

Peter Bußjäger/Christian Gsodam (Hg.)

nap
new academic press

Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum

124. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



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

ISBN: 978-3-7003-2059-3

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



Vorwort von Landeshaupmann 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 dark 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

Tourismus und Multi-Level-Governance

Christian Gsodam

Tourismuspolitik und Europäische Union – allgemeine Einführung und europapolitischer Rahmen	3
--	---

Anita Zehrer

Touristische Familienunternehmen als tragende Säule des Alpen- tourismus – Zentrale Herausforderungen für Unternehmertum und Tourismuspolitik.....	47
--	----

Carolin Zwilling / Greta Klotz

Grenzüberschreitende Kooperation im Mehrebenensystem des Alpenraums: Implikationen für den Tourismus.....	69
--	----

Ausgewählte rechtliche Rahmenbedingungen

Markus Reiterer / Marianna Elmi

Alpiner Tourismus und Alpenkonvention	99
---	----

Anna Gamper

Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention und die touristische Erschließung.....	113
--	-----

Peter Bußjäger

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: <i>Status quo</i> 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“¹ 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-

^{*)} Der Autor ist Berater des Generalsekretärs des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

¹ 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 Union², Tendenz steigend. Er ist damit nach dem Einzelhandel und der Bauwirtschaft der drittgrößte Wirtschaftszweig der EU.³ So wird beispielsweise in Tirol jeder dritte Euro im Tourismus verdient.⁴ Die Tourismusbranche ist auch eine jener Branchen, die die Wirtschaftskrise am besten überstanden und kaum Arbeitsplätze verloren hat.⁵ 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 EU⁶ – 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.⁷ 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 210.000⁸ neue Arbeitsplätze geschaffen. In Portugal waren es über 40.000.⁹

Nach wie vor ist Europa weltweit das Tourismusziel Nummer 1. Hier ist die Tendenz allerdings sinkend, da die Schwellenländer extrem rasch aufholen.¹⁰ Dennoch, mehr als 600 Millionen internationale Touristen besuchen Europa jedes Jahr und jeder von ihnen gibt durchschnittlich rund 700,- Euro aus.¹¹ 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.¹²

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.¹³

Soldaten und Eroberer wie Kyros¹⁴, Alexander der Große¹⁵, Caesar¹⁶ oder Napoleon¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹

Auch der Handel ist von jeher ein Antrieb für das Reisen und auch ihm verdanken wir große teils fantastische Reiseberichte wie die des Marco Polo²⁰ oder die Geschichten von Sindbad dem Seefahrer²¹. 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 Groote* (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 alt-französischen Quellen und Nachwort (1983).

21 *Chenou*, Geschichten aus Tausendundeiner Nacht (2015).

Via Claudia Augusta²², der Seidenstraße²³ oder der Route 66²⁴) 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 schönggeistige 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 Herodot²⁵, Paracelsus²⁶, Goethe²⁷, Darwin²⁸, Livingston²⁹ oder Humboldt³⁰, 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 gefördert³¹ 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.³²

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.³³ Das Phänomen Reisen wurde so zum Tourismus und zunehmend zum Massentourismus.³⁴

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 Industrieregionen 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.³⁵

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“)³⁶ oder die Pauschalreiserichtlinie³⁷.

Derzeit geht die Tendenz in der EU im Rahmen des sogenannten REFIT Programms³⁸ 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.³⁹

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 Zollschränken 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 2000⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴²

B) *Tourismus – Teil der europäischen Binnenmarktstrategie*

Die wesentlichsten Fortschritte in der EU-Tourismuspolicy 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 Konsumentenschutz⁴³, die europäische Krankenversicherungskarte (EKVK)⁴⁴ oder kontinuierlich ausgebauten Passagierrechte⁴⁵ 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 Verbraucher⁴⁶ 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 Binnenmarktes⁴⁷ und somit auch deren tourismusrelevante Initiativen.

In einer EntschlieÙung vom 10. April 1984 zu einer Fremdenverkehrspolitik der Gemeinschaft⁴⁸ 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 Binnenmarktes⁴⁹ 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 EntschlieÙung 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“⁵⁰ 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“⁵¹ vor, die durch eine EntschlieÙung des Rates vom 6. Mai 1986 angenommen wurde. Die EntschlieÙung 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)⁵² 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 ABI 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 ABI Nr L 166 vom 1.7.1999.

51 ABI Nr C 118 vom 7.3.1986, 28.

52 ABI 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.⁵³

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)⁵⁴ 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 Auswirkungen⁵⁵ auf den Tourismussektor haben.

Insbesondere die EU-Umweltpolitik hat im Laufe der Zeit durch vielfältige Gesetzgebung (wie zB zur Umweltverträglichkeitsprüfung⁵⁶, zum Naturschutz und zur Biodiversität⁵⁷, zur Qualität der Badegewässer⁵⁸ oder zur Luftqualität⁵⁹) 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 Programm⁶⁰, 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, Abl 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, Abl 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), Abl 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, Abl 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), Abl 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.⁶¹ 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 Entschlüssen⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴

61 Beschluss des Rates 89/46/EWG vom 21.12.1988; siehe auch <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)⁶⁵ 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 Euro⁶⁶ 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.⁶⁷

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.⁶⁸ In seiner Entschließung zum Tourismus vom 15. Dezember 1994⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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.⁷²

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“⁷³ vom 28. April 1999, die die Notwendigkeit, vor allem die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene zu harmonisieren, unterstrich.

71 ABI 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, ABI 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.“⁷⁴ Die Europäische Kommission legte daraufhin bereits am 13. November 2001 eine Mitteilung über „Die Zusammenarbeit für die Zukunft des Tourismus in Europa“⁷⁵ und den Bericht „Nach der Tagung des Europäischen Rates vom 21. September: die Lage der europäischen Tourismusbranche“⁷⁶ vor. Die Mitteilung wurde im Mai 2002 sowohl vom Europäischen Parlament⁷⁷ als auch vom Rat⁷⁸ 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 der Beschränkung der Mitnahme von Flüssigkeiten auf Flügen;⁷⁹
- der Austausch von Fluggastdaten innerhalb Europas aber auch Drittstaaten wie den Vereinigten Staaten von Amerika oder Kanada;⁸⁰
- die Abhaltung des jährlichen Tourismusforums der Europäischen Union⁸¹, in der EU-Institutionen und Tourismusbranche den Stand der EU-Tourismuspolitik diskutieren;
- der schrittweise Aufbau einer statistischen Methodik und Datenbank⁸², die den wirtschaftlichen Beitrag des Tourismus in der EU belegt und misst sowie die Einrichtung einer virtuellen Tourismusbeobachtungsstelle⁸³;
- die Einrichtung eines Webportals⁸⁴, das die Marke und Tourismusdestination „Europa“ in Drittstaaten bewerben soll;
- die Veröffentlichung der Mitteilung „Grundlinien zur Nachhaltigkeit des europäischen Tourismus“⁸⁵ 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 16/681 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 fördern⁸⁶ 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)⁸⁷ Projekts zur Förderung nachhaltiger Tourismusmodelle im Jahr 2006; das von der Europäischen Kommission geleitete Projekt prämiiert 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“⁸⁸ vom 17. März 2006, sowie die von der Europäischen Kommission am 19. Oktober 2007 vorgelegte Mitteilung „Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus“⁸⁹, 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>.

88 KOM(2006) 134 endg.

89 KOM(2007) 621 endg.

- weitere Eurostat Sonderausgaben und -veröffentlichungen zum Tourismus;
- mehr Werbung für europäische Reiseziele in Drittstaaten;
- Fortsetzung des jährlichen Europäischen Tourismusforums.

G) *Calypso und COSME*

2008 stieß das Europäischen Parlament eine sogenannte vorbereitende Maßnahme mit dreijähriger Laufzeit an (Calypso Programm), durch die Partnerschaften zwischen dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und der Solidarwirtschaft mit Unterstützung der Europäischen Kommission gefördert werden sollten. Das Programm ermöglichte Jugendlichen, Senioren, Menschen mit Behinderungen und einkommensschwachen Familien als Touristen zwischen mindestens zwei EU-Mitgliedstaaten und/oder EU-Kandidatenländern ausgetauscht zu werden und in der Nebensaison zu reisen. Das Programm war mit jährlich rund einer Million Euro dotiert und initiierte 10 europäische Austauschprojekte.⁹⁰ Folgeprojekte zu Calypso waren in den Jahren 2013 und 2014 die EU-Tourismusinitiative für Senioren und Jugendliche und ab 2014 das COSME Programm⁹¹, das bis 2020 mit einem Mittelumfang von 2,3 Milliarden Euro die Wettbewerbsfähigkeit von KMU darunter auch im Tourismusbereich⁹² unterstützt.

H) *Der Lissabon Vertrag – neuer Schwung für die EU-Tourismuspolitik*

Nach den Arbeiten des Europäischen Konvents zur Zukunft der Europäischen Union in den Jahren 2002 und 2003, der folgenden Regierungskonferenz 2004 und den 2005 gescheiterten Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden, unterzeichneten die europäischen Staats- und Regierungschefs am 13. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon⁹³. Er trat am 1. Dezember 2009 in Kraft und übernahm im Wesentlichen den Inhalt der zwischen 2002 und 2004 erarbeiteten EU-Verfassung.

90 <ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/seniors-youth/#calypso>.

91 Verordnung (EU) Nr 1287/2013 vom 11.12.2013, ABl Nr L 347, 33.

92 Für 2015 dotierte COSME den Tourismusbereich mit 9 Millionen Euro.

93 ABl Nr C 83 vom 30.3.2010.

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde der Europäischen Union eine ergänzende Kompetenz im Bereich der Tourismuspolitik zugewiesen. Das Parlament wird neben dem Rat gleichberechtigt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) in die Entscheidungsfindung einbezogen. Gemäß Artikel 6 (d) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) ist die Union „für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig.“ Der Vertrag enthält einen eigenen Titel XXII zum Tourismus.

Artikel 195 AEU-Vertrag lautet:

1. Die Union soll Tätigkeiten der Mitgliedsstaaten im Tourismussektor ergänzen, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Handlungsbereiche der Union in diesem Sektor.
Zu diesem Zweck wird die Union anstreben:
 - (a) Förderung der Schaffung eines günstigen Umfelds für die weitere Entwicklung der Unternehmen in diesem Sektor;
 - (b) Förderung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere durch den Austausch von best practices.
2. Das Europäische Parlament und der Rat sollen, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, die Handlungen der Mitgliedstaaten unterstützen um die in diesem Artikel festgelegten Ziele zu erreichen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Daraus ergibt sich, dass die Europäische Union lediglich Vorschriften erlassen kann, die bereits bestehende Maßnahmen und Regelungen der EU-Mitgliedstaaten ergänzen. ZB soll europaweite Tourismuswerbung nationale oder regionale Werbung nicht ersetzen sondern ergänzen; europäische Qualitätsstandards im Tourismus wie Hotelbewertungen sollen nationale Systeme vergleichbar machen und nicht ersetzen; auch sollen regionale oder nationale Tourismusorganisationen und -verbände keinesfalls durch europäische Strukturen ersetzt oder bevormundet werden. Eine völlig neue unabhängige EU-tourismus-spezifische Gesetzgebung ist nicht möglich. Dies entspricht dem Charakter des Tourismus als Politikbereich im Rahmen der Multi-Level Governance, der die Zusammenarbeit aller betroffenen Ebenen strukturell nötig macht.

Positiv ist insbesondere, dass nun das Europäische Parlament, das eine EU-Tourismuspolitik immer offen und proaktiv befürwortet hat, nun mitentscheiden muss, damit ein Vorschlag der Europäischen Kommission in Kraft treten kann. Der Rat muss mit dem Parlament, das

in Tourismusfragen meist mit der Kommission auf Linie liegt, verhandeln und kann den Kommissionsvorschlag nicht endgültig blockieren. Das Parlament hat sich in den Folgejahren durch die Einsetzung des Verkehrs- und Tourismusausschusses sowie einer eigenen Tourismus Task Force aktiv in die Entwicklung der Tourismusstrategie der EU eingebracht und vielfach eine Führungsrolle übernommen.

Im Rahmen der Europäischen Kommission wurde das Thema Tourismus in die Verantwortung des Kommissars für Industrie und Unternehmertum eingegliedert.⁹⁴ Nach einer Organisationsreform in Folge des Amtsantritts der Europäischen Kommission geführt von Präsident *Juncker* im Jahr 2014 ist der Politikbereich in der Generaldirektion Wachstum zuständig für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU angesiedelt.

Unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Vertrags hat die Spanische EU-Ratspräsidentschaft das Thema Tourismus aufgegriffen und am 14./15. April 2010 gemeinsam mit dem soeben bestätigten auch für Tourismus zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission *Antonio Tajani*⁹⁵ die wichtigsten Akteure der Europäischen Tourismusindustrie zu einer Konferenz in Madrid geladen.

Der Konferenz folgend, hat der Rat die „Erklärung von Madrid“⁹⁶ mit einer Reihe von Empfehlungen an die Europäische Kommission bezüglich der Europäischen Tourismuspolitik verabschiedet. Dazu zählen vielfach bereits bekannte aber auch einige neue Forderungen wie:

- eine bessere Koordinierung der Tätigkeiten der EU im Bereich Tourismus,
- die Sicherstellung, dass der Tourismus in den verschiedenen EU-Finanzierungsprogrammen (EFRE, ELER, Forschungsrahmenprogramm etc) berücksichtigt wird und die Schaffung eines einheitlichen und spezifischen EU-Budgetrahmens für Tourismus,
- die verstärkte Nutzung des Tourismus, um ein Bewusstsein der Europäischen Bürgerschaft zu schaffen,
- die Förderung des „sozialen Tourismus“ durch eine bessere und verlängerte Nutzung von touristischer Infrastruktur,

94 2010-2014: Antonio Tajani (Vizepräsident der Europäischen Kommission zuständig für Industrie und Unternehmertum), ab 2014: *Elżbieta Bieńkowska* (Mitglied der Europäischen Kommission zuständig für den Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum sowie kleine und mittlere Unternehmen).

95 Siehe dazu die Rede von Vizepräsident *Tajani* <europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-157_en.htm>.

96 <consilium.europa.eu>.

- die Sensibilisierung für die Bedeutung von Innovation und Informations- und Kommunikations-Technologien um die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismus-Unternehmen,
- die Bewusstseinsbildung für Nachhaltigkeit in den tourismusrelevanten Branchen (Transport, Abfall, Wasseraufbereitung etc),
- die gemeinsame Bewerbung des Europäischen Tourismus-Markts in fernen Märkten,
- eine Überarbeitung der Visa-Politik, welche die wachsende Nachfrage aus Ländern wie Indien, China und Russland nicht behindert
- sowie die weitere Harmonisierung von EU-Verbraucher-Rechten.

Zwei Monate später, am 30. Juni 2010, nicht viel mehr als ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, legte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus“⁹⁷ vor, die alle in der „Erklärung von Madrid“ enthaltenen Forderungen aufnahm und den Startschuss für eine Fülle von Aktionen gab.

Der neue politisch ambitioniertere Rahmen für den Europäischen Tourismus war einerseits sicherlich durch die neue Kompetenzlage bestimmt. Andererseits führte die seit dem Ausbruch der Bankenkrise 2008 schwierige wirtschaftliche Lage der Eurozone zu einem Einbruch in der Tourismusbranche. Sie musste 2009 deutliche Einbußen mit einem Rückgang der Touristenzahlen von etwa 5,6% hinnehmen, wobei einzelne Regionen Verluste bis zu 10% verzeichneten.

Dazu kam im Frühjahr 2010 der Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjöll und die durch die Aschewolke entstehende Unterbrechung des Flugverkehrs im April und Mai 2010. Die verunsicherte Tourismusbranche erwartete ein deutliches Signal von Europa.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission beinhaltete folgende Zielsetzungen, die in 21 konkreten Maßnahmen umgesetzt werden sollten:

97 KOM(2010) 352 endg.

- Förderung des Wettbewerbs im Europäischen Tourismus, insbesondere durch
 - Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung des Angebots an touristischen Dienstleistungen
 - Entwicklung von Innovationen in der Tourismus-Branche
 - Verbesserung der professionellen Ausbildung
 - Ermutigung zu einer Ausweitung der touristischen Saison
 - Konsolidierung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage für den Tourismus
- Förderung der Entwicklung von nachhaltigem, verantwortungsvollem und qualitativ hochwertigem Tourismus
- Konsolidierung des Images und der Außenwirkung Europas als ein aus nachhaltigen Qualitätsreisezielen bestehendes Ganzes
- Bestmögliche Nutzung des Potenzials der politischen Maßnahmen (Stichwort „Bessere Gesetzgebung“) und der Finanzinstrumente der EU zur Entwicklung des Tourismus

In Umsetzung der Mitteilung kam es zwischen 2010 und 2014 zu einer Fülle von Vorschlägen der Europäischen Kommission im Bereich Tourismus, die von Förderprogrammen über Arbeitsgruppen bis zur Einführung neuer strafrechtlicher Tatbestände reichten. Der Fortschritt in den einzelnen Bereichen wurde in einem laufend aktualisierten „EU-Tourismus Aktionsplan“ dokumentiert.⁹⁸ Zwar war in der Europäischen Union noch nie so viel und intensiv über tourismusrelevante Themen diskutiert worden, es muss aber kritisch angemerkt werden, dass viele der Vorschläge zu ehrgeizig und unkonkret waren. Andere wurden von den Mitgliedstaaten nicht mitgetragen und im Rat gestoppt. Im folgenden Abschnitt können im Rahmen dieses Artikels nur einige der wichtigsten Initiativen dargestellt werden.

V. EU-Kulturerbe Siegel, Europäische Kulturwege und Europa Nostra

Auf Initiative mehrerer EU-Mitgliedstaaten, die bereits zuvor eine Kooperation zum Schutz des Kulturerbes aufgebaut hatten, hatte der Rat die Europäische Kommission 2008 ersucht, einen Vorschlag für ein Europäisches Kulturerbe Siegel vorzulegen. Der Vorschlag war in die Mitteilung der Kommission im Jahr 2010 aufgenommen worden und vom Europäischen Parlament unterstützt worden. Nach einem raschen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens trat der EU-Beschluss zum

⁹⁸ Siehe dazu zB <ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom> vom 17.11.2011.

Kulturerbe Siegel⁹⁹ am 23. November 2011 in Kraft. Das Siegel wird seit 2013 verliehen. Alle zwei Jahre kann maximal eine Stätte pro EU-Mitgliedstaat das Siegel erhalten.¹⁰⁰ 2016 beschloss die Europäische Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission, das Jahr 2018 als das Jahr Europäischen Kulturerbes zu begehen.¹⁰¹

Ab 2010 hat sich die Europäische Kommission aktiv an der Durchführung der im Rahmen des Europarates 1987 geschaffenen Initiative der „Europäischen Kulturwege“¹⁰² beteiligt und diese auch mitfinanziert. Bereits 1999 hatte sich die Kommission der im Jahr 1985 gestarteten Europaratsinitiative der „Europäischen Tage des Kulturerbes“¹⁰³ angeschlossen. Im Jahr 2000 stiftete die Europäische Union den „EU-Preis für Kulturerbe“. Er wird jährlich gemeinsam mit dem seit 1978 bestehenden „Europa-Nostra-Preis“ der gleichnamigen Stiftung mit Sitz in Den Haag verliehen.

A) EU-Makroregionen und Tourismus

Ab 2009 hat die Europäische Union begonnen, im Rahmen der EU-Regionalpolitik sogenannte Makroregionale Strategien zu beschließen. Derzeit bestehen die EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR)¹⁰⁴, die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR)¹⁰⁵, die EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR)¹⁰⁶ und die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP)¹⁰⁷. Die Strategien unterstützen die EU-Kohäsionspolitik, bieten eine – auch für Nicht-EU-Länder offene – Plattform für die sektor- und länderübergreifende Governance und folgen der Logik der Multi-Level-Governance. Sie tragen dazu bei, mögliche negative Auswirkungen auf die Außengrenzen der EU zu mindern.

99 Beschluss des Rates und des Europäischen Parlaments Nr 1194/2011/EU vom 16.11.2011, ABl L 303/1 vom 22.11.2011.

100 <ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/european-heritage-label_en>.

101 COM(2016) 543 final vom 30.8.2016.

102 <coe.int/en/web/culture-and-heritage/cultural-routes>.

103 <europeanheritagedays.com/>.

104 Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 27.10.2009 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29./30.10.2009.

105 Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 13.4.2011 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24.6.2011.

106 Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 29.9.2014 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24.10.2014.

107 Schlussfolgerungen des Rates vom 27.11.2015 und des Europäischen Rates vom 28.6.2016

Alle makroregionalen Strategien enthalten ein Tourismuskapitel und haben inzwischen wesentliche Initiativen im Bereich Tourismus gesetzt.¹⁰⁸ So wurde zB im Rahmen der EU-Donauraumstrategie¹⁰⁹ unter der Leitung Österreichs im April 2017 eine „Kulturplattform Donauraum“ gegründet, mittels der sich derzeit Österreich, Deutschland, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Serbien „gemeinsam den verborgenen Schätzen entlang des Flusses widmen wollen.“ Die Initiative wird in einer Pilotphase bis 2019 durch INTERREG Mittel gefördert.¹¹⁰ In weiterer Folge sollen alle 14 Länder der EU-Donauraumstrategie der Plattform beitreten. Ziel der Initiative ist, verborgene Kulturschätze entlang der Donau sichtbar und erfahrbar zu machen und zu „neuen, innovativen Kulturrouten“ zu verbinden, um sie touristisch zu nutzen.

Auch im Rahmen der Makoregionalen Strategie für den Alpenraum wird der Tourismus thematisiert. Um das wirtschaftliche Potenzial des Alpenraums in strategisch wichtigen Bereichen zu steigern, widmet sich eine Arbeitsgruppe der Makoregion auch der Entwicklung von gemeinsamen Strategien im Tourismus. Unter der Leitung von Salzburg erarbeitet die Arbeitsgruppe Vorschläge zur Förderung des Gesundheitstourismus im Alpenraum.¹¹¹

2018 wird Tirol die Präsidentschaft der EU-Makoregionalen Alpenraumstrategie von Bayern übernehmen. Der Tourismus, seine grenzüberschreitende Bedeutung im Alpenraum sowie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Mikrounternehmen im

108 Bericht der Europäischen Kommission zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU, COM(2016) 805 final vom 16.12.2016; <ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies>.

109 Die Ziele der EU-Donauraumstrategie im Bereich Tourismus und Kultur umfassen:

- Entwicklung einer Marke „Donau“ für die gesamte Region basierend auf bereits geleisteten Arbeiten.
- Unterstützung der Umsetzung eines harmonisierten Monitoring Systems für Tourismus, das vollständige und vergleichbare statistische Daten in allen 14 Ländern der EU-Donauraumstrategie bereit stellt.
- Entwicklung neuer und Unterstützung bereits bestehender Kulturrouten in der Donauregion.
- Entwicklung von „grünen“ Tourismusangeboten in der Donauregion.
- Schaffung eines „Blue Books“ zur kulturellen Identität der Donauregion.
- Sicherstellung der nachhaltigen Instandhaltung des kulturellen Erbes und der naturgegebenen Werte der Donauregion durch die Entwicklung von Clustern, Netzwerken von Museen sowie Besucherzentren.
- Förderung des Austausches und des Netzwerkaufbaus im Bereich der zeitgenössischen Kunstformen der Donauregion.

110 <interreg-danube.eu/news-and-events/project-news/463>.

111 <alpine-region.eu/action-group-2>.

Tourismusbereich, sollen im Präsidentschaftsprogramm Tirols besondere Bedeutung erhalten.¹¹²

B) EU-Gesetzgebung zum Sextourismus

Im Kampf gegen Kindesmissbrauch, der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie hatte die Europäische Union bereits 1996 auch den sogenannten „Sextourismus“ ins Visier genommen.¹¹³ Auf Vorschlag der Europäischen Kommission beschlossen Rat und Europäisches Parlament am 13. Dezember 2011, dass alle EU-Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen haben, um „Handlungen im Zusammenhang mit der Förderung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und des Kindersextourismus zu verhüten und zu verbieten.“¹¹⁴ Gemäß Artikel 21 der Richtlinie haben die EU-Mitgliedstaaten nun nicht nur Kindesmissbrauch selbst, sondern auch die Organisation von Reisen zum Zwecke des Kindesmissbrauchs unter Strafe zu stellen.

C) Studie zur Gesetzgebung der EU im Bereich Tourismus

Im August 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Studie zum Einfluss der EU-Gesetzgebung auf den Tourismus¹¹⁵, in der Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Tourismus vorgelegt wurden. Die Studie mahnt ua auch ein stärkeres 'Mainstreaming' von Tourismus-Angelegenheiten in verschiedenen Politikbereichen innerhalb der Europäischen Kommission an, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Tourismusbranche bei jeder politischen Entscheidung berücksichtigt werden.

D) EU-Visapolitik und Tourismus

Wie 2010 angekündigt, brachte die Europäische Kommission 2012 eine erleichterte Visavergabe für Touristen aus Drittstaaten auf den Weg.

112 Siehe dazu das Vorwort von Landeshauptmann Günther Platter zu dieser Publikation.

113 Mitteilungen COM(96)0547 final vom 27.11.1996 und COM(1999)0262 final vom 26.5.1999.

114 Richtlinie 2.011/92/EU vom 13.12.2011, Abl Nr L 335/1 vom 17.12.2011.

115 Risk & Policy Analysts Limited, Study on the impact of EU policies and the measures undertaken in their framework on tourism, London (2012).

Bereits 2009 hatte man einen Visakodex¹¹⁶ beschlossen, der zB durch klare Fristen, Harmonisierung der Verfahren, die Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer Visumantragstellen, Bestimmungen zu EU-Mehrfachvisa und das Rechtsmittelverfahren bei Ablehnung eine spürbare Modernisierung und Vereinheitlichung der EU-Visaverfahren brachte. Mit ihrer Mitteilung *„Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik“*¹¹⁷ kündigte die Kommission weitere Vereinfachungen und europaweite Vereinheitlichung der Visaverfahren an.

Nach einer umfassenden Bewertung der Umsetzung des Visakodex im Jahr 2014¹¹⁸ legte die Kommission zwei Gesetzesentwürfe zur Änderung des Visaverfahrens vor¹¹⁹, die die Verfahren für Kurzbesuche in der EU erheblich schneller, einfacher, kostengünstiger und mit weniger Verwaltungsaufwand gestalten, ohne Kompromisse bei der Sicherheit zu machen. Die Erleichterung der Vergabe eines Schengen-Visums an rechtmäßig Reisende wurde von der Kommission insbesondere mit den positiven Wirkungen für die europäische Tourismusbranche begründet, die in vielen Regionen ein Motor des Arbeitsmarktes sei.¹²⁰ Die Beschlussfassung durch den Rat und das Europäische Parlament zu den Vorschlägen der Kommission ist derzeit (Stand Mai 2017) noch nicht abgeschlossen.

Am 16. November 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)¹²¹ vor, das 2020 in Kraft treten und ein „sicheres und wirksames integriertes EU-Außengrenzenmanagement“ unterstützen soll. Die Hauptfunktion des ETIAS wird darin bestehen, „die von den von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen mittels eines Online-Antrags übermittelten Informationen vor Ankunft dieser Personen an den EU-Außengrenzen im Hinblick darauf zu überprüfen, ob von ihnen ein gewisses Risiko irregulärer Migration oder gewisse Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit ausgehen.“

116 Verordnung (EG) Nr 810/2009 vom 13.7.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, ABl L 243 vom 15.9.2009, 1.

117 COM/2012/0649 final.

118 Bericht der Europäischen Kommission „Wirtschaftswachstum durch eine intelligente Visumpolitik“, COM/2014/0165 final.

119 Verordnung (EU) zur Neufassung des Visakodex COM/2014/0164 final und eine Verordnung (EU) über die Einführung eines EU-Rundreise-Visums, COM/2014/0163 final.

120 <europa.eu/rapid/press-release_IP-14-347_de.htm>.

121 COM/2016/0731/ final.

E) *Bewerbung der Marke Europa in Übersee*

Gemeinsam mit der European Travel Commission startete die Europäische Kommission 2012/2013 die Werbekampagne „Europe, whenever you are ready“ mit dem Slogan „Wunder überall“.¹²² Die Kampagne richtet sich sowohl an EU-Bürger als auch an nicht aus der EU stammende Touristen und wurde insbesondere über das „visiteurope.com“ Portal beworben.

In gemeinsamen Aktionsplänen zum Touristenaustausch in der Nebensaison mit Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay, Mexiko, Kolumbien und Peru („50.000 tourists“)¹²³ bewarb die Europäische Kommission zwischen 2011 und 2013 den südamerikanischen Markt. Mit China beging die EU 2011 das Europäisch-chinesisches Jahr der Jugend, das sich insbesondere dem interkulturellen Austausch widmete. Das Jahr wurde durch die Kommission mit 3 Millionen Euro unterstützt.¹²⁴ Im Dezember 2011 wurde in Peking die chinesische Version des „visiteurope.com“ Tourismusportals vorgestellt.

Auf Initiative des Parlaments hat die Europäische Kommission für 2018 das EU-China Tourismus Jahr ausgerufen.¹²⁵ Während des Jahres soll der chinesische Reisemarkt besonders beworben werden. Die Europäische Kommission legte dazu zusammen mit der European Travel Commission eine Finanzierungsplattform auf, deren Grundfinanzierung mit 8 Millionen Euro aus EU-Mitteln erfolgt. EU-Mitgliedstaaten, Regionen und private Partner sollen sich an der Plattform beteiligen können und dadurch die finanzielle Schlagkraft der Plattform weiter erhöhen.

F) *Tourismus und Nachhaltigkeit*

Mit ihrer am 20. Februar 2014 vorgestellten Mitteilung „Eine Europäische Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung im nachhaltigen Küsten- und Meerestourismus“¹²⁶ führte die Europäische Kommission ihre Politik im Bereich nachhaltiger Tourismus fort. Die Mitteilung liefert eine Analyse der nötigen Maßnahmen in verschie-

122 <europa.eu/readforeurope>.

123 <europa.eu/rapid/press-release_IP-11-669_de.htm>.

124 <europa.eu/rapid/press-release_IP-11-19_de.htm>.

125 <ecty2018.org>.

126 COM(2014)0086 final.

denen EU-Politikbereichen, um eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus in Küsten- und Meeresregionen, die oft von Randlage und Problemen des Klimawandels gekennzeichnet sind, sicherzustellen.

2013 startete die Europäische Kommission das ETIS Projekt (European Tourism Indicators System)¹²⁷, das aufgrund eines Toolkits Tourismusdestinationen in Europa ermöglicht, die Nachhaltigkeit ihrer Maßnahmen vergleichbar zu messen. ETIS setzt sich aus einem Indikatorensetz, einem praktischen Leitfaden und einer Datenmappe zusammen und ist so angelegt, dass es von jeder Destination ohne spezifische Schulung übernommen und umgesetzt werden kann.

Das Projekt einer „Europäischen Charter des nachhaltigen und verantwortungsvollen Tourismus“,¹²⁸ zu der die Kommission Ende 2012 eine öffentliche Konsultation durchgeführt hatte, wurde in den Folgejahren nicht mehr weiterverfolgt.

G) Konsultationen 2013/14

Um ihre weitere Politik auszurichten, startete die Europäische Kommission im Dezember 2013 zwei Konsultationen zu den Themen „Zukunft des Tourismus“ und „Regulatorisches Umfeld für den Europäischen Tourismus“.¹²⁹ Die Konsultationen liefen bis 21. März 2014. Da die zweite Mandatsperiode der Europäischen Kommission unter Präsident *Barroso* am 31. Oktober 2014 endete, können diese Befragungen und die darauf basierenden Schlussfolgerungen wohl als ein an die Folgekommission gerichtetes „Testament“ in der EU-Tourismuspolitik gelten.

Die Hauptthemen für künftige EU-Tourismuspolitik sollten demnach der Kampf gegen die Saisonabhängigkeit sowie die Steuergesetzgebung und die Ausbildung und europaweite Mobilität von Fachkräften sein. Darüber hinaus wird die Digitalisierung (e-commerce), das Investment in Qualitätstourismus und dessen Sichtbarkeit, verstärkte Anstrengungen im nachhaltigen Tourismus sowie die Bewerbung der Marke „Europa“ in Drittstaaten (vor allem in den Schwellenländern) genannt. Auch die Bereitstellung von Risikokapital für KMU durch die EU wurde als Priorität identifiziert.

¹²⁷ *Europäische Kommission*, Europäisches Tourismusindikatorensystem Toolkit für nachhaltige Destinationen (2013).

¹²⁸ <portal.cor.europa.eu/europe2020/news>, Eintrag vom 22.2.2012.

¹²⁹ <ec.europa.eu/growth/news_en>.

H) Europäisches Qualitätssiegel für den Tourismus

Auch nach umfangreichen Konsultationen, der Einsetzung einer Sachverständigengruppe, mehreren Konferenzen, Workshops und Aussprachen im Rahmen des Rates zwischen 2010 und 2013 konnten die Meinungsunterschiede, wie gemeinsame europäische Qualitätsgrundsätze im Tourismus aussehen sollten, nicht ausgeräumt werden. Der Vorschlag, Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in die Grundsätze aufzunehmen, stieß auf besonderen Widerstand. Von einigen Mitgliedstaaten wurden insbesondere Subsidiaritätsbedenken gegen ein verpflichtendes Europäisches Qualitätssiegel im Tourismus vorgebracht.

Am 20. April 2014, als der Wahlkampf für ein neues Europaparlament bereits voll im Laufen war und ein halbes Jahr vor dem Ende ihres eigenen Mandats, legte die Europäische Kommission schließlich einen Vorschlag für eine nicht bindende Empfehlung des Rates betreffend die europäischen Qualitätsgrundsätze für den Tourismus vor und legte das Schicksal des Vorschlags damit in die Hände der nächsten Kommission.¹³⁰ Mit der Empfehlung wählte die *Barroso* Kommission von allen verfügbaren EU-Gesetzesnormen die aus Sicht der Subsidiarität und Proportionalität schwächste. Dennoch fand der Vorschlag trotz Befürwortung des Europäischen Parlaments im Rat nicht die nötige Mehrheit und wurde von der *Juncker* Kommission im Dezember 2014 formell zurückgezogen.

Die Europawahlen 2014 und die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker

Die Europawahl im Mai 2014 und die anschließende Wahl von *Jean-Claude Juncker* zum Präsidenten der Europäischen Kommission brachte für die Tourismuspolitik in der EU eine deutliche Änderung. Der neue Kommissionspräsident verordnete der Europäischen Union in seinen Politischen Leitlinien für die nächste Europäische Kommission „Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“¹³¹ eine Konzentrierung auf die folgenden 10 Kernbereiche

- Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen;

130 COM(2014)085 final.

131 <ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_de>; *Burianek/Gsodam*, Der Ausschuss der Regionen am Beginn seines sechsten Mandats (2015-2020) in: Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden (2015) 435.

- Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt;
- Eine robuste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik;
- Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis;
- Eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion;
- Ein vernünftiges und ausgewogenes Freihandelsabkommen mit den USA;
- Ein auf gegenseitigem Vertrauen fußender Raum des Rechts und der Grundrechte;
- Eine neue Migrationspolitik;
- Mehr Gewicht für die EU auf der internationalen Bühne;
- Eine Union des demokratischen Wandels.

Von dem Elan, der noch Anfang 2014 in den vielfältigen Tourismusinitiativen der Europäischen Kommission zu spüren war, ist wenig geblieben. Weder in seinen Leitlinien noch in seinem „mission letter“ an die für den Binnenmarkt zuständige Kommissarin *Elżbieta Bieńkowska*¹³² erwähnt Präsident Juncker den Tourismus, obwohl dieser zu den größten Branchen des EU-Binnenmarktes zählt. Gleichzeitig werden wesentlich kleinere Branchen wie die chemische Industrie oder die Weltraumindustrie ausführlich erwähnt. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass sich die Kommissarin seit ihrem Amtsantritt am 1. November 2014 nur wenig mit dem Tourismus beschäftigt hat.

Einige der von der Vorgängerkommission auf den Weg gebrachten Initiativen wurden – wegen des Widerstands im Rat aber wohl auch aus mangelnder Überzeugung – gestoppt (zB das europäische Qualitätssiegel oder die Europäische Charter für nachhaltigen und verantwortungsvollen Tourismus). Andere bereits laufende Initiativen wie die Reform des Visakodex oder die tourismusrelevanten Teile von EU-Förderprogrammen wie COSME, LIFE etc werden verwaltungsmäßig weitergeführt. Neue politische Tourismusinitiativen aus der Europäischen Kommission sind seit 2014 rar geworden. Aus den 10 Kernbereichen der Junckerkommission sind natürlich für den Tourismus die Themen Binnenmarkt, Investment und Digitalisierung wichtig.

Aber mit dem Antritt der Junckerkommission ist die Tourismuspolitik in der EU wieder auf den mühsamen Weg der Begründung, warum auch der Tourismus in diesen Bereichen wichtig sei, zurückgeworfen worden. Insbesondere der Erste Vizepräsident der Europäi-

¹³² Brief von Kommissionspräsident *Juncker* an Frau *Bieńkowska* vom 1.11.2014, <ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/bienkowska_en.pdf>.

schen Kommission, *Frans Timmermanns*, der sich im Rahmen der Umsetzung der Strategie zur „Besseren Rechtsetzung“ und Subsidiaritätsprüfung dem Abbau von überbordender Bürokratie widmet, muss jeder EU-Initiative seine Zustimmung erteilen, bevor sie auf die Tagesordnung der Kommission gesetzt werden kann. Er scheint, wie in Brüssel kolportiert wird, den Tourismus eher als „Orchideenthema“ zu sehen.

I) Digitale Agenda und Investment

Im Bereich Digitale Agenda wurde nach Vorarbeiten seit 2011 im März 2015 ein digitales Tourismusnetzwerk geschaffen und mehrere Webinars zum Thema Tourismus organisiert, die sich an KMU wenden und deren Fähigkeiten im Umgang mit modernen Medien (Marketing im Internet, Sozialen Medien etc) zu stärken versuchen.¹³³ Auch das Europäische Tourismusforum 2015 beschäftigte sich mit dem Thema.

Im Bereich Investment wurden im Rahmen der Initiativen des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI bzw sogenannter „Junckerfonds“) auch einige Projekte im Bereich Tourismus auf den Weg gebracht.¹³⁴

Im April 2016 stellte die Kommission einen sehr nützlichen und übersichtlichen Leitfaden vor, in dem erstmals alle dem Tourismus zugänglichen EU-Mittel und Finanzierungsprogramme aufgelistet und erklärt werden.¹³⁵

J) Europaparlament und Ausschuss der Regionen: Motoren der Tourismuspolitik

Angesichts der mangelnden Initiativen der Europäischen Kommission im Tourismusbereich kamen in den letzten Jahren den Initiativen anderer EU-Institutionen besondere Bedeutung zu. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische Ausschuss der Regionen versuchen seit Ende 2014 neuen Schwung in die Europäische Tourismuspolitik zu bringen. Insbesondere fordern beide von der Europäi-

133 <ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/conferences-events/digital-tourism_en>.

134 Siehe dazu das EFSI Investmentportal <ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>.

135 *Europäische Kommission*, Leitfaden „EU-Förderungen für den Tourismussektor 2014-2020“, 2016.

schen Kommission eine Rückkehr zu einer gesamtheitlichen Schau und die Vorlage einer integrierten EU-Tourismusstrategie.

Wesentliche Initiativen des Europäischen Parlaments seit 2014

Das Europäische Parlament hatte im Jahr 2013 eine Task Force Tourismus geschaffen. Diese aus Mitgliedern des Ausschusses für Verkehr und Tourismus bestehende Parlamentariergruppe lädt die zuständige Kommissarin regelmäßig zu Aussprachen ein und hat die Europäische Kommission über das Instrument der vorbereitenden Aktion zu mehreren Initiativen im Bereich Tourismus gebracht.

Zur EP Initiative eines EU-China Tourismusjahres 2018 siehe bereits oben. Das Jahr wurde im Juni 2017 anlässlich des EU-China Gipfels in Brüssel von Präsident *Juncker* und Präsident *Xi Jinping* offiziell angekündigt.

Ebenfalls auf Initiative des Parlaments stellte die Europäische Kommission für die Jahre 2017 bis 2019 2,5 Millionen Euro für die Initiative „Europäische Tourismushauptstadt“ zur Verfügung. Die Initiative ist der „Europäischen Kulturhauptstadt“ nachempfunden und soll innovative Lösungen von Städten und Regionen im Bereich Tourismus auszeichnen. Mit einer ersten Vergabe des Titels ist im Jahr 2018 zu rechnen.

Vorschläge des Europäischen Ausschusses der Regionen seit 2014

Der Ausschuss der Regionen hat 2016 zwei Initiativstellungnahmen zum Thema Tourismus verabschiedet und mehrere Konferenzen organisiert. Er war damit zusammen mit dem Parlament eine der treibenden Kräfte zur EU-Tourismuspolitik. Die mit Tourismus betrauten Dienststellen der Europäischen Kommission waren für diese Initiativen dankbar, da ihrem Politikbereich dadurch Sichtbarkeit gegeben wurde.

Die erste Initiativstellungnahme vom 10. Februar 2016 betraf den altersgerechten Tourismus.¹³⁶ Sie wurde von Frau *Annemiek Jetten*, Bürgermeisterin von Sluis (NL/SPE), einem niederländischen Mitglied des Ausschusses der Regionen verfasst. Hauptpunkte der Stellungnahme sind

- die Notwendigkeit eines ganzheitlichen europäischen Konzepts, das Sektor übergreifend (Gesundheitsversorgung, Barrierefreiheit oder Verkehr) und in der Logik der Multi-Level-Governance erstellt wird;

136 COR-2015-03637-00-00-AC-TRA.

- die Bedeutung einer EU-Richtlinie über grenzübergreifende Gesundheitsversorgung und eines verbesserten Zugangs zu Informationen über Gesundheitsdienste im Ausland für ältere Bürger;
- die Forderung an die Europäische Kommission, innerhalb der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) der Tourismusentwicklung mehr Raum zu geben;
- die Forderung, den flächendeckenden Ausbau des Breitbandnetzes in ganz Europa und die Digitalisierung des Tourismussektors (vor allem in Bereich KMU sowie die Unterstützung seniorengerechter Lösungen) voranzutreiben;
- die Forderung, im Rahmen der operationellen Programme der EU-Strukturpolitik nationale und regionale Größenordnung der demografischen Herausforderung, insbesondere für den Tourismus, zu erfassen.

