

Peter Bußjäger/Christian Gsodam (Hg.)

# Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe  
Band 124

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismus, Innsbruck  
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

# **Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum**

herausgegeben von  
Peter Bußjäger / Christian Gsodam



new academic press

**Zitiervorschlag:** *Autor* [Titel], in: Bußjäger/Gsodam (Hg), *Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum* (2017) [Seite]

**Bibliographische Information der deutschen Bibliothek**

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2017 by new academic press, Wien  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-2059-3

Satz: Institut für Föderalismus  
Druck: Fa. Novographic, Wien



## **Vorwort von Landeshauptmann Platter**

Liebe Leserinnen und Leser!

Der Tourismus hat eine große Bedeutung für Tirol – 47 Millionen Nächtigungen und ein Umsatz von rund acht Milliarden Euro pro Jahr unterstreichen die Wichtigkeit dieser Branche für unser Land. Beim Vergleich der europäischen Tourismusländer befindet sich Tirol damit im Spitzenfeld. Neben der großen Relevanz für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt ist die Tourismusbranche auch eine treibende Kraft für kulturellen Austausch und regionale Zusammenarbeit.

Das vorliegende Buch beschäftigt sich eindrucksvoll mit dieser Thematik und bezieht sich dabei auf eine Tiroler Initiative, die im Dezember 2016 im Ausschuss der Regionen der Europäischen Union (AdR) gestartet wurde. Unter dem Titel „Tourismus als treibende Kraft für die regionale Zusammenarbeit in der EU“ wird die große wirtschaftliche und soziale Bedeutung des Tourismus für eine positive Sicht auf ein gemeinsames Europa hervorgehoben.

Eine internationale Tourismuskonferenz am 27. und 28. November 2017 wird im Hinblick auf die bevorstehende Präsidentschaft Tirols in der Makroregion Alpen und die österreichische EU Präsidentschaft 2018 Entscheidungsträger aus der Europäischen Union, dem Bund, dem Land Tirol und anderen Region der Makroregion Alpen sowie der Tourismusbranche zusammenbringen, um das Thema Tourismus auf die Agenda zu setzen und dem Tourismus in Europa jenen Stellenwert zu geben, den er verdient.

Die Konferenz soll auch den Startschuss für den Aufbau einer regionalen und grenzübergreifenden Investitionsplattform geben, die unter der Federführung Tirols auch in den Regionen Südtirol, Vorarlberg, Bayern und Salzburg eingerichtet werden soll. Diese Investi-

tionsplattform hat zum Ziel, grenzüberschreitende Tourismusprojekte – insbesondere Startups im Tourismusbereich und kleine und mittlere Betriebe – zu fördern.

Ich gratuliere den Autoren und Herausgebern Peter Bußjäger und Christian Gsodam zu diesem facettenreichen und informativen Buch, das sich eindrucksvoll mit der Thematik „Tourismus als treibende Kraft für regionale Kooperation“ befasst. Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich spannende Stunden sowie viel Freude mit dieser Fachlektüre.

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Günther Platter', written in a cursive style.

Günther Platter  
Landeshauptmann von Tirol

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Landeshauptmann Günther Platter.....	V
Inhaltsverzeichnis .....	VII
<b>Tourismus und Multi-Level-Governance</b>	
<i>Christian Gsodam</i>	
Tourismuspolitik und Europäische Union – allgemeine Einführung und europapolitischer Rahmen .....	3
<i>Anita Zehrer</i>	
Touristische Familienunternehmen als tragende Säule des Alpen- tourismus – Zentrale Herausforderungen für Unternehmertum und Tourismuspolitik.....	47
<i>Carolin Zwilling / Greta Klotz</i>	
Grenzüberschreitende Kooperation im Mehrebenensystem des Alpenraums: Implikationen für den Tourismus.....	69
<b>Ausgewählte rechtliche Rahmenbedingungen</b>	
<i>Markus Reiterer / Marianna Elmi</i>	
Alpiner Tourismus und Alpenkonvention .....	99
<i>Anna Gamper</i>	
Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention und die touristische Erschließung.....	113
<i>Peter Bußjäger</i>	
Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in der Kooperation im Tourismus.....	135

## **Nachhaltigkeit und Grenzüberschreitung**

*Eva Lichtenberger*

Nachhaltigkeit im Tourismus im Alpenraum zwischen  
Schutzgebiet und Disneyland ..... 147

*Karin Gschnitzer*

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: *Status quo* und  
Ausblick in die Zukunft der grenzüberschreitenden  
Zusammenarbeit im Tourismus ..... 171

*Mike Peters*

Familienunternehmen im Tourismus: Forschungserkenntnisse  
und Besonderheiten ..... 191

*Michael Volgger / Harald Pechlaner*

Wege und Grenzen: Perspektiven transregionaler Governance  
und grenzüberschreitender touristischer Produktentwicklung  
in den Alpen ..... 211

*Peter Bußjäger / Christian Gsodam*

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen ..... 239

Summary and Conclusions ..... 246

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..... 253

## **Tourismus und Multi-Level-Governance**



## **Tourismuspolitik und Europäische Union – allgemeine Einführung und europapolitischer Rahmen**

### **I. Einleitung**

Als die Herausgeber im Jahr 2013 den Band „Multi-Level-Governance im Alpenraum, Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem“<sup>1</sup> veröffentlichten, hatten sie bereits den Entschluss gefasst, in den folgenden Jahren die Untersuchung der Thematik im Rahmen einer vertiefenden Studie anhand eines konkreten Politikbereiches fortzusetzen.

Die vorliegende Publikation beleuchtet die Rolle des Tourismus im Alpenraum. Dabei sollen europapolitische, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Aspekte behandelt werden. Die Beiträge thematisieren neben den wesentlichen Erfolgen und positiven Fortschritten im Tourismus auch notwendige Reformen und stellen Lösungsansätze für negative Folgen des Tourismus vor. Das Thema Tourismus bot sich in mehrfacher Hinsicht an.

Tourismus zählt im Alpenraum zu den wichtigsten Säulen der Wirtschaft. Er hat lokale, regionale, nationale, transnationale und europäische Dimensionen und steht regelmäßig im Zentrum von politischen Diskussionen. Die Frage nach der richtigen Ausrichtung des Tourismus im Alpenraum und das Ringen um wettbewerbsfähige und gleichzeitig nachhaltige Strategien für die Entwicklung der Branche ist gerade in den Alpen, wo der Tourismus hochentwickelt ist, ein zentrales Zukunftsthema.

Der Alpenraum war aufgrund seiner geographischen und topographischen Situation sowie seiner natürlichen Schönheit eines der ersten und wichtigsten Touristenziele Europas. In diesem Raum sind daher die positiven wie negativen Folgen des Tourismus inklusive des Massentourismus schon länger bekannt. Die Regionen des Alpen-

---

<sup>\*)</sup> Der Autor ist Berater des Generalsekretärs des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

<sup>1</sup> *Bußjäger/Gsodam* (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem* (2013).

raums sind auch heute noch führende Tourismusdestinationen mit hoher innovativer Kraft. Die politischen Schlussfolgerungen, die aus ihren langjährigen Erfahrungen gezogen werden können, können auch für Regionen in Europa interessant und nutzbringend sein, die erst in den letzten Jahrzehnten begonnen haben, systematisch in den Tourismus zu investieren.

