Zahlungsströme der Unternehmungen auswirken. Gleichzeitig werden beispielsweise steigende Temperaturen und geringere Niederschläge im Sommer als Chance gesehen, um Besucherströme zu entzerren und die Saison auf die bisherige Nebensaison auszuweiten (BMUV 2008). Bereits in früheren Forschungsprojekten wurden Ideen für eine Ableitung von Maßnahmen generiert, auf deren Erkenntnissen das Teilvorhaben 4 aufbauen möchte, wie beispielsweise dem Verbundprojekt „Klimatrends und nachhaltige Tourismusentwicklung in Küsten- und Mittelgebirgsregionen“ (KUNTIKUM). Damals identifizierte Maßnahmen in Bezug auf den Anstieg des Meeresspiegels, Küstenerosion sowie Extremwetterereignisse und Stürme beinhalten zum Beispiel:

- Verzicht auf den küstennahen Bau von Tourismusinfrastruktur, -einrichtungen und verkehrlicher Infrastruktur
- Verbesserung der baulichen Infrastruktur und Bau von sturmsicherer Tourismusinfrastruktur und -einrichtungen
- Versicherungsabdeckung von Infrastrukturschäden und anderen Schäden
- vorsorgende Regionalplanung zur Abdeckung von Kosten für Anpassungsmaßnahmen und Versicherungszahlungen
- Einführung eines Risikomanagements und eines Frühwarnsystems
- Erstellung von Evakuierungs- und Notfallversorgungsplänen
- Veränderung der Preisdifferenzierung der Haupt- und Nebensaison
- Angepasste Tourismusattraktionen durch Mischung aus Outdoor- und wetterunabhängigen Indoor-Angeboten
- Ansprache des Themas in den Tourismusangeboten durch z.B. "Schlecht-Wetter-Tipps" mit Alternativtätigkeiten
- Gründung von Organisationen, die das Thema Klimawandel in Küstenregionen in der Öffentlichkeit bekannt machen (UBA 2015)

Im Rahmen des Teilvorhaben 4 soll u.a. auf diese Erkenntnisse aufgebaut und geprüft werden, inwieweit sich das Bewusstsein in Bezug auf eine nötige Anpassung an die Folgen des Klimawandels verändert hat, vorgeschlagene Maßnahmen umgesetzt wurden und welche Akteure hierfür als verantwortlich angesehen werden.

Box 4 Klimaanpassung und Tourismus an der Nordseeküste und auf den ostfriesischen Inseln.

an der Gesamtfläche einer Insel. Auf Borkum z. B. unterliegen ca. 68 % der Gesamtfläche dem Naturschutzrecht (LK Leer 2023). Folglich müssen sämtliche Entwicklungen, die den Küsten- und Naturschutzbereich tangieren mit der Bundes- und Landesebene abgestimmt werden. Die verschiedenen Akteure verfügen aber auch über eine ungleiche Ressourcen- bzw. Mittelausstattung. So sieht sich eine in der Regel unterbesetzte und finanziell schlecht aufgestellte Kommunal- und Kreisverwaltung mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert, die es zu bewältigen gilt. Dabei ist schon die Sicherstellung der infrastrukturellen Grundausstattung sehr kapital- und ressourcenintensiv, da hier für die touristischen Peakzeiten eine Infrastruktur, wie für mittelgroße Städte das gesamte Jahr über, vorgehalten werden muss, um auch das Leben für die wenigen dauerhaften Inselbewohner*innen sicherzustellen. Demgegenüber stehen finanzstarke Investoren und Ferien-/Zweitwohnungsbesitzer*innen, die natürlich auch aktiv in die Entwicklung der Insel eingreifen wollen, um ihren ökonomischen Interessen gerecht zu werden. Es ist nicht überraschend, dass es in einem solchen Gefüge zu zahlreichen Konflikten und Rechtstreitigkeiten kommt. Erste Erkenntnisse aus den Interviews deuten darauf hin, dass sich in der jüngeren Vergangenheit die Fragmentierung der verschiedenen Interessen der Akteure zugespitzt hat. Wobei hier insbesondere die Akteursgruppe der Gäste/Tourist*innen/Zweitwohnungsbesitzer*innen auf die Akteure, die dauerhaft auf der Insel agieren, sehr polarisierend wirkt.