Am 7. Dezember 2016 wurde in Anwesenheit von *Rifai Taleb*, dem Generalsekretär der UNWTO, und von *István Ujhelyi*, dem Vorsitzenden der Tourismus Task Force des Europäischen Parlaments, die zweite Initiativstellungnahme des Ausschusses zum Thema „Tourismus als treibende Kraft für die regionale Zusammenarbeit in der EU“¹³⁷ einstimmig angenommen. Berichterstatter dieser Stellungnahme war *Hanspeter Wagner* (AT/EVP), der Bürgermeister von Breitenwang in Tirol. Er wurde in seiner Arbeit aktiv vom Land Tirol und dem Management Centre Innsbruck unterstützt.

Die Stellungnahme konzentriert sich insbesondere auf die Förderung von Investment im Tourismusbereich, den Abbau von Bürokratie und die Nutzung des Tourismus zur Ausbildung eines stärkeren Bewusstseins der europäischen Bürgerschaft.

Insbesondere der letzte Punkt ist eine innovative Herangehensweise zum Thema Tourismus, die gerade in einer Zeit, in der Europa bei den Bürgern an Vertrauen verliert, geboten scheint. Wie der AdR-Berichterstatter *Hanspeter Wagner* anlässlich des am Europäischen Tag des Tourismus am 29. November 2016 ausgeführt hat¹³⁸, habe der Ausschuss „das Thema Tourismus auch aufgegriffen, weil Tourismus für Menschen etwas leistet, nach dem wir in Europa derzeit händelnd suchen: eine positive Sicht auf das gemeinsame Europa, die Neugier und die Freude, das Andere in Europa, andere Landschaften,

137 COR-2015-06648-00-01-AC-TRA.

138 Siehe dazu den Redebeitrag von *Hanspeter Wagner* <ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/>, 29.11.2016.

andere Kulturen oder andere Sprachen in Europa zu entdecken und verstehen zu lernen.

Dies ist keine Selbstverständlichkeit. Tourismus für alle Europäer in Europa ist nur möglich, weil wir heute, auch dank der EU, in einem freien und offenen Europa leben. Noch vor knapp 30 Jahren war Tourismus jenseits der Mauer und des Eisernen Vorhangs fast unmöglich. Am Tag des Europäischen Tourismus sage ich, auch an die Adresse jener, die für nationale Abschottung eintreten: Nie mehr darf diese Zeit auch nur annähernd wiederkommen!

Bei jeder Reise in Europa werden einem die vielfältigen geschichtlichen und kulturellen Verbindungen zwischen den Regionen Europas deutlich und man begreift, dass all das Schöne in Europa, sei es die Natur oder unser gemeinsames kulturelles Erbe nur gemeinsam bewahrt werden kann.

Als Touristen in Europa, sind wir als Europäische Bürger geschützte europäische Konsumenten. Wir buchen unsere Reise vom günstigsten Anbieter in ganz Europa via Internet, genießen Passagierrechte, kaufen im Binnenmarkt europaweit ohne Zölle ein, bezahlen in 19 EU-Staaten mit einer Währung ohne Wechselverlust, nutzen die Freizügigkeit des Schengen Raums, haben Anspruch auf Gesundheitsversorgung im Urlaubsland und vieles mehr.

Das Anliegen des Europäischen Ausschusses der Regionen ist daher, den Zusammenhang zwischen Tourismus und der europäischen Bürgerschaft hervor zu streichen. Wir Europäer sollten als Touristen unsere Urlaubsregionen und Tourismusdestinationen bewusster als Teil der Europäischen Union wahrnehmen. Daher regt der Ausschuss an, Anreize für einen bewussten „europäischen Tourismus“ zu schaffen.“

Konkret fordert der Ausschuss der Regionen:

Tourismus und Europäische Bürgerschaft

- eine kostenlose „European Citizen Travel Card“ welcher Mitgliedstaaten, Regionen und Städte freiwillig beitreten können. Diese „travel card“ könnte zB EU-Bürgern, die in der EU reisen, vergünstigte Preise in öffentlichen Verkehrsmitteln, Museen, etc anbieten (insbesondere wenn diese durch EU Mittel gefördert wurden);¹³⁹

¹³⁹ Eine Umsetzung dieses Vorschlags wird bereits von NECSTouR (Verband der europäischen Tourismusregionen) im Rahmen eines künftigen COSME Projekts geprüft.

- einen elektronischen „European Traveller's Pass“ mit nützlichen Informationen für EU-Bürger als Touristen (zB Infos zu Konsumentenrechten, Gesundheitsversorgung, Adressen der Konsulate, Notfallnummern etc). Der Pass sollte – als social-media freundliche Smartphone App – auch ein elektronisches GPS gestütztes europäisches Reiseprogramm enthalten, das europäischen Bürgern, ähnlich einem Vielfliegerprogramm, Informationen, Vorteile und Unterhaltung bietet;¹⁴⁰
- einen EU-Medienpreis („Tourismus-Oscar“) für Dokumentationen, die den Bürgern Wissen über das europäische Kultur- und Naturerbe sowie über regionale und lokale Tourismusattraktionen in Europa vermitteln und zur Schaffung eines europäischen Bürgerbewusstseins beitragen.

EU-Rahmen und Bürokratieabbau

- eine integrierte EU-Tourismuspolitik und einen mehrjährigen Aktionsplan der Europäischen Kommission mit klaren Zielen, Indikatoren und Maßnahmen für den Tourismus;
- im Rahmen des Bürokratieabbaus:
 - die Vereinfachung der Bestimmungen für Anbieter von Breitbanddiensten sowie Maßnahmen zur Umsetzung eines marktwirtschaftlichen und in technischer Hinsicht neutralen Konzepts;
 - die Prüfung der Aufklärungs- und Informationspflichten der EU-Verbraucherrechterichtlinie;
 - eine Prüfung und gegebenenfalls eine Überarbeitung der Pauschalreiserichtlinie, wobei ein Zuviel an Bürokratie ebenso wie Rechtsunsicherheit vermieden werden sollten;
 - eine Lockerung der Informationspflicht nach der EU-LebensmittelinformationsVO im Gastgewerbe;
 - eine Vereinfachung der geltenden Regelung zur Mitnahme von Flüssigkeiten im Flugverkehr;
 - einen Abbau des bürokratischen Aufwands bei der Abwicklung von EU-Förderungen.

Finanzierung und Investment in den Tourismus

- eine Budgetlinie zur Förderung des europäischen Tourismus im jährlichen EU-Haushalt, um innovative, wettbewerbsfähige, nach-

¹⁴⁰ Der Berichterstatter hat bereits Gespräche mit dem Europäischen Parlament aufgenommen, um die Möglichkeit einer vorbereitenden Aktion der EU zur Umsetzung dieses Vorhabens zu prüfen.

haltige, Regionen übergreifende und grenzüberschreitende Tourismusprojekte zu finanzieren sowie die stärkere Berücksichtigung tourismusrelevanter Investitionen in der EU Regional- und Landwirtschaftspolitik nach 2020;

- die Errichtung europäischer und regionaler Tourismus-Investitionsplattformen im Rahmen des EFSI sowie lokaler Tourismus-Investitionsforen¹⁴¹;
- erhöhte De-Minimis-Schwellenwerte für staatliche Beihilfen für die Daseinsvorsorge auf eine Million EUR pro Fall in drei Steuerjahren.

Tourismus in Bildung und Forschung

- ÖPP-Initiativen, um die Verbindung von Ausbildung und Praxis sowie die Professionalisierung des Sektors voranzutreiben;
- die Vernetzung von Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten im Tourismus;
- eine Europäische Tourismusakademie und einen Jean-Monnet-Lehrstuhl für europäische Tourismusforschung.

Tourismus und Drittstaaten

- eine rasche Umsetzung des von der Europäischen Kommission im April 2014 angenommenen „Visa-Pakets“ und die Einrichtung eines EU-weiten Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS);
- die vermehrte Nutzung des europäischen Markenzeichens (EU-Logo) in der Tourismuswerbung und die Erarbeitung von regionalen, überregionalen sowie länderübergreifenden Markenpositionierungen und europäische Vermarktungsplattformen (EU-Marketingprogramme, zB für den Alpenraum oder das Mittelmeer), um Europa in den Fernmärkten zu bewerben.

¹⁴¹ Im Rahmen eines Pilotprojektes haben inzwischen die Regionen Tirol, Südtirol/Alto Adige, Salzburg, Vorarlberg und Bayern erste Gespräche zum Aufbau einer grenzübergreifenden EFSI-Investitionsplattform aufgenommen.

V. Abschließende Bemerkungen

Damit der Tourismus in der Politik der Europäischen Union den Stellenwert erhält, den er verdient, müssen noch wesentliche Schritte unternommen werden. Nach mehr als 7 Jahren bedarf es vor allem einer politischen Initiative der Europäischen Kommission zur Aktualisierung des strategischen Rahmens für die europäische Tourismuspolitik.

Aufbauend auf die Prinzipien der Multi-Level-Governance muss der Rahmen eine Gesamtschau und mehrjährige Entwicklungsstränge für einen wirtschaftlich erfolgreichen, sozial bewussten und nachhaltigen Tourismus liefern. Die Strategie sollte konkrete jährliche Aktionspläne vorsehen, die Regionen einbinden und eine Überprüfung der Umsetzung der Strategie ermöglichen. Auf Grundlage der Strategie sollte der Ministerrat der Europäischen Union in regelmäßigen Abständen Aussprachen zur Entwicklung des europäischen Tourismus halten, zu welchen auch das Europäische Parlament und der Europäische Ausschuss der Regionen geladen werden.

Auch die Tourismuspolitik ist in das moderne System von Multi-Level-Governance im Rahmen der Globalisierung eingewoben. Europäische Union, Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden, aber auch internationale Organisationen und NGOs sind Akteure eines komplexen Systems, in dem traditionelle Hierarchien zunehmend zugunsten netzwerkartiger Kooperation abgelöst werden. Regionen und Nationen übergreifende Strategien und Kooperationen sind deshalb nicht unnötige Bürokratie, sondern notwendig, um Parallelismen und Effizienzverluste zu verhindern, Innovation zu fördern und die Zukunftsfähigkeit des Sektors in Europa zu erhalten.

In ihrer Investmentpolitik muss sich die europäische Tourismuspolitik auf die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen und Familienunternehmen konzentrieren. Der Abbau von bürokratischen Regelungen für diese Betriebe und die Bereitstellung von unbürokratischen Förder- und Finanzierungsinstrumenten ist dabei von herausragender Bedeutung. Auf der politischen Ebene muss mehr in unternehmerischer Weise und weniger in administrativen Kategorien gedacht werden. Insbesondere die Trennung zwischen regionalen, nationalen und europäischen Förder- und Investitionsmitteln ist zu überwinden, damit kleine und mittlere Unternehmen besser unterstützt werden können.

Die Europäische Union muss den Tourismus als eigenständigen Politikbereich begreifen, der finanziell unterstützt werden muss. Deshalb sollte eine eigene Budgetlinie ins jährliche Budget der Europäischen Union aufgenommen werden, mit der insbesondere Projekte im nachhaltigen grenzüberschreitenden europäischen Tourismus gefördert werden.

Schließlich müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, herauszuarbeiten, dass der europäische Einigungsprozess massive Vorteile für die Bürger mit sich bringt. Im Tourismus wird dies im Rahmen von EU-weiten Passagier-, Konsumenten-, und Krankenversicherungsrechten besonders deutlich. Auch der Digitale Markt und die Währungsunion bieten Vorteile für den europäischen Bürger/Touristen. Der Tourismussektor muss daher von der Politik nicht nur als wirtschaftspolitischer Bereich, sondern auch als besonders wichtiger Bereich in der Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und einer europäischen Bürgerschaft verstanden werden.

Literaturverzeichnis

- Bengtson Hermann*, Griechische Geschichte von den Anfängen bis in die Römische Kaiserzeit, München (1982)
- Bonaparte Napoléon*, Œuvres de Napoléon Bonaparte, Paris (2011)
- Burianek Jiri/Gsodam Christian*, Der Ausschuss der Regionen am Beginn seines sechsten Mandats (2015-2020) in: Jahrbuch des Föderalismus 2015, Baden-Baden (2015), 435ff
- Bußjäger Peter/Gsodam Christian* (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem, Wien (2013)
- Caesar Gaius Julius*, De Bello Gallico/Vom Gallischen Krieg, Stuttgart (2012)
- Chenou Marianne*, Geschichten aus Tausendundeiner Nacht, Stuttgart (2015)
- Csyz Wolfgang/Krahe Günther*, Via Claudia Augusta - Gestalt und Geschichte, München (1986)
- Darwin Charles*, Naturwissenschaftliche Reisen, Braunschweig (1844)
- Delors Jacques*, Mémoires, Paris (2004)
- Donnet Pierre-Antoine*, La saga Michelin, Paris (2008)
- EPRS* (European Parliament Research Service), Die Europäische Union und der Fremdenverkehr: Herausforderungen und politische Lösungsansätze, 2014
- EPRS* (European Parliament Research Service), Major challenges for EU tourism and policy responses, 2017
- Europäische Kommission*, Bericht zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU, COM(2016) 805 final
- Europäische Kommission*, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM(2015) 215
- Europäische Kommission*, Die REFIT Plattform, Struktur und Arbeitsweise, C(2015) 3260 final, 2015
- Europäische Kommission*, Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020, Offizielle Texte und Kommentare (2015)

- Europäische Kommission, Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020, Offizielle Texte und Kommentare (2015)*
- Europäische Kommission, Europäisches Tourismusindikatorensystem Toolkit für nachhaltige Destinationen (2013)*
- Europäische Kommission, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310, Juni 1985*
- European Commission, Agenda 2000 For a stronger and wider Union, COM(97) 2000 final*
- Guignard Elise, Marco Polo, Il Milione. Die Wunder der Welt. Übersetzung aus altfranzösischen Quellen und Nachwort. Manesse, Zürich 1983*
- Gyr Ueli, Geschichte des Tourismus: Strukturen auf dem Weg zur Moderne, in: Europäische Geschichte Online (EGO), hg vom Institut für Europäische Geschichte (IEG), Mainz (2010)*
- Hachtmann Rüdiger, Tourismus-Geschichte, Göttingen (2007)*
- Haussig Hans Wilhelm, Die Geschichte Zentralasiens und der Seidenstraße in vorislamischer Zeit, Darmstadt (1988)*
- Hertzberg Gustav Friedrich, Die Asiatischen Feldzüge Alexanders des Großen: nach den Quellen dargestellt, Halle (1875 / Neuedition 2012)*
- Herdin Thomas/Luger Kurt, Der eroberte Horizont. Tourismus und interkulturelle Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47 (2001) 6 ff*
- Krippendorf/Jost et al, Freizeit und Tourismus: Eine Einführung in Theorie und Politik, Bern 1987*
- Lauterbach Burkhard, Tourismus: Eine Einführung aus Sicht der volkswirtschaftlichen Kulturwissenschaft, Würzburg (2006)*
- Leed Eric, Die Erfahrung der Ferne. Reisen von Gilgamesch bis zum Tourismus unserer Tage, Frankfurt/Main – New York (1993)*
- Livingstone David, 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, London, British Library (1874)*
- Moor Bob, Route 66: Spirit of the Mother Road, Flagstaff (2004)*

- Nesselrath Heinz-Günther*, Herodot: Historien, Deutsche Gesamtausgabe, Stuttgart (2016)
- OECD*, Tourism Trends and Policies 2016, Paris (2016)
- Reichert Folker*, Asien und Europa im Mittelalter: Studien zur Geschichte des Reisens, Göttingen (2014)
- Risk & Policy Analysts Limited*, Study on the impact of EU policies and the measures undertaken in their framework on tourism, London (2012)
- Rueb Franz*, Mythos Paracelsus. Werk und Leben von Filipus Aureolus Bombastus von Hohenheim. Quintessenz, Berlin/München (1995)
- Entschliessung der Vereinten Nationen*, A/RES/70/193 vom 22. Dezember 2015
- UNWTO*, Tourism highlights 2016 Edition, Madrid (2016)
- Verordnung (EU) Nr 1305/2013* über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
- von Goethe Johann Wolfgang*, Italienische Reise (1796), München (1994)
- von Harff Arnold/von Groote Eberhard* (Hg), Die Pilgerfahrt des Ritters Arnold von Harff: Von Cöln durch Italien, Syrien, Aegypten, Arabien, Aethiopien, Nubien, Palästina, die Türkei, Frankreich, Hildesheim (2004)
- von Samson-Himmelstjerna Carmen*, Deutsche Pilger des Mittelalters im Spiegel ihrer Berichte und der mittelhochdeutschen erzählenden Dichtung, Berlin (2004)
- World Travel & Tourism Council 2016*, Tourism & Travel economic impact 2016 Greece (2016)

Touristische Familienunternehmen als tragende Säule des Alpentourismus – Zentrale Herausforderungen für Unternehmertum und Tourismuspolitik

I. Einführung

Laut Internationaler Alpenschutzkommission CIPRA bewohnen rund 13 Millionen Menschen in acht Staaten und etwa 6.200 Gemeinden den Alpenbogen.¹ Rund 90% der Fläche des Alpenbogens entfallen auf Österreich, Italien, Frankreich und die Schweiz. Slowenien hält 5,8% der Alpenfläche, Deutschland 3,5%, Monaco und Liechtenstein halten jeweils unter 1% der Fläche. Die Alpenregion weist eine hohe Lebensqualität auf und ist daher begehrter Wirtschafts- und Lebensraum zugleich.² Dies kommt auch dem Tourismus zugute. Der Tourismus ist mit etwa 5,2% aller Arbeitskräfte in Europa und ca. 9,7 Millionen Arbeitsplätzen der drittgrößte sozioökonomische Faktor in der Europäischen Union.³ Für den Alpenraum liegen aufgrund der je nach Land unterschiedlichen Unterkunftsarten unterschiedliche Zahlen je nach geographischer und inhaltlicher Abgrenzung vor. Laut jüngsten Berechnungen zählt der Alpenraum 7,5 Millionen Betten und generiert 386 Millionen kommerzielle und 126 Millionen nicht-kommerzielle Nächtigungen, das sind 14,4% der EU-28. Damit wird EU-weit jede siebte kommerzielle Nächtigung in den Alpen generiert.⁴ Für zahlreiche periphere Gebiete in den Alpen, aber auch in anderen Bergregionen Europas, ist der Tourismus daher von elementarer Bedeutung, um den Lebensraum und die wirtschaftliche Existenz der ansässigen Bevölkerung zu sichern und Absiedlungstendenzen entgegenzuwirken.

Die 1,8 Millionen Tourismusunternehmen in Europa und damit auch im Alpenraum, sind in erster Linie KMU, dh kleine und mittel-

1 CIPRA, Alpenkonvention (2007).

2 Lehar/Reisner, Tourismuspolitik im Alpenraum (2014).

3 *EUBusiness*, Familienunternehmen wichtig für österreichische und europäische Wirtschaft (2009); *EU*, Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus (2010).

4 *MCI Tourismus*, Alpenstatistik (2016).

ständische Unternehmen, wobei Kleinbetriebe weniger als 50 und mittelständische Unternehmen weniger als 250 Vollzeitäquivalente zählen.⁵ Auch im alpinen Tourismus ist die typische touristische Angebotsstruktur klein- und mittelständisch geprägt.⁶ So bescheinigt beispielsweise das österreichische Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, dass der österreichische Tourismus gekennzeichnet ist von kleinen familiengeführten Unternehmen.⁷ Der traditionelle Familienbetrieb ist nicht nur typisch für Österreich, sondern auch für andere Alpenländer und stellt für die alpine Tourismuswirtschaft eine tragende Säule und damit wichtigen internationalen Wettbewerbsvorteil dar.⁸ Familienunternehmen sind nicht nur eine der ältesten, sondern auch die am häufigsten anzutreffende Unternehmensform und spielen somit eine wesentliche Rolle in den Volkswirtschaften. Als wesentlicher Arbeitgeber im alpinen Raum ist ihr Weiterbestand für die Weiterentwicklung der Tourismusbranche essentiell.

Nachfolgender Beitrag charakterisiert den alpinen Tourismus und geht dabei insbesondere auf den Stellenwert und die Rolle der touristischen Familienunternehmen ein, die auch heute noch einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Alpentourismus haben. Dabei werden sowohl betriebsinterne und überbetriebliche Herausforderungen für das Unternehmertum als auch für die Tourismuspolitik diskutiert. Am Ende folgt ein kurzes Fazit mit einem Zukunftsausblick.

II. Familienunternehmen im alpinen Tourismus

Der alpine Tourismus ist von klein- und mittelbetrieblich strukturierten Familienunternehmen geprägt. Familienunternehmen lassen sich dadurch charakterisieren, dass eine oder mehrere Unternehmensfamilien einen maßgeblichen Einfluss auf das Unternehmen ausüben und

5 *EPRS, Die Europäische Union und der Fremdenverkehr: Herausforderungen und politische Lösungsansätze* (2014); *Wirtschaftskammer Österreich, Tourismus in Zahlen* (2011).

6 *Pechlaner/Summerer/Raich, Unternehmertum in der Hotellerie – Probleme und Perspektiven am Beispiel Südtirols* (2003).

7 *Wirtschaftskammer Österreich, Wirtschaftskraft KMU – Vorfahrt für Österreichs KMU* (2014); *BMW A, Betriebsnachfolge im Tourismus* (2007).

8 *Hennerkes/Berlin/Berlin, Die Familie und ihr Unternehmen in Österreich* (2007); *BMW A, Betriebsnachfolge* (2005); *Czernich/Guggenberger/Schwarz, Handbuch des österreichischen Familienunternehmens – Führung, Sicherung, Expansion* (2005).

im Betrieb mitarbeiten.⁹ In Familienunternehmen liegen das Eigentum und die Kontrolle des Unternehmens bei der Familie, die somit einen erheblichen Einfluss auf die strategischen und operativen Geschäftsprozesse hat.¹⁰ Obgleich es Familienunternehmen in unterschiedlichen Größen und Organisationsformen gibt, vom kleinen mittelständischen Betrieb bis hin zum multinationalen Konzern, ist die alpine Tourismuslandschaft – bis auf einige wenige Ausnahmen wie beispielsweise die Compagnie des Alpes in Frankreich – geprägt von klein- und mittelbetrieblich strukturierten Familienbetrieben.¹¹

Tourismusspezifische Branchen eignen sich besonders für familiengeführte Unternehmen, da die direkte Interaktion mit der Gastgeberfamilie im Vordergrund steht.¹² Mit einem Anteil von über 90% prägen Familienbetriebe vor allem in Hotellerie und Gastronomie die Struktur in alpinen Destinationen und bestimmen durch ihr Handeln den Erfolg der Tourismusdestinationen.¹³ Familienbetriebe im Alpenraum sind aufgrund ihrer Historie authentische Gastgeber, sie stehen für die Identität und Geschichte der Destination, die sie dem Gast auf eine sehr authentische Art und Weise vermitteln.¹⁴ Familienunternehmen strahlen eine gewisse Verlässlichkeit aus, welche nicht nur für Geschäftspartner sondern auch für die Mitarbeiter von großer Bedeutung ist. Familienbetriebe sind zudem gekennzeichnet durch Zuverlässigkeit, Ehrlichkeit, Geradlinigkeit, Handschlagqualität und Fleiß. Eine Besonderheit von Familienbetrieben ist, dass das unternehmerische Handeln stark von Werten geprägt ist. Das beruht vorrangig auf dem positiven Unternehmergeist und der Einsatzfreude des Unternehmers.¹⁵ Damit sind Familienunternehmen oft Sympathieträger und ein Gegenpol zu anonymen Managern und gesichtslosen Konzernen. Durch die Einbindung der Familie in das Unternehmen stehen Fami-

-
- 9 *Priem/Alfano*, Setting new directions for the management discipline through family business research (2016); *Klein*, Family Business in Germany – Significance and Structure (2000); *Klein*, Familienunternehmen – Theoretische und empirische Grundlagen (2004).
 - 10 *Sharma/Chrisman/Chua*, Strategic Management of the Family Business (1997).
 - 11 *Zehrer/Siller*, Familiengeführte Unternehmen im Tourismus (2007).
 - 12 *Getz/Carlsen*, Family Business in Tourism (2005).
 - 13 *Zehrer/Raich/Siller/Tschiderer*, Leadership Networks in Destinations (2014).
 - 14 *Zehrer/Raich*, Generationenwechsel in touristischen Familienunternehmen: Herausforderungen für die Destinationsentwicklung (2017); *Astrachan/Astrachan*, Family Business Branding – Leveraging Stakeholder Trust (2015); *Kaslow*, A Handbook of Family Business and Family Business Consultation – A Global Perspective (2012); *Aronoff/Ward*, Family Business Values (2011); *Astrachan/Shanker*, Family businesses' contribution to the U.S. economy (2003).
 - 15 *Zehrer/Haslwanter*, Management of change in tourism – the problem of family internal succession in family-run tourism SMEs (2010).

lienunternehmen für menschliche Verbindlichkeit, sie strahlen eine gewisse Verlässlichkeit aus, sind authentisch und stehen mit ihrem Namen ein – für Stabilität und Qualität.¹⁶ Familiengeführte Tourismusunternehmen sind zudem bekannt für Mut und Augenmaß, und für ihre konsequente Umsetzung am Kunden. Sie sind bestrebt, innovative Lösungen für ihre Kunden zu finden und sind daher grundsätzlich näher am Kundenproblem als Nicht-Familienunternehmen.

Aufgrund der Langzeitorientierung des Betriebes sind familiengeführte Betriebe eher risikoavers und reinvestieren Gewinne häufiger in das Unternehmen.¹⁷ Anstelle einer kurzfristigen Gewinnmaximierung stehen Nachhaltigkeit und Langzeitorientierung des Unternehmens im Mittelpunkt mit dem Ziel, eine familieninterne Fortführung des Unternehmens über Generationen hinweg sicherzustellen.¹⁸ Familienbetriebe zeigen vielfach eine tiefe Verbundenheit mit und eine starke Verankerung in der Region, sie schaffen Arbeitsplätze und tragen zur Wertschöpfung der Region bei. Auch die Solidarität den Einheimischen gegenüber, die menschliche Verbindlichkeit und Einsatzfreudigkeit für die Region bzw Destination ist spürbar. In diesem Sinne verstehen sich Familienbetriebe als Bindeglied zwischen den Einheimischen auf der einen und den Gästen auf der anderen Seite und sind mitverantwortlich für den Erhalt alpiner Destinationen als Freizeit- und Lebensraum.¹⁹

III. Unternehmerische Herausforderungen touristischer Familienunternehmen

Die Rolle der Familienbetriebe wird von mehreren Seiten gefährdet, was sowohl auf unternehmensinterne als auch auf betriebsexterne Faktoren zurückzuführen ist. Einige wesentliche interne und externe Einflussfaktoren auf Familienunternehmen werden nachfolgend beschrieben – ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

16 *Kremser*, Tradition verhindert nicht Innovation (2016); *Zehrer/Siller*, Familiengeführte Unternehmen (2007).

17 *Audretsch/Hülsbeck/Lehmann*, Families as active monitors of firm performance (2013); *Zehrer/Siller*, Familiengeführte Unternehmen (2007); *Getz/Carlsen*, Family Business in Tourism – State of the Art (2005).

18 *González-Cruz/Cruz-Ros*, When does family involvement produce superior performance in SME family business (2016).

19 *Bieger/Beritelli*, Management von Destinationen, 2013; *Zellweger/Eddleston/ Kellermanns*, Exploring the concept of familiness – Introducing family firm identity (2010); *Mörth*, Fremdheit, wohldosiert. Tourismus als Kultur der kontrollierten Begegnung mit dem Fremden (2004).

Obwohl viele Familienunternehmen als besonders erfolgsträchtig und überlebensfähig gelten, sind sie in einem Punkt äußerst krisenanfällig – nämlich bei der Übergabe des Unternehmens an die nächste Generation.²⁰ Unternehmensintern zählt die Nachfolge zu den wohl schwierigsten unternehmerischen Herausforderungen, denn die Übergabe berührt nicht nur die Grundfragen der unternehmerischen, sondern auch der persönlichen Existenz.²¹ Somit sind bei der Unternehmensnachfolge nicht nur ökonomische, finanzwirtschaftliche, steuer- oder gesellschaftsrechtliche Aspekte zu bedenken, sondern auch familiäre und emotionale, zwischenmenschliche Prozesse zu bewältigen. Die kleinstrukturierten und familiengeführten Tourismusunternehmen mit ihrem generationenübergreifenden Wissen und Know-How sind bewahrenswert. Studien belegen, dass nur drei von zehn Unternehmen die Übergabe von der ersten auf die zweite Generation bewältigen. Die Weitergabe von der zweiten an die dritte Generation überlebt nur noch ein Familienbetrieb von zehn.²² Ungeachtet der zahlreichen positiven Eigenschaften, die Familienunternehmen verbinden, werden Fragen rund um die Nachfolge daher für besonders problematisch erachtet.

Bislang sind nahezu alle touristischen Betriebe im Alpenraum im Eigentum der lokalen Bevölkerung, was einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt, den es zu halten gilt.²³ Familienunternehmen weisen dadurch größtenteils eine Limitation von finanziellen, personellen und auch zeitlichen Ressourcen auf, wodurch sich Besonderheiten für das Management ergeben.²⁴ Das geringe Finanzmittelaufkommen verwehrt vielen Tourismusbetrieben die Durchführung innovativer Projekte. So werden in einigen Fällen Innovationsprojekte mit unzureichenden Mitteln initiiert, jedoch nicht zukunftsfähig weiterentwickelt.²⁵ Aufgrund der geringen Eigenkapitaldecke von Familienunternehmen im

20 Kremser, Tradition (2016).

21 Zehrer, Die Betriebsübergabe familiengeführter Unternehmen unter spezieller Berücksichtigung der Führungskompetenzen (2016); Baumgartner, Familienunternehmen und Zukunftsgestaltung – Schlüsselfunktionen zur erfolgreichen Unternehmensnachfolge (2010); Zehrer/Haslwanter, Management of change (2010).

22 Ward, Keeping the Family Business Healthy – How to Plan for Continuing Growth, Profitability, and Family Leadership (2011); LeMar, Generations- und Führungswechsel im Familienunternehmen – Mit Gefühl und Kalkül den Wandel gestalten (2001); Kets de Vries, The Dynamics of Family Controlled Firms – The Good and the Bad News (1993).

23 Zehrer/Raich, Generationenwechsel (2017).

24 Pikkemaat/Holzapfel, Innovationsverhalten touristischer Unternehmer: Triebkräfte und Hemmnisse (2007); Greene/Brush/Brown, Resources in small family firms (1997).

25 Varis/Littunen, Types of innovation, sources of information and performance in entrepreneurial SMEs (2010).

Tourismus sind neue Modelle zur Finanzierung von Innovationen oder Investitionen gefragt.

Des Weiteren mangelt es in einer Vielzahl von Tourismusbetrieben am nötigen Fachpersonal. Das Gastgewerbe ist Kernelement der alpinen Tourismus- und Freizeitwirtschaft und schafft die Voraussetzung für touristische Aktivitäten und die Entwicklung von Destinationen.²⁶ Der Fachkräftemangel kann gerade im gastgewerblichen Bereich nicht mehr wegdiskutiert werden.²⁷ Im Gegensatz zu den hohen Anforderungen an die Mitarbeiter gilt die Branche des Gastgewerbes als wenig attraktiver Arbeitgeber. Dies schlägt sich in einem chronischen Arbeitskräftemangel und sinkenden Lehrlingszahlen nieder.²⁸ Familienunternehmen sind hier begünstigt und weisen aufgrund ihrer Langzeitorientierung eine weitaus geringere Mitarbeiterfluktuation auf als Nicht-Familienunternehmen. Nichtsdestotrotz stellt die Mitarbeiterrekrutierung und -bindung auch in Familienunternehmen eine Herausforderung dar.

Nepotismus ist ebenfalls ein Faktor, der in familiengeführten Unternehmen zu erheblichen Nachteilen führen kann.²⁹ Nepotismus führt zu Produktivitätsverlust, da bevorzugt Nachfolger innerhalb der Familie gesucht werden, unabhängig davon, ob sie das Know-How besitzen, das Unternehmen richtig und sinnvoll fortzuführen.³⁰ Die Qualifikation des Nachfolgers ist daher entscheidend, denn er ist ein wichtiger Akteur in der Unternehmensnachfolge, da er die Führungsrolle des Unternehmers übernehmen wird. Somit ist er zukünftig für die Bewahrung und den Fortbestand des Unternehmens verantwortlich.³¹ Der Nachfolger sollte notwendige Qualifikationen und Fähigkeiten besitzen, um für die Führungsrolle handlungsfähig zu sein, er sollte die notwendige Eignung mitbringen; dazu zählt beispielsweise das notwendige Fachwissen, welches die jüngere Generation von Tourismusbetrieben mittlerweile beinahe flächig über fachspezifische Ausbildungen erwirbt. Aufgrund der besseren Ausbildung sinkt allerdings auch die Bereitschaft zur Übernahme und eine Übergabe funktioniert bekanntlich nur, wenn die nachfolgende Generation auch übernehmen möchte. Studien belegen jedoch, dass sich die Jungen beruflich

26 Freyer, Tourismus (2010).

27 Tschurtschenthaler, Die gesamtwirtschaftliche Perspektive von touristischen Innovationen (2005).

28 Arbeitsmarktservice Österreich (2014), online.

29 Chrisman/Sharma/Taggar, Family influences on firms – An introduction (2007).

30 Safina, Favouritism and Nepotism in an Organization – Causes and Effects (2015).

31 LeMar, Generations- und Führungswechsel (2001).

nicht mehr a priori ausschließlich dem Familienerbe widmen möchten, da die Arbeit im eigenen Betrieb nicht dem eigenen Lebensbild entspricht oder den eigenen Vorstellungen einer Work-Life-Balance.³² Dies stellt eine große Herausforderung für die Zukunft von Familienunternehmen dar.

Letztlich muss die Tourismusgesinnung der Familienbetriebe positiv gehalten werden; nur dann werden die Übernehmer aktiv an der Destinationsentwicklung mitwirken.³³ Es ist notwendig, das Interesse der nachfolgenden Generation am Tourismus zu halten und einen generellen Zustand der Tourismussättigung und -ermüdung zu verhindern. Eine positivere Tourismusgesinnung kann dadurch erreicht werden, indem der lokalen Bevölkerung und den Dienstleistungsanbietern die wirtschaftliche Bedeutung der Branche bewusst gemacht wird. Denn die gesamte Bevölkerung einer Tourismusdestination ist Träger von Tourismusbewusstsein und Tourismusgesinnung und in weiterer Folge für die Gastfreundschaft und den touristischen Erfolg verantwortlich. Die Tourismusgesinnung als Grundhaltung bzw Einstellung zum Tourismus wird neben persönlichen, ökonomischen, soziokulturellen und ökologischen Faktoren auch von der Tourismusintensität der jeweiligen alpinen Destination beeinflusst. Je positiver die Wahrnehmung des Tourismus und je höher die Akzeptanz des Tourismus in einer Region, desto positiver wirkt sich dies auf die Tourismusgesinnung aus.

Neben den unternehmensinternen Herausforderungen gibt es auch zahlreiche externe Faktoren, die einen Einfluss auf Familienunternehmen im Tourismus haben. Die wesentlichen Herausforderungen werden nachfolgend kurz erläutert.

Unternehmensextern erhöht sich der Druck auf Familienbetriebe vor allem durch steigende Gästeanforderungen bei sinkender Aufenthaltsdauer, hohe steuerliche Belastungen und steigende allgemeine Kosten.³⁴ Insgesamt herrscht eine zunehmend aggressive Marktsituation.³⁵ Dies erfordert von Familienunternehmen eine entsprechende Professionalisierung, die gerade in klein- und mittelbetrieblich strukturierten Tourismusunternehmen häufig fehlt. Die strategische und

32 Universität St. Gallen, *Coming home or breaking free* (2015).

33 Elsholz, Strategien zur Verstetigung von Netzwerkarbeit (2006); Hjalagar, Sustainable Leisure Life Modes and Rural Welfare Economy (2004); Linkenbach, Innenmarketing im Tourismus – Ein Leitfadens für die Praxis (2003).

34 Hartl, Die neue Finanzierungswelt für Unternehmer (2004); Weiermair, Die neue Finanzierungswelt für Unternehmer (2004).

35 Cabrera-Suárez/De la Cruz/Martín-Santana, Familiness and market orientation – A stakeholder approach (2011).

langfristige Unternehmensplanung wird oftmals vernachlässigt und ist kaum schriftlich festgehalten, denn Familienunternehmen sind oft mit dem operativen Tagesgeschäft beschäftigt und finden zu wenig Zeit für strategische Planung. Professionalisierung ist jedoch notwendig, um die Nachteile der Kleinstrukturiertheit aufzufangen.³⁶ Strategische Planung hilft dabei, das sich stetig verändernde externe Umfeld mit den internen Abläufen und operativen Prozessen abzustimmen und in Einklang zu bringen.³⁷

Auch Änderungen in der Familienstruktur der Gäste (nichteheliche Lebensgemeinschaften, Alleinerziehende, Patchwork-Familien usw.) wirken sich auf die Bedürfnisse und Vorlieben künftiger Touristen sowie auf künftige Tourismusprodukte aus und erfordern neue touristische Angebote.³⁸ Dies erfordert Innovationspotential von Seiten der Nachfolgegenerationen in Familienunternehmen. Dabei wird Wissen, das im Familienbetrieb erneuert oder erweitert werden kann, zur entscheidenden Ressource.³⁹ Innovationsorientierung und -fähigkeit sind daher längst zu einem wichtigen Asset in der unternehmerischen Orientierung von Familienbetrieben im Tourismus geworden.

Familienunternehmen stehen zudem in einem besonderen Spannungsgefüge, von Kontinuität, die sich aus der Familie, dem Namen dieser Familie und der Tradition ergibt und Wandlungsprozessen, die durch den Generationswechsel und die Marktanpassung notwendig werden.⁴⁰ Dieses Spannungsfeld kann sehr konfliktreich sein und führt in einzelnen Fällen auch zu einem typischen Generationenstreit in den Familienunternehmen, der aber in den meisten Fällen durch die Regelung der Erbfolge und auch durch eine Festlegung von Leitlinien für die Führungsnachfolge vermieden werden kann.⁴¹ Anpassungen an den Zeitgeist, an den Geschmack des Marktes und auch an den technologischen Wandel werden immer notwendiger, denn der Wand-

36 *González-Cruz/Cruz-Ros*, family involvement (2016); *Zehrer*, Die Betriebsübergabe, 2016; *Kim/Gao*, Does family involvement increase business performance (2013).

37 *Haselwanter/Zehrer*, Strategische Positionierung in der familiengeführten Hotellerie (2017).

38 *EPRS*, Tourismus und die EU: Jüngste Trends und politische Entwicklungen (2015); *Hnátek*, Entrepreneurial Thinking as a Key Factor of Family Business Success (2015); *Habig/Berninghaus*, Die Nachfolge im Familienunternehmen ganzheitlich geregelt (2004).

39 *Heß*, Familienunternehmen – Hoffnungsträger einer soliden Wirtschaftsentwicklung (2008).

40 *Sundaramurthy/Kreiner*, Governing by managing identity boundaries: The case of family businesses (2008); *Greif/Runde/Seeberg*, Erfolge und Misserfolge bei Change Management (2004).

41 *Baumgartner*, Familienunternehmen und Zukunftsgestaltung – Schlüsselfunktionen zur erfolgreichen Unternehmensnachfolge (2009).

lungsprozess wird immer schneller. Hinweise auf vorangegangene Entscheidungsmuster helfen daher in dynamischen Entscheidungsprozessen nicht weiter.⁴² Die Tradition muss deshalb immer mit dem notwendigen Wandel aufgewogen werden. Denn nur die Tradition, die sich einem stetigen Wandel unterzieht, wird auf Dauer bestehen. Dinge, die sich über Generationen bewährt haben, müssen anpassungsfähig sein und das wiederum bedeutet, dass Tradition Innovationspotenzial besitzen muss.⁴³

Die Digitalisierung der Wirtschaft schreitet voran und verändert nicht nur den Markt, sondern auch den Kunden. Der digitale Lebensstil der Kunden bedeutet, dass sich deren Verhaltensweisen grundlegend verändert haben - Kunden erwarten heute maximale Flexibilität, schnelle Reaktion, individuelle Angebote, 24-Stunden Buchbarkeit und Benutzerfreundlichkeit.⁴⁴ Das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Digitalisierung im Tourismus ist hoch, allerdings nutzen wenige touristische Familienbetriebe die digitalen und technologischen Möglichkeiten gezielt und verfügen über eine umfassende Digitalisierungsstrategie. Die Digitalisierung verschärft den Generationenkonflikt in vielen Familienunternehmen; die Marke Familienunternehmen steht daher massiv unter Druck.⁴⁵

Die Sharing Economy als kollaborative Wirtschaft des Teilens findet starke Verbreitung. Neben herkömmlichen Unterkünften im Tourismus drängen bspw. verstärkt Privatanbieter im Sinne nicht-gewerblicher Reisen à la AirBnB als eine moderne Form der Tauschwirtschaft auf den touristischen Markt und finden auch im Alpentourismus Verbreitung.⁴⁶ Klassische Geschäftsmodelle der Tourismusbranche werden dadurch zunehmend in Frage gestellt (Verdrängungseffekte), gleichzeitig eröffnen sich aber auch neue Perspektiven (zB Erschließung neuer Märkte, zusätzliches Wachstum und Beschäftigung, Intensivierung des Wettbewerbs, etc).⁴⁷ Allerdings bringt der Trend der Sharing Economy auch Risiken mit sich wie bspw. fehlende soziale Absicherung, fehlende Vorschriften bei der Unterbringung von Gäs-

42 Getz/Carlsen, Family Business (2005).

43 Pikkemaat/Zehrer, Innovation and service experiences in small tourism family firms (2016); Pikkemaat/Peters, Towards the measurement of innovation – A pilot study in the small and medium sized tourism industry (2006).