Die Publikation enthält deshalb abschließend auch einige generelle Schlussfolgerungen, die als Empfehlungen für die Entwicklung des europäischen Tourismus zu verstehen sind und sich an die europäische, nationale und regionale Ebene wenden.

Der vorliegende einführende Beitrag wird sich nach einer allgemeinen Einführung ins Thema in weiterer Folge mit dem europapolitischen Rahmen der Tourismuspolitik beschäftigen.

## **II. Europäischer Tourismus – die Zahlen**

Der Tourismus ist einer der wichtigsten Wirtschaftsmotoren Europas. Der Sektor erwirtschaftet jährlich über 420 Milliarden Euro, das sind mehr als 10% der gesamten Wirtschaftsleistung der Europäischen Union<sup>2</sup>, Tendenz steigend. Er ist damit nach dem Einzelhandel und der Bauwirtschaft der drittgrößte Wirtschaftszweig der EU.<sup>3</sup> So wird beispielsweise in Tirol jeder dritte Euro im Tourismus verdient.<sup>4</sup> Die Tourismusbranche ist auch eine jener Branchen, die die Wirtschaftskrise am besten überstanden und kaum Arbeitsplätze verloren hat.<sup>5</sup> Im Gegenteil, im Tourismus konnten sogar in wirtschaftlich schwachen Ländern und Regionen der Europäischen Union neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Tourismusbranche sicherte 2016 nahezu 12 Millionen Arbeitsplätze in der Europäischen Union, das sind 5% der gesamten Arbeitnehmerschaft in der EU<sup>6</sup> – auch hier Tendenz steigend. In Tirol sind es rund 60.000 Arbeitsplätze im Tourismus, das sind nahezu 20% aller

---

2 UNWTO, Tourism highlights 2016 Edition (2016).

3 European Parliament Research Service (EPRS), Die Europäische Union und der Fremdenverkehr (2014), 5. European Parliament Research Service (EPRS), Major challenges for EU tourism and policy responses (2017)

4 Tirol Werbung GmbH, ZAHLEN, DATEN & FAKTEN 2015 (2015).

5 UNWTO, Tourism highlights 2016, 7.

6 World Travel & Tourism Council 2016, Tourism & Travel economic impact 2016 Europe LCU (2016) 1; UNWTO, Tourism highlights 2016, Edition World Travel & Tourism Council 2016, Tourism & Travel economic impact 2016, 1.

Tiroler Arbeitsplätze.<sup>7</sup> In Griechenland und Portugal – zwei von der Wirtschaftskrise besonders hart getroffenen EU-Staaten – konnte der Tourismus 2016 im Bereich Beschäftigung deutlich zulegen. In Griechenland wurden 2016 allein im Tourismusbereich 210.000<sup>8</sup> neue Arbeitsplätze geschaffen. In Portugal waren es über 40.000.<sup>9</sup>

Nach wie vor ist Europa weltweit das Tourismusziel Nummer 1. Hier ist die Tendenz allerdings sinkend, da die Schwellenländer extrem rasch aufholen.<sup>10</sup> Dennoch, mehr als 600 Millionen internationale Touristen besuchen Europa jedes Jahr und jeder von ihnen gibt durchschnittlich rund 700,- Euro aus.<sup>11</sup> Die Tendenz beim durchschnittlichen Konsumwert ist steigend.

Eine Besonderheit des europäischen Tourismussektors ist, dass die übergroße Mehrheit von über 95% aller Betriebe Klein- und Mikrounternehmen sind und die meisten als Familienunternehmen geführt werden. Im Alpenraum ist dieser Prozentsatz besonders hoch.<sup>12</sup>

Wesentlich ist auch ein hoher Anteil an Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Die Tourismusbranche leidet vor allem in der Saison unter ständig akutem Fachkräftemangel und bietet eine relative schnelle Integration in den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig besteht eine große saisonale Abhängigkeit und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Nebensaison.

Auch besteht für das Personal Bedarf an ständiger Fortbildung, insbesondere im Bereich der Digitalisierung und der Sprachenkenntnis.

### **III. Tourismus ist mehr als nur Wirtschaft: von der Kraft des Reisens**

Die Erfahrung, dass Reisen bildet und verändert, ist nicht neu, muss aber der Politik von heute wieder ins Bewusstsein gebracht werden. Das Reisen und Geschichten von fremden Ländern und Kulturen

---

7 Tirol Werbung GmbH, ZAHLEN (2015) 32.

8 World Travel & Tourism Council 2016, Tourism & Travel economic impact 2016 Greece (2016).

9 OECD, Tourism Trends and Policies 2016 (2016).

10 UNWTO, Tourism highlights 2016, 3.

11 UNWTO, Tourism highlights 2016, 4 ff.

12 *Peters/Buhalis*, SMEs in Tourism, in: Costa/Panyik/Buhalis (Hg), Trends in European Tourism Planning and Organisation (2013); *Zehrer*, Touristische Familienunternehmen als tragende Säule des Alpentourismus – Zentrale Herausforderungen für Unternehmertum und Tourismuspolitik, in diesem Band, 47.

haben die Menschen schon immer fasziniert und ihre Phantasie und Kreativität beflügelt. Neues wurde oft durch Reisende in die Heimat gebracht und der Horizont der Menschen wurde durch das Reisen schon immer erweitert. Und es gab seit jeher viele Gründe für das Reisen.<sup>13</sup>

Soldaten und Eroberer wie Kyros<sup>14</sup>, Alexander der Große<sup>15</sup>, Caesar<sup>16</sup> oder Napoleon<sup>17</sup> waren unter den großen „Reisenden“ ihrer Zeit, die fremde Regionen entdeckten. Die ersten großen Reiseberichte der Weltgeschichte sind meist Berichte, die im Rahmen von oder nach Feldzügen erstellt wurden, um die Kulturen, Völker und Landschaften der eroberten Gebiete zu beschreiben.<sup>18</sup>

Vor, mit und nach den Entdeckern und Eroberern reisten oft Missionare und Pilger in fremde Regionen und über die Jahrhunderte hin entstanden vor allem in Europa und Asien alte Pilgerwege, wie der Camino de Santiago oder die heiligen Wege entlang des Ganges bis in den Himalaya, auf welchen tausende Menschen bis heute wandern. Zeugnisse und Berichte von Missions- und Pilgerreisen zählen zum festen Bestandteil der asiatischen und europäischen religiösen Literatur.<sup>19</sup>

Auch der Handel ist von jeher ein Antrieb für das Reisen und auch ihm verdanken wir große teils fantastische Reiseberichte wie die des Marco Polo<sup>20</sup> oder die Geschichten von Sindbad dem Seefahrer<sup>21</sup>. Und da sich nicht nur mit dem Handel von Waren, sondern auch mit den Reisenden gutes Geld verdienen lässt, entstand an den Haupthandels- und Pilger Routen rasch eine Beherbergungs-, Verköstigungs- und Vergnügungsindustrie. An den Knotenpunkten dieser Routen (wie zB der

---

13 Leed, Die Erfahrung der Ferne. Reisen von Gilgamesch bis zum Tourismus unserer Tage (1993).

14 Xenophon/*Anabasis* (Griechisch-Deutsch) (2012).

15 Hertzberg, Die Asiatischen Feldzüge Alexanders des Großen: nach den Quellen dargestellt (2012).

16 ZB Caesar, *De Bello Gallico*/Der gallische Krieg (2012).

17 Bonaparte, *Œuvre de Napoléon Bonaparte* (2011).

18 Siehe dazu zB Bengtson, Griechische Geschichte von den Anfängen bis in die Römische Kaiserzeit (1982) 430 ff.

19 ZB von Samson-Himmelstjerna, Deutsche Pilger des Mittelalters im Spiegel ihrer Berichte und der mittelhochdeutschen erzählenden Dichtung (2004); von Harff/von Grootte (Hg), Die Pilgerfahrt des Ritters Arnold von Harff: Von Köln durch Italien, Syrien, Ägypten, Arabien, Äthiopien, Nubien, Palästina, die Türkei, Frankreich (2004); Reichert, Asien und Europa im Mittelalter: Studien zur Geschichte des Reisens (2014).