Neben den klassischen formellen Instrumenten der Raumplanung kommen auch auf den Inseln vermehrt informelle Instrumente der Governance zum Einsatz. So werden im Rahmen der Regionalen Entwicklungskonzepte oder auch der Lebensraumkonzepte Versuche unternommen, eine für die Inseln an sich, aber auch für inselübergreifende gemeinsame Entwicklungsstrategien hinsichtlich relevanter Handlungsfelder zu entwickeln. Inwiefern diese dann tatsächlich auch kontinuierlich verfolgt werden, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gesagt werden. Im Kontext der informellen Entwicklungsinstrumente werden unter anderem Bürger- und Akteursbeteiligungen durchgeführt oder informelle Arbeitskreise gebildet. Vieles deutet jedoch darauf hin, dass viele der Akteure diese Strukturen nicht wirklich nutzen, aber auch mit den vorherrschenden Governance-Strukturen unzufrieden sind. Ferner scheint es auch ein gewisses Maß an Misstrauen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen und -ebenen zu geben. Vor allem scheint die Zusammenarbeit mit Akteuren nicht so gut zu funktionieren, die sich nicht dauerhaft auf den Inseln befinden. Dazu gehören neben den Bundes- und Landesbehörden bzw. Ämtern, sowie der Kreisverwaltung vor allem private Akteure, wie z. B. Betreiber der Fähren und Logistik. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Analysen kann für die Inseln konstatiert werden, dass die vorherrschenden Governance-Strukturen hinsichtlich zahlreicher Belange wenig funktional zu sein scheinen.

Ausblick

Im weiteren Verlauf werden die bisher geführten Interviews in Bezug auf die verschiedenen Fragestellungen der Teilvorhaben systematisch ausgewertet. Für 2024 gilt es, die erhobenen Problemlagen zusammenzufassen sowie gewonnene Eindrücke aufzubereiten und zu kommunizieren. Gemeinsam mit den beteiligten Partner*innen auf den Inseln und auf dem Festland sollen (im Sinne der Co-Kreation) die für den Projektkontext relevanten Bedarfe spezifiziert und Handlungsfelder für die weitere Projektlaufzeit abgesteckt werden. Für 2025 ist ein modellhaftes Ausprobieren ausgewählter Maßnahmen in Rahmen eines Transformationslabors vorgesehen.

Literatur

- Augsbach, G. (2020). *Tourismus und Nachhaltigkeit. Die Zukunftsfähigkeit des Tourismus im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Barač–Miftarević, S. (2023). Undertourism vs. Overtourism: A Systematic Literature Review. *Tourism: An International Interdisciplinary Journal*, 71(1), 178-192.
- Benz, A. (ed.) (2004). *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Benz, A. & Kilper, H. (2018). Governance. In: ARL (ed.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Ausgabe 2018. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 857–865.
- Bieger, T., & Beritelli, P. (2013). *Management von Destinationen* (8. Aufl.). München: Oldenbourg Verlag.
- Böcher, M. (2018). Regional Governance und Großschutzgebiete. In: Weber, F., Weber, F. & Jenal, C. (eds.) *Wohin des Weges? Regionalentwicklung in Großschutzgebieten*, Hannover.
- BMUV, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2008). *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. Langfassung. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaanpassung/das_gesamt_bf.pdf (abgerufen 17.07.2023)
- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg.
- Eurostat (2021). *Glossar: Tourismusintensität*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Tourism_intensity/de (abgerufen 23.10.2023)

- Freeman, R. E. (1984) *Strategic management a stakeholder approach*. Boston [u.a.] Pitman.
- Freyer, W. (2015). *Tourismus. Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie* (11. Aufl.). Berlin, München, Boston: De Gruyter.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy* 31 (8), 1257–1274.
- Gömann, H., & Fick, J. (2021). Wechselwirkungen zwischen Landnutzung und Klimawandel. *Springer Nature*.
- Hölscher, K., Wittmayer, J. M. & Loorbach, D. (2018). Transition versus transformation: What's the difference? *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, 1–3.
- Innerhofer, E. (2019). Schrumpfung als Entwicklungsstrategie für zukunftsfähige Destinationen und Regionen. In H. Pechlaner (Hg.), *Destination und Lebensraum. Perspektiven touristischer Entwicklung* (S. 225-233). Wiesbaden: Springer Gabler.
- IPCC (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. et al. (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- IPCC (2023). *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (abgerufen 20.07.2023)
- Kemp, R., Loorbach, D. & Rotmans, J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 14 (1), 78–91.
- Krippendorf, J. (1986). *Alpsegen, Alptraum: Für eine Tourismus-Entwicklung im Einklang mit Mensch und Natur*. Bern: Kümmerly + Frey.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, F. (2017) Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42 (1), 599–626.

- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Huffenreuter, R. (2015) Transition Management: Taking Stock from Governance Experimentation. *Journal of Corporate Citizenship*.
- LSN, Landesamt für Statistik Niedersachsen (2020). Tourismusintensität in Niedersachsen. <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/158300> (abgerufen 13.09.2023)
- LSN, Landesamt für Statistik Niedersachsen (2022). LSN-Online. Betriebe; Ankünfte; Übernachtungen; Aufenthaltsdauer; Schlafgelegenheitsauslastung (Verwaltungseinheit; Zeitreihe - Jahre). Tabelle: Z7360151. <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/default.asp> (abgerufen 13.09.2022)
- LSN, Landesamt für Statistik Niedersachsen (2023). Tourismus im Juni 2023: Stagnation bei der Zahl der Gäste, Rückgang bei der Zahl der Übernachtungen – positive Halbjahresbilanz. <https://www.statistik.niedersachsen.de/presse/tourismus-im-juni-2023-stagnation-bei-der-zahl-der-gaeste-rueckgang-bei-der-zahl-der-uebernachtungen-positive-halbjahresbilanz-224850.html> (abgerufen 12.09.2023)
- Maurer, A. (2011). „Akteure“ in soziologischen Erklärungen. In: Lütke, N. & Matsuzaki, H. (eds.) *Akteur - Individuum - Subjekt*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 45–66.
- Meinke, I. et al. (2014). Norddeutscher Klimamonitor – Klimazustand und Klimaentwicklung in Norddeutschland innerhalb der letzten 60 Jahre (1951-2010). *Mitteilungen DMG* 01/2014. https://www.hzg.de/imperia/md/content/klimabuero/norddeutscher_klimamonitor.pdf (abgerufen 27.10.2023)
- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). ExpertInneninterviews — vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (eds.) *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 71–93.
- National Delta Programme (2023). What is the National Delta Programme? <https://english.deltaprogramma.nl/delta-programme/what-is-the-delta-programme> (abgerufen 27.10.2023)
- Nationalpark Wattenmeer (2023). Tourismus. <https://www.nationalpark-wattenmeer.de/wissensbeitrag/tourismus/> (abgerufen 27.10.2023)
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2021). *Niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels 2021*. https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/178371/Niedersaechsische_Strategie_zur_Anpassung_an_die_Folgen_des_Klimawandels_2021.pdf (abgerufen 11.04.2023)

- Pechlaner, H. (2019). Destination und Lebensraum. Perspektiven touristischer Entwicklung. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Peeters, P. et al. (2018). Research for TRAN committee - Overtourism: Impact and possible policy responses. Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Pohlmann, M. (2022). Einführung in die Qualitative Sozialforschung. utb GmbH, Stuttgart, Deutschland.
- Sachs, S., Rühli, E. & Kern, I. (2007). Lizenz zum Managen. Mit Stakeholdern zum Erfolg. Herausforderungen und Good Practices // Lizenz zum Managen: Mit Stakeholdern zum Erfolg: Herausforderungen und Good Practices, 1. Aufl. Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- Saveriades, A. (2000). Establishing the social tourism carrying capacity for the tourist resorts of the east coast of the Republic of Cyprus. *Tourism Management*, 21, 147-156.
- Schmücker, D., & Eisenstein, B. (2021). Tourismusakzeptanz in der Wohnbevölkerung – Messmethode und Ergebnisse. *Berichte, Geographie und Landeskunde*, 94, 3, 206-224.
- Schot, J. & Geels, F. W. (2008) Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology Analysis & Strategic Management*. 20 (5), 537–554.
- Tokarchuk, O., Gabriele, R., & Maurer, O. (2021). Estimating tourism social carrying capacity. *Annals of Tourism Research*, 86, 6.
- UBA, Umweltbundesamt (2015). KUNTIKUM - Klimatrends und nachhaltige Tourismusentwicklung in Küsten- und Mittelgebirgsregionen. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/projektkatalog/kuntikum-klimatrends-nachhaltige> (abgerufen 17.07.2023)
- UNWTO, Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality, NHTV Breda University of Applied Sciences, NHL Stenden University of Applied Sciences (2018). “Overtourism”? – Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions. Madrid.
- Wanner, M., Hilger, A., Westerkowski, J., Rose, M., Stelzer, F. & Schöpke, N. (2018). Towards a Cyclical Concept of Real-World Laboratories. *disP - The Planning Review* 54 (2), 94–114.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011). Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation: [Hauptgutachten], 2., veränderte Auflage, Berlin.