44 Jacobson/Munar, Tourist Information Search and Destination Choice in a Digital Age (2012).

45 Krappe/Goutas/Von Schlippe, The "family business brand" – An enquiry into the construction of the image of family businesses (2011).

46 Humphreys/Grayson, The Intersecting Roles of Consumer and Producer (2008).

47 Botsman/Rogers, What's Mine is Yours (2010).

ten, Verlagerung von Risiken der Arbeitgeber auf die Arbeitnehmer, fiskalische Effekte, etc.⁴⁸ Um touristischen gewerblichen Familienunternehmen ein Fortbestehen zu ermöglichen, müssen differenzierte Regelungskonzepte für diese neuen Geschäftsmodelle ausgearbeitet werden.

Migrationsbewegungen prägen das 21. Jahrhundert nachhaltig und verlangen eine Berücksichtigung und Auseinandersetzung mit den vielschichtigen Wechselwirkungen von Migration und Tourismus und den daraus resultierenden Veränderungen (zB Anpassung von Tourismusdestinationen die stark von der Flüchtlingsproblematik gekennzeichnet sind, Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den touristischen Arbeitsmarkt, etc).⁴⁹ Migranten unterschiedlichster Herkunft und unterschiedlicher Migrationsmuster haben in den vergangenen Jahrzehnten eine zunehmende Bedeutung für die Entwicklung des Tourismus gewonnen, vor allem in der Gastronomie und Hotellerie.⁵⁰ 2014 betrug der Anteil an MigrantInnen beispielsweise im österreichischen Tourismus 39%, wobei er bei Männern etwas höher lag (43%) als bei Frauen (36%).⁵¹ Auch die Zukunft der Branche ist eng mit der Erwerbsarbeit von Menschen mit Migrationshintergrund verbunden. Die Aufgabe der Familienunternehmen im Tourismus liegt daher in der Entwicklung nachhaltiger Ideen und Maßnahmen für den Umgang mit dieser Entwicklung. Dies gilt auch für den Alpenraum.

IV. Tourismuspolitische Herausforderungen für Familienunternehmen im Alpenraum

Der Tourismus wird zum ersten Mal 1992 im Vertrag von Maastricht⁵² erwähnt, in dem von „Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr“ die Rede ist. Davor haben die europäischen Institutionen allgemeine politische Leitlinien für den Tourismus sowie Rechtsvorschriften, die auch die Tourismusbranche betreffen, erlassen. 1984 wird in einer Entschließung des Rates erstmals

48 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft für die regionale Zusammenarbeit in der EU (2015).

49 United Nations, Population facts. Trends in international migration (2015); Jurado/Brochmann/Dølvik, Introduction: Immigration, Work and Welfare: Towards an Integrated Approach (2013); Williams/Hall, Tourism and Migration (2010).

50 Ivanova/Hetfleisch, Arbeitskräftepotential von Migrantinnen und Migranten in Tirol für den Teilarbeitsmarkt Gastgewerbe (2003).

51 Statistik Austria, Migration & Integration – Zahlen.Daten.Indikatoren (2015); Segert/Heil/Walch, Erwerbstätige MigrantInnen im Tourismus (2012).

52 Vertrag über die Europäische Union, Konsolidierte Fassung (2012) Art 3.

die Bedeutung des Fremdenverkehrs für die europäische Integration anerkannt und die Europäische Kommission aufgefordert, diesbezügliche Vorschläge zu unterbreiten.⁵³ Die Kommission legt seitdem mehrere Mitteilungen über die großen politischen Leitlinien für die Entwicklung der Tourismusbranche vor.

In ganz Europa sind touristische Familienunternehmen angehalten, sich den in diesem Beitrag exemplarisch aufgegriffenen und weiteren Herausforderungen wie strukturelle Probleme, demographischer Wandel, Eurokrise, Globalisierung, steigende (Jugend-)Arbeitslosigkeit, internationale Erreichbarkeit und Vor-Ort-Mobilität, Klimawandel etc zu stellen. Dazu braucht es auch das Verständnis, dass Lösungen besser im Rahmen von Multi-Level-Governance erzielt werden können.⁵⁴ Tourismusrelevante Strategien, die von Europa, Makro-Regionen, Mitgliedstaaten, EVTZs, Regionen und Städte entwickelt werden, müssen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig verstärken bzw unterstützen. Dies gilt auch auf einzelbetrieblicher Ebene durch die Möglichkeit der Kooperation mit anderen touristischen Akteuren. Es gilt, die geschäftlichen Beziehungen zwischen Familienunternehmen zu strukturieren, damit eine effiziente und erfolgreiche unternehmerische Entwicklung gewährleistet ist.⁵⁵ Dazu zählen auch Kooperationen mit nicht-touristischen Leistungsträgern. So steht der Tourismus beispielsweise mit einer Vielzahl anderer Sektoren in enger Wechselwirkung; große Bedeutung kommt unter anderem der Landwirtschaft zu, die Tourismusbetriebe mit qualitativ hochwertigen regionalen Produkten beliefert und die Erhaltung einer attraktiven Landschaft gewährleistet.

Touristische Familienbetriebe sind eingebettet in einen geographischen Raum, sogenannte Destinationen.⁵⁶ Es lässt sich nicht bestreiten, dass Bergbahnen bzw Skigebiete unter Umständen einen enormen Eingriff in die Natur darstellen.⁵⁷ Beispielhaft hierfür sind unter anderem Pistenplanierungen, welche vor allem in Hochlagen für Flora und Fauna mit „meist dauerhaft sichtbaren“ Auswirkungen verbunden

53 *Europäischer Rat*, ABl. Nr. C 115 vom 30.4.1984, 1.

54 *COR-2015-06648-00-00-AC-TRA*, Tourismus als treibende Kraft (2015); *COM/2015/366/02*, Die EU-Strategie für den Alpenraum (2015); *COM/2014/0357*, Die Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer (2014); *COM/2010/715*, Die Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum (2010); *COM2009/248/3*, Die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum (2009).

55 *COR-2015-06648-00-00-AC-TRA*, Tourismus als treibende Kraft (2015).

56 *Bieger/Beritell*, Management von Destinationen (2013).

57 *Zehrer/Raich*, Generationenwechsel in touristischen Familienunternehmen: Herausforderungen für die Destinationsentwicklung (2017).

sind. Bei zukünftigen Projekten muss auf Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit geachtet werden, um den Einheimischen, Gästen und zukünftigen Generationen einen attraktiven und authentischen Lebensraum zu gewährleisten.⁵⁸ Negative externe Effekte der touristischen Entwicklung können dazu führen, dass es zu Abwanderung vor allem junger Familien kommt und die Tourismusgesinnung in der Destination abnimmt.⁵⁹

Familiengeführte Betriebe werden zunehmend durch bürokratische Hürden und Auflagen in ihrem unternehmerischen Handeln gebremst. Das Unternehmertum erfordert dringend eine bürokratische und administrative Entlastung und attraktivere Rahmenbedingungen für KMU, um deren Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.⁶⁰ Denn rund 80% der bürokratischen Belastungen entfallen auf kleinere und mittlere Unternehmen, viele davon sind familiengeführt.⁶¹ Ein Abbau überbordender Vorschriften und Auflagen auf nationaler und EU-Ebene sowie eine Lockerung und Überarbeitung des Regelungsrahmens im Rahmen von REFIT⁶² würden familiengeführte KMU Betriebe entlasten.⁶³

Weiters ist die Förderung von Innovation und technischer Entwicklung in Familienunternehmen wichtig. Der wirksamere Einsatz innovativer Produkte und Dienstleistungen in der Tourismusbranche führt sowohl für die Betriebe als auch für die Destination zu mehr Beschäftigung, Wachstum und letztlich Wettbewerbsfähigkeit.⁶⁴ Dafür ist ein erleichterter Zugang zu EU-Finanzmitteln notwendig, um bessere Informationen über die Finanzierungsprogramme zur Verfügung zu stellen. Bislang finanzieren sich kleinere Unternehmen vorwiegend über die Innenfinanzierung sowie Lieferanten- und Bankkredite.⁶⁵ Diese Finanzierungsformen sind heute aber in der Regel nicht mehr ausreichend, es müssen neue Finanzierungsinstrumente für KMU erschlossen werden.⁶⁶ So wird in der jüngsten Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen bspw. vorgeschlagen, regionale Investmentplattformen für kleine und mittelbetrieblich strukturierte Fami-

58 CDR 397/2003, Basic orientations for the sustainability of European tourism (2003).

59 Zehrer/Raich, Generationenwechsel in touristischen Familienunternehmen (2017).

60 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

61 Heß, Familienunternehmen (2008).

62 REFIT, Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung (2016).

63 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

64 Pikkemaat/Zehrer, Innovation (2016).

65 Heß, Familienunternehmen (2008).

66 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

lienunternehmen zuschaffen, um tourismusrelevante Investitionen für diese Betriebe zu erleichtern und den bürokratischen Aufwand zu reduzieren.⁶⁷

Auf überbetrieblicher Ebene kommt der makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) als Instrument der Kohäsions- und Strukturpolitik der Europäischen Union besondere Bedeutung zu.⁶⁸ Der Alpenraum als Lebens- und Arbeitsraum für die ansässige Bevölkerung und als Tourismusdestination ist eine wichtige Region Europas, nicht nur aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung, sondern auch in Bezug auf sein Natur- und Kulturerbe. EUSALP ist ein transnationales multi-level Governance Instrument und befasst sich mit den Herausforderungen des Alpenraums, um zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion innerhalb des Alpenraums beizutragen.⁶⁹ Mit der gemeinsamen Strategie werden übergeordnete Prioritäten und Aktionsfelder (wirtschaftliche Globalisierung, demographische Trends, Klimawandel, Energie) definiert, die zur verstärkten Kooperation im Alpenraum beitragen sollen. Der Aktionsplan umfasst Ziele zu folgenden Bereichen: gerechter Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, nachhaltige interne und externe Anbindung, integrative ökologische Rahmenbedingungen, sowie die Etablierung eines makroregionalen Governancemodells für den Alpenraum.

V. Conclusio

Mehr als 90% der alpinen Tourismusunternehmen sind Familienbetriebe. Familienunternehmen spielen daher für die Tourismusentwicklung im Alpenraum eine bedeutende Rolle. Die alpine Destinationsentwicklung wird in hohem Maße von Familienunternehmen vorangetrieben, die ihren Betrieb von Generation zu Generation weitergeben und damit den Erhalt der bestehenden Eigentümerstrukturen bewahren.⁷⁰ Dies ist vor dem Hintergrund der in manchen alpinen Destinationen beobachteten Abwanderung der jungen, gut ausgebildeten Generation essentiell, um der Gefahr einer künftigen Verwässerung der Eigentümerstrukturen entgegenzuwirken. Denn touris-

67 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

68 EUSALP, Makroregionale Strategie für den Alpenraum (2016).

69 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

70 EPRS, Die Europäische Union und der Fremdenverkehr (2014); Wirtschaftskammer Österreich, Tourismus in Zahlen (2011); Zehrer/Siller, Familiengeführte Unternehmen im Tourismus (2007).

tische Familienbetriebe im alpinen Raum sind wichtige Treiber einer authentischen Destinationsentwicklung.⁷¹

Die enge Verzahnung von Familie und Unternehmen und damit einhergehende innerbetriebliche Herausforderungen wie familiäre Angelegenheiten, betriebliche Nachfolge, geringe Eigenkapitaldecke, Weitergabe generationenübergreifenden Wissens und Know-Hows, Nachteile aufgrund der Kleinstrukturiertheit, mangelnde strategische Planung, Fachkräftemangel, Nepotismus, Tourismussättigung und -ermüdung etc, aber auch externe Faktoren wie steigende Gästeanforderungen, der sich verändernde Konsument, die allgemeine aggressiver gewordene Marktsituation, die voranschreitende Digitalisierung, Sharing Economy, Migration, etc beeinflussen Familienbetriebe im alpinen Tourismus zunehmend. Der Druck auf die Familienbetriebe erhöht sich damit, sowohl innerbetrieblich als auch durch Veränderungen des Marktes und der Wirtschaft. So stehen Familienunternehmen im alpinen Tourismus vor unzähligen Herausforderungen, die es künftig zu meistern gilt.⁷²

Im vorliegenden Beitrag wurde ein Versuch unternommen, zentrale ausgewählte Herausforderungen familiengeführter Tourismusbetriebe exemplarisch vorzustellen und zu diskutieren, sowohl auf betrieblicher, als auch auf überbetrieblicher Ebene vor allem im Hinblick auf den alpinen Raum. Dabei muss es Familienunternehmen auf betrieblicher Ebene in Zukunft gelingen, die durch ihre Kleinstrukturiertheit vorhandenen Nachteile mit zunehmender Professionalisierung und strategischer Planung auszugleichen.⁷³ Überbetrieblich gilt es auf Destinationsebene mit unterschiedlichsten Akteuren – touristischen aber auch nicht-touristischen Stakeholdern – Kooperationen zu schließen, um Größeneffekte zu nutzen, denn das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure in alpinen Destinationen ist wesentlich für die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen.⁷⁴

Die Wichtigkeit des Fortbestandes von Familienunternehmen als Kern der Tourismuswirtschaft im alpinen Raum ist unbestritten. Daher gilt es, das Bewusstsein dafür zu schärfen und Familienunternehmen im Alpentourismus sowohl bei ihren familiären als auch bei ihren betriebswirtschaftlichen Weichenstellungen zu unterstützen. Um möglichen negativen Auswirkungen der in diesem Beitrag exempla-

71 Zehrer/Raich, Generationenwechsel in touristischen Familienunternehmen (2017).

72 COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft (2015).

73 Haselwanter/Zehrer, Strategische Positionierung in der familiengeführten Hotellerie (2017).

74 Freyer, Tourismus (2010).

risch genannten Herausforderungen vorzubeugen, ist eine Analyse der Herausforderungen von Familienunternehmen in der angewandten Forschung, eine Vertiefung der genannten Problemstellungen in Lehre und Weiterbildung, sowie eine tiefere Auseinandersetzung und weiterführende Erörterung der umrissenen Themen in der Tourismuspolitik auf lokaler, regionaler sowie überregionaler Ebene notwendig.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsmarktservice Österreich*, Arbeitsmarktdaten. Abrufbar unter <iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>, 2014
- Aronoff Craig/Ward John*, Family Business Values, New York (2011)
- Astrachan Claudia/Astrachan Joseph*, Family Business Branding – Leveraging Stakeholder Trust, IFB (2015)
- Astrachan Joseph/Shanker Melissa*, Family businesses' contribution to the U.S. economy: A closer look, Family Business Review 16 (3), 2003, 211
- Audretsch David/Hülsbeck Marcel/Lehmann Eric*, Families as active monitors of firm performance, Journal of Family Business Strategy 4 (2), 2013, 118
- Baumgartner Bernhard*, Erfolgreiche Zukunftsgestaltung in Familienunternehmen, in: Siller/Zehrer, Entrepreneurship und Tourismus. Unternehmerisches Denken und Erfolgskonzepte aus der Praxis, Wien (2010)
- Baumgartner Bernhard*, Familienunternehmen und Zukunftsgestaltung – Schlüsselfunktionen zur erfolgreichen Unternehmensnachfolge, Wiesbaden (2009)
- Bieger Thomas/Beritelli Pietro*, Management von Destinationen, München (2013)
- BMWA*, Betriebsnachfolge im Tourismus, Wien (2005)
- Botsman Rachel/Rogers Roo*, What's mine is yours: The rise of collaborative consumption. New York (2010)
- Cabrera-Suárez Katuska/De la Cruz Déniz-Déniz/Martín-Santana Josefa*, Familiness and market orientation – A stakeholder approach, Journal of Family Business Strategy 2 (1), 2011, 34
- Chrisman James/Sharma Pramodita/Taggar Simon*, Family influences on firms – An introduction, Journal of Business Research, 60(10), 2007, 1005
- CIPRA*, Alpenkonvention, Abrufbar unter <cipra.org/de/alpenkonvention/alpen>, 2007
- COM/2015/366/02*, Die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP), 2015

- COM/2014/0357, Die Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer, 2014
- COM/2010/715, Die Strategie der Europäischen Union für den Donauraum (EUSDR), 2010
- COM2009/248/3, Die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum (EUSBSR), 2009
- COR-2015-06648-00-00-AC-TRA, Tourismus als treibende Kraft für die regionale Zusammenarbeit in der EU, 2015
- CDR 397/2003, Basic orientations for the sustainability of European tourism, 2003
- Czernich Dietmar/Guggenberger Bernd/Schwarz Manfred, Handbuch des österreichischen Familienunternehmens – Führung, Sicherung, Expansion, Wien (2005)
- Elsholz Uwe, Strategien zur Verstetigung von Netzwerkarbeit, Report, 29(4), 2006, 37
- EPRS, Tourismus und die EU: Jüngste Trends und politische Entwicklungen, Brüssel (2015)
- EPRS, Die Europäische Union und der Fremdenverkehr: Herausforderungen und politische Lösungsansätze, Brüssel (2014)
- Europäischer Rat, Entschließung des Rates, ABl. Nr. C 115, 30.4.1984, 1
- EU, Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, Brüssel (2010)
- EUBusiness, Familienunternehmen wichtig für österreichische und europäische Wirtschaft. Abrufbar unter <eubusiness.at/wirtschaft/127-familienunternehmen-wichtig-fuer-oesterreichische-und-europaeische-wirtschaft-> (2009)
- EUSALP, Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Abrufbar unter <alpine-region.eu/austria/about-eusalp.html> (2016)
- Freyer, Walter, Tourismus: Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie, München (2010)
- Getz Donald/Carlsen Jack, Family Business In Tourism – State of the Art, Annals of Tourism Research, 222 (1), 2005, 237
- González-Cruz Tomás/Cruz-Ros Sonia, When does family involvement produce superior performance in SME family business? Journal of Business Research, 69 (4), 2016, 1452

- Greene Patricia/Brush Candida/Brown Terrence*, Resources in small firms: an exploratory study. *Journal of Small Business Strategy*, 8(2), 1997, 25
- Greif Siegfried/Runde Bernd/Seeberg Ilka*, Erfolge und Misserfolge bei Change Management, Göttingen (2004)
- Habig Helmut/Berninghaus Jochen*, Die Nachfolge im Familienunternehmen ganzheitlich geregelt, Berlin (2004)
- Haselwanter Stefanie/Zehrer Anita*, Strategische Positionierung in der familiengeführten Hotellerie: Die strategische Uhr als Planungsinstrument. DGT Jahrestagung Worms (2017)
- Heß*, Familienunternehmen – Hoffnungsträger einer soliden Wirtschaftsentwicklung, Allianz Dresdner Economic Research, Working Paper Nr. 121, Dresden (2008)
- Hnátek Milan*, Entrepreneurial Thinking as a Key Factor of Family Business Success, *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 181 (2015) 342
- Hartl Franz*, Die neue Finanzierungswelt für Unternehmer, in: Weiermair/Peters/Pechlaner/Kaiser, Unternehmertum im Tourismus, Berlin (2004) 41-54
- Hennerkes Brun-Hagen/Berlin Malte/Berlin Tilo*, Die Familie und ihr Unternehmen in Österreich, München (2007)
- Hjalager Anne-Mette*, Sustainable Leisure Life Modes and Rural Welfare Economy. The Case of the Randers Fjord Area, Denmark, *International Journal of Tourism Research*, 6, 2014, 177
- Humphreys Ashlee/Grayson Kent*, The intersecting roles of consumer and producer: A critical perspective on co-production, co-creation and presumption, *Sociology Compass*, 2, 2008, 963
- Ivanova Mishela/Hetfleisch Gerhard*, Arbeitskräftepotential von Migrantinnen und Migranten in Tirol für den Teilarbeitsmarkt Gastgewerbe. Zusammenfassende Bemerkungen und Punctuation der Ergebnisse, Tirol (2003)
- Jacobson Jens Kristian/ Munar Ana Maria*, Tourist Information Search and Destination Choice in a Digital Age, *Journal of Hospitality and Tourism Technology*, 1, 2012, 41

- Jurado Elena/Brochmann Grete/Dølvik John*, Introduction: Immigration, Work and Welfare: Towards an Integrated Approach, in: Jurado/Brochmann, Europe's immigration challenge – Reconciling Work, Welfare and Mobility, New York (2013) 1
- Kaslow Florence*, A Handbook of Family Business and Family Business Consultation – A Global Perspective, New York (2012)
- Kets de Vries Manfred*, The Dynamics of Family Controlled Firms – The Good and the Bad News, *Organizational Dynamics* 21(3), 1993, 59
- Kim Youngok/Gao Feng*, Does family involvement increase business performance? Family-longevity goals' moderating role in Chinese family firms, *Journal of Business Research*, 66(2), 2013, 265
- Klein Silvia*, Family Business in Germany – Significance and Structure, *Family Business Review*, 8(3), 2000, 157-182
- Klein Silvia*, Familienunternehmen – Theoretische und empirische Grundlagen, Wiesbaden (2004)
- Krappe Alexander/Goutas Lazaros/Von Schlippe Arist*, The "family business brand" – An enquiry into the construction of the image of family businesses, *Journal of Family Business Management* 1(1), 2011, 37
- Kremser Marina*, Tradition verhindert nicht Innovation, *Econova*, Innsbruck (2016)
- Lehar Günther/Reisner Ulrike*, Tourismuspolitik im Alpenraum, Innsbruck (2014)
- LeMar Bernd*, Generations- und Führungswechsel im Familienunternehmen – Mit Gefühl und Kalkül den Wandel gestalten, Berlin/Heidelberg (2001)
- Linkenbach Renate*, Innenmarketing im Tourismus – Ein Leitfaden für die Praxis, Meßkirch (2003)
- MCI Tourismus*, Alpenstatistik Tourismus, Innsbruck (2016)
- Mörth Ingo*, Fremdheit, wohldosiert. Tourismus als Kultur der kontrollierten Begegnung mit dem Fremden, *Trans – Internetzeitschrift für Kulturwissenschaften* (2004)

- Pechlaner Harald/Summerer Manuela/Raich Frieda*, Unternehmertum in der Hotellerie – Probleme und Perspektiven am Beispiel Südtirols, in: Pechlaner/Summerer/Peters/Matzler, Unternehmertum in der Hotellerie; Management und Leadership, Bozen (2003) 53
- Pikkemaat Birgit/Holzapfel Eva Maria*, Innovationsverhalten touristischer Unternehmer: Triebkräfte und Hemmnisse, in: Egger/Herdin, Tourismus Herausforderung Zukunft, Wien (2007) 241
- Pikkemaat Birgit/Peters Mike*, Towards the measurement of innovation – A pilot study in the small and medium sized tourism industry, Journal of Quality Assurance in Hospitality and Tourism 6(3/4), 2006, 89
- Pikkemaat Birgit/Zehrer Anita*, Innovation and service experiences in small tourism family firms, International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research, 10(4), 2016, 343
- Priem Richar/Alfano Federica*, Setting new directions for the management discipline through family business research, Journal of Family Business Strategy 7 (1), 2016, 58
- REFIT*, Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung, Abrufbar unter <ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm> (2016)
- Safina Dinara*, Favouritism and Nepotism in an Organization – Causes and Effects, Procedia Economics and Finance 23, 2015, 630
- Segert Astrid/Heil Erich/Walch Dominik*, Erwerbstätige MigrantInnen im Tourismus. Beitrag des touristischen Arbeitsmarktes zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Wien (2012)
- Sharma Pramodita/ Chrisman James/Chua Jess*, Strategic Management of the Family Business: Past Research and Future Challenges, Family Business Review, 10(1), 1997, 1
- Statistik Austria*, Migration & Integration - Zahlen.Daten.Indikatoren. Abrufbar unter <integrationsfonds.at/themen/publikationen/zahlen-fakten/statistisches-jahrbuch-2015/> 2015
- Sundaramurthy Chamu/Kreiner Glen*, Governing by managing identity boundaries: The case of family businesses, Entrepreneurship Theory and Practice, 32, 2008, 415

Tschurtschenthaler Paul, Die gesamtwirtschaftliche Perspektive von touristischen Innovationen, in: Pechlaner/Tschurtschenthaler/Peters/Pikkemaat/Fuchs, Erfolg durch Innovation – Perspektiven für den Tourismus- und Dienstleistungssektor, Wiesbaden (2005)
3

United Nations, Population facts. Trends in international migration, No. 2015/4, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf> 2015

Universität St. Gallen, Coming home or breaking free, St. Gallen (2015)

Varis Miika/Littunen, Hannu, Types of innovation, sources of information and performance in entrepreneurial SMEs, European Journal of Innovation Management, 13(2), 2010, 128

Vertrag über die Europäische Union, Konsolidierte Fassung, Brüssel (2012)

Ward Jennifer, Keeping the Family Business Healthy – How to Plan for Continuing Growth, Profitability, and Family Leadership, New York (2011)

Weiermair Klaus, Neue Rahmenbedingungen der Individualhotellerie und Gastronomie des 21. Jahrhunderts, in: Weiermair/Peters/Pechlaner/Kaiser, Unternehmertum im Tourismus, Berlin (2004) 7

Williams Allan/Hall Michael, Tourism and migration: New relationships between production and consumption, Tourism Geographies – An International Journal of Tourism Space, Place and Environment, 2(1), 2010, 5

Wirtschaftskammer Österreich, Wirtschaftskraft KMU – Vorfahrt für Österreichs KMU, abrufbar unter <wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-> 2014

Wirtschaftskammer Österreich, Tourismus in Zahlen - Österreichische und Internationale Tourismus- und Wirtschaftsdaten, Wien (2011)

Zehrer Anita, Die Betriebsübergabe familiengeführter Unternehmen unter spezieller Berücksichtigung der Führungskompetenzen, in: Siller/Zehrer, Entrepreneurship & Tourismus: Unternehmerisches Denken und Erfolgskonzepte aus der Praxis, Wien (2016)
99

- Zehrer Anita/Haslwanter Julia*, Management of change in tourism – the problem of family internal succession in family-run tourism SMEs, *Electronic Journal of Family Business Studies* 4 (2), 2010, 147
- Zehrer Anita/Raich Frieda*, Generationenwechsel in touristischen Familienunternehmen: Herausforderungen für die Destinationsentwicklung, in: Bieger/Beritelli/Laesser, *Gesellschaftlicher Wandel als Herausforderung im alpinen Tourismus*, Schweizer Jahrbuch für Tourismus, Berlin (2017) in Druck
- Zehrer Anita/Raich Frieda/Siller Hubert/Tschiderer Franz*, Leadership Networks in Destinations, *Tourism Review*, 69(1), 2014, 59
- Zehrer Anita/Siller Hubert*, Familiengeführte Unternehmen im Tourismus, in: Siller/Zehrer, *Schriftenreihe Tourismus & Freizeitwirtschaft*, Innsbruck (2007) 3
- Zellweger Thomas/Eddleston Kimberly/Kellermanns Franz*, Exploring the concept of familiness – Introducing family firm identity, *Journal of Family Business Strategy* 1 (1), 2010, 54

Grenzüberschreitende Kooperation im Mehrebenensystem des Alpenraums: Implikationen für den Tourismus

I. Der Alpen-Kooperationsraum: ein Lackmustest für den Tourismus

Integration und Kooperation in einem größeren Wirtschaftsraum sind im Zuge der Globalisierung unerlässlich geworden. Gerade periphere Regionen sind oft innerhalb des eigenen Staates benachteiligt gewesen, was sich häufig in einer erschwerten wirtschaftlichen Entwicklung äußerte. Seit sich zunehmend die Bedeutung der Grenzen verändert hat, wie etwa infolge der Europäischen Integration, sind aus ehemaligen Peripherien die Zentren eines neuen regionalen grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes hervorgegangen. Dieser Beitrag stellt sich die Frage, welche Rechtsform der im Alpenraum traditionell tief verwurzelten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am besten den Tourismus fördern kann.

„Wirtschaftlich ist der Tourismus ein Riese, wissenschaftlich ein Liliputaner und politisch ein Zwerg“, so der Tourismus-Volkswirt Walter Freyer.¹ Die Wirtschaftskraft des Tourismus wurde lange unterschätzt und erst seit jüngerer Zeit zeigen Studien, dass der Wirtschaftsfaktor Tourismus einen bedeutenden Teil der Bruttowertschöpfung eines Landes ausmacht.² Die Anzahl der grenzüberschreitenden Tourismusk Kooperationen ist deutlich gestiegen, im Alpenbogen wie weltweit.³ Gerade in Regionen wie den Alpen, in denen der Tourismus auf dem Naturerbe und der Biodiversität basiert, liegt eine grenzüber-

* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts sind die Kapitel I und V gemeinsam, II von Greta Klotz sowie III und IV von Carolin Zwilling verfasst worden.

1 Zitiert nach Spode, Und täglich grüßt das Murmeltier. Das Problem der inadäquaten Wahrnehmung des Tourismus in Wissenschaft und Gesellschaft, in: Conrady/Ruetz (Hg), Tourismus und Politik (2014) 213 (213).

2 Laut der Europäischen Kommission entfallen auf den Tourismussektor 10% des europäischen BIP und 25 Millionen Arbeitsplätze, mit weiterhin steigenden Wachstumsprognosen. Siehe Statistiken bei Eurostat, abrufbar unter <ec.europa.eu/eurostat/web/tourism>.

3 Mission opérationnelle transfrontalière, Position of the MOT on cross-border tourism (März 2016), abrufbar unter <espaces-transfrontaliers.org>.

schreitende gemeinsame Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges besonders nahe, statt im Rahmen von Wettbewerb und Konkurrenzdenken die Unterscheidungsmerkmale hervorzuheben. Dies entspricht ebenso den Forderungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments nach einem „nachhaltigen europäischen Tourismus“, bei dem die Umsetzung von grenzüberschreitenden Projekten als zentrales Effizienzmerkmal gilt.⁴

Die Einschätzung, dass der Tourismus aus politischem Blickwinkel nur die Größe eines Zwerges erreiche, eröffnet Fragen rund um die Tourismuspolitik sowie deren Implementation vor Ort. Jedenfalls bietet sich das Thema der grenzüberschreitenden Kooperation besonders an, um die Mehrebenenstruktur zu verdeutlichen, die auch dem Forschungsfeld Tourismus zu Grunde liegt. Tourismuspolitik ist kein Thema, das Staaten nur auf zentraler Ebene entscheiden, sondern im Gegenteil geschieht dies auf mehreren Regierungsebenen, sogar vor allem auf lokaler Ebene.⁵ Dies bedeutet für den Alpenbogen, mit seinen zahlreichen föderalen und regionalisierten Ländern, dass Tourismuspolitik auf Bundes-, Länder- wie auch kommunaler Ebene gestaltet wird. Ebenso verhält es sich mit der Umsetzung, die sowohl in den Händen staatlicher Einrichtungen aller Ebenen als auch in jenen von privaten Akteuren, etwa touristischen Interessensvereinigungen, liegt. Grenzüberschreitende Tourismusprojekte konkretisieren sich daher auf drei unterschiedlichen Ebenen: Zunächst in grenzüberschreitenden Institutionen, die ausschließlich oder aber innerhalb ihrer thematischen Schwerpunkte den Tourismus fördern (siehe Kapitel 3 zum Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit), auf einer mittleren Ebene durch die projektbezogene Zusammenarbeit von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wie den Landtagen beiderseits der Grenze, oder auf einer unteren Ebene durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit von privatrechtlichen oder öffentlichen Einrichtungen wie Tourismusbüros oder Naturparkverwaltungen (siehe Kapitel 4 zu den CLLD-Gebieten im Brennerraum).

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Begriff Tourismuspolitik um eine Querschnittsdisziplin handelt, die verschiedene Politikressorts, Systemaufteilungen (wie zB das Gesellschafts-, Umwelt-, Wirtschafts- oder Sozialsystem) und auch Wirtschaftsbe-

4 *Vodeb*, Cross-border regions as potential tourist destinations along the Slovene Croatian frontier, *Tourism and Hospitality Management* 2010, 219.

5 *Lun/Pechlaner/Pichler*, Politik und Tourismus: Die zukünftige Rolle von politischen Akteuren im Tourismus, in: *Conrady/Ruetz* (Hg), *Tourismus und Politik* (2014) 61 (62).

reiche berührt.⁶ Die Tourismuswirtschaft im Alpenbogen zeigt strukturelle Besonderheiten im Vergleich zu anderen internationalen Modellen, die besonders auf regionaler und kommunaler Ebene eine starke politische Regulierung begründen. Außerdem ist der rechtliche und politische Einfluss durch die Einbettung in die Europäische Union ein Merkmal, das die Alpenregionen von vergleichbaren Berggebieten außerhalb der EU deutlich unterscheidet. Im Fokus dieses Beitrags stehen daher Beispiele für ausgesuchte Kooperationsformen auf europäischer Ebene, nämlich die soft-law Strategie EUSALP (makroregionale Strategie für den Alpenraum), das europäische Rechtsinstrument des EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) sowie abschließend die kommunale Ebene anhand der CLLD-Gebiete in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Der Alpenraum bietet sich geografisch aufgrund seiner langen Geschichte in grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf substaatlicher Ebene als idealer Untersuchungsgegenstand an. Mit der Arbeitsgemeinschaft ‚Arge Alp‘ begann die politische Zusammenarbeit zwischen Regionen aus Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz schon in den 1970er Jahren. Durch die Schaffung dieses Netzwerks, in dessen Rahmen hauptsächlich Erfahrungen ausgetauscht wurden, leistete die Arge Alp einen großen Beitrag zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Alpenraum und ebnete späteren Kooperationen den Weg.⁷ Seit 1991 gilt die ‚Alpenkonvention‘ als eines der bedeutendsten Kooperationsinstrumente im Alpenraum (siehe Beitrag von *Anna Gamper* in diesem Band). Zusätzlich sind eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Vereinigungen aktiv, die unter anderem dem Tourismus zu Gute kommen, zB der Verein „Alpenstadt des Jahres“, das Gemeindenetzwerk „Allianz in den Alpen“ oder der Dachverband der Bergsportverbände „Club Arc Alpin“.⁸ Der Alpenraum hat sich in den vergangenen Jahren zudem als Labor für neue Kohäsionsinstrumente der EU angeboten, wie etwa anhand der verschiedenen Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit deutlich wird. Mit der Einführung der makroregionalen Strategie für den Alpenraum wurde eine weitere Ebene der grenzüberschreitenden Kooperation geschaffen: Seit Januar 2016 sind die sieben Alpenstaaten und 48 Alpen-

6 Freyer, Tourismus: Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie (2006) 457.

7 Zwillig/Engl, Cross-border Cooperation between Historical Legacies and New Horizons, in: Marko/Palermo/Woelk (Hg), Tolerance through Law. Self-governance and Group Rights in South Tyrol (2008) 161.

8 Klotz/Trettel, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum: Wechselwirkung zwischen EUSALP und EVTZ?, European Diversity and Autonomy Papers – EDAP (2016), abrufbar unter <eurac.edu>.

regionen in ein politisches Rahmenkonzept der Europäischen Union gebettet, das mittel- bis langfristige Ziele für die kommenden Jahrzehnte definiert und welches als Antwort auf gemeinsame soziale, ökonomische und ökologische Herausforderungen konzipiert wurde.⁹ Diese Herausforderungen betreffen den Umwelt- und Naturschutz gleich wohl wie die Verkehrsbelastung oder die Entwicklung des ländlichen Raums¹⁰ und stehen in enger Wechselbeziehung mit dem alpinen Tourismus.

II. Die transnationale Ebene: Die makroregionale Strategie für den Alpenraum EUSALP

A) Inhalt und Ziele: Tourismussektor als vernetzendes Element

Die EU hat mit dem Konzept der makroregionalen Strategien für bestimmte geografische Großräume eine neue grenzüberschreitende Kooperationsebene begründet, die das Ziel der territorialen Kohäsion innerhalb der Union bzw mit angrenzenden Nicht-Mitgliedsstaaten umsetzen soll.¹¹ Nachdem im Alpenraum bereits seit 2010 eine intensive Debatte zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Strategie stattfand, insbesondere auf Betreiben der subnationalen Gebietskörperschaften, ersuchte der Europäische Rat im Dezember 2013 die Europäische Kommission, gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten eine makroregionale Strategie für den Alpenraum auszuarbeiten.¹² Grundgedanke der Strategien ist es, die transnationale Zusammenarbeit zu fördern und die betroffenen Gebiete zu unterstützen, gemeinsame Herausforderungen zu definieren und diese mit Hilfe von Projekten in

9 Europäische Kommission, Action Plan concerning the European Union Strategy for the Alpine Region, SWD (2015) 147 final, abrufbar unter <ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_action_plan.pdf>.

10 Staudigl, Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger/Gsodam (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem (2013) 65.

11 2008 wurde eine makroregionale Strategie für den Ostseeraum veröffentlicht <balticsea-region-strategy.eu>, 2011 folgte eine Strategie für den Donaauraum <danube-region.eu> und 2014 eine Strategie für den adriatisch-ionischen Raum <adriatic-ionian.eu>.

12 Zur Vorgeschichte der EUSALP und deren Akteure Staudigl, Multi-Level-Governance, 65; Balsiger, The European Union Strategy for the Alpine Region, in: Gänzle/Kern (Hg.), A 'Macro-Regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence (2016) 189.

einer koordinierten Vorgangsweise effizient zu bewältigen.¹³ Nun stellt sich die Frage, inwiefern der Tourismussektor von der EUSALP betroffen ist bzw davon profitieren kann. Tourismus ist ein Politikfeld, das die Entwicklung des Alpenraums entscheidend mitprägt und umgekehrt auch vom ökonomischen und ökologischen Werdegang des Alpenraums beeinflusst wird, dies insbesondere dann, wenn eine „nachhaltige Tourismusentwicklung“¹⁴ gefordert wird. Hierzu gab 1991 bereits das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention mit dem Stichwort „umweltverträglicher Tourismus“ eine Entwicklungsrichtung vor.¹⁵ Der Mehrwert von makroregionalen Strategien im Vergleich zu anderen grenzüberschreitenden Initiativen liegt insbesondere in der Bündelung von Akteuren und Ressourcen und deren Ausrichtung auf gemeinsame konkrete Ziele.¹⁶ Dabei begründen die makroregionalen Strategien aber keine rechtlichen Grundlagen im EU-Recht und es dürfen durch sie weder neue europäische Institutionen noch zusätzliche Finanzmittel geschaffen werden (die so genannten „Drei Neins“). Hingegen sollen sie bestehende Synergien ausschöpfen: durch die bessere Implementierung der europäischen Rechtsvorschriften, die optimale Nutzung von finanziellen Ressourcen und existierenden Institutionen.¹⁷ Im Juli 2015 veröffentlichte die EU-Kommission einen detaillierten Aktionsplan¹⁸ für die EUSALP, der zum Großteil auf einem Interventionsdokument und einer Resolution von sieben Alpenstaaten und 15 Regionen¹⁹ von 2013 basiert. Der Aktionsplan definiert das Hauptziel der Alpenstrategie „to promote sustainable

13 *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien, COM(2013) 468 final; Gänzle/Kern, Macro-regions, 'Macro-regionalization' and Macro-regional Strategies in the European Union: Towards a New Form of European Governance?, in: Gänzle/Kern (Hg), A „Macro-Regional“ Europe in the Making, 3.

14 Zum Zusammenspiel von Nachhaltigkeit und Tourismus *Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention*, Nachhaltiger Tourismus in den Alpen. Alpenzustandsbericht (2013), abrufbar unter <alpconv.org>; Freyer, Tourismus, 485.

15 *Alpenkonvention*, Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus, Protokoll „Tourismus“, abrufbar unter <alpconv.org>.

16 *Berionni*, La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale, Istituzioni del Federalismo 2012, 727 (737).

17 *Rat der Europäischen Union*, Makroregionale Strategien der EU – Schlussfolgerungen des Rates zum Mehrwert makroregionaler Strategien (2013), Nr. 14926/13, abrufbar unter <parlament.gv.at>.

18 *Europäische Kommission*, Action Plan; *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, COM(2015) 366 final, abrufbar unter <ec.europa.eu/regional_policy>.

19 *Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten*, Political resolution towards a European Union Strategy for the Alpine region, abrufbar unter <argealp.org/alpenraumstrategie>.

economic and social prosperity of the Alpine Region through growth and job creation, by improving its attractiveness, competitiveness and connectivity, while at the same time preserving the environment and ensuring healthy and balanced ecosystems."²⁰ Die EUSALP umfasst somit die Themenbereiche a) Wirtschaftswachstum und Innovation, b) Mobilität und Anbindung sowie c) Umwelt und Energie, die in drei weitgefasste Ziele („Säulen“) dekliniert wurden:

- a) Förderung von nachhaltigem Wachstum und Innovation in den Alpen: von der Theorie zur Praxis, von Forschungszentren zu Unternehmen.
- b) Konnektivität für alle: auf der Suche nach einer ausgewogenen territorialen Entwicklung durch umweltfreundliche Mobilitätsmuster, Verkehrssysteme sowie Kommunikationsdienstleistungen und -infrastrukturen.
- c) Sicherstellung von Nachhaltigkeit im Alpenraum: das Erbe der Alpen erhalten und eine nachhaltige Nutzung von natürlichen und kulturellen Ressourcen fördern.²¹

Innerhalb dieser thematischen Ziele legt der Aktionsplan neun spezifische sub-Ziele („Actions“) fest, in denen grenzüberschreitendes Handeln gefördert werden soll. Die EUSALP ist zwar nicht primär auf die Förderung des grenzüberschreitenden Tourismus ausgerichtet, dieser wird jedoch als „strategischer Sektor“ definiert, womit Aus- und Wechselwirkungen deutlich werden. Die Notwendigkeit zum gemeinsamen Handeln in den oben genannten Bereichen begründen die Alpenregionen und -staaten mit spezifischen Herausforderungen, welchen sie langfristig einzeln nicht ausreichend entgegenzutreten können. So sind die wirtschaftliche Heterogenität zwischen ländlichen und urbanen Gebieten, der schwierige Zugang zu sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen in Berggebieten (Säule 1), die Luft- und Lärmverschmutzung infolge hoher Verkehrsbelastung, die Abwanderung und Anbindung von/in peripheren Gebieten (Säule 2) sowie der Erhalt der Naturressourcen insbesondere Wasser oder der Klimawandel (Säule 3) zu nennen. Laut regionalen und nationalen Entscheidungsträgern könne einem nachhaltigen Fortschritt des Territoriums nur durch eine gemeinsam getragene Strategie effizient Rechnung getragen werden.²² Die Herausforderungen des alpinen Lebensraums

²⁰ Europäische Kommission, Action Plan, 1

²¹ Die Säulen der EUSALP, abrufbar unter <alpine-region.eu/germany/the-pillars.html>.

²² Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten, Political resolution towards a European Union Strategy for the Alpine region, Grenoble (2013), abrufbar unter <argealp.org/alpenraumstrategie>.

werden auch von der Tourismuswirtschaft mitverursacht.²³ Daher sind alle drei Schwerpunkte der EUSALP für diese wesentlich: Tourismus umfasst sowohl die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit als Urlaubsdestination auf europäischer Ebene (Säule 1), die Erreichbarkeit der touristischen Zielorte (Säule 2) sowie den Schutz und Erhalt der Landschaft, der Besucher in Sommer- wie Wintermonaten anzieht (Säule 3). Man könnte sogar so weit gehen, den Tourismus als politikübergreifenden Sektor als jenes Thema zu definieren, welches alle neun Aktionen der EUSALP miteinander vernetzt. Innerhalb der Strategie wird ebenso auf die Kombinationsfähigkeit des Tourismus mit anderen strategischen Sektoren, wie der Landwirtschaft oder der Gesundheit, hingewiesen. Dieses hohe „cross-sector potential“ wurde von Experten bereits im Vorfeld der EUSALP in einem Bericht des Alpenraumprogramms unterstrichen.²⁴

B) *Tourismus in der EUSALP: Im Spannungsfeld von Wachstum und Verträglichkeit*

Die Schaffung eines Gleichgewichtes zwischen Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit ist die größte Herausforderung des alpinen Tourismus.²⁵ Dieses Spannungsfeld wird auch in der EUSALP sichtbar, wobei im Folgenden nur die für den grenzüberschreitenden Tourismus relevantesten Punkte hervorgehoben werden. Der erste Prioritätsbereich der EUSALP zielt auf die Entwicklung eines effizienten innovativen Wirtschaftssystems sowie die Förderung des ökonomischen Potentials von strategischen Sektoren, wie dem Tourismus, ab. Im Mittelpunkt steht gemeinsames Handeln bei Innovation, Forschung und Weiterbildung für Arbeitskräfte, beispielsweise im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Die Unterstützung der Klein- und Mittelunternehmen als „Rückgrat der Wirtschaft und Beschäftigung im Alpenraum“ steht im Fokus dieses umfangreichen Ziels.²⁶ Die EUSALP definiert in diesem Zusammenhang den landwirtschaftlichen Tourismus sowie den Gesundheitstourismus als innovative Sektoren mit erheblichem Entwicklungspotential. Hier könnten qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden, was der Attraktivität der gesamten Region zu Gute käme.²⁷ Eine explizit genannte Herausforderung des Touris-

23 Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, Nachhaltiger Tourismus, 14.

24 Gloersen, Strategy Development for the Alpine Space (2013) 67.

25 Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, Nachhaltiger Tourismus, 16.

26 Europäische Kommission, Action Plan, 13.

27 Europäische Kommission, Action Plan, 14.

mussektors hingegen ist die Saisonabhängigkeit und die damit verbundene hohe Anzahl an Saisonarbeitern. Projekte im Bereich der Arbeitsintegration und gemeinsame Fortbildungen sollen Abhilfe schaffen indem der Zugang zur Facharbeit erleichtert wird.²⁸ Weitere Implikationen für den Tourismus können im Bereich „High Tech“ festgestellt werden: Die Förderung der Entwicklung von mobilen Applikationen („Apps“) bzw Informations- und Navigationsanwendungen, die grenzüberschreitend nutzbar sind, könnten auch für Tourismusanbieter einen Mehrwert bieten. Als konkretes Beispiel einer möglichen transnationalen Zusammenarbeit von touristischen Gebieten wird das Projekt „AlpNet“ (siehe Beitrag in diesem Band) erwähnt. Der Aktionsplan unterstreicht dessen Mehrwert in Bezug auf Erfahrungsaustausch, zudem aber auch das Ziel, sich als „Alpenraum“ verstärkt im globalen Markt zu positionieren.²⁹ Inwiefern die Schaffung einer „alpenweiten“ Identität, in dessen Richtung die EUSALP zielt, für Tourismusakteure Potential bietet, muss an anderer Stelle untersucht werden. Werner Bätzing unterstrich jedenfalls bereits 2002, dass es für eine nachhaltige Gesamtentwicklung des Alpengebiets notwendig sei, tourismuspolitisch nach außen hin einheitlich aufzutreten. Allerdings betonte er auch, dass aufgrund der großen territorialen Heterogenität im Alpenraum nach innen „regionenspezifische“ Strategien zuträglich wären.³⁰ Diese Diversität greift auch die EUSALP auf und möchte die Solidarität zwischen voralpinem Raum, urbanen Gebieten und Bergregionen stärken.³¹ Genau hier könnte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in institutioneller Form ansetzen und die bestehenden Rechtsinstrumente aktiv nutzen. Diese kann nämlich keine allumfassende Kooperation für das gesamte Alpengebiet sein, sondern stets eine punktuelle Kooperation zwischen (angrenzenden) Regionen, Gemeinden bzw Tourismusentwicklern und somit ebenso zur territorialen Kohäsion beitragen.

Neben der ersten Säule wird der Tourismussektor von den Aktionen in Säule 2 und 3 ebenso beeinflusst. Die zweite Säule der EUSALP ist auf eine höhere Nachhaltigkeit im Verkehr und eine bessere Erreichbarkeit der Gebiete (durch öffentlichen Verkehr sowie Breitbandinternet) fokussiert. Dies betrifft den alpinen Tourismus insofern, da

28 Europäische Kommission, Action Plan, 18.

29 Europäische Kommission, Action Plan, 16.

30 Bätzing, Der Stellenwert des Tourismus in den Alpen und seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes, in: Luger/Rest (Hg), Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie (2002) 175.

31 Europäische Kommission, Mitteilung.

der Verkehr, der besonders in den Berggebieten eine Belastung darstellt, auch von diesem generiert wird. Gleichzeitig ist die Erreichbarkeit auch von ländlichen Gebieten eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Fremdenverkehr. Einer weiteren Herausforderung, welche die EUSALP mit ihrem makroregionalen Ansatz entgegenwirken möchte, sind die saisonbedingten Verkehrsflüsse, zB in Winter-sportgebieten. Potential könnte der grenzüberschreitende Tourismus hingegen aus einer Förderung und Abstimmung des öffentlichen Nah- bzw Fernverkehrs über die Regionsgrenzen hinaus schöpfen, damit das „alpine grenzüberschreitende Reisen“ nicht nur weiter vereinfacht, sondern auch gezielt beworben werden kann.

Die dritte Säule der EUSALP ist schließlich dem Politikfeld Umwelt gewidmet und weist die meisten Berührungspunkte zur Alpenkonvention auf.³² Diese Ziele umfassen unter anderem die Stärkung der natürlichen und kulturellen Ressourcen der Alpen, die Energieeffizienz, die Erzeugung von erneuerbarer Energie sowie das verbesserte Management des Klimawandels. Ähnlich dem Prioritätsbereich Verkehr zeigt sich eine Zwiespältigkeit im Hinblick auf den Tourismus: Zum einen betreffen die Herausforderungen wie Klimawandel, Wassernutzung und Energiekonsum diesen in seiner ökonomischen Dimension, zB durch hohe Kosten für notwendige natürliche Ressourcen oder kürzere Saisons durch den Temperaturanstieg³³. Zum anderen sind gewisse Voraussetzungen für die Branche notwendig, um touristische Aktivitäten überhaupt durchzuführen, die aber wiederum erhebliche Folgen für die Umwelt mit sich bringen, etwa die Kunstschneeherstellung. Auf jeden Fall soll Säule 3 Projekte bezüglich Wassermanagement, der Land- und Forstwirtschaft oder der Nutzung von erneuerbaren Energien anstoßen. Des Weiteren setzt die EUSALP auf eine bessere ökologische Vernetzung zwischen Schutzgebieten und nicht geschützten Gebieten, um deren Heterogenität zu verringern.³⁴ Hierbei sollen beispielsweise die Gründung und das Management von grenzüberschreitenden Schutzgebieten oder ökologische Netzwerke gefördert werden. Dies ist ebenso ein Bereich, in welchem Entwicklungspotential für touristische Interessenvertreter feststellbar ist.

Die makroregionale Strategie gibt eine Reihe von Zielen vor, die künftig durch transnationale und auf mehreren Ebenen stattfindende Kooperation verwirklicht werden sollen. Sie gibt somit Rahmenbedin-

32 Europäische Kommission, Action Plan, 30.

33 Gloersen, Strategy Development, 69.

34 Europäische Kommission, Action Plan, 35.

gungen vor – ob für die einzelnen Tourismustreibenden nun positiv oder negativ – in welche Richtung der Alpenraum sich in den kommenden Jahren entwickeln soll. Von einigen Zielen ist der Tourismussektor direkt betroffen, von anderen in eingeschränkterem Maße. Auf jeden Fall werden die genannten Prioritäten die Gestaltung der Tourismuspolitik auf kommunaler, regionaler oder staatlicher Ebene beeinflussen, weil sich diese Regierungsebenen mittel- bis langfristig an der EU-Politik orientieren. Zudem sind die politischen Entscheidungsträger der Alpenregionen bei der Koordinierung und Umsetzung der EUSALP selbst direkt beteiligt und für diese verantwortlich, was sich ebenso auf die Politikgestaltung auf subnationaler Ebene auswirken wird. Die tourismuspolitischen Entscheidungen nehmen wiederum Einfluss auf die Tourismuswirtschaft und -treibenden. Umgekehrt können touristische Unternehmen, Beherbergungsbetriebe, Vereine und Verbände aus den Zielen der EUSALP aber auch Potential schöpfen, etwa um den Alpentourismus innovativer zu gestalten und damit im europäischen und internationalen Wettbewerb besser zu bestehen. Darüber hinaus eröffnen sich durch die europäischen Finanzierungsinstrumente, die sich künftig ebenso an den Prioritäten der EUSALP orientieren und auch für Tourismustreibende interessant sind, neue Fördermöglichkeiten.³⁵

C) Governance: Tourismusakteure als Nebendarsteller?

Die EUSALP hat die Aufgabe, Akteure und Interessen im Alpenraum zu koordinieren, den Rahmen für eine effiziente multilevel governance³⁶ zu gewährleisten³⁷ und Verdoppelungen zu vermeiden. Der Aktionsplan schreibt daher die Notwendigkeit einer koordinierten Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Regierungsebenen, relevanten Stakeholdern und bestehenden Initiativen vor und definiert die

³⁵ Rat der Europäischen Union, Makroregionale Strategien, 5.

³⁶ Hier zu verstehen als die Teilhabe aller relevanten Akteure und Regierungsebenen an der Umsetzung der Strategie.

³⁷ Zum Mehrwert des multilevel governance Ansatzes in der EUSALP vgl. *Ausschuss der Regionen*, Stellungnahme, Der Mehrwert makroregionaler Strategien (2014), COTER-V-042, abrufbar unter <eur-lex.europa.eu>; *Alpenregionen*, Konferenz der Alpenregionen, Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Initiativpapier der Alpenregionen, Bad Ragaz (2012) 24, abrufbar unter <argealp.org/alpenraum-strategie>; *Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten*, Political resolution towards a European Union Strategy for the Alpine region; Rat der Europäischen Union, Council conclusions on added value of macro-regional strategies (2013), Council meeting Luxembourg, 22 October 2013, Nr. Doc. 14926/13.

makroregionale Governance als viertes Ziel der EUSALP.³⁸ Diese Governance basiert auf drei Stufen: der Generalversammlung als politischen Leadership, dem Exekutivausschuss zur Koordinierung und den Action Groups (AGs) zur Umsetzung der Strategie.³⁹ Der Exekutivausschuss besteht demgegenüber aus nationalen und subnationalen Verwaltungsbeamten, vorwiegend verantwortlich für europäische Angelegenheiten, sowie Vertretern der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission. Repräsentanten der Alpenkonvention und des Alpenraumprogramms sind als Beobachter zugelassen. Neben dem Exekutivausschuss wird die EUSALP koordiniert über a) nationale Koordinatoren eines jeden Mitgliedsstaats, welche die Umsetzung innerhalb des Staatsgebiets fördern sollen sowie b) Koordinatoren der einzelnen thematischen Actions. Das sind Fachexperten, welche die makroregionalen Interessen vertreten sollen und für die Koordinierung der Aktivitäten innerhalb eines Ziels verantwortlich sind. Die Schlüsselaufgabe bei der Umsetzung kommt aber den Action Groups (AGs) zu⁴⁰: Für jede der neun Aktionen der EUSALP wurde eine gegründet, die sich aus Fach- und Verwaltungsexperten des jeweiligen Politikfelds aus dem gesamten Alpenraum zusammensetzt.⁴¹ Sie sind für den transnationalen Ansatz innerhalb der Strategie verantwortlich. Ihre Aufgabe ist es, Arbeitsprogramme und gemeinsame Projekte vorzuschlagen und dabei eng mit den Koordinatoren der thematischen Ziele zusammenzuarbeiten. Die neun Action Groups werden bis auf AG 6, der die Alpenkonvention vorsteht, ausschließlich von regionalen und einigen nationalen Verwaltungsinstitutionen geleitet. Damit wird die zentrale Rolle der subnationalen Territorien innerhalb der EUSALP deutlich. Die für die Aktionen verantwortlichen Verwaltungsabteilungen entsprechen thematisch den zu koordinierenden Zielen und reichen von regionalen Wirtschaftsministerien über Ämter für Forschung und Innovation oder Umwelt- und Energieagenturen. Durch die Generalversammlung kommt auch den nationalen Regierungen eine wichtige Gestaltungsmöglichkeit zu, wogegen die Rolle der Gemeinden eher marginal ausfällt. Besondere Aufmerksamkeit verdient die einflussreiche Position des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-

38 Zur Wichtigkeit einer funktionierenden Governance *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission zur Governance makroregionaler Strategien (2014), COM (2014) 284 final.

39 *Europäische Kommission*, Action Plan, 48.

40 *Alpenstaaten*, Brdo Joint Statement on the European Strategy for the Alpine Region (EUSALP) (2016).

41 Bei der Auswahl der Mitglieder der einzelnen AGs kam den jeweiligen AG Leadern eine große Verantwortung zu. Sie wählten die Mitglieder aus, wobei sich diese bei Interesse melden konnten oder von nationalen Koordinatoren vorgeschlagen.

Trentino“, der die AG 4 „Mobilität“ leitet. Zudem werden weitere zwei AGs von Mitgliedern desselben EVTZs geleitet: Die Autonome Provinz Bozen-Südtirol ist für den Bereich Energie (AG 9) verantwortlich, die Autonome Provinz Trentino für den Bereich Arbeitsmarkt, Bildung und Weiterbildung (AG 3). Dem Tourismussektor kommt in der Governancestruktur keine primäre Rolle zu. Wie bereits teilweise bei der Zielsetzung der Fall, ist die „Querschnittsbranche“ Tourismus nur indirekt und über andere Politikfelder, zB Wirtschaft, involviert. Immerhin ist in der AG 2, die vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg geleitet wird und welche Tourismus als einen Arbeitsschwerpunkt definiert hat, eine Tourismuswissenschaftlerin vertreten. Auch wenn der Tourismussektor in der Governance nur begrenzt berücksichtigt ist, bietet er als vernetzende Thematik der EUSALP Aktionen entscheidendes Potential auch für die Governance – fraglich nur, ob dieses auch genutzt wird.

Durch die Verknüpfung von Akteuren und Ebenen sowie die zentrale Koordinierungsaufgabe einiger Alpenregionen hat die EUSALP gewichtige Einflussmöglichkeit insbesondere in die subnationale Gesetzgebung. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Anspruch der multi-level governance innerhalb der Aktionsgruppen umgesetzt wird. Aufgrund der führenden Rolle der einzelnen AG-Leiter bei der Mitglieder Auswahl ergab sich teilweise eine heterogene Struktur bei den einzelnen AGs. Diese sind zwar mit dem Exekutivausschuss und der Generalversammlung vernetzt und somit Verwaltung und Politik miteinander verbunden, doch ist die größere Herausforderung, Privatunternehmen, Zivilgesellschaft aber auch die Gemeinden in geplante Projekte miteinzubinden.⁴² Den Anstoß können die AGs als Projektinitiatoren geben, doch die konkrete Umsetzung liegt mitunter in anderen Händen. Hier könnte wiederum den Grenzregionen eine wichtige Aufgabe zukommen. Ein weiterer Punkt ist die Vernetzung mit den Bürgern. Damit die Aktionen der EUSALP an diese herangetragen werden, benötigt es auch Handlungsakteure außerhalb der AGs. Als unmittelbar umsetzende Akteure von Projekten kämen neben lokalen Gebietskörperschaften daher insbesondere die Europäischen Verbünde für territoriale Zusammenarbeit in Frage.⁴³

42 Dies soll teilweise über eine sog Stakeholder Plattform geschehen. Vgl *Europäische Kommission, Action Plan*, 52.

43 *Klotz/Trettel, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, 27 f.

III. Die europarechtliche Ebene am Beispiel des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit

Ein formalrechtliches Instrument bietet sich im Rahmen der Europäischen Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) an.⁴⁴ Den Mitgliedern eines EVTZ soll die Zusammenarbeit erleichtert werden, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken.⁴⁵ Eine Besonderheit dieser Rechtsform liegt in ihrem Mehrebenen-Charakter und in der Vielfalt seiner möglichen Aufgaben: Staaten, Regionen wie auch Gemeinden sowie andere Körperschaften des öffentlichen Rechts können sich an einem EVTZ beteiligen.⁴⁶ Diese Kooperationsform grenzt sich besonders von den einzelfall- und projektbezogenen Formen durch seinen dauerhaften Charakter ab und zielt auf eine längerfristige Zusammenarbeit zwischen festen Partnern ab. Dadurch entfällt der Abschluss wiederkehrender Projektverträge zwischen den Kooperationspartnern und eine auf Dauerhaftigkeit angelegte und vertrauensbasierte Kooperationsstruktur kann entstehen, deren Folge wiederum ein erhöhtes Maß an Planungssicherheit für jedes Mitglied bedeutet. Der EVTZ bietet öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Möglichkeit, über die Staatsgrenze hinweg in gemeinsamem Namen zu handeln, da der Verbund selbst über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Dadurch können dem EVTZ dauerhaft Aufgaben durch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (mit Ausnahme von hoheitsrechtlichen Aufgaben) übertragen werden, so dass der EVTZ etwa auch alleiniger Antragsteller von Fördermitteln sein kann. Eine delegierte Aufgabenerfüllung bietet zudem den Vorteil, dass sie unabhängig vom politischen Tagesgeschäft oder Wandel aufgrund von Wahlen innerhalb eines Mitglieds geschieht. Der Wechsel von Entscheidungsträgern oder Repräsentanten innerhalb eines Mitglieds zeigt dadurch geringere Auswirkungen auf die Arbeit des Verbundes. Privatrechtlich orga-

44 Eingeführt mit der EU-Verordnung 1082/2006 und abgeändert durch die EU-Verordnung 1302/2013.

45 *Zwilling/Engl* (Hg), *Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC* (2014); *Engl*, *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen – Der Europäische Verbund für territorial Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension* (2014).

46 *Engl/Oberkofler*, *Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit im Alpenraum*, in: *Bußjäger/Gsodam* (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum* (2013) 151.

nierte Vereinigungen können jedoch nur Mitglieder werden, wenn sie als Einrichtungen des öffentlichen Rechts gelten.⁴⁷

Diese Rechtsform bietet sich damit in jenen Regionen an, in denen der Tourismus in seiner grenzüberschreitenden Dimension gefördert werden soll, also dort, wo der Mehrwert in den Gemeinsamkeiten diesseits und jenseits der Staatsgrenze erkannt wird. Dort sehen sich die Tourismusunternehmen ebenfalls als Teil eines gemeinsamen homogenen Wirtschaftsraums, der durch die enge Vernetzung auch der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in besonderem Ausmaß gefördert werden kann. Ein EVTZ, der sich in der Öffentlichkeit darstellt und dessen Kooperation somit ein Gesicht durch seine Struktur mit eigenem Personal erhält, kann auch das Bewusstsein eines gemeinsamen Grenzraumes in der gesamten Bevölkerung stärken. Dies ist besonders in einem Sektor wie dem Tourismus von Interesse, dessen positive wie negative Effekte (wirtschaftlicher wie sozialer Art) von allen Einwohnern der Region getragen werden müssen. Die Akzeptanz für einen als zu intensiv gefördert empfundenen Tourismussektor kann steigen, wenn ein konkreter Ansprechpartner für Fragen und Probleme der Bevölkerung zur Verfügung steht.

Der weite Entscheidungsspielraum, der den Mitgliedern bei der Festlegung ihrer Ziele des EVTZ (zB im Rahmen der Satzung) zur Verfügung steht, erlaubt auch eine Schwerpunktsetzung: also die Förderung des Tourismus als primäres oder sekundäres Ziel zu definieren. Laut der Verordnung kann einem EVTZ grundsätzlich ein weites Feld an Aufgaben übertragen werden. Dennoch gibt eine Mindestaufgabenklausel⁴⁸ einen einschränkungsfesten Kern vor.⁴⁹ Im Rahmen dieses Beitrages ist insbesondere die „Entwicklung von grenzübergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Tätigkeiten durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung“ von Bedeutung, da sie als Maßnahmen die Förderung unternehmerischer Initiative, den Fremdenverkehr sowie den Ausbau der

47 Für die Tatbestandsmerkmale siehe Artikel 1 Absatz 9 der Vergabe-Richtlinie 2004/18/EG vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge ABl 2004 L 134/114 idF ABl 2009 L 314/64.

48 Gemäß Artikel 6 EFRE-Verordnung, VO Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl 2006 L 210/1, idF ABl 2010 L 132/1.

49 Obwexer, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit: Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2011) 47 (54).

Zusammenarbeit und der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen insbesondere im Bereich Tourismus auflistet.

Anhand der Anzahl der übertragenen Aufgaben wird zwischen themenspezifischen und themenübergreifenden EVTZ unterschieden, wobei die Aufgaben grundsätzlich nicht über die Befugnisse nach nationalem Recht jedes Mitglieds hinausgehen dürfen (eine Ausnahme stellt der neu eingeführte Art 7 Abs 2 EVTZ-VO dar).

A) *Tourismusförderung als Hauptziel*

Das europäische Rechtsinstrument zeigt sich genau dort besonders interessant, wo die Mitglieder einen sehr spezifischen Zweck verfolgen, der den Kern ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellt.⁵⁰ Die Gemeinden des Netzwerks „Alpine Pearls“⁵¹ haben seit dem Jahr 2000 zunächst aufgrund von EU-Finanzierungsprogrammen zusammengearbeitet, um nachhaltige Mobilität in Tourismusgebieten auszubauen. Sie gründeten gemeinsam die Marke der alpinen Perlen, die für Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Qualität im Tourismussektor im Alpenbogen stehen und die durch gemeinsames Auftreten den touristischen Bekanntheitsgrad aller Mitglieder erfolgreich gesteigert hat. Nach Auslaufen der EU-Förderung bestand 2006 die Notwendigkeit zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit, um langfristig Integration und Kohäsion zu garantieren. Als Rechtsform wählten sie den eingetragenen Verein nach österreichischem Recht. Gemäß Entschluss der Mitgliederversammlung von 2014 läuft derzeit das Verfahren zur Gründung eines EVTZ, der ebenfalls allein dem bisherigen Vereinszweck dienen soll. Von besonderem Interesse für die Alpine Pearls ist die erleichterte Teilnahme an EU-weiten Ausschreibungen für die Finanzierung von gemeinsamen Projekten.⁵² Der angestrebte EVTZ soll eine monodimensionale Mitgliederstruktur haben, die genau dem Zweck ihrer Zusammenarbeit entspricht: die nachhaltige Regionalentwicklung im alpinen Tourismus auf kommunaler Ebene und mit Schwerpunkt auf umweltfreundlicher Mobilität findet sich durchgehend im Handlungsspielraum der Gemeinden. Die Umsetzung kann daher bestmöglich durch die Gemeindeebene als Erbringer von

50 *Zwilling/Mitterhofer*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden in der *Europaregion*, in: Pallaver/Alber/Engl (Hg), *POLITIKA* 2016, Südtiroler Jahrbuch für Politik (2016) 339.

51 <alpine-pearls.com>.

52 *Mentil*, Sanft-mobiles Reisen: Alpine Pearls, in: Egger/Luger (Hg), *Tourismus und mobile Freizeit: Lebensformen, Trends, Herausforderungen* (2015) 429.

Dienstleistungen im öffentlichen Interesse, etwa der Infrastruktur, und in enger Abstimmung mit ihren Bürgern, den Unternehmern und Wirtschaftstreibenden im Tourismussektor, erfolgen. Dieser EVTZ wird die Besonderheit der räumlich dispersen Territorien aufweisen und so von dem üblicherweise aneinanderhängenden Kooperationsgebiet abweichen. Die neue Rechtsform als EVTZ soll mittels seiner Rechtspersönlichkeit helfen, die großen rechtlichen Unterschiede zu überwinden, denen die Gemeinden in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen ausgesetzt sind. Wie bereits im Verein, in dem jeder teilnehmende Ort eine Stimme hat, sollen auch im EVTZ nur Gemeinden bzw Tourismusorganisationen (der Tourismusverband „Werfenweng“ und die Genossenschaft „Arosa Tourismus“ sowie der Tourismusverein „Interlaken Tourismus“) die Mitgliedschaft erhalten. Laut Satzungsentwurf⁵³ setzen sich die Organe des EVTZ ausschließlich aus Vertretern der Gemeinden bzw der Tourismusorganisationen von Gemeinden zusammen.⁵⁴

B) *Tourismusförderung als Querschnittsmaterie*

Themenübergreifende EVTZ stellen im Alpenraum die Mehrheit dar. Durch die im Vergleich zu dem EVTZ Alpine Pearls breiter angelegte Förderung der territorialen Kooperation und des Zusammenhalts in verschiedenen Bereichen entstehen zwangsläufig auch Auswirkungen auf den Tourismussektor. Dabei ist zwischen einer direkten Förderung des Tourismus als einem der ausgewählten Schwerpunktfelder des EVTZ oder einer eher indirekten Förderung als Nebeneffekt einer ansonsten auf andere Schwerpunktfelder angelegten Kooperation zu unterscheiden. Hier zeigt sich besonders deutlich der bereits oben beschriebene Charakter als Querschnittsdisziplin mit zahlreichen Berührungsfeldern in unterschiedlichsten Politikfeldern und Wirtschaftsbereichen. Darüber hinaus wird in diesen Fällen interessant, dass zur Zielerreichung auch weitere Akteure, die nicht Mitglieder des EVTZ sind, einbezogen werden können, etwa in beratenden Gremien oder einem konsultativen Organ unterhalb der Ebene der Organe des EVTZ. Diese Möglichkeit ist insbesondere für Interessensverbände wie Tourismusverbände oder privatwirtschaftliche Akteure wie Tourismustreibende von Bedeutung. Zu ermöglichen wäre dadurch ein grenzüberschreitendes Tourismusmanagement und -marketing durch gezielte

53 <vilnoes.eu/de/aktuelles>.

54 Für die geplante Struktur und Zusammensetzung siehe *Zwilling/Mitterhofer*, 348.

Rückkoppelung mit den Tourismusunternehmen bzw privaten Anbietern.⁵⁵

Im Folgenden seien einige EVTZ dargestellt:

Der EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (siehe hierzu auch die Beiträge von *Bußjäger* und *Gschnitzer* in diesem Band) ist das erste grenzüberschreitende Organ mit Rechtspersönlichkeit im Alpenraum. Als Höhepunkt einer jahrzehntelangen Vertiefung der Zusammenarbeit und nachdem Italien das erste Zusatzprotokoll zum Madrider Abkommen, das die Möglichkeit zur Errichtung derartiger Organe vorsieht, nie ratifiziert hat, führt der EVTZ seit 2011 gezielt die Zusammenarbeit der 1990er Jahre fort.⁵⁶ Strukturell lehnt er sich an die Initiatoren des politischen Projektes der „Europaregion Tirol“ an, woraus die Entscheidung für eine monodimensionale Struktur nur aus der Verwaltungs- und Regierungsebene der beiden autonomen Provinzen und des Bundeslandes Tirol als EVTZ-Mitglieder resultiert. Die von der EVTZ-Verordnung zur Wahl gestellte Flexibilität und Heterogenität in Bezug auf die Mitgliederstruktur ist nicht genutzt worden, um etwa die kommunale Ebene oder andere Gebietskörperschaften aktiv mit einzubeziehen. Die formelle Mitgliederstruktur verbietet jedoch nicht, auf andere Weise zusätzliche institutionelle Ebenen mit einzubeziehen oder auch beratende Organe zu schaffen, wie sie andere EVTZ kennen. Anzudenken wäre hier konkret eine Bürgermeister-Konferenz oder auch die Einbindung des Südtiroler Gemeindenverbandes oder des Rates der Gemeinden.⁵⁷ Damit könnten Vertreter der lokalen Ebene und indirekt auch die einzelnen Tourismustreibenden bzw -verbände in der Planungs- oder Entscheidungsfindungsphase der Aktivitäten des EVTZ eingebunden werden. Eine mittelbare Förderung des Tourismussektors ist aber im Rahmen der Maßnahmen zur Umsetzung der in der Satzung festgelegten Ziele des EVTZ offensichtlich.⁵⁸

Der EVTZ GO der Städte Gorizia, Nova Gorica und Šempeter-Vrtojba, der den historischen Kooperationsraum an der italienisch-slowenischen Grenze wieder aufleben lassen soll, zählt den Tourismussektor ausdrücklich zu seinen Schwerpunkten.⁵⁹ Der EVTZ dient

55 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* (2014) 20.

56 Engl/Zwilling, Herausforderungen für den Brenneraum: Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), *Politik in Tirol, Jahrbuch 2013* (2013) 133 (141).

57 Zwilling/Mitterhofer, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, 344.

58 Siehe die Beiträge von *Bußjäger* und *Gschnitzer* in diesem Band.

59 <euro-go.eu>.

als Schlüsselakteur bei der Erarbeitung einer grenzüberschreitenden Strategie der integrierten Raumentwicklung. Dabei geht er den innovativen Weg der partizipativen Demokratie: Innerhalb von Fachausschüssen wird zu den vier Schwerpunktthemen Transportwesen, Energie, Gesundheit sowie Kultur und Bildung (zu letzteren wird auch Tourismus gezählt) aktiv die Zivilgesellschaft eingebunden, indem jeder Bürger Vorschläge einreichen und so mitbestimmen kann, wie das endgültige Arbeitsprogramm des 2011 gegründeten EVTZ aussehen soll.⁶⁰ 2014 ist der EVTZ im Rahmen des Interreg V Programms Italien-Slovenien zum „ITI Fördergebiet“ ernannt worden, um Integrierte territoriale Investitionen (ITI)⁶¹ für den Tourismus- und Gesundheitssektor zu erhalten.⁶² Hierbei handelt es sich um ein neuartiges Instrument der EU zur gezielten Umsetzung integrierter räumlicher Strategien und Konzepte. Die Finanzierung von sektorenübergreifenden Maßnahmen soll ortsbezogen gebündelt und dadurch wesentlich vereinfacht werden. Das unterstreicht die besondere Rolle dieses europäischen Rechtsinstruments zur Umsetzung von Programmen und Vorhaben der europäischen territorialen Zusammenarbeit, gerade im Hinblick auf neue Instrumente der Regionalpolitik wie dem ITI.

Ein themenspezifischer EVTZ im Bereich Umweltschutz, der sich jedoch deutlich auf den Tourismus auswirkt, ist der 2013 gegründete EVTZ Parco europeo / Parc européen Alpi Marittime Mercantour. Er umfasst den italienischen Nationalpark Alpi Marittime sowie den in Frankreich angrenzenden Parc national du Mercantour.⁶³ Als Besonderheit dieses EVTZ sind seine Mitglieder hervorzuheben, nämlich statt klassischer territorialer Körperschaften öffentlichen Rechts die Naturparke selbst, die beiderseits der Grenze als sonstige Körperschaft des öffentlichen Rechts⁶⁴ definiert wurden. Die Umwandlung der jahrzehntelangen gemeinsamen Arbeit auf Basis von Einzelprojekten in einen EVTZ hat es ermöglicht, den geplanten Raum von „Natur und Kultur ohne Grenzen“ zu realisieren. Erst durch die gemeinsame Rechtsform konnten die umfangreichen rechtlichen und verwaltungs-

60 Allgemein zu grenzüberschreitender partizipativer governance vgl. Ulrich, Institutionalizing (cross-border) citizenship on subnational level – EGTC as a new administrative space for participatory and functional governance in Europe, Federal Governance 2016, 11.

61 <eu-kommunal-kompass.de>.

62 Ausschuss der Regionen, EGTC Monitoring Report 2015 – Implementing the new territorial cooperation programmes, 124, abrufbar unter <cor.europa.eu>.

63 <it.marittimemercantour.eu>.

64 Darunter sind Einrichtungen zu verstehen, die Aufgaben nichtgewerblicher Art im Allgemeininteresse ausüben, eine Rechtspersönlichkeit besitzen und überwiegend von Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert werden.

technischen Hindernisse überwunden wurden.⁶⁵ Auf der Grundlage eines gemeinsamen integrativen Raumentwicklungsplans beabsichtigt der EVTZ, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des gesamten Gebietes zu stärken, etwa durch den erleichterten Zugang zu Projektfinanzierungen mittels EU-Förderung. Ein gut funktionierender Naturschutzraum unterstützt den Tourismussektor und dient als regionaler Anziehungspunkt für Tages- wie Übernachtungsbesucher. Den bedeutendsten Einfluss wird die angestrebte Kandidatur als Unesco Weltnaturerbe haben.

Auch der jüngste EVTZ Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor⁶⁶ beeinflusst den alpenweiten Tourismus durch seine Unterstützung bei der Erreichbarkeit der Ziele. Die Schaffung von Infrastruktur entlang einer paneuropäischen Achse beschränkt sich nicht nur auf die Neuerrichtung von Wegenetzen. Sie bedeutet vor allem auch die Koordination untereinander der einzelnen infrastrukturellen Planungen entlang der Achse, die mit dem Gesamtprojekt und der allgemeinen Raumentwicklung in Einklang zu bringen sind. Für eine solche Koordination muss jedoch eine adäquate institutionelle, oft auch innovative Lösung gefunden werden, die es allen Akteuren des Mehrebenensystems erlaubt, teilzunehmen.⁶⁷ Der alpenbezogene Teil des Korridors ist von zentraler Bedeutung für einen Sport- und Naturtourismus, der üblicherweise nicht aus Pauschalreisenden besteht.

IV. Die kommunale Ebene am Beispiel der CLLD-Gebiete in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Aufgrund der engen Wechselwirkung zwischen Tourismussektor und lokaler Realität ist besonders der Blick auf die kommunale Kooperationsebene interessant. Tourismuspolitik wie auch die meisten anderen betroffenen Politikbereiche (Wirtschaft, Soziales etc) werden

65 <it.marittimemercantour.eu>.

66 <egtc-rhine-alpine.eu>.

67 Aus rechtsvergleichender Sicht kann ein Blick auf die Transportation Corridor Authority interessant sein, die auf dem Joint Exercise of Powers Act von 1949 fußt und in Kalifornien ein erfolgreiches Rechtsinstrument darstellt, damit zwei oder mehrere Entscheidungsträger ihre Kompetenzen gemeinsam ausüben können, um ein Einzelvorhaben zu realisieren. Besonderer Mehrwert ist hier, dass auch weitere Interessensvertretungen oder Repräsentanten der lokalen Ebene mit eingebunden werden können, um so ein umfassendes und funktional ausgerichtetes Entwicklungsprojekt für den betroffenen Raum zu garantieren. Als Beispiel für eine Joint Powers Authority siehe etwa die Alameda Corridor Transportation Authority, <acta.org/about/governance.asp>.

Großteils in der Gemeinde entschieden und umgesetzt. Da eine Analyse des gesamten Alpenbogens den Rahmen dieses Beitrages überschreiten würde, seien hier die Auswirkungen der CLLD-Gebiete nur in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino auf den Tourismussektor dargestellt.

Ein klassisches Instrument der Mehrebenenpolitik der EU ist die Regionalförderung. Anhand zahlreicher Programme sollen die Konvergenz und Solidarität zwischen den Regionen wie auch die regionale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Seit 1989 zielt die Gemeinschaftsinitiative Interreg darauf ab, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken.⁶⁸ Um die Beteiligung von lokalen Akteuren verstärkt zu fördern, sieht das neue Interreg V Programm Italien-Österreich 2014-2020 die „Stärkung der grenzüberschreitenden Integration und Förderung der lokalen Eigenverantwortung im unmittelbaren Grenzgebiet durch integrierte grenzüberschreitende Strategien gemäß dem CLLD Ansatz zur Förderung eines innovativen, nachhaltigen und inklusiven Wachstums“ vor.⁶⁹ Im Sinne des Community Led Local Development („Lokale Entwicklung unter der Federführung der Bevölkerung“, kurz CLLD) soll Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Projekten vermehrt an eine lokale Partnerschaft delegiert werden, welche aus privat- wie öffentlich-rechtlichen Akteuren sowie der Zivilgesellschaft besteht.

Entlang der Staatsgrenzen zwischen der Schweiz, Österreich und Italien haben öffentlich-rechtliche und privatrechtlich organisierte Akteure zwischen 2006 und 2008 offizielle Partnerschaftsverträge⁷⁰ geschlossen, um in einem formalisierten Rahmen gemeinsame Projekte im Interreg IV Programms Italien-Österreich einzureichen und umzusetzen. Zur Unterstützung haben die jeweiligen Projektpartner eine Art Managementinstrument entwickelt: die „begleitende Assistenz in Form des Interreg-Rates“ dient dem Zweck, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Partnerschaft zu erhöhen, und übernimmt gebündelt jene Aufgaben, die ansonsten von jedem Partner in Einzelverantwortung ausgeführt werden müssten.⁷¹ Die drei Interreg-Räte Dolomiti Live, Terra Raetica und Wipptal haben sich 2015 als grenzübergreifende CLLD-Gebiete im Rahmen des Interreg V Programms Italien-

68 *Frommelt*, Europa konkret: INTERREG-Projekte im Alpenraum am Beispiel Liechtensteins, in: Bußjäger/Gsodam (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum (2013) 189.

69 Interreg V Italien-Österreich 2014-2020, abrufbar unter <interreg.net>.

70 Für eine Karte <tirol.gv.at/fileadmin/themen/tirol-europa/eu-regionalfoerderung-fuer-tirol/bilder/Euregio_und_Interreg_Rat/interreg-rat-gebietskulisse.pdf>.

71 *Zwilling/Mitterhofer*, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 351.

Österreich beworben und Anträge zur Finanzierung von grenzübergreifenden lokalen Entwicklungsstrategien im Sinne des CLLD eingereicht. Durch die Genehmigungen ihrer Kandidatur im Frühjahr 2016 wandeln sich diese Interreg-Räte nun in CLLD Gebiete um. Damit basieren die jeweiligen Partnerschaften nicht mehr auf drittmittelfinanzierten Einzelprojekten, sondern auf einer umfassenden ganzheitlich ausgerichteten Entwicklungsstrategie für ihre jeweilige grenzüberschreitende Region. Als Voraussetzung für finanzielle Beiträge haben gemäß dem CLLD Ansatz die lokalen Akteure und Stakeholder innerhalb jeden Interreg-Rates die auf ihre lokalen Bedürfnisse zugeschnittenen Strategien entwickelt.⁷² Aufgewertet werden besonders jene Akteure, die bisher vor allem in der Entwicklung von Strategien und der Projektauswahl nur am Rande beteiligt waren, wie etwa Vereine und Privatpersonen. Dies stärkt auch allgemein die demokratisch-partizipative Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, was auch die Rolle der Tourismusakteure positiv beeinflussen wird. Im Vergleich zu den bisherigen Interreg-Räten wird nun gezielt die Bevölkerung in die administrativ-politische Arbeit mit einbezogen, wodurch die Initiativen noch gezielter auf ihre Bedürfnisse und Ziele ausgerichtet werden können. Dadurch können die Gemeindeverwaltung, die Entscheidungsträger der Gemeindepolitik sowie die Gemeindebevölkerung aktiv zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen. Auf diese Weise können direkt die Bedürfnisse der Tourismustreibenden eingebracht, diskutiert und entschieden werden, ohne dass sich Teile der Bevölkerung in Ermangelung einer Teilhabemöglichkeit ausgeschlossen fühlen könnten. Der Tourismussektor erfährt durch den CLLD-Ansatz eine deutliche Aufwertung hin zu einem gleichberechtigten Partner bei der Ausarbeitung von strategischen Raumentwicklungsprogrammen. Durch diesen konsensualen Prozess mittels Verhandeln auf Augenhöhe ohne hierarchische Überordnung der öffentlichen Hand befinden sich Tourismusakteure in einer neuen Rolle, die neben größerem Entscheidungsspielraum auch größere Mitverantwortung bedeutet.