20 Guignard, Marco Polo, Il Milione. Die Wunder der Welt. Übersetzung aus altfranzösischen Quellen und Nachwort (1983).

21 Chenou, Geschichten aus Tausendundeiner Nacht (2015).

Via Claudia Augusta<sup>22</sup>, der Seidenstraße<sup>23</sup> oder der Route 66<sup>24</sup>) wuchsen Städte, die zB durch Stapel- und Zollrechte sowie vom Aufenthalt der Reisenden profitierten und die nicht zuletzt durch das Zusammentreffen verschiedener Kulturen zu Zentren der Innovation in Europa, Asien und Amerika wurden.

Und auch für die schöngeistige Zunft der Wissenschaftler, Studierenden und Künstler war das Reisen stets eine Quelle des Wissens und der Inspiration. Die Menschheit verdankt ihnen herausragende auch mit dem Reisen verbundene Leistungen. Gelehrte wie Herodot<sup>25</sup>, Paracelsus<sup>26</sup>, Goethe<sup>27</sup>, Darwin<sup>28</sup>, Livingston<sup>29</sup> oder Humboldt<sup>30</sup>, Maler wie jene der flämischen Schule und Musiker wie Mozart, Händel, Brahms oder Strauss haben die Eindrücke ihrer Reisen in ihren Werken verarbeitet.

Das Reisebedürfnis des zu Wohlstand kommenden Bildungsbürgertums des 19. Jahrhunderts war wohl die Geburtsstunde für viele europäische Tourismusdestinationen, insbesondere an den Küsten aber auch in den Alpen, und den modernen europäischen Tourismus überhaupt. Die fortschreitende Revolution im Transportwesen durch den Siegeszug von Auto, Bahn und Flugzeug hat den Tourismus weiter gefördert<sup>31</sup> und von einem regionalen zu einem nationalen und schließlich globalen Phänomen werden lassen.

Jede Reise ist individuell und dennoch ist allen Reisenden eines gemein. Jede Reise verändert den Reisenden durch die Eindrücke und das Wissen, die er im Kontakt mit anderen Kulturen, Sprachen, Landschaften und Klimazonen gewinnt. Nicht umsonst lautet ein bekanntes Sprichwort „Reisen bildet“. Jeder Reisende verändert aber

---

22 Csysz/Krahe, Via Claudia Augusta – Gestalt und Geschichte (1986).

23 Haussig, Die Geschichte Zentralasiens und der Seidenstraße in vorislamischer Zeit (1988).

24 Moor, Route 66: Spirit of the Mother Road (2004).

25 Nesselrath, Herodot: Historien – Deutsche Gesamtausgabe (2016).

26 Rueb, Mythos Paracelsus. Werk und Leben von Filipus Aureolus Bombastus von Hohenheim. Quintessenz (1995).

27 Goethe, Italienische Reise (1796, Neuedition 1994).

28 Darwin, Naturwissenschaftliche Reisen (1844).

29 ZB Livingstone, Wonders of Africa. The Life-history of Doctor Livingstone including his discoveries as detailed in his Diary, Reports and Letters and a full account of the Herald-Stanley expedition, with a biographical sketch of H.M. Stanley (1874).

30 Von Humboldt/Hauff, Gesammelte Werke von Alexander von Humboldt (2011).

31 Siehe dazu zB die Gründung des inzwischen weltbekannten „Guide Michelin“ im Jahre 1900 und der „Michelin Sterne“ für ausgezeichnete Restaurants im Jahre 1926 durch den französischen Autoreifenhersteller Michelin; Donnet, La saga Michelin (2008).

durch seine Präsenz auch das Reiseziel und hinterlässt mehr oder weniger tiefe Spuren. Zwischen Reisenden und Besuchten besteht eine Wechselwirkung, die beide je nach der Intensität des Kontaktes verändert.<sup>32</sup>

Es ist der sozialen und bildungspolitischen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts zu danken, dass die Möglichkeit, der Wert und die Lust des Reisens immer breiteren Schichten eröffnet wurde. Reisen und Urlaub in anderen Regionen und Ländern wurden für die modernen westlichen Gesellschaften, in denen fast jeder in einem geregelten Arbeits- und Entlohnungszusammenhang steht, zum Inbegriff von Erholung und individueller Freiheit. Die sogenannte „Freizeit“ findet ihren Höhepunkt oft im Urlaub und einer Reise.<sup>33</sup> Das Phänomen Reisen wurde so zum Tourismus und zunehmend zum Massentourismus.<sup>34</sup>

Viele Regionen – zunächst in Europa aber heute auch weltweit – haben die Kraft des Tourismus dazu genutzt, um sich in relativ kurzer Zeit von einer Agrargesellschaft zu einer Dienstleistungsgesellschaft zu entwickeln. Sie konnten dadurch die Wertschöpfung und Lebensqualität ihrer Bevölkerung deutlich steigern. Sogar frühere Industrie-Regionen haben den Tourismus für sich erkannt und nutzen ihr „industrielles Erbe“ als Touristenattraktion (zB Ruhrgebiet).

Diese Transformation hat aber auch oft einschneidende, ja massive Veränderungen in der Natur und in den regionalen Gesellschaften und lokalen Gemeinschaften bewirkt, die mancherorts zu Umweltzerstörung und einem kommerziellen Ausverkauf der lokalen Identität und Kultur geführt hat. Zunehmend ist daher auch das Bewusstsein für einen nachhaltigen und sanften Tourismus gewachsen, der auf große schnelle Gewinne verzichtet und mit den natürlichen, kulturellen und menschlichen Ressourcen der Region verantwortungsvoll und vorausschauend umgeht. Nachhaltiger Tourismus versucht, die Grundlagen des Tourismus schonend zu nutzen und auch für kommende Generationen zu erhalten. Um diese Form des Tourismus zu unterstützen und

---

32 Herdin/Luger, Der eroberte Horizont. Tourismus und interkulturelle Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47 (2001) 6 ff.

33 Lauterbach, Tourismus: Eine Einführung aus Sicht der volkskundlichen Kulturwissenschaft (2006); Krippendorf, Freizeit und Tourismus: Eine Einführung in Theorie und Politik (1987).