72 Hoffmann, Über Grenzen hinweg zusammenarbeiten – Alpenregionen sind Vorbild, in: EURAC Blog About Regional Development 2015, abrufbar unter <regdev.blog.eurac.edu/ueber-grenzen-hinweg-zusammenarbeiten-alpen>.

V. Fazit

„So wie Tourismus eine Querschnittsmaterie ist, muss auch Tourismuspolitik die verankerten touristischen Grenzen überschreiten und durch eine aktive Zusammenarbeit die Stärken aller Akteure bündeln, um diese zum Vorteil einer langfristig erfolgreichen Regionalentwicklung zu nutzen“.⁷³ Dieser Beitrag zeigt, dass es strategische Ansätze und Rechtsinstrumente gibt, die im Alpenraum genau zu diesem Zweck bereitstehen. Ein Zusammenwirken aller unterschiedlichen Akteure im Tourismussektor und auch Ebenen-übergreifend im alpenweiten Mehrebenensystem mit dem Ziel, bestmöglich die regionale touristische Entwicklung voranzutreiben, erlauben sowohl *hard law instruments* wie der EVTZ als auch *soft law mechanisms* wie die EUSALP. Der Beitrag beschreibt exemplarisch einige der positiven Beispiele von grenzüberschreitenden Initiativen im Alpenraum (verschiedene EVTZ sowie CLLD-Gebiete), die deutliche Auswirkungen auf den Tourismussektor haben. Die transnationale Kooperation kann durch die heterogenen Aktionsgruppen der EUSALP besonders gefördert werden, da wissenschaftliche Experten, Verwaltungsmitarbeiter der Regionen und Staaten, verschiedene Interessensvertreter aber auch Repräsentanten der EU Erfahrungen austauschen und konkrete Netzwerke aufbauen. Trotz allem riskiert die transnationale Kooperation, dass anspruchsvolle Ziele nicht in konkrete Handlungen umgesetzt oder vor allem nicht grenzüberschreitend realisiert werden. Die makroregionale Strategie als Kooperationsmodalität kann daher von rechtlich verankerten Strukturen wie einem EVTZ profitieren, um ihre Ziele effektiver umzusetzen. Die feste Kooperationsstruktur des Rechtsinstrumentes erleichtert die Entwicklung von Projekten.⁷⁴ Der besondere Mehrwert liegt aber in dem näheren Austauschverhältnis und dem direkteren Zugang zur lokalen Bevölkerung, um die Prioritäten der EUSALP zu kommunizieren. Ein ähnliches Näheverhältnis und die Rückkoppelung mit der Bevölkerung garantiert der CLLD-Ansatz im Rahmen der Interreg-Förderung.

So wie auch die EUSALP den Tourismus als strategischen Sektor definiert, so kann der Tourismus als strategischer Querschnittssektor im Rahmen von allgemeiner wirtschaftlicher Förderung innerhalb eines EVTZ profitieren. Die Beispiele haben verdeutlicht, dass es auch

73 Lun/Pechlaner/Pichler, Politik und Tourismus: Die zukünftige Rolle von politischen Akteuren im Tourismus, in: Conrady/Ruetz, Tourismus und Politik. Schnittstellen und Synergiepotentiale, 61 (72).

74 Rat der Europäischen Union, Makroregionale Strategien der EU, 6

im Alpenraum verschiedenartige Möglichkeiten für den Tourismussektor gibt, um grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Dabei wird jedoch auch deutlich, dass die Akteure nicht alle Formen für sich nutzen, sondern Funktionalität und der konkrete Zweck ihrer Kooperation die Leitgedanken sind und für die Wahl der einen oder anderen Form sprechen. Es zeigt erneut, dass es gerade kein perfektes Rechtsinstrument für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt und die jeweiligen Ziele der beteiligten Partner in direktem Zusammenhang mit der Wahl von Form und Struktur stehen.

Literaturverzeichnis

- Alpenkonvention*, Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus, Protokoll „Tourismus“
- Alpenregionen*, Beschluss der Alpenregionen vom 29. Juni 2012, Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Konferenz der Alpenregionen, Bad Ragaz 2012
- Ausschuss der Regionen*, EGTC Monitoring Report 2015 – Implementing the new territorial cooperation programmes, 2015
- Alpenstaaten*, Brdo Joint Statement on the European Strategy for the Alpine Region (EUSALP), Brdo, 25 January 2016
- Ausschuss der Regionen*, Stellungnahme, Der Mehrwert makroregionaler Strategien (2014), COTER-V-042
- Balsiger Jörg*, The European Union Strategy for the Alpine Region, in: Gänzle Stefan/Kern Kristine (Hg), A ‚Macro-Regional‘ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence, Hampshire 2016, 189
- Bätzing Werner*, Der Stellenwert des Tourismus in den Alpen und seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraumes, in: Luger Kurt/Rest Franz (Hg), Der Alpentourismus. Entwicklungspotenziale im Spannungsfeld von Kultur, Ökonomie und Ökologie, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2002, 175
- Berionni Laura*, La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale, Istituzioni del Federalismo (2012) 727
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, Leitfaden zur Gründung eines EVTZ für Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (2014)
- Engl Alice*, Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen – Der Europäische Verbund für territorial Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden (2014)
- Engl Alice/Oberkofler Birgit*, Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit im Alpenraum, in: Bußjäger Peter/Gsodam Christian (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum, Wien (2013) 151

- Engl Alice/Zwilling Carolin*, Herausforderungen für den Brennerraum: Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit Europa-region Tirol – Südtirol – Trentino, in: Karlhofer Ferdinand/Pallaver Günther (Hg), Politik in Tirol. Jahrbuch 2013, Innsbruck 2013, 133
- Engl Alice/Zwilling Carolin* (Hg), Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC, Bolzano-Bozen 2014
- Europäische Kommission*, Action Plan concerning the European Union Strategy for the Alpine Region, SWD(2015) 147 final
- Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Governance makroregionaler Strategien, COM(2014) 284 final
- Europäische Kommission*, Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien, COM(2013) 468 final
- Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, COM (2015) 366 final
- Freyer Walter*, Tourismus: Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie, München (2006)
- Frommelt Christian*, Europa konkret: INTERREG-Projekte im Alpenraum am Beispiel Liechtensteins, in: Bußjäger Peter/Gsodam Christian (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum, Innsbruck 2013, 189
- Gänzle Stefan/Kern Kristine*, Macro-regions, 'Macro-regionalization' and Macro-regional Strategies in the European Union: Towards a New Form of European Governance?, in: Gänzle Stefan /Kern Kristine (Hg), A 'Macro-Regional'Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence, Hampshire 2016, 3
- Gloersen Erik*, Strategy Development for the Alpine Space, Final Report, Alpine Space Programme 2013
- Hoffmann Christian*, Über Grenzen hinweg zusammenarbeiten – Alpenregionen sind Vorbild, in: EURAC Blog About Regional Development 2015

Klotz Greta/Trettel Martina, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum: Wechselwirkung zwischen EUSALP und EVTZ?, European Diversity and Autonomy Papers – EDAP 2016

Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten, Political resolution towards a European Union Strategy for the Alpine region, Grenoble 2013

Lun Lena-Marie/Pechlaner Harald/Pichler Sabine, Politik und Tourismus: Die zukünftige Rolle von politischen Akteuren im Tourismus, in: Conrady Roland/Ruetz David (Hg), Tourismus und Politik. Schnittstellen und Synergiepotentiale, Berlin 2014, 61

Mentil Karmen, Sanft-mobiles Reisen: Alpine Pearls, in: Egger Roman/Luger Kurt (Hg), Tourismus und mobile Freizeit: Lebensformen, Trends, Herausforderungen, Nordestedt 2015, 429

Obwexer Walter, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger Peter/Gamper Anna/Happacher Esther/Woelk Jens (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit: Neue Chancen für die Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino (2011) 47

Mission operationnelle transfrontalière, Position of the MOT on cross-border tourism (März 2016)

Rat der Europäischen Union, Makroregionale Strategien der EU - Schlussfolgerungen des Rates zum Mehrwert makroregionaler Strategien (2013), Nr. 14926/13

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention: Nachhaltiger Tourismus in den Alpen. Alpenzustandsbericht (2013)

Staudigl Fritz, Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger Peter/Gsodam Christian (Hg), Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem, Innsbruck 2013, 65

Spode Hasso, Und täglich grüßt das Murmeltier. Das Problem der inadäquaten Wahrnehmung des Tourismus in Wissenschaft und Gesellschaft, in: Conrady Roland/Ruetz David (Hg), Tourismus und Politik, Berlin 2014, 213

Ulrich Peter, Institutionalizing (cross-border) citizenship on subnational level – EGTC as a new administrative space for participatory and functional governance in Europe, Federal Governance 2016, 1

Vodeb Ksenija, Cross-border regions as potential tourist destinations along the Slovene Croatian frontier, *Tourism and Hospitality Management* 2010, 219

Zwilling Carolin/Engl Alice, Cross-border Cooperation between Historical Legacies and New Horizons, in: Marko Joseph/Palermo Francesco/Woelk Jens (Hg), *Tolerance through Law. Self-governance and Group Rights in South Tyrol*, The Hague 2008, 161

Zwilling Carolin/Mitterhofer, Johanna, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden in der Europaregion, in: Pallaver Günther/Alber Elisabeth/Engl Alice (Hg), *POLITIKA 2016 Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen und Baden-Baden* 2016, 339.

Ausgewählte rechtliche Rahmenbedingungen

Alpiner Tourismus und Alpenkonvention

I. Einleitung

Der Tourismus ist die große *Cash Cow* der Alpenregion. Soweit, so bekannt. Millionen von Menschen besuchen die Alpen jedes Jahr auf der Suche nach Erholung, nach Events, Natur, Kultur, Unberührtheit, geilen *Après-Ski*, Ruhe und Ausgeglichenheit, Lärm und Ausgelassenheit, nach einem Ort, an dem man die Seele baumeln lassen oder die härtesten Abenteuer bestehen kann. In der Erwartung der Besucher haben die Alpen dabei in die verschiedensten Rollen zu schlüpfen: Naturraum, Partyzentrum, Abenteuerpark, Rückzugsoase, Museum alpiner Traditionen, Spiegel der eigenen Begehrlichkeiten. Sie sollen Platz für Fun, Ruhe, Skifahren, Mountain-Bike, Wellness, etc bieten und natürlich soll all das mit der notwendigen Infrastruktur einhergehen: den Autobahnen, Datenhighways, Liftanlagen, Museen, Kulturbetrieben, Festzelten, exklusiven Klubs – alles was das Herz (?) begehrt. Und natürlich soll sich all dies (und viel mehr) in einem Raum abspielen, der ohnehin nur zu einem sehr geringen Teil tatsächlich nutzbar ist.

Viele dieser Begierden und Bedürfnisse stehen zueinander in krassem Widerspruch – ganz offensichtlich ist das so bei dem Bedürfnis nach Ruhe und der Lust am heißen Event; vielleicht weniger sichtbar zwischen dem Datenhighway und dem Wunsch der digitalen Unerreichbarkeit, ja digitalen Unberührtheit eines Fleckens Land.

Dann aber bestehen – zugegeben etwas plakativ formuliert – noch ganz andere Spannungsverhältnisse: der Tourismus als Wertschöpfer zum Tourismus als Umweltzerstörer und Klimakiller; der Tourismus als Job-Motor zum Tourismus der schwierigen Arbeitsbedingungen und belastenden Arbeitszeiten. Nichts Positives also ohne Negativem, aber Negatives auch mit Positivem.

Und in genau diesem Spannungsverhältnis verfolgt die Alpenkonvention seit nunmehr 25 Jahren das Ziel „unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen“ (Art 2 der Konvention). Diese Zielvorgabe wird in Artikel 1 des Proto-

kolls Tourismus noch genauer ausgeführt. Demnach ist es Ziel dieses Protokolls, „mit spezifischen Maßnahmen und Empfehlungen, welche die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigen, im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung durch einen umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beizutragen.“

Es wird hier also der Tourismus in den breiteren Rahmen der nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums gesetzt, die unter anderem dadurch erreicht werden soll, dass es sich bei dem alpinen Tourismus um einen „umweltverträglichen Tourismus“ – in aktueller Diktion wohl „nachhaltigen Tourismus“ – handeln sollte, der sowohl die Interessen der Touristen als auch der ansässigen Bevölkerung respektiert.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird im Rahmen der Alpenkonvention eine ganze Reihe von Aktivitäten gesetzt, inklusive völkerrechtlich verbindlicher Vorgaben zum Angebot, zur Nachfrage und zur Tourismus-Governance. Der vorliegende Artikel dient dazu, zunächst einen kurzen Abriss über den Stand des Tourismus im Alpenraum zu geben, gibt dann einen Überblick über die Aktivitäten im Rahmen der Alpenkonvention, um schließlich einige grundsätzliche Überlegungen über den Tourismus im Alpenraum anzustellen.

II. Stand des Tourismus in den Alpen

Der Tourismus in den Alpen hat eine lange Tradition, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht; die Alpen konnten sich bis in die heutige Zeit als wichtige Urlaubsdestination behaupten, obwohl sie mit anderen dynamischen Ferienregionen weltweit um Besucher konkurrieren und an die sie Marktanteile verloren haben. Ein wichtiger Erfolgsfaktor des Tourismus in den Alpen besteht in der regionalen und saisonalen Diversifizierung des Angebots in unterschiedliche Produkte für verschiedene Zielgruppen. Trotz dieser Unterschiede bleibt die Möglichkeit, Freizeitaktivitäten in schöner Landschaft zu betreiben, eine der wichtigsten Motivationen für den Urlaub in den Alpen; in diesem Sinn ist die nachhaltige Bewahrung der natürlichen und kulturellen Vielfalt die Grundlage eines erfolgreichen touristischen Angebots in den Alpen.

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, trägt der Tourismus einerseits in beträchtlichem Mass zur Entwicklung der Wirtschaft und – in Folge dessen – auch des Wohlstands der Einwohner bei. Auf der anderen Seite jedoch hat der Tourismus soziale und ökologische Auswir-

kungen. Daraus entsteht die Notwendigkeit, den Tourismus auf eine nachhaltige Zukunft auszurichten.

Eine genaue Einschätzung des Besucheraufkommens in den Alpen ist durch unterschiedliche Herangehensweisen in den einzelnen Alpenstaaten erschwert. Die Klassifizierungen von Infrastrukturen, zB der Hotellerie und Parahotellerie, sowie das Monitoring, beispielsweise von Besucherströmen, erfolgt im Alpenraum auf von Land zu Land unterschiedliche Art und Weise. Während der Erarbeitung des vierten Alpenzustandsberichts der Alpenkonvention zum nachhaltigen Tourismus wurden diese unterschiedlichen Erfassungsmethoden erfolgreich zusammengeführt; diese Arbeit, an der die verschiedenen Vertragsparteien der Alpenkonvention Anteil hatten, bietet interessante Daten zum Stand des Tourismus in den Alpen und zum Druck auf das Gebiet. Die nachfolgenden Abschnitte fassen die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammen.

Die räumliche Verteilung des touristischen Angebots zeigt, dass sich die grösste Anzahl der Beherbergungsbetriebe vor allem in westlichen Teil des Alpenraums befindet; hier allen voran in Italien, in den Dolomiten, auf dem Gebiet der Provinzen Trient und Bolzano/Bozen und in Cortina, am Gardasee, in einigen Gebieten im Aostatal und im Piemont; in Österreich in den Bundesländern Tirol und Salzburg, sowie in den zentralen Alpenregionen Frankreichs. In vielen dieser Gegenden ist auch die Tourismusintensität, also das Verhältnis zwischen der Einwohnerzahl eines Gebiets und seiner Anzahl an Übernachtungen, am höchsten. Ihre höchsten Werte erreicht sie in Südtirol/Alto Adige und Teilen des Trentino in Italien, in den österreichischen Bundesländern Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Osttirol und Teilen Kärntens, sowie in den östlicher Teile der Schweiz und in Teilen Bayerns. Im westlichen Teil der Alpen verteilt sich die Tourismusintensität unregelmäßig. Andererseits verfügen zahlreiche Gemeinden im Alpenraum über keine Beherbergungsbetriebe und daher auch über weniger entwickelten Tourismus.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer beziehungsweise die mittlere Übernachtungszahl ist ein wichtiger Indikator für die Qualität und die Art des Tourismus in den Alpen. Seit 2001 ist sie im gesamten Alpenraum bis 2010 um ca 12% zurückgegangen; sie lag im Jahr 2010 bei etwa 3,5 Nächten.¹ Der Trend geht also zu immer kürzeren Reisen, vor allem in Regionen, die sich in räumlicher Nähe zu den grossen

¹ Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hg) (2014). Nachhaltiger Tourismus in den Alpen. Alpenzustandsbericht; Alpensignale – Sonderserie 4. Innsbruck, Bozen/Bolzano: Alpenkonvention.

Ballungszentren ausserhalb des Perimeters der Alpenkonvention befinden; hier ist die Übernachtungsdauer kürzer als anderswo im Alpenraum. Diese Beobachtung ist besonders interessant, wenn man sie mit den für die Anreise verwendeten Verkehrsmittel in Beziehung setzt: mit Ausnahme der Schweiz beträgt der Anteil des motorisierten Individualverkehrs an Freizeitwegen in allen Ländern des Alpenraumes rund 84%; am höchsten ist er in Italien mit knapp 90%. Im Alpenraum werden nur etwa 9% der Freizeitwege per Bahn durchgeführt; einzig die Schweiz, wo der Anteil der per motorisiertem Individualverkehr durchgeführten Freizeitwege bei 67% liegt, verzeichnet einen höheren Bahnanteil.² Der motorisierte Individualverkehr wirkt dabei nicht nur in Form von CO₂-Emissionen, sondern zeigt sich auch in Luftschadstoffen, Lärm und der Bodenversiegelung durch Verkehrswege und -Infrastruktur.

Diese Daten zeigen schon recht deutlich, wie sich bestimmte Folgen des Tourismus, wie die Konzentration der Besucherströme und Beherbergungsbetriebe auf bestimmte Regionen, der Rückgang der durchschnittlichen Übernachtungsdauer sowie die Verkehrsmittelwahl auch negativ auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt im Alpenraum auswirken.

Der Tourismus in den Alpen muss sich aber auch mit den zukünftigen Herausforderungen auseinandersetzen, um seine Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu erhalten.

Eine der wichtigsten Herausforderungen für den Alpenraum ist dabei der Klimawandel. Analysen zeigen, dass die Alpen in besonderem Mass vom Klimawandel betroffen sind. Bereits im vergangenen Jahrhundert wurde im Alpenraum eine Temperaturerhöhung über den nationalen Mittelwerten registriert. Laut dem österreichischen Sachstandsbericht zum Klimawandel ist die Erwärmung im österreichischen Alpenraum fast doppelt so hoch, wie im globalen Durchschnitt. Für die alpinen Regionen der anderen Vertragsparteien werden ganz ähnliche Zahlen berichtet. Als Folge des Klimawandels für den Alpentourismus ist allerdings nicht nur der blosse Temperaturanstieg, sondern der damit verbundene Anstieg der Unregelmässigkeiten der Niederschläge, auch in Form von Schnee, sowie eine veränderte Intensität von extremen Wetterereignissen zu nennen.³ Solche Effekte können

2 Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hg) (2007): Verkehr und Mobilität in den Alpen. Alpenzustandsbericht, Alpensignale – Sonderserie 1. Innsbruck, Bozen/Bolzano: Alpenkonvention.

3 Chomat/Elmi/Lexer, The Alpine Region, in: European Environment Agency: Climate change, impacts and vulnerability in Europe (2016); Luxembourg, European Environment Agency: Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An

sich über das ganze Jahr hinweg auf den Tourismus in den Alpen auswirken, insbesondere auf den Wintertourismus: so sind sichere Schneeverhältnisse und der Wunsch nach traditioneller Winterlandschaft, insbesondere in der Weihnachtszeit zu Beginn der Saison, zentrale Erwartungen der Besucher der Alpen.⁴ Die Tourismusorte in den Alpen, und hier insbesondere die auf niedriger Meereshöhe, wo die Variabilität der Niederschläge in Form von Schnee insbesondere sichtbar wird, arbeiten bereits heute an Strategien für Anpassung an das zukünftige Klima. In diesem Zusammenhang werden auch Produkte und Angebote entwickelt, die abseits des klassischen Winterurlaubs auch Alternativen zum üblichen Wintertourismusangebot definieren.

Allerdings ist der Klimawandel nicht die einzige Herausforderung: so ist der Tourismussektor in den Alpen stark fragmentiert, die eingesetzte Technik wie auch die Qualität der Beherbergungsbetriebe veraltet relativ rasch und Verhaltensweisen und Vorlieben der Besucher ändern sich. Die zentrale Herausforderung besteht also darin, eine nachhaltige Innovation des Tourismus mit neuen und attraktiven Produkten zu erreichen, ohne dabei aber das kulturelle und natürliche Kapital zu zerstören, worauf letztlich das Angebot in den alpinen Destinationen wie auch die einzigartige Erfahrung seiner Besucher beruht.

III. Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention

A) *Die wesentlichen Inhalte*

Das Tourismusprotokoll ist das Hauptinstrument im Rahmen der Alpenkonvention zur Definition gemeinsamer transnationaler Maßnahmen für die Förderung eines nachhaltigen Tourismus. Das Grundprinzip des Protokolls ist, eine nachhaltige Entwicklung des Tourismus in den Alpen zu fördern. Dafür ist es notwendig, unterschiedliche Aspekte des alpinen Tourismus zu betrachten und auch solche Sektoren und Aspekte einzubeziehen, welche einen wesentlichen Be-

indicator-based report. Luxembourg, Publications Office of the European Union (2017).

4 Bausch/Ludwigs/Meier, Wintertourismus im Klimawandel. Auswirkungen und Anpassungsstrategien. Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Fakultät für Tourismus (2016).

standteil der touristischen Erfahrung bilden. Obwohl sie nicht per-se touristisch sind, sind sie damit in ein umfassendes Nachhaltigkeitskonzept mit einzubeziehen.

Für eine Darstellung des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention können die einzelnen Artikel und Maßnahmen des Protokolls transversal und organisch in drei Hauptthemen zugeordnet werden: der nachhaltigen Entwicklung des Tourismusangebots, der nachhaltigen Abwicklung der touristischen Nachfrage und der touristischen *Governance*.

Was die *Maßnahmen für ein nachhaltiges Tourismusangebot* betrifft, soll gemäß dem Protokoll die touristische Entwicklung im Einklang sowohl mit den umweltspezifischen Besonderheiten als auch mit der Verfügbarkeit von Ressourcen an Ort- oder Regionalebene stattfinden.⁵ Das touristische Angebot soll differenziert und innovativ sein,⁶ mit der Entwicklung unterschiedlicher Fördermaßnahmen auf Basis der verschiedenen bereits vorhandenen Tourismusformen. Darüber hinaus fördert das Protokoll eine Politik der Qualität in den Bereichen der Anpassung von Anlagen und Einrichtungen an Landschaft und Natur, der Beherbergungseinrichtungen, der Architektur und des touristischen Angebots.⁷

Das Tourismusangebot umfasst auch die Frage der Infrastrukturen; in diesem Rahmen fordert das Protokoll für neue Beherbergungsbetriebe die Erneuerung bestehender Einrichtungen, ihre Modernisierung und die Verbesserung der Qualität.⁸ Auch in der Entwicklung von neuen Ski- und Aufstiegsinfrastrukturen sind Politiken zu verfolgen, welche ökologische und landschaftliche Aspekte berücksichtigen. Dies betrifft zum Beispiel den Abbau nicht mehr benötigter Anlagen und die Renaturierung im Fall neuer Betriebsbewilligungen oder Konzessionen.⁹ Überdies verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, in Gebieten mit starker touristischer Nutzung eine Balance zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen anzustreben.¹⁰

Was die *nachhaltige Abwicklung der touristischen Nachfrage* betrifft, nennt das Protokoll – insbesondere in Schutzgebieten – die Len-

5 Artikel 9 des Tourismusprotokolls.

6 Artikel 6 des Tourismusprotokolls.

7 Artikel 7 des Tourismusprotokolls.

8 Artikel 11 des Tourismusprotokolls.

9 Artikel 12 des Tourismusprotokolls.

10 Artikel 6 Absatz 3 des Tourismusprotokolls.

kung der Besucherströme.¹¹ Dies umfasst auch die Einrichtung sogenannter „Ruhezonen“, „in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird“,¹² oder die Förderung einer „Politik der Lenkung des Sportausübung im Freien“,¹³ um so negative ökologische Auswirkungen zu vermeiden. Ein Beispiel dafür ist, dass motorisierte Sportarten so weit wie möglich vermieden, nur in bestimmten Zonen zu erlauben oder erforderlichenfalls verboten sind;¹⁴ dies betrifft auch die Benutzung von „Luftfahrzeugen für sportliche Zwecke“. ¹⁵ Des Weiteren umfassen solche Formen der Besucherlenkung nicht nur die räumliche, sondern auch die saisonale Lenkung durch die koordinierte Staffelung der Ferien zwischen den Vertragsparteien.¹⁶

Die Mobilität ist ein wichtiger Aspekt, der die An- und Abreise und die Fortbewegung von Gästen vor Ort betrifft und konkrete ökologische Auswirkungen hat. Diesbezüglich fordert das Tourismusprotokoll Maßnahmen zur „Einschränkung des motorisierten Verkehrs in den touristischen Zentren“ und unterstützt Initiativen, welche eine verbesserte Erschließung der alpinen Destinationen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Ziel haben.¹⁷

Schließlich ist eine nachhaltige touristische *Governance* ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung des Protokolls und die konkrete Entwicklung von nachhaltigen Tourismus-Initiativen. Das Tourismusprotokoll erkennt an, dass ein transversaler und intersektoraler Ansatz auf unterschiedlichen Ebenen notwendig ist: Um nachhaltige Tourismustätigkeiten grenzüberschreitend zu koordinieren,¹⁸ soll die Zusammenarbeit nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch zwischen den Institutionen und Gebietskörperschaften, die innerhalb der einzelnen Vertragsparteien für die touristische Entwicklung und Politik zuständig sind, verstärkt werden.¹⁹ Darüber hinaus sind die Ziele des Tourismusprotokolls auch in anderen relevanten Politiken zu berücksichtigen, wie zum Beispiel in der Raumplanungs- oder Verkehrspolitik.²⁰ Die Zusammenarbeit des Tourismus ist auch

11 Artikel 8 des Tourismusprotokolls.

12 Artikel 10 des Tourismusprotokolls.

13 Artikel 15 des Tourismusprotokolls.

14 Artikel 15 des Tourismusprotokolls.

15 Artikel 16 des Tourismusprotokolls.

16 Artikel 18 des Tourismusprotokolls.

17 Artikel 13 des Tourismusprotokolls.

18 Artikel 2 des Tourismusprotokolls.

19 Artikel 4 des Tourismusprotokolls.

20 Artikel 3 des Tourismusprotokolls.

mit anderen relevanten Sektoren wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Handwerk zu verstärken, um so regionale Kreisläufe zu fördern und diversifizierte Erwerbsmöglichkeiten anzubieten.

B) *Umsetzungsfragen*

Jeder völkerrechtliche Vertrag, jede rechtliche Norm ist zunächst einmal beschriebenes Papier. Um tatsächlich zu funktionieren, muss sie umgesetzt werden. Die Alpenkonvention hat dafür einen eigenen Mechanismus entwickelt, das sogenannte Überprüfungsverfahren. Dieses Verfahren dient einerseits dazu, die regelmäßig vorgelegten Umsetzungsberichte der Vertragsparteien zu analysieren und eventuelle Umsetzungsdefizite aufzuzeigen. Die Umsetzung des Tourismusprotokolls wurde während der letzten beiden Jahre einer vertieften Prüfung durch den Prüfungsausschuss unterzogen, in deren Zuge bestimmte Aspekte des Tourismusprotokolls näher untersucht wurden (dazu siehe unten). Andererseits besteht aber auch die Möglichkeit von sogenannten Anlassverfahren. Hier kann jede Vertragspartei und jede offizielle zugelassene Beobachterorganisation der Alpenkonvention ein Verfahren zur Überprüfung einer allfälligen Nichteinhaltung eines Protokolls einleiten. Für den Tourismus besonders relevant waren dabei die Anlassverfahren gegen Österreich in Sachen Piz Valgronda und gegen Deutschland in Sachen Egartenlandschaft bei Miesbach.

1. *Die vertiefte Prüfung des Tourismusprotokolls*

Die vertiefte Prüfung des Tourismusprotokolls erfolgte im Rahmen des Prüfungsausschusses der Alpenkonvention in den Jahren 2014 bis 2016. Entsprechend der Zusammensetzung des Prüfungsausschusses nahmen daran nicht nur Vertreter der Alpenstaaten, sondern auch der offiziell zugelassenen Beobachter teil. Zu letzteren zählten etwa die CIPRA International und der Club Arc Alpin, aber auch als Vertreter bestimmter Wirtschaftsinteressen die FIANET als Dachverband der alpinen Seilbahnbetreiber. Die Prüfung betraf insbesondere die Artikel 5 (geordnete Entwicklung des Angebots), Artikel 6 (Ausrichtung der touristischen Entwicklung), Artikel 18 (Ferienstaffelung) und Artikel 12 des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention betreffend bestimmte Aspekte des Luftverkehrs. Der Endbericht, der auf der Homepage der Alpenkonvention eingesehen werden kann, streicht unter anderem folgende Punkte hervor: Hinsichtlich der geordneten Entwicklung des Angebots kam der Prüfungsausschuss zu dem

Schluss, dass die in Art 5 Abs 1 vorgesehenen Leitbilder, Entwicklungsprogramme sowie sektoralen Pläne flächendeckend auszuarbeiten sind. Im Zusammenhang mit Art 6, der eine Einbeziehung der Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Tourismusförderung vorsieht und die Vertragsparteien verpflichtet, möglichst nur landschafts- und umweltschonende Projekte zu fördern, regte der Überprüfungsausschuss die Entwicklung von Indikatoren zur Bewertung von Projekten sowie die Entwicklung von Instrumenten zur Operationalisierung des Schutzgutes „Landschaftsqualität“ vor. Überdies regt der Ausschuss an, auch bestehende touristische Einrichtungen in Nachhaltigkeitsstrategien einzubeziehen.

2. *Anlassverfahren Piz Valgronda*

Dieses Anlassverfahren wurde 2012 durch den Club Arc Alpin (CAA) eingereicht und betraf die Genehmigung einer Seilbahn auf den bis dahin unerschlossenen Piz Valgronda (im Bereich Ischgl, Samnaun). Aufgrund des Anbringens des CAA wurde das Seilbahnprojekt vor allem im Hinblick auf Artikel 6 Absatz 3 des Tourismusprotokolls geprüft. Dieser Artikel sieht vor, dass die Vertragsparteien darauf achten, „daß in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird.“ Der Überprüfungsausschuss verabschiedete nach intensiven Verhandlungen seinen Endbericht, der drei konkrete Empfehlungen enthält:²¹

- Der Überprüfungsausschuss empfiehlt bei Vorhaben mit potenziellen grenzüberschreitenden Auswirkungen die volle Umsetzung der Erfordernisse der internationalen Konsultationen und der Zusammenarbeit.
- Der Überprüfungsausschuss empfiehlt Österreich, die notwendigen Schritte zu setzen, um sicherzustellen, dass Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls in allen zukünftigen einschlägigen Fällen unter Berücksichtigung der noch auszuarbeitenden Auslegungsrichtlinien für Artikel 6 (3) des Tourismusprotokolls voll umgesetzt wird.
- Der Überprüfungsausschuss, empfiehlt einen Beschlussvorschlag für die Alpenkonferenz zu erarbeiten, welcher Leitlinien für eine einheitliche Umsetzung von Artikel 6 (3) des Protokolls „Tourismus“ enthält, die von den Vertragsparteien geteilt werden.

²¹ Siehe Bericht des Überprüfungsausschusses <alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/Documents/CC_request_CAA_PVG_decision_de_fin.pdf>.

Diese Leitlinien für eine einheitliche Umsetzung wurden durch die XIV. Alpenkonferenz im Oktober 2016 verabschiedet und bilden somit eine auch völkerrechtliche relevante Grundlage für die Interpretation dieser Bestimmung.²²

3. *Der Schutz von Schutzgebieten*

In den Jahren 2015 und 2016 war der Überprüfungsausschuss mit einem Anlassverfahren zu Artikel 11 Absatz 1 des Naturschutzprotokolls befasst. Durch diese Bestimmung verpflichten sich die Vertragsparteien „bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern“. Die Bestimmung gewährleistet also einen völkerrechtlichen Schutz von Schutzgebieten. Das Anlassverfahren betraf Änderungen des Landschaftsschutzgebietes Egartenlandschaft im Landkreis Miesbach in Bayern und befasste sich nicht primär mit Fragen im Zusammenhang mit dem Tourismus. Der Überprüfungsausschuss nahm aber das Verfahren zum Anlass, Handlungsempfehlungen für eine konsistente alpenweite Anwendung des Artikels 11 Absatz 1 des Tourismusprotokolls zu verabschieden, die auch von der Alpenkonferenz von Grassau im Oktober 2016 genehmigt wurden und bei der Anwendung und Auslegung dieser Bestimmung völkerrechtlich relevant ist.²³

Demnach umfasst der Begriff „Bestehendes Schutzgebiet“ im Sinne des Art 11(1) Naturschutzprotokoll [...] unabhängig von ihrer Bezeichnung alle Erscheinungsformen von Schutzgebieten. [...] Der Schutzzweck ergibt sich in der Regel aus dem konkreten Rechtsakt, durch den eine Unterschutzstellung erfolgt und aus den gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Unterschutzstellung beruht. [...] Art 11(1) Naturschutzprotokoll formuliert eine völkerrechtliche Erhaltungsverpflichtung von Schutzgebieten im Sinne ihres jeweiligen Schutzzwecks. Diese Verpflichtung wirkt sowohl in formeller, also den rechtlichen Status betreffender Hinsicht, als auch in materieller, also die Schutzgüter betreffender Perspektive. Eine lediglich formelle Erhaltung eines Schutzgebietes ist somit nicht hinreichend, wenn der Schutzzweck des Schutzgebietes durch materielle Beeinträchtigungen nicht gewahrt bleibt.“

22 Die Leitlinien zu Art 6 Abs 3 sind unter folgender Internet-Adresse abrufbar: alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/Documents/CC23_guidelines_6_3_tourismProtocol_de_161003.pdf.

23 Auf der Webseite der Alpenkonvention unter [alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/Documents/CC_recommendations_11\(1\)NatureProtectionProtocol_de_fin.pdf](http://alpconv.org/de/organization/complianceCommittee/Documents/CC_recommendations_11(1)NatureProtectionProtocol_de_fin.pdf) verfügbar.

Die Handlungsempfehlungen stellen auch klar, dass Art 11(1) Naturschutzprotokoll kein absolutes Änderungsverbot enthält, jedoch muss „jede Änderung [...] am Maßstab des konkreten Schutzzwecks eines Schutzgebietes gemessen werden.“

Diese Bestimmung ist im Kontext des Tourismus insbesondere dort von großer Bedeutung, wo in bestehenden Schutzgebieten touristische Infrastrukturen errichtet werden sollen, wie das beispielsweise auch bei der Erweiterung oder Zusammenlegung bestehender Schutzgebiete der Fall sein kann.

IV. Aktuelle Aktivitäten im Rahmen der Alpenkonvention

Im Rahmen der Alpenkonvention trägt eine breite Palette von Initiativen und Projekten zur konkreten Umsetzung des Tourismusprotokolls bei. Sie betreffen einerseits Aktivitäten der Organe der Alpenkonvention selbst, andererseits konkrete Projekte und Initiativen zur Sensibilisierung und Kommunikation.

Was die Aktivitäten der Organe der Alpenkonvention selbst betrifft, so ging von der Erklärung zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaft in den Alpen, welche von der XIV. Alpenkonferenz in Grassau (DE) verabschiedet wurde, ein wichtiger Impuls zur Fortsetzung und Stärkung von Initiativen zum nachhaltigen Tourismus aus. Diese Erklärung erkennt die Notwendigkeit an, „einen schrittweisen Übergang zu einer grünen und nachhaltigen Wirtschaft [zu unternehmen], die die ökologischen Grenzen des Gebiets respektiert, sich den Herausforderungen wie Klimawandel, demographischen Entwicklungen und [der] Begrenztheit der natürlichen Ressourcen stellt und zur guten Gesundheit und hohen Lebensqualität der Bevölkerung beiträgt“.²⁴ Dem nachhaltigen Tourismus kommt in dieser Strategie eine bedeutsame Rolle zu.

Die erste Initiative in diesem Sinne ist die Fortführung der Arbeit der Arbeitsgruppe Nachhaltiger Tourismus der Alpenkonvention, die Ihre Tätigkeiten im Biennium 2015-2016 aufgenommen hat. Im Rahmen des Mandats für die Jahre 2015-2016 hat die Arbeitsgruppe im Austausch mit nationalen Experten alpenweite *good practices* analysiert. Darauf aufbauend entstand ein Bericht, welche die Themen Tourismus Governance für nachhaltige Destinationen und Inwertsetzung des

24 Erklärung der XIV. Alpenkonferenz zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaft in den Alpen.

kulturellen und Naturellen Erbes behandelt. Das aktuelle Mandat der Arbeitsgruppe umfasst zwei Hauptaktivitäten: die „Stärkung eines grünen Alpentourismus“ und die „Identifizierung von Strategien für Innovative Produkte in alpinen Destinationen“.²⁵ Für die Stärkung eines grünen Alpentourismus konzentriert sich die Arbeitsgruppe auf die Sammlung und den Austausch von Erfahrungen und gute Beispiele zum grünen Tourismus in alpinen Destinationen, mit einem besonderen Augenmerk auf Initiativen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen. Ausgehend von den Ergebnissen dieses Austauschs prüft die Arbeitsgruppe, eine Initiative der Alpenkonvention zur Anerkennung und Auszeichnung nachhaltiger Destinationen in den Alpen zu entwickeln. Die Identifizierung von Strategien für innovative Tourismusprodukte in alpinen Destinationen hat zum Ziel, Szenarien und kommende Herausforderungen für den Alpentourismus zu identifizieren sowie passende wettbewerbsfähige Strategien für ein nachhaltiges Management zu entwickeln. Mit diesen Aktivitäten verfolgt die Arbeitsgruppe das Ziel, eine enge Zusammenarbeit mit den alpinen Destinationen vor Ort zu initiieren, lokale Tourismusakteure miteinzubeziehen und einen Austausch zwischen ihnen zu fördern.

Die zweite wichtige Initiative zum nachhaltigen Tourismus im Rahmen der Alpenkonvention ist die Fortführung des Projektes „Klimaschutz und Energieeffizienz in Hotellerie und Gastgewerbe im Alpenraum“. Der Tourismussektor trägt mit seinem Energieverbrauch zum Klimawandel bei und verfügt daher über beträchtliche Klimaschutzpotentiale. Deshalb wurde das Projekt vom deutschen Vorsitz der Alpenkonvention (2015-2016) initiiert, welches eine alpenweite Plattform zur Erfahrungsaustausch zum Thema Energieeffizienz im Gastgewerbe anbieten möchte; dazu fand 2016 ein erster Workshop statt, an dem Vertreter verschiedener Tourismussektoren die drei Hauptthemen „Gebäude und Haustechnik“, „lokaler Handel“ und „Mobilität“ diskutierten. Der Workshop hat gezeigt, dass eine bessere Vernetzung bestehender Initiativen notwendig ist; aus diesem Grund wurde die Fortführung des Projektes beschlossen.

V. Schlussbetrachtung

Der alpine Tourismus steht im Zeichen sich signifikant wandelnder Rahmenbedingungen. Dazu zählen soziale und demographische, öko-

25 Mandat 2017-2018 der Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Tourismus“, <alpconv.org/de/organization/groups/tourism/Documents/tourism_de.pdf>.

logische und wirtschaftliche Veränderungen ebenso wie Änderungen in den Interessen der Nutzer touristischer Angebote. Dazu zählt aber auch der Klimawandel, der den Alpenraum stärker als andere Regionen betrifft.

Wir sehen das etwa am Gletscherrückgang, am Verlust des Permafrostes, an Veränderungen in der Vegetation, an der Zunahme extremer Wetterereignisse und an vielen anderen Anzeichen. All das verlangt, dass wir uns an die neuen – geänderten – Umstände anpassen. Wir müssen daher auch die Art und Weise überdenken, wie wir in Zukunft Wirtschaft treiben werden. Wir brauchen ein nachhaltiges Wirtschaften in den Alpen – entsprechend auch den Beschlüssen der 14. Alpenkonferenz in Grassau.

In Zeiten drastisch sinkender natürlicher Schneesicherheit, muss uns das derzeit laufende Streben um mehr Pistenkilometer, größere und höhere Skigebiete Anlass dazu geben, die verwendeten betrieblichen Ansätze zu überdenken und politisches Leadership zu zeigen. Dieses leadership kann auch darin bestehen, klar zu machen, dass „*more of the same*“ – ein mehr desselben – in Zeiten massiver Änderungen nicht die richtige Antwort sein kann.

Mit den folgenden fünf Thesen wird der Versuch unternommen, die wesentlichsten Ansätze eines nachhaltigen Tourismus griffig zu formulieren:

These 1:

Nachhaltigkeit im Tourismus ist ein Muss und kein Luxus: auf Dauer können wir uns nicht aussuchen, ob wir nachhaltig agieren oder nicht; auf Dauer kann es nur ein nachhaltiges Wirtschaften geben.

These 2:

Nachhaltiger Tourismus vermeidet touristische Monokulturen.

These 3:

Nachhaltiger Tourismus arbeitet für das Klima und nicht dagegen.

These 4:

Nachhaltiger Tourismus ist attraktiv.

These 5:

Nachhaltiger Tourismus ist der Tourismus der Zukunft.

Der Alpenraum und seine Bewohner haben ein hohes Potential für Innovation; dieses gilt es für einen nachhaltigen Tourismus, ein nachhaltiges Wirtschaften zu nutzen.

Literaturverzeichnis

Bausch Thomas/Ludwigs Raimund/Meier Stephan, Wintertourismus im Klimawandel. Auswirkungen und Anpassungsstrategien, München (2016)

Chomat Gilles/Elmi Marianna/Lexer Wolfgang, The Alpine Region, in: European Environment Agency: Climate change, impacts and vulnerability in Europe (2016)

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hg), Verkehr und Mobilität in den Alpen. Alpenzustandsbericht (2007)

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (Hg), Nachhaltiger Tourismus in den Alpen. Alpenzustandsbericht (2014)

Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention und die touristische Erschließung

I. Rahmenvorgaben touristischer Erschließung in der Alpenkonvention

Nicht nur das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention (AK), sondern auch diese selbst¹ befasst sich unmittelbar mit der Frage touristischer Erschließungen im Alpenraum. Schon in ihrer Präambel ist mehrfach von den Alpen als Natur- und Wirtschaftsraum die Rede und zeigen sich die Vertragsparteien davon überzeugt, dass wirtschaftliche Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden müssen; sie sind sich darüber hinaus „der großen Unterschiede in den einzelnen Rechtsordnungen, den naturräumlichen Gegebenheiten, [...] dem Stand und der Entwicklung der Wirtschaft [...] sowie der Art und Intensität der touristischen Nutzung“ bewusst.

Art 2 Abs 1 AK normiert, dass die Vertragsparteien eine „ganzheitliche Politik“ zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen „unter ausgewogener Berücksichtigung“ der beteiligten Interessen sicherstellen. Zur Erreichung dieses Ziels sollen gem Art 2 Abs 2 AK „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden, die unter anderem auch „Naturschutz und Landschaftspflege“ sowie „Tourismus und Freizeit“ betreffen: Gem Art 2 Abs 2 lit f AK wird im Hinblick auf „Naturschutz und Landschaftspflege“ das Ziel festgelegt, „Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, daß die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden“. Art 2 Abs 2 lit i AK definiert für „Tourismus und Freizeit“ das Ziel, „unter der Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit

* Herzlicher Dank ~~ergeht an~~ Herrn Univ.-Ass. Mag. Jakob Egger für die Hilfe bei der redaktionellen ~~Bearbeitung~~ der Fußnoten.

1 Vgl allgemein Norer, Die Alpenkonvention: Völkerrechtliches Vertragswerk für den Alpenraum (2002) 14 ff.

den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Festlegung von Ruhezonen“. Während die Zielsetzung gem Art 2 Abs 2 lit f AK nicht oder nur mittelbar anthropozentrisch ausgerichtet ist, liegt dem Art 2 Abs 2 lit i AK in zweifacher Weise der Mensch als unmittelbares Telos zugrunde: Zum einen geht es um die Vereinbarkeit von touristischen und Freizeitaktivitäten einerseits mit ökologischen und sozialen Erfordernissen andererseits, also letztlich um eine Abwägung mit Erfordernissen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für den Menschen. Zum anderen aber steht der Mensch auch im Mittelpunkt sowohl der sozialen als auch der Freizeiterfordernisse, was durch die ausdrückliche Erwähnung der „Festlegung von Ruhezonen“² noch betont wird.³ Unter diesem Aspekt steht nicht der Gegensatz zwischen Natur (insbesondere: Landschaft, Fauna, Flora) und Mensch, sondern gerade der Schutz der Natur in ihrer Funktion für den Menschen im Vordergrund – für den Menschen also, der eine unberührte, „stille“ Natur gerade für die Erholung in seiner Freizeit benötigt. Damit ist eine Form des Tourismus (sowie der Freizeitaktivitäten von Einheimischen) gemeint, die sowohl wirtschaftlichen als auch ökologischen Zielsetzungen zu dienen imstande ist.

Festzuhalten ist daher, dass die Alpenkonvention bereits als Rahmenkonvention wesentliche Aussagen über das Verhältnis von Ökologie und touristischer Erschließung enthält und beiden Zielsetzungen eine grundsätzliche Vereinbarkeit attestiert, sofern die touristische Erschließung ökologische Gesichtspunkte mitberücksichtigt. Insgesamt genießen die ökologischen Zielsetzungen dabei jedoch Vorrang: Dies zeigt sich zum einen insofern, als diese an mehreren Stellen als

-
- 2 „Ruhezonen“ ist der Begriff der deutschen Fassung von Art 2 Abs 2 lit i Alpenkonvention, der sich auch in Art 11 Abs 3 Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Naturschutzprotokoll, NP), Art 10 Protokoll „Tourismus“ (Tourismusprotokoll, TP) sowie Art 9 Abs 4 lit b Protokoll „Raumplanung und nachhaltige Entwicklung“ (Raumplanungsprotokoll, RP) wiederfindet. Synonym dazu verwenden die italienische bzw französische Fassung sowohl in Art 11 Abs 3 NP als auch Art 10 TP und Art 9 Abs 4 lit b RP die Begriffe „*zone di quiete*“ bzw „*zones de tranquillité*“. Dagegen spricht die italienische Fassung in Art 2 Abs 2 lit i AK von „*zone di rispetto*“, und die französische Fassung von „*zones déclarées non aménageables*“, was jeweils eine andere Konnotation als „Ruhezonen“ aufweist. Auch der Begriff „*zone di rispetto*“ findet sich in Art 11 Abs 3 NP, was in der deutschen Fassung dieser Bestimmung als „Schonzonen“ wiedergegeben wird. Die französische Fassung verwendet dafür hingegen nicht den Begriff der „*zones déclarées non aménageables*“, sondern spricht von „*zones protégées*“. Für die Auslegung der Begriffe erweisen sich diese inkongruenten Übersetzungen als problematisch. Dass dafür das von Galle, Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle (2002) 89 kritisierte „chaotische“ Agieren im Vorfeld der Unterzeichnung der Protokolle verantwortlich ist, kann nicht ausgeschlossen werden.
 - 3 Insofern erscheint die Gegensatzbildung in Art 2 Abs 2 lit i AK etwas undifferenziert.

uneingeschränktes Ziel erwähnt werden. Zum anderen indiziert die Formulierung des Art 2 Abs 2 lit i AK eine Priorisierung ökologischer Zielsetzungen, indem von einer „Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten“ und davon die Rede ist, dass die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Aktivitäten in Einklang zu bringen sind.

II. Vorgaben touristischer Erschließung im Tourismusprotokoll und anderen Durchführungsprotokollen

A) Tourismusprotokoll

1. Die Erwägungsgründe des Tourismusprotokolls

Nähere Bestimmungen über die Vereinbarkeit von ökologischen mit touristischen Zielsetzungen finden sich im Protokoll „Tourismus“ (Tourismusprotokoll, TP)⁴ zur Alpenkonvention. Bereits in den Erwägungsgründen ist von der „Absicht der Vertragsparteien, die wirtschaftlichen Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang zu bringen und eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen“, die Rede, doch wird gleichzeitig dem Tourismus als wichtigem Wirtschaftszweig und öffentlichem, der Aufrechterhaltung einer dauerhaften Besiedelung dienenden Interesse besonderes Augenmerk geschenkt. Dennoch geht aus den Erwägungsgründen einmal mehr hervor, dass gerade eine intakte Natur Voraussetzung des Tourismus ist und eine nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft sowie ein umweltverträglicher Tourismus auch „als wesentliche Grundlage für die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse der ansässigen Bevölkerung“ erforderlich sind. Das „natürliche Erbe“, das aufzuwerten sei, sowie die Landschaften stellten wesentliche Grundlagen für den Tourismus in den Alpen dar. Es müssten die Grenzen der Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme eines jeden Ortes eine besondere Beachtung finden und entsprechend ihren Besonderheiten abgeschätzt werden. Es zeigten sich auch „Entwicklungen zu einem besseren Einklang zwischen Tourismus und Umwelt“, wofür beispielhaft das Interesse der Touristen an einer intakten Landschaft sowie das Bemühen um die Verbesserung der Qualität von Feriengebieten im Sinne des Umweltschutzes angeführt werden.

⁴ Zur Bezeichnung *Galle*, Übereinkommen 88.

Touristische Erschließungen stellen Entwicklungsmaßnahmen dar, die unter Umständen, aber nicht notwendigerweise den in den Erwägungsgründen genannten ökologischen Zielsetzungen entgegengesetzt sind. Sofern eine Vereinbarkeit touristischer mit ökologischen Interessen besteht, laufen touristische Erschließungen daher den Zielsetzungen der Alpenkonvention oder ihren Protokollen nicht zuwider. Auch wenn eine Priorisierung des Naturschutzes unverkennbar ist, gilt gleichzeitig die Überlegung, dass ein nachhaltiger Naturschutz letztlich auch aus wirtschaftlich-touristischen Gründen geboten ist, sollen die Attraktionen der Natur für den Tourismus erhalten bleiben.

2. *Die einzelnen Bestimmungen des Tourismusprotokolls*

Konkrete Vorgaben touristischer Erschließung finden sich insbesondere in Kapitel I „Allgemeine Bestimmungen“ sowie Kapitel II „Spezifische Maßnahmen“ des Tourismusprotokolls.⁵ Nach der in Art 1 TP verankerten Zielsetzung soll mit spezifischen Maßnahmen und Empfehlungen, welche die Interessen der ansässigen Bevölkerung und der Touristen berücksichtigen, im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung durch einen umweltverträglichen Tourismus zu einer nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums beigetragen werden. Zu unterscheiden ist dabei von vornherein zwischen den in Art 6 Abs 4 TP erwähnten Aspekten des intensiven und extensiven Tourismus, die gem Art 6 Abs 3 TP in Gebieten mit starker touristischer Nutzung in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen sollen. Im Hinblick auf den intensiven Tourismus sollen bei fördernden Maßnahmen die Anpassung der bestehenden touristischen Strukturen und Einrichtungen an die ökologischen Erfordernisse sowie die Entwicklung neuer Strukturen in Übereinstimmung mit den Zielen des TP, hinsichtlich des extensiven Tourismus die Erhaltung oder die Entwicklung eines naturnahen und umweltschonenden Tourismusangebots sowie die Aufwertung des natürlichen und kulturellen Erbes der Ferienggebiete berücksichtigt werden. Eine touristische Erschließung kann in beiden Formen des Tourismus erfolgen.

Nicht alle der in Kapitel II aufgelisteten spezifischen Maßnahmen setzen sich unmittelbar mit „touristischer Erschließung“ auseinander; in einigen Fällen betreffen die Maßnahmen andere Fragen (zB die Ferienstaffelung gem Art 18 TP) oder wirken sich nur mittelbar auf die touristische Erschließung aus (zB die Qualitätsförderung gem Art 7 TP

5 Näher dazu Galle, Übereinkommen 89 ff sowie ders, Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention (oJ) 11 ff.

oder allgemeine Bestimmungen hinsichtlich bestimmter Politiken wie gem Art 5 und 6 Abs 2 TP).

Unmittelbar auf die touristische Erschließung wirken sich einige der in Kapitel II erwähnten Maßnahmen aus, deren normativer Konkretisierungsgrad sehr unterschiedlich ist. Unmittelbare und relativ konkrete Maßnahmen ergeben sich etwa aus der Verpflichtung der Vertragsparteien, gem Art 6 Abs 1 TP „möglichst nur landschafts- und umweltschonende Projekte zu fördern“. Gem Art 9 TP achten die Vertragsparteien darauf, dass die touristische Entwicklung auf die umweltspezifischen Besonderheiten sowie die verfügbaren Ressourcen des jeweiligen Ortes oder der jeweiligen Region abgestimmt wird. Im Fall von Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sind diese im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung einer vorherigen Bewertung zu unterziehen und die Ergebnisse dieser Bewertung bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich allerdings, dass Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt nicht unter allen Umständen zu untersagen, sondern dass sie einer Verträglichkeitsprüfung sowie einer Interessenabwägung zu unterziehen sind. Keine absoluten Schranken gelten auch für Aufstiegshilfen (Art 12 TP), Skipisten (Art 14 Z 1 TP), Beschneiungsanlagen (Art 14 Z 2 TP), Sportausübung (Art 15 TP) sowie Absetzen aus Luftfahrzeugen (Art 16 TP). Im Wesentlichen gilt hier nur ein Optimierungsprinzip, die ökologischen Interessen weitestmöglich zu berücksichtigen bzw Eingriffe in die Natur weitestmöglich zu beschränken, was letztlich ebenfalls in ein Abwägungsverfahren mündet.

3. Art 10 TP

Von diesen relativ unbestimmten, häufig zu Abwägung verpflichtenden Bestimmungen hebt sich Art 10 TP ab, wonach sich die Vertragsparteien verpflichten, „gemäß ihren Vorschriften und nach ökologischen Gesichtspunkten Ruhezonen auszuweisen, in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird“.

Diese Bestimmung ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert: Erstens ist ihr Konkretisierungsgrad wesentlich höher als derjenige der meisten „spezifischen Maßnahmen“, die in Kapitel II aufgezählt sind. Sie richtet sich nicht nur darauf, eine bestimmte Politik festzulegen, in der auf ökologische Aspekte Rücksicht genommen wird, sondern sie gibt sehr konkret die Ausweisung von Ruhezonen vor, in denen es überhaupt keine touristische Erschließung geben soll. Zweitens handelt es sich innerhalb der „spezifischen Maßnahmen“ um die einzige Bestimmung des Tourismusprotokolls, die ein absolutes Verbot touris-

tischer Erschließung zur Folge hat, ohne dass die Interessen an einer solchen in einem Abwägungsverfahren ökologischen Interessen gegenüberzustellen wären.⁶ Drittens bezieht sich dieses strenge Verbot auf „Ruhezonen“ – eine Kategorie, die bereits in Art 2 Abs 2 lit i AK (allerdings nur in der deutschen Fassung)⁷ erwähnt wird. Das absolute Verbot gilt also nicht etwa für Zonen mit besonderer Landschaft, Fauna oder Flora, sondern Gebiete, die sich durch das Freisein von störendem Lärm auszeichnen. Wiewohl die Ruhe selbstverständlich auch dem Tierschutz – nicht hingegen dem Landschafts- oder Pflanzenschutz – dienen mag, geht es dabei primär doch um die Erholungsfunktion der Natur für den Menschen; damit wird aber gleichzeitig gerade auch wieder touristischen Interessen gedient, da derartige Ruhezonen aus Sicht vieler Touristen eine besondere Attraktion darstellen. Der Begriff der „Ruhezonen“ findet sich – und zwar sinngemäß in allen Sprachfassungen –⁸ auch in Art 9 Abs 4 lit b RP, wonach die Pläne und/oder Programme für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung auf der am besten geeigneten territorialen Ebene und nach Maßgabe der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten unter anderem die Ausweisung von Schutzzonen beinhalten sollen, sowie in Art 11 Abs 3 NP, dort allerdings mit anderer Schwerpunktsetzung: Demnach fördern die Vertragsparteien die Einrichtung von Schon- und Ruhezonen, die wild lebenden Tier- und Pflanzenarten Vorrang vor anderen Interessen garantieren. Sie wirken darauf hin, in diesen Zonen die für den ungestörten Ablauf von arttypischen ökologischen Vorgängen notwendige Ruhe sicherzustellen, und reduzieren oder verbieten alle Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind.⁹ Diese Bestimmung ist insofern systematisch nicht gelungen, als zunächst von „Schon- und Ruhezonen“ die Rede ist, dann jedoch primär auf das Merkmal der „Ruhe“ abgestellt wird. Inwiefern die „Ruhe“ etwa für den Pflanzenschutz relevant sein soll, ist fraglich, sofern unter „Ruhe“ in einem weiteren Sinn nicht überhaupt ein Freisein von jeglicher Störung der Natur und nicht bloß ein Freisein von Lärm zu verstehen ist.

6 Damit geht die Bestimmung über Art 11 Abs 3 NP hinaus, der lediglich normiert, dass alle Nutzungsformen, die mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen nicht verträglich sind, zu „reduzieren oder [zu] verbieten“ sind.

7 Sowohl die italienische als auch die französische Fassung verwendet in Art 10 TP und Art 11 Abs 3 NP einen Begriff, der übersetzt „Ruhezone“ entspricht, während Art 2 Abs 2 lit i AK in beiden Sprachfassungen jeweils andere Begriffe verwendet; vgl auch schon oben FN 2.

8 Vgl bereits oben FN 2.

9 Insofern haben Art 10 TP und Art 11 NP keinen identischen Inhalt; weniger differenziert *Galle*, Übereinkommen 92 f sowie *ders*, Tourismusprotokoll 12.

Viertens zeigt sich Art 10 TP aber dahingehend relativiert, dass sich die Vertragsparteien lediglich verpflichten, die Ruhezonen „gemäß ihren Vorschriften“ auszuweisen. Zwar soll der Ausweis auch nach „ökologischen Gesichtspunkten“ erfolgen, doch obliegt es letztlich den Vertragsparteien, die konkrete Ausweisung der Ruhezonen nach ihren eigenen Rechtsvorschriften zu gestalten: Dies betrifft beispielsweise die Zahl, Größe und geographische Lage der Ruhezonen. Dagegen lässt die Bestimmung keinen Zweifel darüber offen, dass touristische Erschließungen in Ruhezonen ausgeschlossen sind. Dieses absolute Verbot geht noch über Art 11 Abs 3 NP hinaus, der Verbote in Schon- und Ruhezonen noch von der Verträglichkeit mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen abhängig macht: Aber auch die Erläuterungen anlässlich der Genehmigung des Naturschutzprotokolls gehen in Bezug auf Art 11 Abs 3 NP explizit auf die Frage touristischer Erschließungen ein, wenn es dort heißt, dass Schon- und Ruhezonen „von allen Nutzungsformen baulicher, touristischer, sportlicher und wirtschaftlicher Art, die sich mit den ökologischen Abläufen in diesen Zonen als nicht verträglich erweisen, frei zu halten sind“.¹⁰

Art 11 NP ist aber darüber hinaus auch noch in anderer Hinsicht von Bedeutung für Ruhezonen: Generell verpflichten sich die Vertragsparteien nämlich in Art 11 Abs 1 1. Satz NP, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Ruhezonen im Sinne des Art 10 TP und des Art 11 Abs 3 NP sind einander nicht nur auf Grund des Wortlauts (in allen Sprachfassungen), sondern auf Grund der gebotenen systematisch-teleologischen Auslegung¹¹ gleichzuhalten. Der systematische Zusammenhang zwischen Art 11 Abs 1 und 3 NP sowie die gemeinsame Artikelüberschrift „Schutzgebiete“ lassen darüber hinaus die Annahme zu, dass Schon- und Ruhezonen einen besonderen Typus von Schutzgebiet im Sinne des Art 11 Abs 1 NP darstellen. In weiterer Folge ist dann aber auch Art 11 Abs 1 NP auf Ruhezonen anwendbar.

10 Vgl 284/ME 21. GP, Blg (A2), Pkt 1.2.

11 Vgl Art 31 und 32 Wiener Vertragsrechtskonvention. Alle Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention enthalten im Übrigen eine Berücksichtigungsklausel, dass die Vertragsparteien Ziele des jeweiligen Protokolls auch in ihren anderen Politiken berücksichtigen.

B) Andere Protokolle

Einige tourismusbezogene Bestimmungen finden sich außerhalb des Tourismusprotokolls und des Naturschutzprotokolls auch in anderen Protokollen zur Alpenkonvention. Dies betrifft nicht nur die allgemeine Berücksichtigungsklausel in jedem dieser Protokolle, sondern auch spezifischere Bezugnahmen auf den Tourismus, etwa in der Berücksichtigung der regionalen Wirtschaftsentwicklung in der Raumplanung,¹² in zusätzlichen Erwerbsquellen für die Berglandwirtschaft,¹³ in Auswirkungen touristischer Infrastrukturen auf die alpinen Böden,¹⁴ in der Nutzung des Eisenbahnnetzes für die touristische Erschließung der Alpenregion¹⁵ oder dem Umgang mit touristischen Anlagen unter verkehrsmäßigen Gesichtspunkten¹⁶. Konkrete Bestimmungen zu touristischen Erschließungen finden sich dort jedoch nicht.

Erwähnenswert sind darüber hinaus die Erwägungsgründe des Naturschutzprotokolls, in denen es zunächst heißt, „dass wirtschaftliche Interessen mit den ökologischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden müssen“, während unmittelbar darauffolgend die „Überzeugung“ erwähnt wird, „dass bei der Abwägung zwischen ökologischer Belastbarkeit und wirtschaftlichen Interessen den ökologischen Interessen Vorrang einzuräumen ist, wenn es für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen notwendig ist“. Grundlage für diese Überzeugung ist die ebenfalls in den Erwägungsgründen dieses Protokolls angeführte „Erkenntnis, dass in einigen Gebieten des Alpenraums namentlich durch eine Konzentration von Verkehr, Tourismus, Sport, Siedlung, Entwicklung der Wirtschaft, Intensivierung der Land- und Forstwirtschaft eine Überbelastung von Natur und Landschaft entstanden ist oder entstehen kann“.

12 Art 9 Abs 1 RP.

13 Art 14 Protokoll „Berglandwirtschaft“.

14 Art 14 Protokoll „Bodenschutz“.

15 Art 10 Protokoll „Verkehr“.

16 Art 13 Protokoll „Verkehr“.

III. Anwendbarkeit und Umsetzung des Tourismusprotokolls in Österreich

A) Allgemeines

Das Tourismusprotokoll wurde, anders als die Alpenkonvention,¹⁷ die es ja im Bereich Tourismus durchführen soll, ohne Erfüllungsvorbehalt seitens der Republik Österreich genehmigt.¹⁸ Nach den Erläuterungen hat es „gesetzändernden bzw. Gesetzesergänzenden Charakter [...] und ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Rechtsbereich zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Artikel 50 Abs. 2 B-VG nicht erforderlich ist“,¹⁹ wenngleich es an anderer Stelle²⁰ heißt, dass sich noch Umsetzungserfordernisse hinsichtlich der stärkeren Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei tourismusfördernden Maßnahmen sowie der Förderung der grenzüberschreitenden, räumlichen und zeitlichen Staffelung der touristischen Nachfrage in den Feriengebieten ergäben. Nach herrschender²¹ Rechtsprechung und Lehre könnte allerdings auch ein ohne Erfüllungsvorbehalt genehmigter Gesetzesrangiger völkerrechtlicher Vertrag nicht unmittelbar anwendbar sein, wenn er das Kriterium der hinreichenden Bestimmtheit gem Art 18 Abs 1 B-VG (offenkundig)²² nicht erfüllt, was etwa der Fall sein könnte, wenn der Vertrag explizit an die Gesetzgebung adressiert ist.²³ Ob diese hinreichende Bestimmtheit im Falle des Tourismusprotokolls gegeben ist, kann nicht pauschal bejaht werden, sondern ist vielmehr an Hand der einzelnen Bestimmungen zu prüfen, die, wie dargestellt, einen unterschiedlichen Konkretisierungs-

17 BGBl 1995/477.

18 BGBl III 2002/230.

19 Vgl die Erläuterungen in 284/ME 21. GP, Blg (E2), Pkt 1.1.

20 284/ME 21. GP, Blg (E2), Pkt 1.3.

21 Vgl dazu die Nachweise auf Rechtsprechung und Literatur bei Öhlinger, Art 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2009) Rz 82 ff und 91. Zutreffend zum Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention LVwG Tirol 13.10.2015, LVwG-2015/15/0036-14, wonach das bloße Fehlen eines Erfüllungsvorbehalts keine unmittelbare Anwendbarkeit garantiere. Für die Alpenkonvention stark vereinfachend Cuypers, Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle: Einen alpinen Werkzeugkoffer für die Naturschutzarbeit öffnen, in: Österreichischer Alpenverein (Hg), Die Alpenkonvention – Markierungen für ihre Umsetzung: Fachbeiträge des österreichischen Alpenverein, Serie: Alpine Raumordnung Nr 24 (2004) 14.

22 Dazu Öhlinger, Art 50 B-VG Rz 91 f.

23 Öhlinger, Art 50 B-VG Rz 91.

grad aufweisen.²⁴ Auch Art 24 TP, wonach sich die Vertragsparteien verpflichten, die Durchführung des TP „durch geeignete Maßnahmen im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung sicherzustellen“, ist kein eindeutiger Hinweis zu entnehmen, da zu „Maßnahmen“ sowohl gesetzliche als auch Vollzugsmaßnahmen zählen können.

Im Folgenden soll am Beispiel von Art 10 TP näher untersucht werden, ob diese Bestimmung unmittelbar anwendbar ist und in welchem Verhältnis sie zu § 11 TNSchG²⁵, der den Schutzgebietstypus „Ruhegebiet“ regelt,²⁶ steht.

B) Unmittelbare Anwendbarkeit von Art 10 TP?

Nach den Erläuterungen²⁷ zum dem Nationalrat zur Genehmigung vorgelegten Tourismusprotokoll ist dieses generell unmittelbar anwendbar.²⁸ Die in den Erläuterungen erkannten Umsetzungserforder-

24 Vgl dazu im Detail Teil B: Die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention, in: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg), Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung (2007) 34 (41), wobei nicht näher begründet wird, warum es sich bei Art 10 TP um eine „unmittelbar anwendbar[e]“ Bestimmung handeln soll. In Bezug auf Art 6 Abs 3 TP ließ der VwGH im Erk 2010/04/0086 vom 18.10.2012 etwa offen, ob die Bestimmung „überhaupt unmittelbar anwendbar“ sei, sodass von einer unmittelbaren Anwendbarkeit dieser oder anderer Bestimmungen des Tourismusprotokolls jedenfalls nicht ohne Weiteres ausgegangen werden kann. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Tourismusprotokolls wurde vom VwGH auch in VwSlg 16640 A/2005 nicht dezidiert geprüft, wenn auch nicht verneint; zur Anwendbarkeit von Bestimmungen anderer Protokolle vgl VwSlg 16847 A/2006 sowie jüngst VfGH 15.10.2016, G7/2016.

25 LGBI 2005/26 idF LGBI 2015/87.

26 Die Naturschutzgesetze anderer Bundesländer werden in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt. Anzumerken ist jedoch, dass die Kriterien des Art 10 TP – Ruhe und Fehlen touristischer Erschließungen – in verschiedenen Arten von Schutzgebietstypen und unter unterschiedlichen Bezeichnungen insofern berücksichtigt sind, als auf die Erholungsfunktion der Natur Bezug genommen wird oder etwa zum Schutz von Fauna, Flora oder Landschaft strenge Verbote gelten, die gewissermaßen als „Nebeneffekt“ auch Ruhe bzw ein Freisein von touristischen Erschließungen zur Folge haben (was dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft [Hg], Handbuch Alpenkonvention 41 zufolge allerdings nicht ausreichend ist, um Art 10 TP zu entsprechen). Hier geht es jedoch um die Frage, ob ein explizit als solcher erklärter Ruhegebietstypus Art 10 TP entspricht; zu den wenigen expliziten Verankerungen im Landesrecht vgl Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg), Handbuch Alpenkonvention 41.

27 Vgl 284/ME 21. GP, Blg (E2), Pkt 1.3.

28 Nicht näher eingegangen wird hier auf die Rechtsnatur des Tourismusprotokolls als „gemischtes“ Abkommen und daraus erfließende unionsrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Nach hL (vgl zB Schroeder, Grundkurs Europarecht⁴ [2015] 381 ff [382 f]; Streinz, Europarecht¹⁰ [2016] 189, 499) gilt der unionsrechtliche Teil kraft Unionsrechts unmittelbar in der Unionsrechtsordnung, der EuGH sieht sich allerdings für die Auslegung auch des mitgliedstaatlichen Teils eines „gemischten“ Abkommens zuständig an (vgl EuGH 16.6.1998, C-53/96, *Hermès*).

nisse betreffen nicht ausdrücklich Ruhezonen bzw wird hinsichtlich des Art 10 TP darauf verwiesen, dass „rechtliche Regelungen betreffend [...] die bereits im Rahmen des Naturschutzrechts vorgesehene Ausweisung von Ruhezonen [...] in die nationale Gesetzgebung eingeflossen“²⁹ sind. Eine Frage ist allerdings, ob die – in diesem Fall gem Art 15 Abs 1 B-VG zuständige – Landesgesetzgebung bereits vor Genehmigung des Tourismusprotokolls einschlägige Regelungen getroffen hat; eine andere Frage, ob die Bestimmung des Art 10 TP (iVm Art 11 NP) unmittelbar anwendbar ist.³⁰

Auf letztere Frage wird in den Erläuterungen nicht näher eingegangen. Wenn man sich allerdings gerade die bestehenden naturschutzgesetzlichen Bestimmungen der Länder über Schutzgebiete vor Augen hält, in denen diese Gebiete typischerweise nicht konkret ausgewiesen, sondern lediglich Verordnungsermächtigungen geschaffen werden, unter welchen Voraussetzungen Ruhegebiete ausgewiesen werden können, scheint der Unterschied zu Art 10 TP hinsichtlich des Konkretisierungsgrades nicht mehr allzu groß zu sein. Tatsächlich ist die Vorgabe, nach ökologischen Gesichtspunkten Ruhezonen auszuweisen, in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird, auch im Vergleich zu anderen Bestimmungen des Tourismusprotokolls relativ konkret, wenngleich die Bestimmtheit in Bezug auf andere Tatbestandsmerkmale, beispielsweise die Spezifizierung der ökologischen Gesichtspunkte (Fauna, Flora, Landschaftsschutz, Erholungsfunktion für den Menschen), allfällige Bewilligungspflichten oder Verbote, die über die touristische Erschließung hinausreichen, hinter derjenigen der Naturschutzgesetze der Bundesländer zurücksteht.

Wie bereits erwähnt, scheint vor allem die Wortfolge „gemäß ihren Vorschriften“ zu indizieren, dass Art 10 TP der erforderlichen Bestimmtheit und daraus resultierenden unmittelbaren Anwendbarkeit entbehrt. Die Vertragsparteien verpflichten sich gem Art 10 TP ja, die Ruhezonen gemäß ihren Vorschriften und nach ökologischen Gesichtspunkten auszuweisen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um diejenigen Vorschriften, welche die Ruhezonen tatsächlich ausweisen, sondern um Vorschriften (arg „gemäß“), die den Maßstab dafür bilden, diese Ausweisung vorzunehmen. Art 10 TP verlangt unmittelbar nur

29 Vgl die Erläuterungen in 284/ME 21. GP, Blg (E2), Pkt 1.3.

30 Unklar auch *Galle*, Übereinkommen 98, der von einem „ohnehin nicht sehr verbindlichen“ Protokoll, aber auch davon spricht, dass die dort enthaltenen Verpflichtungen von Österreich „bereits im Rahmen der legislatischen Schritte und Maßnahmen berücksichtigt“ wurden.

die Ausweisung von Ruhezonen.³¹ Mittelbar ist freilich auch der dort erwähnte „Vorschriftengeber“ Normadressat des Art 10 TP, da die Ausweisung „gemäß“ nationalen Vorschriften erfolgen soll, sodass die Ausweisung eine nationale generelle Norm erfordert.³² Der nationale Normsetzer wird also mittelbar dazu verpflichtet, eine Rechtslage zu schaffen, die es Organen gestattet, Ausweisungen vorzunehmen. Allerdings wird nicht zwingend festgelegt, dass diese Vorschriften inhaltliche Kriterien für die Ausweisung von Ruhezonen enthalten müssten, vielmehr könnte es sich auch nur um Vorschriften handeln, welche das Verfahren und die Zuständigkeit für die Ausweisung von Ruhezonen festlegen.

Unterzieht man Art 10 TP insoweit einem differenzierten Verständnis der Bestimmtheit und daraus erfließenden unmittelbaren Anwendbarkeit, so erscheint zwar die normative Aussage bestimmt genug (und damit unmittelbar anwendbar), dass Ruhezonen, in denen auf touristische Erschließungen verzichtet wird, nach ökologischen Gesichtspunkten auszuweisen sind. Die Frage aber, wo und wie viele Ruhezonen unter welchen weiteren inhaltlichen, verfahrens- und zuständigkeitsrechtlichen Voraussetzungen festgelegt werden, lässt die Bestimmung offen und verweist diesbezüglich auf nationales Recht.

In Art 11 Abs 1 und 3 NP ist nicht explizit von Vorschriften die Rede, die auf nationaler Ebene zu erlassen wären. Die Vertragsparteien sollen demnach die Einrichtung von Ruhezonen fördern, darauf hinwirken, die notwendige Ruhe sicherzustellen, und alle unverträglichen Nutzungsformen reduzieren oder verbieten. Implizit verlangt dies freilich eine generelle Norm, die entsprechende Einrichtungen, Verbote und Beschränkungen vorsieht. Differenziert fällt die Beurteilung von Art 11 Abs 1 NP aus, wonach sich die Vertragsparteien verpflichten, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Insoweit auf „bestehende“³³

31 *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* (Hg), Handbuch Alpenkonvention 41 zufolge ist – ohne nähere Begründung – „grundsätzlich entweder von der Notwendigkeit der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Ausweisung entsprechender Ruhezonen in den Landesgesetzen oder nach Möglichkeiten von ihrer Ausweisung auf Grundlage der staatsvertraglichen Verpflichtung auszugehen“. Diese Wahlmöglichkeit nimmt allerdings keine Rücksicht auf die Frage, ob die staatsvertragliche Verpflichtung hinreichend bestimmt ist, überhaupt unmittelbar angewendet zu werden.

32 Theoretisch könnte allerdings auch eine Ausweisung per Gesetz darunterfallen, die gemäß verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgenommen wird.

33 Auch die Bestimmung, dass nach Möglichkeit neue Schutzgebiete ausgewiesen werden sollen, knüpft daran an, dass es bereits ausgewiesene Schutzgebiete gibt (arg „neue“).

Schutzgebiete abgestellt wird, setzt dies bereits getroffene nationale Ausweisungen voraus, deren Erhaltungspflicht als unmittelbar anwendbare Regelung angesehen werden kann. Ob jedoch die Verpflichtung zur Erweiterung bzw. Neuausweisung angesichts der unbestimmten Begriffe „wo erforderlich“ und „nach Möglichkeit“ den für ein österreichisches Gesetz gem Art 18 Abs 1 B-VG geforderten Bestimmtheitsgrad hat, ist fraglich; im Lichte einer systematisch-teleologischen Interpretation sind die Begriffe wohl auslegbar. Selbst im Falle des Nichtvorliegens einer unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Bestimmungen sind diese aber jedenfalls für die Interpretation nationaler Bestimmungen heranzuziehen, die im Zweifelsfall völkerrechtskonform³⁴ ausgelegt werden müssen.³⁵

C) § 11 TNSchG

§ 11 Abs 1 TNSchG ermächtigt die Tiroler Landesregierung, außerhalb geschlossener Ortschaften gelegene Gebiete, die für die Erholung in der freien Natur dadurch besonders geeignet sind, dass sie sich wegen des Fehlens von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr durch weitgehende Ruhe auszeichnen, durch Verordnung zu Ruhegebieten zu erklären, wenn die Erhaltung dieser Gebiete für die Erholung von besonderer Bedeutung ist oder voraussichtlich sein wird. Während § 11 Abs 2 TNSchG eine taxative Liste von – insbesondere lärmzeugenden – Maßnahmen, die in Ruhegebieten jedenfalls verboten sind, enthält, umfasst § 11 Abs 3 TNSchG eine taxative Liste von Maßnahmen, hinsichtlich derer in Ruhegebietsverordnungen Bewilligungspflichten für das gesamte oder Teile des Ruhegebiets zu verhängen sind, soweit dies zur Erhaltung des Ruhegebiets erforderlich ist; daran knüpft das qualifizierte Bewilligungsverfahren gem § 29 Abs 2 lit b TNSchG.

§ 11 Abs 1 TNSchG hebt den auch in § 1 Abs 1 lit b als Ziel des Naturschutzgesetzes angeführten Erholungswert des Ruhegebiets und damit dessen anthropozentrischen³⁶ Charakter hervor. Wie sowohl aus der Alpenkonvention als auch aus dem Tourismusprotokoll her-

34 Vgl zur völkerrechtskonformen Auslegung allgemein *Camper*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 237 ff.

35 *Öhlinger*, Art 50 B-VG Rz 87. Zur bloßen Heranziehung der Protokolle im Zuge eines Interessenabwägungsverfahrens vgl BVwG 26.8.2014, W104 2000178-1.

36 *Weber*, Naturschutzrecht, in: Rath-Kathrein/Weber (Hg), Besonderes Verwaltungsrecht⁹ (2016) 57 (59).

vorgeht, steht der Wert der Natur für den Menschen aber weder ihrem Wert für andere Lebewesen noch auch zwingend der Möglichkeit entgegen, diesen Wert wirtschaftlich nutzbar zu machen. Ruhegebiete im Sinne des § 11 Abs 1 TNSchG haben daher eine Doppelfunktion, einerseits durch die Ruhe der Erholung des Menschen als sozialem Gut und daraus resultierendem wirtschaftlichen Faktor, andererseits den übrigen ökologischen Zielsetzungen des § 1 Abs 1 TNSchG zu dienen. Selbstverständlich ist ein Gebiet, das für die „Erholung in der freien Natur dadurch besonders geeignet [ist], dass es sich wegen des Fehlens von lärmregenden Betrieben, von Seilbahnen für die Personenbeförderung sowie von Straßen mit öffentlichem Verkehr durch weitgehende Ruhe auszeichnet“, etwa auch ein wertvolles Refugium für Tiere. Von Bedeutung ist dabei der Begriff „freie Natur“, der auch den Aspekt einer unberührten Natur in sich trägt, was noch dadurch unterstrichen wird, dass alle typischen „Berührungen“ der Natur, wie etwa der Bau von Straßen und Betrieben, verboten oder, im Falle geringerer Intensität, zumindest bewilligungspflichtig sind. Dieser Gedanke kommt schon aus den Erläuternden Bemerkungen zum Tiroler Naturschutzgesetz, LGBl 1975/15, hervor, wo es heißt: „Es ist vordringlich geworden, der weitgehenden und vielfach planlosen Erschließung der Gebirgslandschaft durch Straßen und mechanische Aufstiegshilfen rechtzeitig dadurch entgegenzuwirken, daß Gebiete gesichert werden, die keine über das Bestehen von Wanderwegen und alpinen Unterkünften hinausgehende technische Erschließung aufweisen. Diesen durch Naturbelassenheit und Ruhe ausgezeichneten Gebieten wird in Zukunft große Bedeutung für die Erholung in der freien, nicht durch die Technik verfremdeten Natur zukommen“.³⁷

Zweifellos handelt es sich bei Ruhegebieten gem § 11 TNSchG daher um Schutzgebiete, die den in Art 10 TP normierten „Ruhezonen“ nicht nur begrifflich, sondern auch von ihrer inhaltlichen Zielsetzung her angenähert sind. Fraglich könnte sein, ob das absolute Verbot der touristischen Erschließung in Ruhezonen gem Art 10 TP durch die in § 11 Abs 2 TNSchG angeführte Verbotsliste vollständig erfasst wird. Die dort angeführten Maßnahmen erwähnen nämlich nicht explizit die „touristische Erschließung“, wohl aber Maßnahmen, die damit typischerweise zusammenhängen, wie die Errichtung lärmregender Betriebe, der Neubau von Straßen mit öffentlichem Kraftfahrzeugverkehr, die Errichtung von Seilbahnen für die Personenbeförderung, sowie, jeweils mit Ausnahmetatbeständen, jede erhebliche Lärmentwicklung sowie die Durchführung von Außenlandungen und Außenab-

37 Beilage 4 Sten Ber 27. Tagung 28.11.1974, VII. Periode, 17 f.

flügen mit motorbetriebenen Luftfahrzeugen. Die in § 11 Abs 2 TNSchG verbotenen Maßnahmen können völkerrechtskonform als wesentliche Konkretisierungen der „touristischen Erschließung“ angesehen werden, weil eine touristische Erschließung in den Alpen vor allem mit dem Neubau von Straßen mit öffentlichem Kraftfahrzeugverkehr, Seilbahnen, lärmregenden Betrieben oder einer sonstigen erheblichen Lärmentwicklung, und sei es nur bei der Errichtung entsprechender Anlagen, einhergehen wird.

Ein Unterschied ergibt sich allerdings dahingehend, dass § 11 Abs 1 TNSchG die Landesregierung nur ermächtigt, Ruhegebietsverordnungen zu erlassen, während Art 10 TP eine Verpflichtung zur Ausweisung von Ruhezeiten verankert. Allerdings bezieht sich Art 10 TP, wie erwähnt, nur mittelbar auf den Gesetzgeber, da die Ausweisung „gemäß“ den nationalen Vorschriften vorzunehmen ist. Unmittelbar adressiert die Verpflichtung die konkret Ruhezeiten ausweisenden Organe, denen einerseits aufgetragen wird, nationale Vorschriften bei der Ausweisung zu berücksichtigen, andererseits ökologische Gesichtspunkte zu befolgen. Insofern kann eine nationale Vorschrift, die lediglich eine Ermächtigung zur Ausweisung von Ruhegebieten enthält, durchaus völkerrechtskonform interpretiert werden: Von der Ermächtigung muss im Sinne des Konventionssystems Gebrauch gemacht werden; in welcher Zahl und welchem Umfang Ausweisungen zu erfolgen haben, wird dabei jedoch nicht determiniert. Dass Ausweisungen Beschränkungen unterworfen sind, ergibt sich schon aus dem in systematisch-teleologischer Auslegung relevanten Art 11 Abs 1 NP, wonach die Ausweisung neuer Schutzgebiete nur „nach Möglichkeit“ zu erfolgen hat; umgekehrt sind bestehende Schutzgebiete zu erhalten. Die Verpflichtung zur Ausweisung muss also nicht notwendigerweise auf Ebene des nationalen Gesetzes verankert werden, sondern es obliegt dem ausweisenden Organ, gegebenenfalls von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch zu machen. Der nationale Normsetzer ist jedenfalls verpflichtet, einen Rechtsrahmen zu schaffen, in dem die Ausweisung erfolgen kann.