34 Gyr, Geschichte des Tourismus: Strukturen auf dem Weg zur Moderne, in: Europäische Geschichte Online (EGO), Mainz (2010); Hachtmann, Tourismus-Geschichte (2007).

zu verbreiten haben die Vereinten Nationen 2017 zum Jahr des Nachhaltigen Tourismus erklärt.<sup>35</sup>

Das Reisen und der Tourismus haben also in mehrfacher Hinsicht transformatorische Kraft. Diese Kraft hat die menschliche Zivilisation in geistesgeschichtlicher, wissenschaftlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht tief geprägt. Durch die moderne Technologie und den dadurch begünstigten Massentourismus haben sich die dem Reisen innewohnende Kraft und die daraus entstehenden Folgen potenziert. Diese Kraft gilt es zu erfassen, zu nutzen aber auch zu bändigen. Der moderne Tourismus kann für die Menschen Segen oder Fluch sein.

Europäische, nationale, regionale und lokale Tourismuspolitik kann daher nicht nur Wirtschafts – oder gar Klientelpolitik sein. Der Tourismus betrifft viele Lebensbereiche und hat als Querschnittsmaterie Bezug zu verschiedensten Problemkreisen. Auch gibt es keine politische Ebene, die die Materie Tourismus allein und abschließend behandeln kann. Tourismus ist ein Idealbeispiel für die Notwendigkeit von Multi-Level-Governance in der modernen Politikgestaltung.

Tourismusrelevante Fragen wie die betriebliche und überbetriebliche Innovation (zB Digitalisierung) und ihre Finanzierung (zB anhand einer effizienten Unterstützung von KMU durch öffentlichen Investitionsprogramme), der Klima- und Umweltschutz (zB Energieeffizienz und Naturschutz), die Bekämpfung des Fachkräftemangels (zB durch tourismusrelevante Ausbildung und europaweite Fachkräftevermittlung), das Qualitäts- und Destinationsmanagement (zB durch Regionen übergreifende und europaweite Zusammenarbeit), die Bekämpfung der saisonalen Abhängigkeit (zB durch Maßnahmen der Diversifizierung und der Entzerrung der Ferienzeiten), die gute Anbindung abgelegener Regionen (zB Ausbau des öffentlichen auch grenzüberschreitenden Nahverkehrs) und vieles mehr können nur im Zusammenwirken mehrerer politischer Ebenen und durch Regionen bzw Nationen übergreifende Lösungen beantwortet werden.

Die Entstehung des modernen Tourismus zeigt darüber hinaus, dass das „Geschäft mit dem Reisen“ weit mehr als nur wirtschaftspolitische Bedeutung besitzt. Das Reisen, ja bereits die Möglichkeit zum Reisen und noch mehr die Erfahrungen mit dem Reisen, war auch immer von gestaltender gesellschaftspolitischer Bedeutung. Viele Regionen haben von dieser Gestaltungskraft des Tourismus profitiert, für

---

35 Entschliessung der Vereinten Nationen A/RES/70/193, angenommen durch die VN Generalversammlung am 22. Dezember 2015.

viele hat diese Kraft aber auch negative Folgen, die es zu meistern bzw zu verhindern gilt.

Während die umweltpolitische Bedeutung und Wechselwirkung des Tourismus inzwischen weithin anerkannt ist, wird die sozial- und gesellschaftspolitische Bedeutung des Tourismus noch vielfach unterschätzt. Tourismus wird von der Politik meist immer noch lediglich als eine Kategorie der Wirtschaftspolitik gesehen, bei der es allenfalls zu Überschneidungen mit Umwelt- und Naturschutz kommt.

Auch die europäische Politik hat den Tourismus jahrzehntelang nicht als eigenständiges Thema, sondern als einen von vielen Wirtschaftsbereichen im Rahmen der Schaffung des europäischen Binnenmarktes betrachtet. Erst in den letzten Jahren hat die Union begonnen, das Thema Tourismus als solches aufzugreifen. Viele in der Tourismusbranche fürchten, dass dies zu neuen Regeln und Bürokratie führen könnte, die das „Geschäft“ behindern. In manchen Fällen trifft dies auch zu, insbesondere im Rahmen des Konsumentenschutzes zB durch die EU-Lebensmittelinformationsverordnung (die sogenannte „Allergenverordnung“)<sup>36</sup> oder die Pauschalreiserichtlinie<sup>37</sup>.

Derzeit geht die Tendenz in der EU im Rahmen des sogenannten REFIT Programms<sup>38</sup> aber eher hin zu Regel- und Bürokratieabbau und die Union konzentriert sich maßgeblich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung des Investitionsklimas für kleine und mittlere Unternehmen sowie Mikrounternehmen, die den überwiegenden Anteil aller nahezu zwei Millionen Tourismusunternehmen in der EU ausmachen.<sup>39</sup>

Europa erkennt zunehmend auch, dass Tourismuspolitik mehr als nur Konsumentenschutz und Klientelpolitik für Hoteliers und Tourismusbetriebe sein muss. Tourismus ist eine auch in Krisenzeiten arbeitsplatzsichernde Branche, die so nicht nur für die wirtschaftliche Entwicklung europäischer Regionen, sondern auch für den sozialen Zusammenhalt Wesentliches leistet. Insbesondere im Rahmen der Be-

---

36 Verordnung (EU) Nr 1169/2011, Abl L 304/18 (2011).

37 Richtlinie (EU) 2015/2302, Abl L 326/1 (2015).

38 Europäische Kommission, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM(2015) 215; Europäische Kommission, Die REFIT Plattform, Struktur und Arbeitsweise, COM (2015) 3260 final, 2015; in diesem Artikel zitierte COM bzw KOM Dokumente der Europäischen Kommission sind über die EUR-Lex Datenbank unter „EU-Recht und damit verbundene Dokumente/EU-Vorarbeiten“ abrufbar; <eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

39 EPRS (European Parliament Research Service), Die Europäische Union und der Fremdenverkehr: Herausforderungen und politische Lösungsansätze (2014); EPRS, Major challenges (2017).

kämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Integration von Migranten und Flüchtlingen kommt der Branche hohe Bedeutung zu, da sie eine relativ rasche Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht.

Der Tourismus kann darüber hinaus viel für den Zusammenhalt in Europa und für ein europäisches Bewusstsein sowie für die Stellung und das Ansehen der EU in der Welt leisten.

Durch den Wegfall der Binnengrenzen im Schengenraum und den Ausbau des EU-Binnenmarktes ist der Tourismus innerhalb der EU erleichtert worden. Die Europäischen Bürger genießen in und dank der Europäischen Union viele Vorteile wie den Rechtsschutz durch die EU-Grundrechtecharta, grenzüberschreitende Konsumentenschutz- und Passagierrechte sowie die Befreiung von Einfuhrzöllen oder zusätzlichen Telefonroaminggebühren; sie können europaweit den günstigsten Reiseanbieter wählen, sich in allen EU-Staaten ohne größere Probleme Ferienwohnsitze zulegen, haben Anrecht auf Gesundheitsversorgung in ihrem Urlaubsort, die über ihre Krankenversicherung abgewickelt wird, und vieles mehr. Als Reisender in Europa wird vielen Europäern erst bewusst, wie viel ihnen durch EU-Gesetzgebung ermöglicht wird und wie sehr sie durch EU-Recht geschützt sind. Europäischer Tourismus sollte deshalb stärker als bisher auch als identitätsstiftende Aktivität für die Europäische Union begriffen werden.