Darüber hinaus sind (zumindest bestimmte, aber nicht nur) touristische Erschließungen auch in anderen Schutzgebieten³⁸ nach dem Tiroler Naturschutzgesetz, über das unmittelbare Telos einer Ruhezone hinaus, verboten oder zumindest bewilligungspflichtig. Richtig ist allerdings, dass Ruhe ein immanenter Effekt ökologischer Schutzgebiete ist, weil diese typischerweise dem Zweck einer unberührten Natur sowie der Erhaltung der Artenvielfalt dienen. Wenn in diesen

38 Vgl §§ 9 bis 14, 21 und 22 TNSchG.

Gebieten – teilweise auch im gesamten Landesgebiet –³⁹ Maßnahmen verboten oder bewilligungspflichtig sind, die unter anderem Lärm erzeugen, dient das jeweilige Verbot oder die Bewilligungspflicht mittelbar auch Ruhezwecken. Umgekehrt sind im Tiroler Naturschutzgesetz touristische Erschließungen unter Umständen eben nicht nur deshalb verboten, weil sie die Ruhe als „Selbstzweck“, sondern weil sie Pflanzen, Tiere oder Landschaften beeinträchtigen könnten.

IV. Touristische Erschließung, Regionalismus und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

A) *Dezentralisation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Tourismusprotokoll*

Die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten der Alpenkonvention geht nicht nur ausdrücklich aus der Alpenkonvention⁴⁰ selbst, sondern auch aus dem Tourismusprotokoll hervor. Bereits in den Erwägungsgründen des Tourismusprotokolls zeigen sich die Vertragsparteien überzeugt, dass „bestimmte Probleme nur grenzübergreifend gelöst werden können und gemeinsame Maßnahmen der Alpenstaaten erforderlich machen“. Art 2 TP widmet sich explizit der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften des Alpenraums, deren Hindernisse beseitigt werden sollen und die – „auf der geeigneten territorialen Ebene“ – die Lösung gemeinsamer Probleme fördern soll (Art 2 Abs 1 TP). Gem Art 2 Abs 2 TP unterstützen die Vertragsparteien eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Institutionen und achten auf eine Aufwertung grenzübergreifender Räume durch die Koordination umweltverträglicher Tourismus- und Freizeittätigkeiten.

Art 2 Abs 3 TP, wonach den Gebietskörperschaften dann, wenn sie Maßnahmen nicht durchführen können, weil sie in nationaler oder internationaler Zuständigkeit liegen, die Möglichkeit einzuräumen ist, die Interessen der Bevölkerung wirksam zu vertreten, wäre aus systematischen Gründen allerdings besser in Art 4 TP untergebracht worden: Diese Bestimmung regelt in Abs 2 die Beteiligung der Gebietskörperschaften insofern, als jede Vertragspartei im Rahmen der

39 Vgl § 5 TNSchG.

40 Vgl insbesondere Art 4 und 5 AK.

geltenden staatlichen Ordnung die für die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den unmittelbar betroffenen Institutionen und Gebietskörperschaften am besten geeignete Ebene bestimmt, um eine gemeinsame Verantwortung zu fördern, wobei insbesondere der Vollzug der Tourismuspolitiken und der sich daraus ergebenden Maßnahmen erwähnt werden. Gem Art 4 Abs 2 TP werden die unmittelbar betroffenen Gebietskörperschaften in den verschiedenen Stadien der Vorbereitung und Umsetzung dieser Politiken und Maßnahmen unter Wahrung ihrer Zuständigkeit im Rahmen der geltenden staatlichen Ordnung beteiligt.

Aus all diesen Bestimmungen ergibt sich eine deutliche Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei den meisten Vertragsparteien der Alpenkonvention um sowohl regional als auch kommunal gegliederte Staaten handelt und es häufig diese dezentralen Ebenen sind, die für Anliegen des Tourismusprotokolls Zuständigkeit haben und/oder in besonderem Maße betroffen sind. Art 2 Abs 3 und Art 4 TP verweisen dabei einerseits auf die jeweilige – durch das Tourismusprotokoll nicht veränderte –⁴¹ staatliche Kompetenzverteilung, nach der dezentrale Gebietskörperschaften zuständig sein können, die im Tourismusprotokoll normierten Maßnahmen durchzuführen. Andererseits nimmt Art 2 Abs 3 TP Rücksicht darauf, dass die Zuständigkeit gerade nicht bei diesen Gebietskörperschaften liegt, dass sie in diesem Fall aber trotzdem die Möglichkeit einer Beteiligung haben sollen, die Interessen der Bevölkerung wirksam zu vertreten. Darüber hinaus geht es auch darum, dass die dezentralen Gebietskörperschaften verschiedener Vertragsstaaten die Möglichkeit erhalten sollen, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Letzteres setzt klarerweise voraus, dass diese Gebietskörperschaften überhaupt im Rahmen der nationalen Verfassung die Zuständigkeit in den vom Tourismusprotokoll geregelten Bereichen haben und darüber hinaus berechtigt sind, mit Gebietskörperschaften benachbarter Staaten zusammenzuarbeiten.

B) Naturschutz – eine Kompetenz der Regionen

Was das Verbot touristischer Erschließungen in Ruhezonen, das primär das Naturschutzrecht berührt, anbelangt, so zeigt sich im Rechts-

41 Galle, Übereinkommen 90.

vergleich, dass gerade der Naturschutz⁴² typischerweise eine ausschließliche oder geteilte regionale Kompetenz ist. Für Österreich lässt sich dies bejahen, da Naturschutz als Residualkompetenz gem Art 15 Abs 1 B-VG in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fällt.⁴³ Aber auch in den nichtösterreichischen Nachbarregionen Tirols – Südtirol, Graubünden⁴⁴ und Bayern – liegt die Naturschutzkompetenz im Wesentlichen bei den Regionen: Was die Vollziehung anbelangt, so ist diese in allen Fällen auf der Ebene des Bundeslandes⁴⁵ bzw der Autonomen Provinz⁴⁶ angesiedelt. Im Bereich der Gesetzgebung stellt Naturschutz eine konkurrierende oder an gewisse zentralstaatliche Vorbehalte geknüpfte Kompetenz der Regionen dar:

Art 74 Abs 1 Z 29 GG weist dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege zu, wobei den Ländern gem Art 72 Abs 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis in diesem Bereich zukommt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Sollte der Bund Gebrauch von dieser Zuständigkeit gemacht haben, gestattet Art 72 Abs 3 GG den Ländern im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (allerdings ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), durch Gesetz von einem derartigen Gesetz des Bundes abweichende Regelungen zu treffen; auf dieser Grundlage sind derzeit sowohl ein Bundesnaturschutzgesetz⁴⁷ als auch – für Bayern – ein Bayerisches Naturschutzgesetz⁴⁸ in Kraft.

Was die Autonome Provinz Bozen Südtirol anbelangt, so gründet sich deren Gesetzgebungskompetenz für Landschaftsschutz auf Art 8 Z 6 sowie die Kompetenz für Pflanzen- und Tierschutzparke auf Art 8 Z 16 des Sonderstatuts für Trentino-Südtirol; auf dieser Grundlage

42 Was im Einzelnen unter „Naturschutz“ verstanden wird bzw ob gegebenenfalls andere Begriffe für dessen Bezeichnung herangezogen werden, divergiert von Staat zu Staat. Darüber hinaus könnten Verbote touristischer Erschließung klarerweise auch in anderen Gesetzen, etwa in der Tourismusgesetzgebung, verankert werden.

43 Zur Abgrenzung gegenüber „naturschutzaffinen“ Bundeskompetenzen näher Bußjäger, Die Naturschutzkompetenzen der Länder (1995).

44 Da die Schweiz das Tourismusprotokoll nicht ratifiziert hat, sei hier nur die für die vorliegende Fragestellung relevante Kompetenzverteilung in Art 78 Schweizerische Bundesverfassung erwähnt.

45 Vgl Art 15 Abs 1 B-VG sowie Art 30 und 83 GG.

46 Vgl Art 16 Sonderstatut für Trentino-Südtirol.

47 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) BGBl I S 2542.

48 Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) GVBl S 82.

wurde das Südtiroler Naturschutzgesetz⁴⁹ erlassen. Zu beachten sind allerdings dabei die sich aus Art 4 des Sonderstatuts ergebenden Schranken, nämlich die Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik, die Achtung der internationalen Verpflichtungen und der nationalen Interessen – in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist – sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik.

Was schließlich die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anbelangt, stehen dafür mehrere Instrumente offen: Zum einen sind dies durch nationales Verfassungsrecht gewährleistete Instrumente: Art 16 B-VG, wonach die österreichischen Länder eine beschränkte Kompetenz haben, innerhalb ihrer Zuständigkeit – daher etwa auch im Bereich des Naturschutzes – völkerrechtliche Verträge mit den Nachbarstaaten Österreichs oder deren Regionen abzuschließen, ist ein Beispiel dafür. Zum anderen könnten die Regionen sich völker- oder unionsrechtlich gewährleisteter Instrumente, wie des EVTZ⁵⁰ oder der Verbünde für euroregionale Zusammenarbeit⁵¹, bedienen, auch wenn sie dabei Beschränkungen, etwa in Bezug auf die grenzüberschreitende Ausübung hoheitlicher Befugnisse, ausgesetzt sind.

V. Schlussbemerkung

Bestimmungen zur touristischen Erschließung im Konventionssystem der Alpenkonvention finden sich hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, im Tourismusprotokoll; ihre Auslegung wird durch den jeweils wechselnden Konkretisierungsgrad⁵² sowie teilweise inkon-

49 Landesgesetz vom 12. Mai 2010, Nr 6 – Naturschutz und andere Bestimmungen, ABIReg Trentino-Südtirol Nr 21/I-II vom 25. Mai 2010.

50 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 vom 5.7.2006 über den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ), AB L 210 v 31.7.2006, idGF; vgl auch *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk* (Hg), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (2011); *Bußjäger* (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum: die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem* (2013).

51 Protokoll Nr 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend Verbünde für euroregionale Zusammenarbeit.

52 *Galle*, Übereinkommen 96 bezeichnet das Tourismusprotokoll im Vergleich zu allen anderen Durchführungsprotokollen zur Alpenkonvention als das „sowohl in seiner Ausformulierung als auch in seiner Verbindlichkeit [...] mit Abstand schwächste“.

gruente Sprachfassungen nicht erleichtert. Ein illustrativer Beispielfall ist Art 10 TP, wonach Ruhezonen auszuweisen sind, in denen die touristische Erschließung verboten wird – eine Bestimmung, der durch das Tiroler Naturschutzgesetz auch entsprochen wird. Insoweit die Vertragsparteien verpflichtet sind, diese Bestimmungen umzusetzen, betrifft dies im Kontext Tirols und seiner Nachbarregionen ausschließlich oder überwiegend die regionale Ebene, da Zuständigkeiten im Bereich des Naturschutzes und Tourismus mehrheitlich in die Zuständigkeit der österreichischen bzw deutschen Länder, der schweizerischen Kantone sowie der Autonomen Provinz Südtirol fallen. Daraus ergibt sich ein besonderes Potential für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen diesen Regionen auch im Bereich touristischer Erschließungen.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* (Hg), *Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung*, oO (2007)
- Bußjäger Peter*, *Die Naturschutzkompetenzen der Länder*, Wien (1995)
- Bußjäger* (Hg), *Multi-Level-Governance im Alpenraum: die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem*, Wien (2013)
- Bußjäger Peter/Gamper Anna/Happacher Esther/Woelk Jens* (Hg), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino*, Wien (2011)
- Cuypers Stefan*, *Die Alpenkonvention und ihre Durchführungsprotokolle: Einen alpinen Werkzeugkoffer für die Naturschutzarbeit öffnen*, in: *Österreichischer Alpenverein* (Hg), *Die Alpenkonvention – Markierungen für ihre Umsetzung: Fachbeiträge des österreichischen Alpenverein*, Serie: *Alpine Raumordnung* Nr 24, Innsbruck (2004) 14
- Galle Ewald*, *Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention*, oO (oJ)
- Galle Ewald*, *Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und seine Protokolle*, Berlin (2002)
- Gamper Anna*, *Regeln der Verfassungsinterpretation*, Wien (2012)
- Janssen Gerold* (Hg), *Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit*, Berlin (2006)
- Norer Roland*, *Die Alpenkonvention: Völkerrechtliches Vertragswerk für den Alpenraum*, Wien (2002)
- Öhlinger Theodor*, Art 50 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Wien (2009)
- Schroeder Werner*, *Grundkurs Europarecht*⁴, München (2015)
- Streinz Rudolf*, *Europarecht*¹⁰, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg (2016)
- Weber Karl*, *Naturschutzrecht*, in: *Rath-Kathrein/Weber* (Hg), *Besonderes Verwaltungsrecht*⁹, Innsbruck (2016) 57.

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino in der Kooperation im Tourismus

I. Einleitung: Was kann ein EVTZ?¹

Mit der sogenannten EVTZ-Verordnung² hat die Europäische Union einen neuen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschaffen. Der EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) bildet eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die staatsgrenzenüberschreitender Natur ist. Die EVTZ-VO ist der gordische Hieb, der die zentralstaatlichen Verfassungsordnungen samt dem „methodologischen Nationalismus“ auf dem sie beruhen,³ aushebelt. Sie schiebt das alte Regieren mit der Dominanz der Zentralregierung in den Außenbeziehungen, wie sie noch Art 16 B-VG so augenfällig zum Ausdruck bringt, zur Seite.

Der EVTZ kann öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Er dient gemäß Art 7 Abs 2 EVTZ-VO der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union sowie der Überwindung von Hindernissen auf dem Binnenmarkt. Der EVTZ nimmt nur solche Aufgaben wahr, die in den Zuständigkeitsbereich jedes Mitglieds fallen, es sei denn, der Mitgliedstaat oder das Drittland genehmigt die Teilnahme eines seinem Recht unterliegenden Mitglieds ausdrücklich.

In erster Linie können die Aufgaben des EVTZ gemäß Art 7 Abs 3 EVTZ-VO die Umsetzung von Kooperationsprogrammen oder Teilen davon bzw die Umsetzung von Projekten umfassen, die durch die

1 Dieser Abschnitt folgt Bußjäger, Multi-Level-Governance als Gegenstand und Herausforderung des Öffentlichen Rechts, ZÖR 2016, 307 ff.

2 Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in der Fassung der Verordnung (EU) Nr 1302/2013.

3 Vgl zu diesem Begriff Beck/Grande, Das kosmopolitische Europa (2004) 34. Darunter ist eine methodische Herangehensweise zu verstehen, die Europäisierung ausschließlich aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten betrachtet, ohne die europäische Ebene und subnationale Ebenen als eigenständigen Akteur einzubeziehen.

Union über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und/oder den Kohäsionsfonds unterstützt werden.

Eine wichtige Schranke zieht allerdings Art 7 Abs 4 EVTZ-VO, da die dem EVTZ von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben nicht die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung des allgemeinen Interesses des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder die Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik, betreffen.⁴ Seit der Novellierung der EVTZ-VO im Jahre 2013 kann allerdings die Versammlung des EVTZ unter Einhaltung des geltenden Unions- und nationalen Rechts die Bedingungen für die Verwendung einer von einem EVTZ verwalteten Infrastruktur oder die Bedingungen, zu denen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbracht werden, bestimmen, einschließlich der von den Nutzern zu zahlenden Tarife und Gebühren. Damit wird typischerweise auf Leistungen der Daseinsvorsorge abgestellt, wie etwa Benützungsgebühren für Straßen, Schwimmbäder oder ähnliche Infrastrukturen.

Der EVTZ ist zur Setzung von Akten befugt, die sich in der österreichischen Rechtsterminologie der sogenannten schlichthoheitlichen Verwaltung zuordnen lassen.⁵

Noch zu wenig ins Blickfeld ist die Tatsache gerückt, dass ein EVTZ auch ein taugliches Instrument für Gemeindekooperationen über die Staatsgrenzen hinweg darstellen kann.⁶ Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit es möglich ist, das Modell des EVTZ für Kooperationen in der Europaregion im Bereich des Tourismus fruchtbar zu machen.

4 Zur alten Rechtslage noch *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk* (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) (2011) 47 (53); *Bußjäger*, Rechtsprobleme um den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in: *Rosner/Bußjäger* (Hg), FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 525 (533); *Bußjäger/Fink*, Die Möglichkeiten des EVTZ zur Mitwirkung an der Lösung gemeinsamer Verkehrsfragen in der Europaregion, in: *Gamper/Ranacher* (Hg), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs (2012) 191 (193).

5 Vgl *Bußjäger/Fink*, Möglichkeiten 193.

6 Vgl etwa *Simon*, Der EVTZ als Instrument der Gemeindekooperation, RFG 2012, 67 ff.

II. Kooperationen im hoheitlichen Bereich

A) Allgemeines

Wie dargestellt, darf der EVTZ nur solche Aufgaben wahrnehmen, die in den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Mitglieds fallen. Die gemeinsamen Zuständigkeiten bilden somit den kleinsten gemeinsamen Nenner möglicher Aufgabenübertragungen auf den EVTZ. Dies ist nicht nur, aber besonders bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zu bedenken, die nach der „rule of law“ an entsprechende gesetzliche Rechtsgrundlagen gebunden sind.

Zu beachten ist, dass der „Tourismus“ nur teilweise in die Zuständigkeit der jeweiligen Regionsteile fällt und teilweise vom Bund bzw. dem Zentralstaat vorgegeben wird. In Österreich betrifft dies insbesondere die Steuergesetzgebung sowie das Gewerberecht.⁷

Was etwa die Bildung gemeinsamer Tourismusverbände betrifft, so würden derartige Möglichkeiten bestehen, wobei aber, abgesehen von der aus den Konkurrenzsituationen resultierenden schwierigen Realisierbarkeit, hoheitliche Maßnahmen nach dem unter I. Dargestellten allenfalls im Bereich der Vorschreibung von Beiträgen in Betracht kämen.

B) Alpine Schutzzonen

Der EVTZ kann kraft seiner Zuständigkeiten keine Rechtsakte setzen, die sich auf dem Gebiet der klassischen Verwaltungspolizei bewegen, wie dies etwa bei der Festlegung eines Schutzgebietes der Fall wäre. Zwar würde die Erlassung solcher Regelungen in die Naturschutzkompetenzen der österreichischen Länder⁸ und jene Südtirols und Trentinos fallen.⁹ Allerdings würde die Festlegung solcher Regelungen die Kompetenzen des EVTZ überschreiten.

7 Für Österreich: Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG hinsichtlich Gewerberecht. Die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus § 3 F-VG. In Italien ist das Steuersystem gemäß Art 117 lit e der Verfassung Sache des Zentralstaates.

8 Generalklausel des Art 15 B-VG; dazu näher *Bußjäger*, Die Naturschutzkompetenzen der Länder (1995).

9 Gemäß Art 8 des Autonomiestatuts fällt der „Landschaftsschutz“ (Z 6) und „Almwirtschaft sowie Pflanzen und Tierschutzparke“ (Z 16) in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Provinzen Südtirol und Trentino (vgl *Riz/Happacher*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts⁴ [2013] 328 ff, siehe aber auch 285 f hinsichtlich der Zuständigkeit des Zentralstaates).

Es spricht jedoch nichts dagegen, dass im Wege des EVTZ Rechtsakte vorbereitet werden, die im Anschluss von den zuständigen Behörden der Europaregion vorgenommen werden. Wenn man nicht den kostspieligen Aufbau von Parallelverwaltungen in Kauf nehmen will, können sich die Tätigkeiten des EVTZ auch in diesen Fällen nur auf Fragen der Koordination und Kooperation beziehen. Die Grundlagen-erhebung wird zweckmäßigerweise von den Organen der jeweiligen Kooperationspartner vorgenommen werden.

C) Erschließungen

Eng mit der Frage nach alpinen Schutzzonen hängt zusammen, dass auch in Sachen weiterer Erschließungen ein koordiniertes Vorgehen im Wege des EVTZ möglich ist. Die Europaregion könnte abstimmen, welche zusätzlichen touristischen Aufstiegshilfen und Pistenflächen noch verträglich sind. Die Autonomie der Regionsteile wird dadurch aber nicht eingeschränkt und darf es auch nicht werden: Letztlich sind es die zuständigen Entscheidungsträger in den Regionsteilen, welche die entsprechenden Festlegungen treffen. Immerhin: Die Zuständigkeit für den Schutz der alpinen Landschaft liegt nach den Darlegungen unter B) in allen Fällen auf der Ebene des Landes Tirol und der Provinzen Südtirol und Trentino.

Dass solchen Kooperationen handfeste politische Interessen auf allen Seiten entgegenstehen mögen, ist unbestritten. Hier geht es aber um die Skizzierung der Potentiale zur Realisierung, nicht zur Verhinderung.

III. Kooperationen als Privatrechtsträger

A) Allgemeines

Breiter als im hoheitlichen Bereich sind die Chancen des EVTZ, im privatrechtlichen Bereich zu agieren und selbst Aufgaben zu übernehmen. Verwaltungsorganisatorisch ist es allerdings zweckmäßiger, Kooperationen im Bereich des Privatrechts nicht auf der Ebene des EVTZ selbst vorzunehmen, sondern mit Hilfe von gemeinsamen Einrichtungen, die jeweils spezialisiert bestimmte Aufgaben erfüllen.

Für den EVTZ verbleibt die Möglichkeit, den Impulsgeber für derartige Kooperationen zu bilden und als Plattform für den Austausch zu fungieren.

Nachfolgend werden einige Beispiele für mögliche Aktivitäten der Europaregion vorgestellt, die aus den Vorschlägen der vom Europäischen Forum Alpbach ins Leben gerufenen „Euregio-Labs“ der Jahre 2014 bis 2016 schöpfen. Die Euregio-Labs veröffentlichten in den im Rahmen des Forums Alpbach präsentierten Thesenpapieren Vorschläge zur inhaltlichen Weiterentwicklung der Europaregion auch hinsichtlich verschiedener touristischer Impulse.

Euregio-Lab 2014: Unter Pkt III. 4. „Vorschläge für die strategische Positionierung der Europaregion“ wird formuliert:¹⁰

„4. Europaregion als Tourismusland:

- *Erarbeitung gemeinsamer Strategien für die Grenzen der weiteren Erschließung des Alpenraumes mit Beherbergungsbetrieben und touristischer Infrastruktur;*
- *langfristige Strategien für die touristische Entwicklung unter Berücksichtigung möglicher Gefahrenpotenziale;*
- *gemeinsame Strategien für die Entwicklung des Tourismus in Gebirgstälern, in denen es kaum wirtschaftliche Alternativen zum Tourismus und zur Land- und Forstwirtschaft gibt;*
- *gemeinsame Marketingstrategien für das touristische Angebot in der Europaregion.“*

Unter II. 2. des Thesenpapiers des Jahres 2015¹¹ wurde formuliert:

- *„Maßnahmen zur Entwicklung von Modellen des sanften Tourismus:*
 - + *Touristische Angebote für die alternde Gesellschaft;*
 - + *Soziale Landwirtschaft als touristische Spezialisierung insbesondere in peripheren Gebieten.“*

In I. 1. des Thesenpapiers des Euregio-Labs 2016 wird unter dem Generalthema „Innovation und Fortschritt in der Europaregion“ zum

10 <alpbach.org/wp-content/uploads/2013/08/TYR14_EuregioLab_Thesenpapier_DE.pdf> (abgerufen am 14.2.2017). Das Thesenpapier ist betitelt mit „Fortschritt in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“.

11 <alpbach.org/wp-content/uploads/2013/08/Europaregion-Integration-statt-Ausgrenzung-Alpbach-Tiroltag-2015.pdf> (abgerufen am 14.2.2017). Das Euregio-Lab stand unter dem Motto: „Neue Heimat Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino – Integration statt Ausgrenzung“.

Bereich der Wirtschaftsentwicklung als einer von fünf zentralen Handlungsfeldern formuliert:¹²

- *„Förderung des Tourismus und seiner Anpassung an klimatische Veränderungen; insbesondere auch durch grenzüberschreitende Kooperationen“.*

Die gewählten Auszüge aus den Thesepapieren unterstreichen die Bedeutung einer abgestimmten, koordinierten Vorgangsweise zwischen den Regionsteilen.

B) Was kann der EVTZ in strategischer Hinsicht bieten?

Ein Teil der Vorschläge des Euregio-Labs bezieht sich auf die Entwicklung von Strategien der Zusammenarbeit im Tourismus. Nachdem die Landeshauptleute der Regionsteile das Leitungsorgan des EVTZ bilden, wäre die Chance, dass die Entwicklung solcher Strategien von einem entsprechenden politischen Rückhalt getragen ist, groß.

Die Entwicklung der Strategien könnte in rechtlicher Hinsicht dem EVTZ übertragen werden. Der EVTZ selbst könnte solche Strategien auch beschließen, solange sie rechtlich unverbindlich bleiben und nicht etwa den Rechtscharakter von Verordnungen oder gar Gesetzen haben.

Realpolitisch ist indessen nicht zu erwarten, dass die Regierungen der Regionsteile strategische Kompetenzen an den EVTZ auslagern. Der EVTZ wird daher realistischerweise „nur“ Impulsgeber und Ideenbringer sein können, also die Erarbeitung gemeinsamer Strategien anregen und sie mit dem entsprechenden politischen Commitment unterlegen können, sie aber nicht selbst entwickeln. Zur Entwicklung der entsprechenden Strategien werden die zuständigen Regierungsstellen der Euregio zusammenarbeiten müssen, die Funktion des EVTZ besteht darin, Schaltstelle zu sein.

12 <europaregion.info/downloads/EuregioLab-Innovation-in-der-Europaregion-Alpbach-2016-final.pdf> (abgerufen am 14.2.2017). Das Euregio-Lab trat unter dem Titel „Wirtschaftlicher Erfolg durch die Stärkung von Innovationsketten in der Europa-region“ auf.

IV. Schlussbemerkungen

Im Jahre 2007 erschien im renommierten Springer Verlag ein Buch über „Die Identität Tirols in Europa.“¹³ Sein Autor, der emeritierte bekannte Staatsrechtslehrer *Pernthaler* setzte sich darin in sehr umfassender Weise mit der Region Nordtirol – Südtirol – Trentino auseinander. Er stellte schon in seinem Vorwort fest, dass gegenüber der Dynamik der eigenen Identität der Landesteile die integrierenden Elemente immer mehr zurücktreten würden. Auch das Projekt einer rechtlichen Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einer Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino trage bisher wenig zur Integration der Landesteile bei.

Der Autor stellte in seinem Werk sein Konzept einer „Europäischen Regionalgemeinschaft Tirol“ vor.¹⁴ Demnach sollte die Europäische Regionalgemeinschaft Tirol aus Nordtirol (einschließlich Osttirol) und Südtirol bestehen. Mit dem Trentino würde eine „enge regionalpolitische Zusammenarbeit“ vorgeschlagen,¹⁵ also eine Art „privilegierte Partnerschaft“, aber eben nur dies: Die Landeseinheit Tirols würde von Nordtirol und Südtirol gebildet.¹⁶

Pernthaler bezweckte mit seinem Konzept eine fortschreitende Integration Tirols und Südtirols einzuleiten, die durch Kooperation herzustellen wäre. Landeseinheit würde demnach durch gleichgerichtete, aufeinander abgestimmte Kompetenzwahrnehmung erzeugt. „Im Endausbau der Europäischen Regionalgemeinschaft müssten alle autonomen Angelegenheiten und Vollzugsbereiche des nationalen und europäischen Rechts daraufhin überprüft werden, ob sie nicht besser und effizienter auf ‚interregionaler Ebene‘ geführt werden könnten. Es sollte also rechtlich eine dynamische Zielformel der ‚Gemeinschaftszuständigkeiten‘ verankert werden.“¹⁷

Das Instrument zur Zielerreichung sollte eine Art konföderalistisches Vorgehen der beiden Landesteile im Wege gemeinsamer Regierungskonferenzen, gemeinsamer Landtage und dergleichen sein.¹⁸

13 *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007).

14 *Pernthaler*, Identität 186 ff.

15 *Pernthaler*, Identität 187.

16 So auch *Pernthaler*, Die Zukunft der Tiroler Identität in Europa, in: Laimer (Hg), Euregio – quo vadis? (2006) 105.

17 *Pernthaler*, Identität 192.

18 *Pernthaler*, Identität 193.

Mit dem EVTZ wurde nun im Grunde der rechtliche Unterbau dieser Regionalgemeinschaft geschaffen, freilich unter Einbeziehung des Trentino, was die Kooperation komplexer macht, weil ein weiterer Partner dabei ist und auch die Sprachenfrage virulenter wird, aber der Kooperation die größeren Perspektiven eröffnet.

Dennoch fällt das Resümee gerade im hier untersuchten Bereich zurückhaltend aus: Die rechtlichen Möglichkeiten des EVTZ, die Kooperation im Tourismus voranzutreiben, sind, wenngleich eingeschränkt, vorhanden. Es bedarf jedoch noch der Überwindung politischer Hürden in den Regionsteilen.

Neben der Furcht der Politik vor Verlust an Einfluss gilt es aber aus verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht zu beachten, dass der Aufbau von Parallelstrukturen zu den Landesverwaltungen problematisch ist. Der EVTZ kann insbesondere im privatwirtschaftlichen Bereich sowie in der sogenannten schlichten Hoheitsverwaltung tätig werden. Dieser Befund deckt sich mit Aussagen, die an anderer Stelle zu den Möglichkeiten des EVTZ getroffen wurden.¹⁹ Er deckt sich auch mit Feststellungen, die in der Wissenschaft ganz allgemein zu den Potenzialen der Europaregion getroffen wurden.²⁰

Dies bedeutet, dass bis auf Weiteres der EVTZ eher als Impulsgeber und Koordinationsstelle, denn als die Entscheidungen vorbereitendes Organ fungieren wird.

19 Vgl. *Bußjäger/Fink*, Möglichkeiten 195 f.

20 *Pernthaler*, Identität.

Literaturverzeichnis

- Beck Ulrich/Grande Edgar*, Das kosmopolitische Europa, Frankfurt (2004)
- Bußjäger Peter*, Die Naturschutzkompetenzen der österreichischen Länder, Wien (1995)
- Bußjäger Peter*, Rechtsprobleme um den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit, in: Rosner/Bußjäger (Hg), FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien (2011) 525
- Bußjäger Peter*, Multi-Level-Governance als Gegenstand und Herausforderung des öffentlichen Rechts, ZÖR 2016, 307
- Bußjäger Peter/Fink Matthias*, Die Möglichkeiten des EVTZ zur Mitwirkung an der Lösung gemeinsamer Verkehrsfragen in der Europa-region, in: Gamper/Ranacher (Hg), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs, Wien (2012) 191
- Obwexer Walter*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit, Wien (2011) 47
- Pernthaler Peter*, Die Zukunft der Tiroler Identität in Europa, in: Laimer (Hg), EUREGIO – quo vadis?, Wien – Graz (2006) 105
- Pernthaler Peter*, Die Identität Tirols in Europa, Wien (2007)
- Riz Roland/Happacher Esther*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrecht⁴, Innsbruck (2013)
- Simon Christian*, Der EVTZ als Instrument der Gemeindekooperation, RFG 2012, 67

Nachhaltigkeit und Grenzüberschreitung

Nachhaltigkeit im Tourismus im Alpenraum zwischen Schutzgebiet und Disneyland

Seit den 1980er Jahren gibt es im gesamten Alpenbogen eine intensive Diskussion über einen der – zumindest in der öffentlichen Auseinandersetzung – dominierenden Wirtschaftszweige in den Alpen. Die forcierte touristische Erschließung der Alpen hatte schon früh Widerstand bei den AlpenbewohnerInnen geweckt, die ihre sehr öffentlichkeitswirksame Ausformung in der Fernsehserie „Piefke-Saga“ von Felix Mitterer fand. In diesen vier Sendungen wurde sowohl das Verhalten der TouristikerInnen als auch jenes der TouristInnen kritisch-humoristisch dargestellt. Der Traum der GroßstädterInnen von der Idylle in den Bergen und die Fremdenverkehrsverantwortlichen aus den alpinen Regionen, die mit dem Widerspruch zwischen Moderne und der verkitschten Alpenkulisse leben mussten, gaben genug Stoff für ironische Aufarbeitung, was allerdings in Deutschland und in Österreich für Irritation und politische Kontroverse sorgte.

Während in der Pionierzeit des Tourismus in den sechziger Jahren noch ein einfaches Zimmer mit Dusche am Gang und Familienanschluss die Bedürfnisse der – meist deutschen – Touristen erfüllte, begann sich wenig später die Spirale von steigenden Komfortwünschen der Gäste und von immer stärkeren Eingriffen in die alpine Landschaft zu drehen. Aus den armen, aber gastfreundlichen Berglern, die Haus und Familienleben mit den Touristen teilten, wurden mit der Zeit geschäftstüchtige UnternehmerInnen, die manchmal auch ohne Rücksicht auf die alpinen Lebensgrundlagen die Illusion vom naturverbundenen Leben im Einklang mit überkommenen Traditionen verkauften. Die Alpen – wo die Welt noch in Ordnung war – wurden als Komplementärraum zu den städtischen Agglomerationen vermarktet. Inszenierte Almabtriebe und Melkkurse konnten aber bald nicht mehr die Realitäten der dichtbesiedelten Haupttäler der Alpen mit Verkehrsbelastung und Abwanderung aus der Landwirtschaft überdecken.

Nach der heftigen Konfrontation zwischen den Erschließungswünschen der Tourismusindustrie und ihren KritikerInnen entwickelte sich mit der Zeit eine fruchtbare Diskussion über einen möglichen Ausgleich im Sinne eines Tourismus, der die Eigenheiten der alpinen Landschaft und ihrer BewohnerInnen nicht länger ignorierte, sondern

in konkreten Projekten versuchte, neue Wege eines Tourismus mit Augenmaß zu gehen. Die mittlerweile intensivierte internationale Debatte über das Prinzip der Nachhaltigkeit befruchtete diese Entwicklung ebenso wie die Klima-Debatte und das zunehmende Unbehagen der Einheimischen mit einer Fortschreibung der alten Entwicklungen.

I. Das Prinzip der Nachhaltigkeit

Eigentlich müsste ja jeder Tourismus nachhaltig sein, wenn vermieden werden soll, dass er seine eigenen Grundlagen zerstört. Nach der Definition des Brundtland-Berichtes wird Nachhaltigkeit so definiert:

„Nachhaltig ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“¹

Für das Handlungsfeld Tourismus hat das Deutsche Forum Umwelt und Entwicklung folgende Definition vorgeschlagen:

„Nachhaltiger Tourismus muss soziale, kulturelle, ökologische und wirtschaftliche Verträglichkeitskriterien erfüllen. Nachhaltiger Tourismus ist langfristig, in Bezug auf heutige wie zukünftige Generationen, ethisch und sozial gerecht und kulturell angepasst, ökologisch tragfähig sowie wirtschaftlich sinnvoll und ergiebig.“²

Die UN-Welttourismusorganisation definiert nachhaltigen Tourismus als

„Tourismus, der die aktuellen und zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen, die Bedürfnisse der Gäste, der Industrie, der Umwelt und der Gastgemeinden voll berücksichtigt“³.

Im allgemeinen Diskurs wird nachhaltiger Tourismus im Gegensatz zum so genannten Massentourismus definiert und entwickelt. Das Bild, das man früher damit verbunden hat, war wohl jenes vom „Teuto-

1 Brundtland-Bericht (1987), abrufbar im Lexikon der Nachhaltigkeit <nachhaltigkeit.info>.

2 Abrufbar in „was ist „Nachhaltiger Tourismus?“ <nfi.at>.

3 Zitiert in: Nachhaltiger Tourismus in den Alpen, Alpenzustandsbericht, Alpenkonvention, Alpensignale – Sonderserie 4, Hg Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2013) 14.

nengrill“ – in den sechziger und siebziger Jahren an der nördlichen Adria. Heute kann man allerdings ähnlich extreme Hotspots des Tourismus auch in den Alpen finden, vor allem in den Winter-sportregionen. In diesen Schwerpunktgebieten kann man leider heute schon negative Auswirkungen der Massennutzung verzeichnen: Tourismus als Monokultur wird von der ansässigen Bevölkerung keineswegs ausschließlich positiv gesehen, die Eingriffe in die Naturlandschaft zeigen ihre ersten Folgen, was oft sogar von den Touristen kritisiert wird. Es existiert allerdings keine valide Abgrenzung zwischen Massentourismus und nachhaltigeren Formen der touristischen Nutzung. Eine relevante Maßzahl scheint jene von Gästen pro Einwohner zu sein, da sie auch abbildet, wie stark Tourismus einen bestimmten Ort dominiert. Dabei zeigt sich, dass es vor allem in den hochalpinen Lagen eine extrem hohe Tourismusintensität gibt⁴.

II. Die Europäische Union und der Tourismus

Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) hat die Europäische Union eine im Primärrecht verankerte Zuständigkeit, über Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung von Initiativen der Mitgliedstaaten, deren Kooperation und über die Schaffung von Rahmenbedingungen im Tourismus zu entscheiden. Es soll „die Schaffung eines günstigen Umfelds anregen, damit sich Unternehmen in diesem Sektor entwickeln können; die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren unterstützen“⁵. In diesem Rechtsakt wurde schon auf die „Förderung der Bemühungen um einen nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus (...)“⁶ hingewiesen. Als mögliche Maßnahmen werden unter anderem aufgezählt:

- Indikatoren entwickeln (Ziel war die Schaffung eines europäischen Gütesiegels für nachhaltige Reiseziele. Diese Initiative wurde vom Parlament unterstützt. Sie musste aber im Jahr 2014 von der Kommission auf Druck des Rates zurückgezogen werden.)⁷

4 Ebenda 67 ff.

5 Neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus, <EUR-Lex, Access to the European Union Law>.

6 Ebenda.

7 Derzeit gibt es etwa 50 verschiedene nationale und internationale Siegel mit unterschiedlichen Kriterien laut dem Label Guide 2016 der European Wilderness Society <wilderness-society.org>.

- Sensibilisierungskampagnen, die auch die Anreise und den Kontakt zu den „Bereisten“ beinhalten,
- Klimawandel als Risiko und mögliche Alternativen für den Tourismus erforschen.⁸

Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die Union schon seit 2001 Nachhaltigkeit als übergreifendes Prinzip für ihre Politiken und Strategien festgelegt hat. Dies gilt natürlich auch für alle Tourismus-Initiativen. Dabei wird laut einer Studie aus dem Jahr 2015 Klimawandel, Wasser- und Energieverbrauch, Land- und Landschaftsverbrauch, Luftqualität, Biodiversität, Abfall und Ernährung und Gesundheit als das relevante Set von Faktoren in Sachen Umwelt definiert⁹.

In der Folge wurde im Auftrag der Kommission ein europäisches Reiseportal für Urlaubsdestinationen nach diesen Kriterien entwickelt. Es bietet leider recht wenige konkrete Informationen und bewirbt zum Beispiel unter dem Suchbegriff „Sustainable Tourism“ die „Little Known Destinations“ – mit einem Bild von Motorradfahrern an einem Bergsee¹⁰. Insgesamt finden sich äußerst wenige Hinweise auf Nachhaltigkeit, es wird auch auf den Begriff nicht eingegangen. Das müsste vorerst kein Nachteil sein, wenn der Inhalt stimmte.

Auf der Seite der Europäischen Umweltagentur¹¹ findet sich ein Link zu einem „Destinet.Sustainable Tourism Information Portal“¹², das regelmäßig ergänzt wird. Unter der Länderkennung von Österreich wird auf die Alpine Pearls, MOBILALP oder Klimaaktiv ebenso hingewiesen wie auf das österreichische Umweltzeichen. In einer Publikation zum Klimawandel in den Alpen wird auf die Bedeutung der Alpen als Wasser-Reservoir und dessen Bedrohung durch den Klimawandel hingewiesen¹³ und auch darauf dass die Alpen ein sich relativ rasch wandelndes Ökosystem unter Stress darstellen. Angesichts der Wachstumsprognosen im globalen Tourismus hätte damit jegliche Maßnahme, die den Klimawandel bremst, ein besonderes Gewicht.

Das Europäische Parlament hat sich in etlichen Entschlüssen mit nachhaltigem Tourismus auseinandergesetzt. Für den Finanzrahmen

8 Neuer politischer Rahmen für den Europäischen Tourismus, <EUR-Lex>.

9 European Parliament, Directorate General für Internal Policies, Transport and Tourism: Research for TRAN Committee – From Responsible Best Practices to Sustainable Tourism Development, Study, European Union 2015, 9.

10 <visit.europe.com>.

11 <eea.europa.eu>.

12 <destinet.eu>.

13 Alps – The impact of climate change in Europe today, European Environment Agency auf <eea.europa.eu>.

2014 – 2020 hatte das Parlament ein spezifisches Programm für den Tourismus gefordert, was allerdings von der Kommission nicht berücksichtigt wurde. Im Oktober 2015 hat das Parlament seine Forderung erneuert und gleichzeitig die Vorlage einer neuen Kommunikation der Kommission verlangt, die auf die neuen Herausforderungen im Tourismus reagiert, wie etwa die Digitalisierung der Vertriebskanäle, die Sharing Economy, das veränderte Verbraucherverhalten und die Qualifizierung der Arbeitskräfte.

Die Europäische Union hält eine Vielfalt von Fördermöglichkeiten für konkrete Tourismus-Projekte bereit¹⁴, die man allerdings im Einzelnen überprüfen müsste, inwieweit sie wirklich positive Effekte im Bereich der Nachhaltigkeit haben. Es werden auch übergreifende Forschungsprojekte gefördert, wie etwa das Projekt „mountain.TRIP“, das zum Ziel hat, Interessensvertretern und anderen Interessierten aufbereitete Informationen zugänglich zu machen. In diesem Projekt wurden ca 70 Forschungsprojekte geprüft und aufgearbeitet, die sich mit nachhaltiger Entwicklung in Berggebieten beschäftigt haben, unter anderem mit Projekten nachhaltigen Tourismus¹⁵. Solche Überblicksarbeiten sind mit Sicherheit ein interessanter Ansatz, der PraktikerInnen Anregungen und Erfahrungen zur Verfügung stellt.