Auf anderen Erdteilen wird Europa oft noch nicht in seiner politischen Dimension wahrgenommen. Trotz gemeinsamer Anstrengungen in der Außen- und Sicherheitspolitik, trotz einer gemeinsamen Entwicklungshilfepolitik, die die Europäische Union zum größten Geber in der Entwicklungshilfe hat werden lassen, trotz dutzender von der EU geschlossener internationaler Handelsverträge, trotz der Schaffung eines gemeinsamen Auswärtigen Dienstes und der Errichtung von EU-Botschaften und der engen Zusammenarbeit im konsularischen Schutz von EU-Bürgern in Drittstaaten, werden die EU-Mitgliedstaaten in der öffentlichen Wahrnehmung in Drittstaaten noch oft als voneinander unabhängige Akteure wahrgenommen.

Hier könnte auch eine stärkere gemeinsame europäische Tourismuswerbung, die Europa als Einheit darstellt, nicht nur tourismus-spezifische, sondern auch gesamtpolitische Wirkungen erzielen. Ein stärkeres gemeinsames Auftreten nicht nur in diplomatischen und politischen Gesprächen, sondern in der öffentlichen Werbung für Europa hätte auch deutliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung der politischen Identität der Europäischen Union in Drittstaaten. Der europäische Tourismus könnte damit auch eine starke außenpolitische

Rolle für die Union übernehmen und das Ansehen und dadurch auch die politischen Spielräume der Europäischen Union weltweit verbessern.

#### **IV. Tourismuspolitik in der Europäischen Union: ein historischer Abriss**

Da es sich bei der Tourismuspolitik um eine breite Querschnittsmaterie handelt, kann dieser Artikel unmöglich alle Bereiche und Initiativen der europäischen Politik, die den Tourismus berühren, auflisten. Er trifft eine beschränkte Auswahl und gibt einen Überblick über die wesentlichen Handlungsstränge Europas in der Tourismuspolitik.

In den ersten Jahrzehnten des europäischen Einigungsprozesses war Tourismus naturgemäß kein Thema der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und allenfalls von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern betroffen.

##### **A) Zollunion, Agrar- und Kohäsionspolitik**

Zu den ersten wichtigen Meilensteinen für den europäischen Tourismus zählt ohne Zweifel die Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1968. Für viele Regionen bedeutete dies im kleinen Grenzverkehr den Wechsel vom „Schmuggeltourismus“ hin zum „Shoppingtourismus“. Manche Regionen Europas, wie die durch die Brennergrenze getrennte Europaregion Tirol/Südtirol-Alto Adige/Trentino, musste auf den vollständigen Wegfall der Zollschranken bis zum EU-Beitritt Österreichs im Jahre 1995 warten.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat vor allem im Rahmen ihrer Agrarpolitik und – ab 1975 – in ihrer Kohäsions- bzw Strukturpolitik auch tourismusrelevante Ziele wie den Ausbau tourismusrelevanter Infrastruktur verfolgt. Diese wurden im Laufe der Zeit verstärkt und ausgebaut. Seit der Agenda 2000<sup>40</sup> wird zB in der EU-Agrarpolitik im Rahmen einer zweiten Säule die ländliche Entwicklung gefördert. Dies beinhaltet auch tourismusrelevante Programme und Initiativen im

---

40 *European Commission, Agenda 2000 For a stronger and wider Union, COM(97) 2000 final.*

ländlichen Raum.<sup>41</sup> Auch die EU-Strukturpolitik fördert im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) die Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und die Qualität des Tourismus auf regionaler und lokaler Ebene. So werden zB in der laufenden Förderperiode (2014-2020) Investitionen in die Konservierung, den Schutz, die Förderung und die Entwicklung des Natur- und Kulturerbes von Europa mit etwa 8 Mrd EUR unterstützt.<sup>42</sup>

## **B) *Tourismus – Teil der europäischen Binnenmarktstrategie***

Die wesentlichsten Fortschritte in der EU-Tourismuspolitik wurden im Laufe der Zeit im Rahmen der Initiativen zur Vollendung des Binnenmarktes gemacht. Dabei sind insbesondere der Schutz von reisenden EU-Bürgern wie der europaweite Konsumentenschutz<sup>43</sup>, die europäische Krankenversicherungskarte (EKVK)<sup>44</sup> oder kontinuierlich ausgebauten Passagierrechte<sup>45</sup> sowie der Ausbau der Dienstleistungsfreiheit von Reiseanbietern im gesamten EU-Raum zu nennen.

So wurde die Europäische Kommission beispielsweise bereits in der Entschließung des Rates vom 19. Mai 1981 betreffend ein zweites Programm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher<sup>46</sup> aufgefordert, „Untersuchungen insbesondere über den Fremdenverkehr durchzuführen und gegebenenfalls geeignete Vorschläge zu unterbreiten“; dabei sollte sie deren Bedeutung für den Verbraucherschutz sowie die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes berücksichtigen.

---

41 Verordnung (EU) Nr 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

42 *Europäische Kommission*, Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020, Offizielle Texte und Kommentare (2015).

43 Zuletzt Richtlinie (EU) 2011/83/EU, ABI L 304/64 vom 22.11.2011.

44 Durch Vorlage der kostenlos erhältlichen EKVK wird bestätigt, dass der Inhaber bei einem vorübergehenden Aufenthalt im Ausland Anspruch auf notwendige ärztliche Behandlungen im öffentlichen Gesundheitssystem des Aufenthaltslandes hat, und zwar zu den gleichen Bedingungen und Kosten wie Staatsangehörige dieses Landes. Gemäß einer Presseaussendung der Europäischen Kommission vom 20.7.2015 waren Mitte 2015 bereits 40% aller Krankenversicherten in der EU im Besitz einer EKVK.

45 Siehe dazu alle Informationen und Rechtsgrundlagen zu EU-Passagierrechten von Bahn-, Flug-, Bus- und Schiffsreisenden auf <europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights>.

46 ABI Nr C 165 vom 23.6.1981, 24.

Mit dem Amtsantritt von *Jacques Delors* als Präsident der Europäischen Kommission im Jahr 1984 verstärkten sich die Anstrengungen der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes<sup>47</sup> und somit auch deren tourismusrelevante Initiativen.

In einer Entschließung vom 10. April 1984 zu einer Fremdenverkehrspolitik der Gemeinschaft<sup>48</sup> befürwortete der Rat die Initiative der Kommission, auf die Bedeutung des Fremdenverkehrs hinzuweisen, und nahm Kenntnis von den ersten Überlegungen der Kommission zu einer Fremdenverkehrspolitik der Gemeinschaft. 1985 legte die Europäische Kommission ihr Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes<sup>49</sup> vor und kündigte darin ua auch eine Verstärkung ihrer Verbraucherschutzpolitik bzw Maßnahmen zur Dienstleistungsfreiheit an.

Fast zeitgleich beschloss der Rat am 13. Juni 1985 auf Vorschlag der griechischen Ministerin für Kultur und Tourismus, der bekannten Sängerin *Melina Mercouri*, eine Entschließung für die alljährliche Benennung einer „Kulturstadt Europas“. Die durch Gemeinschaftsmittel unterstützte Initiative des Rates wurde 1999 zu einer „Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ für die Jahre 2005 bis 2019“<sup>50</sup> umgewandelt und ist seitdem zu einem wichtigen Impulsgeber für den Europäischen Tourismus geworden.

In Umsetzung ihres Weißbuches zur Vollendung des Binnenmarktes legte die Kommission bereits Anfang 1986 die Mitteilung an den Rat „Neuer Impuls für die Politik zum Schutz der Verbraucher“<sup>51</sup> vor, die durch eine Entschließung des Rates vom 6. Mai 1986 angenommen wurde. Die Entschließung führt zB in Absatz 37 unter den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen die Harmonisierung der Rechtsvorschriften für Pauschalreisen auf. Die Erstfassung der Richtlinie des Rates über Pauschalreisen (90/314/EWG)<sup>52</sup> trat 1990 in Kraft. Sie wurde zuletzt am 25. November 2015 (2015/2302/EU) geändert und ist von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 1. Januar 2018 neu umzusetzen.

---

47 *Delors*, Mémoires (2004) 171 ff.

48 ABl Nr C 115 vom 30.04.1984, 1.

49 *Europäische Kommission*, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310, Juni 1985.

50 ABl Nr L 166 vom 1.7.1999.

51 ABl Nr C 118 vom 7.3.1986, 28.

52 ABl Nr L 158 vom 23.06.1990, 59.

1986 richtete der Rat mit Beschluss einen Beratenden Tourismusausschuss mit Vertretern aus den Mitgliedstaaten ein, der seither mehrmals im Jahr zusammentritt, Informationen zu nationalen Maßnahmen austauscht und die Europäische Kommission berät.<sup>53</sup>

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)<sup>54</sup> am 1. Juli 1987 wurde die Vollendung des europäischen Binnenmarkts bis zum 31. Dezember 1992 als Ziel in die Verträge aufgenommen. Mehrheitsentscheidungen im Rat im Bereich der Binnenmarktgesetzgebung erleichterten die Umsetzung (Art. 13-19 EEA). Sowohl die Schaffung einer eigenen EU-Umweltpolitik (Art. 25 EEA) in der auch erstmals Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip genommen wurde, als auch die Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik als Instrument zur Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art. 24 EEA) sollten bedeutende Auswirkungen<sup>55</sup> auf den Tourismussektor haben.

Insbesondere die EU-Umweltpolitik hat im Laufe der Zeit durch vielfältige Gesetzgebung (wie zB zur Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>56</sup>, zum Naturschutz und zur Biodiversität<sup>57</sup>, zur Qualität der Badegewässer<sup>58</sup> oder zur Luftqualität<sup>59</sup>) sowie mit ihren Förderprogrammen im Bereich des Klimaschutzes und der erneuerbaren Energien starken Einfluss auf die Entwicklung des europäischen Tourismus genommen. Dabei wurde der Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen der Tourismusbranche insbesondere durch das LIFE Programm<sup>60</sup>, für das zwischen 2014 und 2020 3,9 Milliarden Euro zur Verfügung stehen, besondere Bedeutung zugemessen.

---

53 Beschluss des Rates 86/664/EWG, Abl Nr L 384 vom 31.12.1986, 52.

54 Abl EG L 169/1 ff vom 29.6.1987.

55 Hier sind neben den bereits erwähnten EU-Förderungen im Umweltbereich insbesondere die aus der EU-Umweltgesetzgebung entstandenen Entscheidungen zu Natura 2000 Gebieten oder die EU-Wasserschutzrahmenrichtlinie zu nennen, die Diskussionen und Kritik aus dem Tourismussektor hervorgerufen haben.

56 Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten Text von Bedeutung für den EWR, ABI Nr 26 vom 28.1.2012, S. 1-21.

57 ZB Richtlinie 92/43/EWG vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABI L 206 vom 22.7.1992, 7.

58 Richtlinie 2006/7/EG vom 15.2. 2006 vom 31.12. 2014 (ersetzt Richtlinie 76/160/EWG), ABI Nr L 64 vom 4.3.2006, 52.

59 Richtlinie 2008/50/EG vom 21.5.2008 über Luftqualität und für saubere Luft für Europa, ABI L 152 vom 11.6.2008, 1-44.

60 Verordnung (EU) Nr 1293/2013 vom 11.12.2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE), ABI L 347 vom 20.12.2013, 185-208.

### C) *Europäisches Jahr des Tourismus 1990*

Unmittelbares Zeichen für die Aufwertung des Tourismus im Rahmen der europäischen Integration war 1988 der Beschluss des Rates 1990 das Europäische Jahr des Fremdenverkehrs zu begehen.<sup>61</sup> 5 Millionen ECU wurden für die Durchführung des Europäischen Jahres bereitgestellt. Auch das Europäische Parlament war in dieser Zeit besonders an der Förderung des Tourismus interessiert und forderte die Europäische Kommission in mehreren Entschlüssen<sup>62</sup> zum Handeln auf.

Die Europäische Kommission hat daraufhin dem Rat ein Aktionsprogramm vorgeschlagen, „mit dem die wirtschaftliche Bedeutung des Fremdenverkehrs in der Gemeinschaft hervorgehoben und die Fremdenverkehrspolitik enger in die anderen Gemeinschaftspolitiken integriert werden“ sollte. Am 13. Juli 1992 beschloss der Rat einen Dreijahres-Aktionsplan (1993 – 1995) zur Förderung des Tourismus.<sup>63</sup> 18 Millionen ECU wurden für den Aktionsplan zur Verfügung gestellt.

Auch andere Gemeinschaftspolitiken, wie soziale Angelegenheiten, Umwelt, Verkehr, Transeuropäische Netze (TEN), Forschung, Aus- und Weiterbildung, Zusammenarbeit und Kultur, wurden mit Haushaltsmitteln für die Finanzierung von Projekten mit Auswirkungen auf den Fremdenverkehr ausgestattet. Insgesamt standen dem Aktionsplan 39,35 Millionen ECU zur Verfügung.

Leider kam es in der Abwicklung des EU-Aktionsplans zu Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission und zur Entlassung von höchsten EU-Beamten sowie strafrechtlichen Verfahren. Die Verfahren, die erst Ende 1997 abgeschlossen wurden, waren ua ein maßgeblicher Anstoß für die Einrichtung der EU-Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF und haben dem Ansehen des Politikbereichs Tourismus in den EU-Institutionen erheblich und nachhaltig geschadet.<sup>64</sup>

---

61 Beschluss des Rates 89/46/EWG vom 21.12.1988; siehe auch <[europa.eu/european-union/about-eu/european-years\\_de](http://europa.eu/european-union/about-eu/european-years_de)>.

62 Ua Entschließung des Europäischen Parlaments zur Förderung und Finanzierung des Fremdenverkehrs vom 22.1.1988; Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer gemeinschaftlichen Fremdenverkehrspolitik vom 11.6.1991.

63 Beschluss des Rates 92/421/EWG vom 13.7.1992.

64 Europäisches Parlament, Ausschuss unabhängiger Sachverständiger, Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission vom 15.3.1999.

#### **D) Der Vertrag von Maastricht – Tourismus wird EU-Kompetenz**

Unter der Präsidentschaft von *Jacques Delors* (1984-1995) wurde auch der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)<sup>65</sup> erarbeitet, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Der Vertrag erwähnt den Politikbereich Tourismus zum ersten Mal als Kompetenz der Union. Gemäß Artikel 3(t) EU-V umfasst die Tätigkeit der Union auch „Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr“. Die Beschlussfassung erfolgt durch einstimmigen Ratsbeschluss. In einer Erklärung zum Vertrag wurde zusätzlich festgehalten, dass in einer künftigen Vertragsrevision ein eigener Abschnitt zur Tourismuspolitik eingefügt werden solle.

Darüber hinaus hatten aber auch die maßgeblichen politischen Fortschritte, die der Vertrag von Maastricht für die europäische Integration insgesamt brachte, essentielle Bedeutung für den europäischen Tourismus.

Der Vertrag begründete die europäische Währungsunion (Titel VI EU-V) und führte den Euro<sup>66</sup> ein, der heute die offizielle Währung in 19 EU-Staaten ist, was sowohl für die Tourismusbranche als auch die Reisenden erhebliche Vorteile mit sich bringt, da Wechselkurse und Geldumtausch wegfallen und gleichzeitig der Preisvergleich von Leistungen und Angeboten in der Eurozone erleichtert wird.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Bürgerschaft geschaffen. Die Rechte des EU-Bürgers sind auch für Touristen maßgeblich. Neben den bereits erwähnten Konsumentenschutz-, Krankenversicherungs- und Passagierrechten, die von der EU kontinuierlich ausgebaut werden, steht EU-Bürgern bei Reisen ins EU-Ausland sogenannter konsularischer Schutz zu. In Staaten, in welchen ihr EU-Staat keine diplomatische Vertretung besitzt, genießen EU-Bürger konsularischen und diplomatischen Schutz eines jeden EU-Landes, und zwar unter denselben Bedingungen wie die Einwohner/-innen des betreffenden Landes. In Situationen wie einem Todesfall, Unfall, Krankheit, Festnahme, Inhaftierung, Gewaltverbrechen oder Rückfüh-

---

65 Vertrag über die Europäische Union (EU-V), ABl Nr C 224 vom 31.8.1992.

66 Der Euro wurde am 1.1.1999 als Buchwährung und am 1.1.2002 als Bargeld eingeführt.

rung in das Heimatland können sie auf Hilfe der im Urlaubsland vertretenen EU-Staaten zählen.<sup>67</sup>

Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht legte die Kommission 1994 einen „Bericht über Aktionen der Gemeinschaft zur Förderung des Tourismus“ und 1995 das erste „Grünbuch zum Tourismus“ vor.<sup>68</sup> In seiner Entschließung zum Tourismus vom 15. Dezember 1994<sup>69</sup> forderte das Europäische Parlament, dass „bei der nächsten Revision des EU-Vertrags im Jahre 1996 unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ein eigener Titel über den Fremdenverkehr in den Vertrag aufgenommen wird, in dem eine eigene europäische Fremdenverkehrspolitik festgeschrieben wird, die bereichsübergreifend und vielschichtig ist und in ihrer Planung umweltpolitische, wirtschaftliche, soziale, beschäftigungspolitische und kulturelle Kriterien einbezieht und koordiniert.“ Das Parlament forderte ferner, „dass die verstärkte Bedeutung, die dem Fremdenverkehr mit der Vollendung des Binnenmarktes zukommt, sich im Haushaltsplan der Gemeinschaft niederschlägt.“ Diese an konkreten Vorschlägen zur EU-Tourismuspolitik reiche Entschließung sowie das Grünbuch zum Tourismus versuchten neuen Schwung in die nach dem Finanzskandal rund um das Europäische Jahr des Tourismus angeschlagene EU-Tourismuspolitik zu bringen.

Am 30. April 1996 legte die Europäische Kommission das „Erste Mehrjahresprogramm zur Förderung des Tourismus in Europa (1997-2000)“ mit Namen Philoxenia (Gastfreundschaft) vor.<sup>70</sup> Das Vierjahresprogramm zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Branche, das mit 25 Millionen ECU dotiert sein sollte, erhielt aber trotz Unterstützung des Europäischen Parlaments und langwieriger Verhandlungen nicht die Unterstützung des Rates und wurde daher von der Europäischen Kommission im Jahr 2000 zurückgezogen.

---

67 Beschluss 95/553/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19. Dezember 1995 über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, ABl L 314 vom 28.12.1995, 73 ersetzt durch Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20.4.2015, ABl 106/1 vom 24.4.2015.

68 KOM(94)0074 – C3-0202/94.

69 A4-0080/94.

70 KOM(96) 168 final.

## **E) Der Vertrag von Amsterdam – Beschäftigungspolitik im Fokus**

Nach Verhandlungen im Rahmen einer EU-Regierungskonferenz in den Jahren 1996/97 unterzeichneten die EU-Mitgliedstaaten am 2. Oktober 1997 den Vertrag von Amsterdam.<sup>71</sup> Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Der Vertrag änderte zwar nichts an der Kompetenzlage im Bereich Tourismus, lieferte aber mit der Eingliederung des Schengen Vertrags in den *acquis communautaire* einen zentralen Baustein für die weitere Entwicklung des Tourismus in der EU. Die Umsetzung der Personenfreizügigkeit und der Abbau von internen Grenzkontrollen zwischen EU-Staaten hat für den europäischen Tourismus immense Bedeutung. Für den Tagestourismus und die Bedienung von Nahmärkten in grenznahen Räumen ist der Abbau der Grenzkontrollen wahrscheinlich die bisher effektivste aller EU-Maßnahmen zur Förderung des Tourismus.

Der Vertrag von Amsterdam hatte auch die EU-Kompetenzen im Bereich Beschäftigung gestärkt. Auf dieser Basis organisierten der Luxemburger Ratsvorsitz und die Europäische Kommission im November 1997 eine Konferenz über „Beschäftigung und Tourismus: Handlungsmaximen für Maßnahmen“, um die Nutzung des Beschäftigungspotenzials des Tourismus in Europa zu diskutieren. Der Rat forderte am 26. November 1997 die Kommission auf, die Ergebnisse der Konferenz gründlicher zu untersuchen und bis Ende 1998 Bericht zu erstatten, was die Kommission von nun an in regelmäßigen Berichten an den Rat tat.<sup>72</sup>

In Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates richtete die Europäische Kommission 1997 eine „High Level Group für Tourismus und Beschäftigung“ mit anerkannten Sachverständigen aus der Tourismusbranche ein und erteilte ihnen die Aufgabe, zu prüfen, unter welchen Bedingungen der Tourismus einen größeren Beitrag zu Wachstum und Stabilität der Beschäftigungslage in Europa leisten könnte. Die Arbeiten der HL-Group mündeten in die Mitteilung der Kommission „Das Beschäftigungspotenzial der Tourismuswirtschaft“<sup>73</sup> vom 28. April 1999, die die Notwendigkeit, vor allem die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zu harmonisieren, unterstrich.

---

71 ABl Nr C 340 vom 10.11.1997.

72 Bericht der Kommission – Gemeinschaftsmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Tourismus (1997/99), KOM/2001/0171 endg.

73 KOM(1999)205 endg, ABl Nr C 178 vom 23.6.99, 3.

Im Rahmen der ersten finnischen Ratspräsidentschaft wurde das Thema „Tourismus und Beschäftigung“ verstärkt weiterverfolgt. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 21. Juli 1999 wurde die Kommission aufgefordert, das Thema in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter zu vertiefen. Dabei sollten insbesondere die Förderung des Austauschs und der Verbreitung von Information mittels der neuen Technologien, die bessere Ausbildung zur Verbesserung der Qualifizierung in der Tourismusbranche, die Qualitätsverbesserung touristischer Produkte und die Förderung von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung im Tourismus in Angriff genommen werden.

Der Rat selbst hielt in den Folgejahren regelmäßig Aussprachen zum Thema. Insbesondere legte die belgische Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2001 großen Wert auf den Tourismus und organisierte am 1./2. Juli 2001 in Brügge eine Ministerkonferenz zum Thema „Tourismus für alle“.

#### **F) EU-Tourismuspolitik nach dem 11. September 2001**

Zusätzliche Bedeutung erhielt das Thema nach den Terroranschlägen auf das World Trade Centre in New York am 11. September 2001. Am 27. September 2001 forderte der Rat die Kommission auf, „ein Informationspapier über die Auswirkungen und Folgen der Ereignisse des 11. September in den Vereinigten Staaten auf die Fremdenverkehrsindustrie in der Gemeinschaft vorzulegen.“<sup>74</sup> Die Europäische Kommission legte daraufhin bereits am 13. November 2001 eine Mitteilung über „Die Zusammenarbeit für die Zukunft des Tourismus in Europa“<sup>75</sup> und den Bericht „Nach der Tagung des Europäischen Rates vom 21. September: die Lage der europäischen Tourismusbranche“<sup>76</sup> vor. Die Mitteilung wurde im Mai 2002 sowohl vom Europäischen Parlament<sup>77</sup> als auch vom Rat<sup>78</sup> unterstützt.

In den Folgejahren wurde diese Mitteilung in allen wesentlichen Teilen umgesetzt bzw durch weitere Mitteilungen fortgeschrieben. Dabei ging es einerseits um eine Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen im Reiseverkehr aber auch grundsätzlich um Maßnahmen, die die Tourismuswirtschaft widerstandsfähiger gegen mögliche externe

---

74 <europa.eu/rapid/press-release\_PRES-01-333\_en.htm>.

75 KOM(2001) 665.

76 KOM(2001) 668.

77 Entschließung P5\_TA(2002)0222 vom 14.5.2002, ABI Nr C 180E/138 vom 31.7.2003.

78 Beschluss des Rates vom 21.5.2002, ABI Nr C 135 vom 6.6.2002, 1.

Schocks wie Terroranschläge machen sollte. Zu erwähnen sind dabei insbesondere folgende Initiativen:

- die verstärkte Einführung von Sicherheitskontrollen auf Flughäfen einschließlich die Beschränkung der Mitnahme von Flüssigkeiten auf Flügen;<sup>79</sup>
- der Austausch von Fluggastdaten innerhalb Europas aber auch Drittstaaten wie den Vereinigten Staaten von Amerika oder Kanada;<sup>80</sup>
- die Abhaltung des jährlichen Tourismusforums der Europäischen Union<sup>81</sup>, in der EU-Institutionen und Tourismusbranche den Stand der EU-Tourismuspolitik diskutieren;
- der schrittweise Aufbau einer statistischen Methodik und Datenbank<sup>82</sup>, die den wirtschaftlichen Beitrag des Tourismus in der EU belegt und misst sowie die Einrichtung einer virtuellen Tourismusbeobachtungsstelle<sup>83</sup>;
- die Einrichtung eines Webportals<sup>84</sup>, das die Marke und Tourismusdestination „Europa“ in Drittstaaten bewerben soll;
- die Veröffentlichung der Mitteilung „Grundlinien zur Nachhaltigkeit des europäischen Tourismus“<sup>85</sup> am 21. November 2003; die Kommission kündigte darin an,
  - das Instrument der Folgenabschätzung einsetzen zu wollen, um Nachhaltigkeitsbelange in die Politiken und Initiativen der Gemeinschaft einzubeziehen, die Auswirkungen auf den europäischen Tourismus haben;

---

79 Zuletzt Verordnung (EU) No285/2010 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit, ABl Nr L 55/1 vom 5.3.2010.

80 ZB zuletzt Richtlinie (EU) Nr 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl L 119 vom 4.5.2016, 132-149.

81 <ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/conferences-events/forum/>.

82 Nach mehreren Pilotprojekten zwischen EUROSTAT, OECD und UNWTO und dem Aufbau von sogenannten „tourism satellite accounts“ (TSA) für die EU-Mitgliedstaaten, in welchen begonnen wurde, tourismusrelevante Daten statistisch aufzuarbeiten, ist mit der Verordnung (EU) Nr 692/2011 über die europäische Tourismusstatistik eine rechtliche Grundlage für amtliche harmonisierte Statistiken über das touristische Angebot und die touristische Nachfrage geschaffen worden. Die Statistiken betreffen Kapazität und Belegung von Beherbergungsbetrieben sowie die Reisetätigkeit von in der EU ansässigen Personen.

83 <ec.europa.eu/growth/tools-databases/vto/home>.

84 <visiteurope.com/en>; das Portal wird von der European Travel Commission, einer internationalen non-profit Organisation, verwaltet, die dafür von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt wird.

85 KOM(2003) 0716 endg.

- die Synergien und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu fördern<sup>86</sup> und
- nachhaltige Verbrauchs- und Produktionsweisen im Tourismus sowie einen verbesserten Transfer von Ansätzen, Initiativen, Instrumenten und bewährten Praktiken zu fördern;
- die Schaffung des „European Destinations of Excellence“ (EDEN)<sup>87</sup> Projekts zur Förderung nachhaltiger Tourismusmodelle im Jahr 2006; das von der Europäischen Kommission geleitete Projekt prämiert Reiseziele – *Destinations of Excellence* – für herausragende Leistungen in sozialer, kultureller und ökologischer Nachhaltigkeit;
- die Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission „Eine neue EU-Tourismuspolitik – Wege zu mehr Partnerschaft für den europäischen Tourismus“<sup>88</sup> vom 17. März 2006, sowie die von der Europäischen Kommission am 19. Oktober 2007 vorgelegte Mitteilung „Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus“<sup>89</sup>, die im Wesentlichen nichts Neues aber eine Bestätigung der bisherigen Politik markierten. Insbesondere schlug die Europäische Kommission darin folgende (meist bereits bekannte Maßnahmen) vor:
  - eine bessere Rechtsetzung (besserer und häufigerer Einsatz der Folgenabschätzung bei neuen Rechtsetzungsvorschlägen, Prüfung schwebender Legislativvorschläge, Vereinfachung bestehender EU-Rechtsvorschriften);
  - die stärkere Koordinierung der Politikbereiche und Konsultation von Interessengruppen;
  - eine optimierte Nutzung der bestehenden europäischen Finanzierungsinstrumente;
  - weitere Sondermaßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit im europäischen Tourismus;
  - eine bessere Harmonisierung und Umsetzung der Tourismus-Satellitenkonten, um ein genaueres Bild von der Größe und Bedeutung der Tourismusindustrie zu bekommen;

---

86 Insbesondere sollte eine Kooperationsvereinbarung mit der Welttourismusorganisation (UNWTO) geschlossen werden und eine Gruppe „Nachhaltigkeit im Tourismus“ aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Tourismusbranche eingesetzt werden; die Gruppe sollte einen detaillierten Aktionsrahmen ausarbeiten, der den einzelnen Gruppen von Akteuren spezifische Aktivitäten zuweist und für die regelmäßige Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich sein.

87 <[ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden\\_de](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden_de)>.

88 KOM(2006) 134 endg.

89 KOM(2007) 621 endg.