Insgesamt muss allerdings festgestellt werden, dass seit dem Vertrag von Lissabon keine wesentlichen Verstärkungen der Aktivitäten der Union in diesem Bereich festzustellen sind. Einige Vorhaben – wie etwa ein europaweites Qualitätssiegel – sind am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert obwohl sie von Kommission und Parlament gutgeheißen worden waren. Trotzdem wäre es auf jeden Fall sinnvoll, zumindest eine Orientierungshilfe für TouristInnen zu bieten, die sich in der Unmenge von unterschiedlichen Nachhaltigkeitssiegeln von sehr unterschiedlicher Qualität nicht mehr zurechtfinden können. Das wird durchaus reflektiert – in einer Studie im Auftrag des Europäischen Parlamentes wird selbstkritisch festgestellt, dass es zwar Europäische Förderungen für verstreute Projekte im nachhaltigen Tourismus gibt, dass diese aber keine kohärente und integrierte nachhaltige Tourismuspolitik bedeuten.¹⁶

14 Zum Beispiel die von EU COSME kofinanzierten Projekte, nachzulesen auf europamontana.org/en/news-sustainable-tourism.

15 enrd.ec.europa.eu/networks-and-networking/research-initiatives/mountain-trip_de.

16 European Parliament, Directorate General für Internal Policies, Transport and Tourism: Research for TRAN Committee – From Responsible Best Practices to Sustainable Tourism Development, Study, European Union 2015, 45.

Auch wenn die Kompetenzen für tourismusrelevante Themen zum größten Teil in nationaler oder regionaler Kompetenz liegen, ist der Einfluss der europäischen Gesetzgebung besonders in den Feldern Konsumentenschutz, Binnenmarkt, Verkehr oder aber Naturschutz (Umweltverträglichkeitsprüfung für touristische Projekte) nicht zu unterschätzen. Außerdem muss auch im Auge behalten werden, dass der Wettbewerb im Rahmen der freien Marktwirtschaft auch in eine negative Wechselwirkung mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit treten kann, wenn er in erster Linie über Masse und Preis stattfindet.

Wie grundsätzlich Unionsrecht in Tourismusfragen eingreifen kann, zeigt folgendes Beispiel: Schon seit mehr als 10 Jahren gibt es eine Kontroverse zwischen den Europäischen Institutionen über die so genannten verbilligten Einheimischentarife bei Schiliften. Grundsätzlich muss nämlich für alle BürgerInnen der Union der gleiche Preis für die gleiche Dienstleistung gelten. Hier wirkt also eines der Grundprinzipien der Union direkt auf die Preisgestaltung für Lifttarife ein und dies wurde auch in verschiedenen Verfahren vor dem EuGH und in einem Mahnschreiben der Union so festgehalten. Die Befürworter von ermäßigten Tarifen von Einheimischen wenden ein, dass schließlich Ortsansässige mit ihren Steuern die Infrastruktur mitfinanzieren und die Belastungen aus dem Tourismus zu tragen haben. Außerdem treibt sie die Sorge an, dass sich durch zu teure Liftkarten für Einheimische zunehmend mehr Jugendliche vom Schisport abwenden und so die kontinuierliche Grundauslastung der Schilifte nicht mehr gegeben sei. Es wurden zwar in den alpinen Schigebieten mehrere Neuregelungen gefunden und ausprobiert, aber eine endgültige Lösung dieses Dilemmas steht nach wie vor aus.

III. Der globale Wettbewerb

Generell befinden sich die Alpen natürlich in einem harten Wettbewerb mit Fernreisen und mit den klassischen europäischen Urlaubsdestinationen. Nach Ergebnissen der jährlichen Befragungen von Urlauberinnen ist ein wichtiges Kriterium für die Wahl der Urlaubsdestination das Wetter – ein nicht beeinflussbarer Faktor. Nach wie vor sucht zB der deutsche Reisemarkt bevorzugt nach Zielen am Mittelmeer – auch wenn etliche Urlaubsregionen aus Sicherheitsgründen an Attraktivität verloren haben. So ist der Tourismus in Nordafrika (Tunesien, Ägypten) seit dem Arabischen Frühling stark eingebrochen – und Sicherheit ein starkes Argument geworden. Dies könnte bei Anhalten der Bedrohungslage den Urlaub in den Alpen wieder attraktiver

machen, da die Alpenregion samt und sonders als sicher gilt. Die zunehmende Ängstlichkeit in unseren Gesellschaften trägt auch dazu bei, dass Fernreisen tendenziell an Attraktivität verlieren. Bei jungen Reisenden gibt es allerdings auch einen Trend zu Städtereisen. Dies sind meist Kurzreisen, die aufgrund der niedrigen Flugpreise auch für weniger wohlhabende Bevölkerungsgruppen erschwinglich sind.

IV. Der Istzustand: Die Alpen zwischen Schutzgebiet und Disneyland

Die alpine Zone hat in den letzten Jahrzehnten einen rasanten Weg von einer Agrar- zu einer Freizeitgesellschaft zurückgelegt. Schon Ende der siebziger Jahre wurde dieser Wandel beschrieben, der sich seither enorm beschleunigt hat. War der Tourismus der Pionierzeit gekennzeichnet durch den Sehnsuchtsort Hochalpen, ist er mittlerweile stark in den früher agrarisch genutzten Raum expandiert. Es entstanden schon damals „neue Lebensformen, wie der Fremdenverkehrsbauer und der Zweitwohnungsbauer“¹⁷. Das hatte natürlich – und hat bis heute – enorme Auswirkungen auf die Sozialstruktur der alpinen Gemeinden. Einerseits konnte in vielen Regionen die Tendenz zur Abwanderung der jungen Bevölkerung gebremst werden, weil der Tourismus Erwerbschancen bot, andererseits wurde dadurch die extensive landwirtschaftliche Nutzung im Alpenraum stark zurückgedrängt. Zwar gibt es viele Bauern, die einen Nebenerwerb im Tourismus finden, es bleibt aber trotzdem fraglich, ob es gelingt, die alpine Kulturlandschaft mit einer sinkenden Anzahl von aktiven Bauern zu pflegen. Abgeltungsmodalitäten für den Erhalt der Landschaft und die Offenhaltung von Flächen gibt es in fast allen alpinen Regionen, jedoch stellt sich langfristig die Frage der Finanzierbarkeit derselben. Dabei ist es gerade für alle Projekte nachhaltigen Wirtschaftens in den Alpen unverzichtbar, dass diese Art der „Landschaftspflege durch Bewirtschaftung“ erhalten bleibt.

A) Welches Wachstum für den alpinen Tourismus?

Auf dem ersten Blick scheint (in Österreich) im Tourismus wirtschaftlich alles in Ordnung zu sein. Die Übernachtungszahlen sind seit

¹⁷ Elisabeth Lichtenberger, Die Sukzession von der Agrar- zur Freizeitgesellschaft in den Hochgebirgen Europas, in: Innsbrucker Geographische Studien 5 (Festschrift für Prof. A. Leidlmair) 401-436, 8 Fig Innsbruck (1979) 3 des Beitrags.

2000 um 19% gestiegen¹⁸, wobei auffällt, dass vor allem die Nächtigungen einerseits in hochqualitativen Hotels oder in Ferienwohnungen und andererseits jene in Jugendherbergen die höchsten Steigerungsraten aufweisen.

Für den gesamten Alpenbogen sind Statistiken erstens rar und zweitens oft nicht vergleichbar, da zB Ferienwohnungen oder Zweitwohnungen unterschiedlich erfasst und bewertet werden. Außerdem ist festzuhalten, dass sich starke regionale Unterschiede feststellen lassen. Der Löwenanteil der Aufenthalte findet in touristischen Hochburgen statt. So befinden sich nach einer Statistik aus 2011 fast 50% aller Gästebetten in 5% der Gemeinden im Alpenraum¹⁹.

Es ist leider nach wie vor der Fall, dass die wichtigsten Maßzahlen für Erfolge im Tourismus noch immer die Nächtigungszahlen sind. Der wesentlich aussagekräftigere Richtwert wäre natürlich die Wertschöpfung pro Einheit unter Einrechnung von externen Kosten, die der Tourismus verursacht. Auch die Zahl der Ankünfte und die Verweildauer sind relevante Faktoren für die Beurteilung von Erfolgen. Gerade im Sinne einer ganzheitlichen Abbildung von Kosten und Nutzen des Tourismus im Alpenraum und von umfassenderen Prognosen wäre es zweckdienlich diese einseitige Orientierung an einer rein quantitativen Messung zugunsten komplexerer Modelle aufzugeben.

Wenn Nachhaltigkeitskriterien eine Rolle spielen sollen, müssen die Motive der Gäste bei der Wahl der Urlaubsdestination genauer analysiert werden. Darüber gibt es eine Unzahl von Statistiken, die für die EuropäerInnen unter den Top 3 das Klima, das verfügbare Budget und die Sicherheit ausweisen. Die Qualität der touristischen Infrastruktur vor Ort nimmt den 6. Platz ein. In einer Befragung deutscher TouristInnen rangiert am ersten Platz das Preis-Leistungs-Verhältnis, dann die „schöne Natur“ und als drittes die Gastfreundschaft²⁰.

B) Das Problem der Betriebsnachfolge

Der Tourismus im Alpenraum weist einen sehr großen Anteil an Familienbetrieben auf bei denen in den nächsten Jahren die alters-

18 Österreich-Werbung, Tourismus in Zahlen; <austriatourism.com>.

19 Zitiert in Nachhaltiger Tourismus in den Alpen, Alpenzustandsbericht, Alpenkonvention, Alpensignale – Sonderserie 4, 27, Hg Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2013).

20 Dazu im Detail: <de.statista.com>, unter: Wahl der Urlaubsregion: wesentliche Faktoren der Europäer 2016.

bedingte Betriebsübergabe ansteht. Dies bedeutet einerseits eine Chance – die Nachfolger haben sehr oft Tourismusfachschulen besucht und sind deshalb unter Umständen offener für neue Ideen der Nachhaltigkeit als es die Gründergeneration war.

Andererseits ist Tourismus in kleineren Strukturen sehr oft mit hohen Belastungen für die Gastgeberfamilien verbunden und die Nachfolger-Generation ist manchmal aufgrund ihrer Kindheitserfahrungen eher motiviert für andere Berufe als für die Übernahme des elterlichen Betriebs. Damit stehen solche Betriebe entweder vor dem Aus oder vor der Umwandlung in eine andere Gesellschaftsform oder aber vor dem Verkauf an eine Hotelkette. Ein simpler Verkauf ist oft wegen der hohen Schulden- oder Hypothekarlast auf dem Unternehmen nicht einfach²¹ und oft besteht auch ein gewisser Investitionsstau, weil die Gründergeneration sich nicht sicher sein konnte, ob eines der Kinder den Betrieb übernehmen wird und deswegen notwendige Modernisierungen unterlassen hat.

Durch diese Übergabeproblematik kommt es in manchen Regionen mit einer starken Dominanz von Familienunternehmen zu einer Marktberreinigung, die bei manchen TouristikerInnen Beifall findet, weil sie den Preisdruck durch das Betten-Überangebot mindert. Andererseits aber fallen damit oft Betriebe aus dem Markt, die dem Ideal der Nachhaltigkeit sehr nahe kommen. Jedenfalls ist durch das Aufhören der Gründergeneration der Nachkriegszeit ein Strukturwandel im Alpentourismus im Gange. Ob diese Entwicklung zu mehr Projekten im nachhaltigen Tourismus führt hängt davon ab, ob es gelingt die potentiellen BetriebsnachfolgerInnen mit den Chancen der Nachhaltigkeitsstrategie vertraut zu machen. Hier liegt auch eine große Verantwortung für Tourismusschulen und -colleges.

C) Zweitwohnsitze

In den besonders attraktiven Zonen des Alpenraums ist der Trend zum Zweitwohnsitz besonders auffällig und hat besonders in der Schweiz zu starken Kontroversen geführt. Dort können nach einer Volksabstimmung²² zur Begrenzung der Ferienwohnungen in Gemeinden maximal 20% Zweitwohnsitze ausgewiesen werden. Zudem müssen

21 Details zur Problematik sind zu finden in: Betriebsnachfolge im Tourismus, Ratgeber, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005).

22 Volksinitiative „Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen“, angenommen im März 2012.

Eigentümer in den betroffenen Gemeinden eine Abgabe leisten oder die Wohnung vermieten. Dies betrifft vor allem Urlaubswohnungen, aber die Abgrenzung ist natürlich sehr schwierig.

So ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte muss nicht nur in der Schweiz schwerwiegende Gründe haben. Diese liegen – wie auch in anderen Bergregionen – vor allem in der enormen Verteuerung des Wohnraums in attraktiven Urlaubsorten, was dazu führt, dass die ansässige Bevölkerung fast keine Chancen mehr auf dem Wohnungsmarkt findet. Auch in Tirol ist diese Problematik in einigen Orten offensichtlich; so kommen auf 100 Hauptwohnsitze im Bezirk Kitzbühel 36 Zweitwohnsitze²³.

Neben dieser sehr wichtigen sozialen Komponente sind auch Umwelt-Erwägungen in der Beurteilung der Nachhaltigkeit von Zweitwohnsitzen relevant. Die Siedlungsfläche ist in Berggebieten sehr knapp, und auf diesen Flächen müssen neben der Befriedigung des Siedlungsbedarfs die Landwirtschaft, das Gewerbe, die Industrie und der Verkehr Platz finden. Zweitwohnsitze, die oft nur wenige Wochen oder Tage im Jahr genutzt werden beschränken diesen Platz zusätzlich und widersprechen einer sparsamen Nutzung der knappen Ressource Boden im Alpenraum. Dazu kommen mannigfaltige Probleme für die Gemeinden. Die Infrastruktur für Wasser, Abwasser und Müllentsorgung muss vorgehalten werden und ist unregelmäßig ausgelastet, und die Erschließungskosten sind im Bergland üblicherweise wesentlich höher als im Flachland. Dazu kommt der negative Effekt, wenn in einem Dorf die meiste Zeit des Jahres viele Häuser nicht genutzt und geschlossen sind.

Viele Regionen haben versucht, dem schnellen Wachstum der Anzahl von Urlaubswohnsitzen Grenzen zu setzen, stießen dabei aber sowohl auf praktische als auch auf rechtliche Probleme. Durch die Zunahme der Arbeitsmobilität haben auch die Zweitwohnsitze aus Gründen der Arbeit zugenommen und der Nachweis eines reinen Urlaubsquartiers ist nicht leicht zu erbringen²⁴. Die Restriktionen im Grundverkehrsrecht zB in Salzburg oder Tirol stehen tendenziell im Widerspruch zur Niederlassungs- und Kapitalfreiheit der Europäischen Union. Eine Einschränkung von Erwerb und Nutzung von Immobilien

23 Gemeindetabelle 93, Demografische Daten Tirol 2014, Amt der Tiroler Landesregierung (2015).

24 Der Fall der deutschen Schauspielerin Uschi Glas hat hier ein weiteres Tor zu Umgehungen aufgestoßen. Sie war Eigentümerin einer Wohnung in Kitzbühel, die sie offiziell zum Rollenstudium nutzte. Damit war das erstinstanzliche Urteil gegen den Urlaubswohnsitz von Frau Glas hinfällig. Siehe dazu: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.2.2004, Nr 9, V17 f.

in den besonders attraktiven Gemeinden durch EU-AusländerInnen ist rechtlich komplex und schwer zu vollziehen.

Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes sind also Zweitwohnsitze für Urlaubszwecke eher negativ zu sehen. Die rechtlichen Möglichkeiten, einem weiteren Zuwachs Einhalt zu gebieten, sind allerdings gering und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat hier weitere Hürden geschaffen.

D) Die Berge als „Sportgerät“

Wenn es um Nachhaltigkeit im Tourismus geht, muss natürlich auch auf jene touristische Infrastruktur eingegangen werden, die über die reine Beherbergung hinausgeht. Besonders der Schitourismus erfordert enorme Investitionen in Aufstiegshilfen, Verkehrswege und Parkplätze für die individuelle Anreise der Gäste. Es bleibt festzustellen, dass in Österreich immerhin die Hälfte aller Winterurlaube (bezogen auf Europa) stattfindet. Das verschärft die Problematik nicht nur für die österreichischen Alpen²⁵ sondern für alle anderen alpinen Hot-spots.

Ein gravierendes Zukunftsproblem stellt der Klimawandel in den Alpen dar. Die heute schon festzustellende Erwärmung wird Tourismusorte, die sich weitgehend auf den Schisport orientieren, unter Druck setzen. Eine rezente Studie aus der Schweiz weist nach, dass die Dauer der Schneebedeckung auch in hohen Lagen ständig abnimmt, was vor allem auf die frühere Schneeschmelze zurückzuführen sei. Im Durchschnitt beginnt die Schneesaison im Herbst um 12 Tage später und endet im Frühling rund 25 Tage früher. Auch die jährlich maximale Schneehöhe hat sich nach dieser Studie in den letzten 45 Jahren um 25% vermindert²⁶. Bemerkenswert an diesen Ergebnissen ist, dass diese Effekte nicht nur wie bisher angenommen in Lagen unter 1500 m auftreten, sondern auch in hohen Lagen. Auch bei Erreichen des international festgelegten Ziels von einer Erhöhung der Durchschnittstemperatur um maximal 2% hat dies massive Auswirkungen auf die

25 Medienpaket „Tourismus und Freizeitwirtschaft“, AWS Arbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Schule (2008) Punkt 2.6.2 Bergwinter und Bergsommer, 23.

26 Klein/Rixen/Rebetez, snow cover duration since 1970 in the Swiss Alps due to earlier snowmelt more than to later snow onset, Zusammenfassung der Ergebnisse auf <slf.ch/dienstleistungen/news/paper_rebetez/index_DE>.

Schneedecke im Alpenraum. Unter dieser Bedingung würden nur 61% aller heutigen Schigebiete hinreichende Schneesicherheit bieten.²⁷

Das sind für klassische Schiorte besorgniserregende Informationen. Die vor allem auf das Schifahren gemünzte Werbung verkauft Schneesicherheit als Attraktion. Nicht nur niedrig gelegene Urlaubsorte stehen damit an einer Wegegabelung – sie müssen sich entweder Alternativangebote überlegen oder aber massiv in Beschneiungsanlagen investieren. Ergänzende Angebote jenseits des reinen Schifahrens werden aber auch deshalb für reine Schiorte notwendig, weil TouristInnen heute nicht mehr ausschließlich zum Schifahren anreisen sondern zusätzliche Unterhaltungsangebote suchen. Die entscheidende Frage bleibt aber, ob diese Alternativen ähnlich hohe Gewinne zu generieren imstande sind wie der klassische Wintertourismus.

Wenn man davon ausgeht, dass eine Schisaison mindestens 100 Tage dauern sollte, um die Rentabilität zu sichern, würde vor allem in der Vor- und Nachsaison mit den Jahren immer mehr an Beschneigung notwendig werden. Diese wird aber mit steigenden Temperaturen schwierig bis unmöglich, wenn nicht bisher untersagte Zusatzstoffe mit wenig erforschten Risiken verwendet werden.

Dies macht mittelfristig Umstiegsszenarien für nicht mehr schneesichere Wintersportdestinationen notwendig, um gravierende negative ökonomische Konsequenzen für Gemeinden und Betriebe und ihre ArbeitnehmerInnen gering zu halten.²⁸ Je eher Umstellungsstrategien begonnen werden, desto leichter werden sie auch finanzierbar und machbar sein. Derzeit gibt es aber wenige Anzeichen für ein Umdenken. Positivbeispiele gibt es aber schon. Am Gschwender Horn im Allgäu wurden schon in den neunziger Jahren die Schiinfrastrukturen abgebaut, die Schipisten renaturiert und die Region stellte sich auf Wandern, Mountainbiken, Schneeschuhwandern und Schitouren um.²⁹

Die Aufrüstung der meisten Schigebiete mit Anlagen zur künstlichen Beschneigung ist nicht nur kostenintensiv sondern in ihren Auswirkungen auf die Vegetation umstritten. Durch die höhere Dichte

27 *Baumgartner*, Was heißt Nachhaltigkeit im Wintertourismus? – zwischen Innovation und Business as usual, Naturefriends international (2011), Folie Nr 12 <umwelt.naturfreunde.at>.

28 Vgl dazu *Steiger/Trawöger*, Nachhaltigkeit im Schitourismus in Nord- und Südtirol, Dissertation an der Universität Innsbruck (2010).

29 *Baumgartner*, Was heißt Nachhaltigkeit im Wintertourismus? – zwischen Innovation und Business as usual, Naturefriends international (2011), Folie Nr 34 <umwelt.naturfreunde.at>.

der Schneedecke aus Kunstschnee kann die darunter liegende ortstypische Vegetation geschädigt werden, ebenso wie durch die erhöhte Menge von Schmelzwasser³⁰. Derzeit wird mit Hochdruck an besseren Techniken gearbeitet, die negative Folgen reduzieren könnten.

Beeindruckend ist der hohe Energie- und Wasserverbrauch dieser Anlagen, die allesamt auf die Kosten für die SchifahrerInnen umgelegt werden oder aber staatlich subventioniert werden müssen. Dies hat unter anderem auch zu einer starken Erhöhung der Preise für die Liftkarten geführt, was wiederum unerwünschte soziale Auswirkungen hat, wenn immer weniger Menschen sich das Schifahren leisten können.

E) Die soziale Dimension des nachhaltigen Tourismus

Die Förderung des Tourismus wurde in vielen Alpenregionen als eine Strategie gegen die Abwanderung der Bevölkerung argumentiert. Tatsächlich ist der Tourismus ein potenter Arbeitgeber, allerdings hauptsächlich während der Wintersaison und schwächer auch im Sommer. Nach einer Statistik der Wirtschaftskammer waren im Jahr 2013 in Österreich über 10% der ArbeitnehmerInnen in Tourismus und in der Freizeitwirtschaft tätig³¹; viele allerdings in Saisonjobs.

Abgesehen von sozial- und arbeitsrechtlichen Problematiken führt die hohe Konzentration von UrlauberInnen in der Hochsaison dazu, dass regelmäßig zu Saisonbeginn der Ruf nach schnell verfügbaren Arbeitskräften für wenige Wochen seitens der Hotellerie ertönt, der selbst bei der derzeit hohen Arbeitslosigkeit nicht leicht zu erfüllen ist. Schließlich suchen die meisten Menschen nach ganzjährigen Arbeitsstellen und meist nur relativ junge und ungebundene Menschen sind bereit, für die Saisonarbeit den Wohnsitz zu wechseln. Dazu kommt, dass die Arbeit im Tourismus auf Dauer auch für diese Gruppe nicht sehr attraktiv ist. Schließlich konzentrieren sich die Arbeitszeiten vor allem auf Wochenenden und Feiertage, genau jene Zeiten, in denen Freunde und Bekannte aus anderen Branchen ihre Freizeit haben. Familienleben und Schulferien sind mit Arbeit im Tourismus schwer zu vereinbaren, sei es für die Gewerbetreibenden selbst wie auch für die ArbeitnehmerInnen.

30 Newesely/Cernusca, Auswirkungen der künstlichen Beschneigung von Schipisten auf die Umwelt, Laufen/Salzach (1999) 30 ff.

31 Tourismus in Österreich, Arbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Schule (AWS) im Rahmen des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (ebw), Wien, <aws.ibw.at> 11.

Aus diesem Grund kann auch eines der Kriterien für Nachhaltigkeit (die Situation der Arbeitskräfte betreffend) schwer erfüllt werden. Abgesehen von den Ganzjahresbetrieben bedeutet es eine große Herausforderung für das Management, die extrem arbeitsintensiven Tourismus-Spitzenzeiten³² so zu gestalten, dass ArbeitnehmerInnen die Motivation für den Job aufrechterhalten können. Die Bezahlung ist nicht allein entscheidend, spielt aber natürlich eine große Rolle. Laut dem Arbeitsklimaindex 2014 sind es auch die fehlenden Aufstiegschancen in der Branche³³, die kritisiert werden. Durch die spezifische Situation im Saisontourismus in den Alpen ist auch der Anteil der geringfügig Beschäftigten mit 22% sehr hoch ebenso wie der Anteil von ausländischen ArbeitnehmerInnen mit 45%.³⁴ Motivierte MitarbeiterInnen sind für den Erfolg eines Unternehmens aber sehr wichtig, denn sie sind jene, die den engsten Kontakt zu den Gästen haben. Deren Verhalten und deren Beziehung zu den Gästen trägt maßgeblich zur Urlaubszufriedenheit der Touristen bei.

Somit sind ein adäquates Einkommen, die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten und ein positives Betriebsklima auf Basis eines kooperativen Führungsstils unverzichtbar in einer erfolgreichen Unternehmensstrategie, die sich an Nachhaltigkeit orientiert. Unternehmen, die einen solchen Weg verfolgen, haben auch erfahrungsgemäß weniger Schwierigkeiten beim Finden geeigneten Personals. Arbeit im Tourismus kann bei guten Rahmenbedingungen sehr befriedigend sein. Wenn es dann noch gelingt, das Prinzip der Nachhaltigkeit zu einer gemeinsam getragenen Leitidee zu machen, kann die Arbeitssituation im Tourismus wesentlich verbessert werden.

V. Wettbewerb und Notwendigkeit der Kooperation

In vielen Tourismusorten ist es weniger der Wettbewerb mit anderen Destinationen als jener zwischen den Anbietern im selben Ort, der die Beteiligten stark prägt. Zwischen ihnen tobt oft ein ruinöser Preiskampf. Um die Zinsen der Banken zu bedienen, werden Anfragen von großen Reiseveranstaltern zu Billigtarifen akzeptiert, die oft kaum die

32 Die Arbeitszeiten der dominierende Grund für einen Berufswechsel, in: Johannes Kepler Universität Linz, Lagebericht „Bildung und Beschäftigung in der oö. Tourismus- & Freizeitwirtschaft (2008).

33 Arbeitsklimaindex der Arbeiterkammer Österreich 2014, zitiert auf <ORF.at>.

34 Arbeitsklima im Tourismus, Artikel in <Gesunde Arbeit, die Lösungswelt zu Sicherheit und Gesundheit in der Arbeit>, 26.8.2014.

Selbstkosten decken. Zum Teil ist das die Folge der Überschuldung³⁵ vieler Beherbergungsbetriebe und einer Investitionsspirale die sich in manchen Orten nach wie vor dreht.

Natürlich gibt es auch einen harten Wettbewerb zwischen den alpinen Destinationen, wenn diese sich Orte strukturell ähneln. Dominant ist sicher die Konkurrenz zwischen hoch erschlossenen Alpenorten vergleichbarer Größe. Es wird noch immer auf weitere Erschließung von Schiräumen gesetzt und das Angebot an Aufstiegs-hilfen verdichtet. Auch hier entsteht eine Investitionsspirale, der sich kaum ein mittleres oder großes Schigebiet entziehen kann, wenn es im Wettbewerb um die schrumpfende Zahl von SchifahrerInnen mithalten will.

Dass diese Konkurrenz oft sehr kurzsichtig macht, zeigt der Widerstand gegen die Zusammenlegung von Tourismusverbänden in den neunziger Jahren. Damals hatte die Tirol-Werbung versucht, ganze Täler in einem einzigen Tourismusverband zusammenzufassen, was vor allem in den kleineren örtlichen Verbänden für Widerspruch sorgte. Diese befürchteten, gegenüber den „starken“ Orten im Tal ins Hintertreffen zu gelangen. Dass ein gemeinsames Marketing – zumindest auf Ebene des gesamten Tales – allen nützen könnte, war in dieser Kontroverse nur ein Nebenaspekt, wird aber gegenwärtig immer wichtiger³⁶. Gleichzeitig wurde auch die Dachmarke Tirol kritisch gesehen – starke Gemeinde- und Tourismuschefs bezweifelten auch deren Nutzen. Schließlich gelang die Übung trotzdem, brauchte aber einen enormen Kommunikationsaufwand und dauerte Jahre.

Abseits dieser Konkurrenz-Schiene gibt es natürlich auch die Möglichkeit, ein Alleinstellungsmerkmal zu entwickeln, wie es etwa das Villgraten-Tal in Osttirol getan hat – „Stille, Einfachheit, der Duft nach Blumenwiesen und Heu, Sternenhimmel – all das, was man als Städter nicht mehr kennt: Im Villgratental auf 1.400 Metern Höhe findet man den wahren Luxus unserer Zeit.“ Oder „Kommen Sie zu uns, wir haben „nichts“³⁷. Dieses „Nichts“ ist natürlich kokettierend, aber es grenzt das Tal recht gut gegen die üblichen Tourismusorte ab, die auf Expansion setzen.

35 Etwa ein Drittel der Unternehmen im Tourismus sind überschuldet: Medienpaket „Tourismus und Freizeitwirtschaft“ AWS Arbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Schule (2008), Punkt 1.6 Betriebswirtschaftliche Situation 15.

36 Siehe Kapitel „Die Rolle der Buchungsplattformen“.

37 Das Villgratental – Urlaub in Osttirol, <osttirolerland.com>.

Nachhaltigkeit, Bio- oder Naturtourismus kann also zum Marketing-Argument werden. So eine Strategie stellt allerdings hohe Anforderungen an die Glaubwürdigkeit, denn die Gästesicht, die auf dieses Marketing anspricht, besteht aus kritischen Gästen, die sich auskennen und genau nachfragen.

Im oben zitierten Beispiel hat sich ein Tal zu einem gemeinsamen Auftritt entschlossen und hat damit auch Erfolg. Dies scheint auch auf andere Initiativen im Bereich nachhaltigen Tourismus zuzutreffen. Um ambitionierte Ziele zu erreichen, genügt es nicht wenn sich nur ein oder nur wenige Betriebe in einem Ort dazu entschließen. Wenn der Katalog von Voraussetzungen für Nachhaltigkeit realisiert werden soll, braucht es enge Kooperation und im Vorfeld eine gemeinsame Erarbeitung der Umstellungs-Strategie. Aufgrund der Struktur der meisten Alpenorte ist das ein ambitioniertes Vorhaben, nach Jahren der innerörtlichen Konkurrenz zwischen den einzelnen Betrieben Kooperationsmuster aufzubauen.

In Ansätzen sind solche kooperativen Strukturen zumindest in den Regionen mit National- oder Naturparks weitgehend gelungen. Ein prominentes Beispiel dazu ist der Nationalpark Hohe Tauern in Österreich. Seine Entstehung, gesetzliche Verankerung und Implementierung war ein hartes Stück Arbeit in den zuständigen Gremien, aber heute kann man mit Fug und Recht Erfolge feststellen. Es wurde eine gemeinsame Marke kreiert und ein gemeinsamer Web-Auftritt geschaffen. Der Zuwachs an Besucherzahlen hat mit der Zeit auch die Gemüter etwas beruhigt und mit Beherbergungs- und Restaurantbetrieben sind weitere Partner dazugekommen³⁸. Ähnliche Beispiele sind in Frankreich (Naturpark Chartreuse) und in Deutschland (Naturinformationszentrum „Bergwelt Karwendel“) zu finden.

Alpine Schutzgebiete haben sich mit weiteren Partnern schon in der „Europäischen Charta für nachhaltigen Tourismus in Schutzgebieten“ zu einem Netzwerk verbunden, das sich gemeinsamen Zielen verpflichtet fühlt³⁹. Ein weiteres Beispiel sind die Bergsteigerdörfer, die sich auch grenzüberschreitend vernetzt haben.

Bei Durchsicht vieler gelungener Beispiele von Projekten nachhaltigen Alpentourismus⁴⁰ kann man feststellen, dass es immer eine tragfähige Idee braucht um die richtigen Partner zusammen zu bringen, aber auch Netzwerker, die kooperativ und realistisch agieren. Die Alpenkonvention hat dazu beigetragen, dass die Idee eines nachhal-

38 Good-Practice-Beispiele in: Alpenkonvention, Alpensignale (2013) 42 f.

39 Ebenda 44.

tigen Tourismus – und vor allem das Know-how, das es für die Realisierung dieses Konzeptes braucht – sich verbreiten konnte. Bei genauerer Beschäftigung mit diesen Beispielen zeigt sich, dass Kooperationsmodelle langen Atem brauchen, da sie unterschiedliche Akteure an einen Tisch bringen und die Idee gemeinsam entwickeln müssen⁴⁰. Das kann Restaurants genauso umfassen wie lokale Produzenten, Handwerksbetriebe, die politischen Entscheidungsträger, Tourismuswerber und -verantwortliche und schließlich die interessierte und engagierte Bevölkerung. Bei grenzüberschreitenden Kooperationen müssen auch die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen und Entscheidungsstrukturen berücksichtigt werden. Wenn aber so ein Prozess erfolgreich durchlaufen wird, entstehen im Idealfall dauerhafte Strukturen ebenso wie die Erfahrung dass sich Kooperation lohnt. Einzelinitiativen können zwar kurzfristig gute Ergebnisse erzielen, sind aber sehr stark abhängig von Einzelpersonen und damit weniger nachhaltig, das lässt sich nach der Lektüre der verfügbaren Berichte feststellen.

VI. Verkehr – ein Hauptproblem

Während die städtischen alpinen Räume hinreichend erschlossen sind, ist die Anreise zum eigentlichen Urlaubsort in den Bergen mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Regelfall noch immer mühsam. Der Trend zu häufigeren aber dafür kürzeren Aufenthalten, der in den gesamten Alpen zu verzeichnen ist, verschärft die Verkehrssproblematik. Ein Stehsatz der allgemeinen Forschung im Personenverkehr lautet, dass es im Wesentlichen auf die Mobilität am Urlaubsort selbst ankommt und auf die berühmten letzten fünf Kilometer bei An- und Abreise. Wenn also die Anreise mit mehrmaligem Umsteigen verbunden ist, fällt die Wahl des Verkehrsmittels meist auf das Auto. Um hier eine bessere Ökobilanz zu erreichen, bräuchte es noch eine stärkere Fokussierung auf das Problem der touristischen Mobilität. Einiges gibt es schon: Projekte zur besseren Information über die Angebote an der Urlaubsdestination für Gäste schon vor ihrer Anreise sind in Entwicklung⁴¹ oder Einzelbeispiele bestimmter Regionen, in denen Übernachtungen mit einer Regionalkarte des öffentlichen Verkehrs kombiniert

40 Wie etwa der „Langsamtourismus am Mont Blanc“, zitiert ebenda 55 f.

41 ETZ-Projekt AlpInfoNet im Rahmen des Alpenraumprogramms, <alpinfonet.eu>.

werden.⁴² Damit kann die Mobilität der Gäste vor Ort auch ohne Auto sichergestellt werden und bringt fühlbare Verkehrsentlastungen.

Auch die neuen Kommunikationstechniken können in der Lösung des Verkehrsproblems hilfreich sein. Da sich Systeme wie Handy-Ticketing kombiniert mit Fahrplaninformationen schon in vielen Städten finden, aus denen Touristen in die Alpen kommen, wäre hier die Entwicklung von kompatiblen Systemen auch für die Urlaubsorte sicher interessant.

Für die Werbung fänden sich Ansatzpunkte zur Verkehrsvermeidung vor allem in der Anreise-Information für einzelne Destinationen. Diese ist nach wie vor stark aufs Auto ausgerichtet. Wenn ein Gast sich aber schon vor seiner Anreise umfassend über die guten ÖV-Angebote des Zielgebietes informieren könnte, würde vielleicht ein Urlaub ohne eigenes Auto öfter ins Auge gefasst werden.

Trotzdem ist in diesem Bereich noch sehr viel zu tun. Da der Verkehr in der CO₂-Bilanz etwa 30% der Gesamtemissionen ausmacht und leider noch immer Steigerungsraten aufweist, muss auf den Verkehrsaspekt viel mehr Wert gelegt werden. Laut einigen alpenweiten Datensätzen findet die Anreise zu Alpen-Urlaubsorten im Durchschnitt zu etwa 84% mit dem eigenen PKW statt.⁴³ Ein interessantes Detail dazu ist der Prozentsatz der Bahn-Anreise in der Schweiz – aufgrund der exzellenten und weit über die Schweizer Grenzen bekannten Qualität des öffentlichen Verkehrs ist er über 10% höher als im Rest des Alpenbogens. Dazu kommt, dass gerade Großstädte Quellgebiete für den Alpentourismus sind und in diesen immer mehr, vor allem junge BewohnerInnen ohne Auto auskommen. Für diese Menschen ist eine gute ÖV-Qualität in der Urlaubsdestination schon heute ein wesentliches Argument für ihre Wahl.

Lokal sind aber weitere Belastungen aus dem Verkehr auffällig – Lärm und Schadstoffe belasten nicht nur Einheimische, sondern beeinträchtigen auch den Erholungswert für die Gäste. Für neue Projekte für den Alpenraum müsste der Aspekt des Verkehrs in Zukunft auch ein zentrales Kriterium werden. Umweltschädliche Subventionen von regionaler, nationaler oder europäischer Ebene in neue Auto-zentrierte Infrastruktur sollten unbedingt vermieden werden, da eine Reduzierung der Verkehrsbelastung im Sinne des Umwelt – und

42 Beispiel Ötztal dokumentiert in den TV-Regionalnachrichten Tirol heute vom 13.7. 2016.

43 Daten aus: Nachhaltiger Tourismus in den Alpen, Alpenzustandsbericht, Alpenkonvention, Alpensignale – Sonderserie 4, 27, Hg Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention (2013) 57.

Klimaschutzes ein deklariertes politisches Ziel ist. Bei den Menschen, die sich für nachhaltigen Tourismus engagieren, ist diese Botschaft angekommen – ein sehr großer Anteil von Projekten im Alpenraum widmet sich diesem Problem.⁴⁴ Auch Projekte zur Elektro-Mobilität finden sich in diesem Bereich und können im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Umsteigens auf sanfte Mobilität eine Rolle spielen.⁴⁵ Der Verleih von E-Bikes für Ausflüge in Tourismusorten ermöglicht zum Beispiel auch weniger sportlichen Menschen am Urlaubsort mobil zu sein. Eine größere Zahl von Projekten ist mit der zunehmenden Verbreitung von Elektro-Fahrzeugen und der entsprechenden Infrastruktur (Ladestationen) zu erwarten.

VII. Neue Tourismustrends

Neben diesen fast schon „klassischen“ Problemkreisen im Feld des Tourismus gibt es neue Trends und Tendenzen die auch für den Alpentourismus von Relevanz sind. Schon zitiert wurden in den ersten Kapiteln die Änderungen im Reiseverhalten – weniger Langzeitaufenthalte und mehr Kurzreisen, veränderte Ansprüche an Unterkünfte und Unterhaltungsangebot, und nicht zuletzt eine Spaltung des Marktes in Abenteuer-tourismus und der Suche nach Erholung in einer sicheren Umgebung.

Für die Zukunft einigermaßen relevant dürfte auch der Trend zu so genannten Sharing-Modellen⁴⁶ werden, wobei es allerdings schwierig ist, konkrete Daten über deren reale Verbreitung zu finden. Oft handelt es sich nicht um echtes Sharing im Sinne eines Freundschaftsdienstes oder einer Austauschbeziehung sondern einfach um Web-Plattformen, die Quartiere jenseits der Reisebüros oder Buchungsplattformen anbieten. Vor allem junge Reisende nutzen diese Angebote zunehmend. Dies wird – gemeinsam mit dem Trend zu

44 Good practice Beispiele, in: Nachhaltiger Tourismus in den Alpen 59 ff, Konferenz der Alpenstädte vom Juni 2016 in Sonthofen (D) <alpenstaedet.org/de>, <alpine-pearls.com>.

45 Beispiel Weißensee, zitiert in: Good Practice Examples in Europe for Soft Mobility in Tourism, Naturefriends International, commissioned by Austrian Ministry of Transport, Innovation and Technology, 10.

46 Die früher bekannten Organisationen von Mitfahrgelegenheiten oder Gratis-Übernachtungen wurden von hoch professionellen (meist amerikanischen) Plattformen im Internet wie Airbnb oder Uber abgelöst, die für jeden individuellen Reise- oder Übernachtungswunsch Angebote in aller Welt präsentieren. Diese sind trotz des Beitrags, der an die Plattform abgeführt werden muss, im Regelfall billiger als kommerzielle Offerte.

Ferienwohnungen – in Zukunft sicher Druck auf bestimmte Segmente im Angebot der Hotellerie ausüben. Gleichzeitig wird immer klarer, dass auch professionelle Anbieter auf diesen Plattformen eine passende Gelegenheit finden, Steuerpflichten zu umgehen. Hier muss in Zukunft eine Regelung gefunden werden, die echtes Sharing weiter ermöglicht, aber solche Umgehungsgeschäfte verhindert.

A) Die Rolle der Buchungsplattformen

Ein weiterer Trend ist jener zur Buchung über das Internet – also über Buchungsplattformen oder spezialisierte Web-Sites von Tourismusregionen. Ein Pionierprojekt war in diesem Bereich sicher TISCOVER, eine Buchungsplattform der Tirol-Werbung, die schon in den neunziger Jahren das Web nutzte⁴⁷ und heute nach Eigendefinition das größte Buchungsportal für den Urlaub in den Alpen ist. Waren diese Plattformen anfangs die beste Möglichkeit, auch außerhalb der Saison für eine gute Auslastung von Beherbergungsbetrieben zu sorgen, haben sie mittlerweile durch ihre Marktmacht und die Bewertungsmechanismen zu einem starken Preisdruck geführt und sind damit zu einem Einflussfaktor auf die (betriebliche) Wertschöpfung geworden.

Interessant ist es, sich die Abfragemasken bei den Buchungsplattformen anzusehen – hier wird Urlaubsort und Zeitraum angegeben und dann werden verschiedene Hotels angeboten, die sich mit Foto-strecken über das Hotel selbst und seine nächste Umgebung präsentieren. Da diese Plattformen sich zunehmender Beliebtheit erfreuen, kann man davon ausgehen, dass bei vielen web-affinen UrlauberInnen die Entscheidung zuerst für eine bestimmte Region oder für einen bestimmten Ort fällt und dann das Hotel und seine Ausstattung – in Verbindung mit dem Preis – die Wahl letztlich bestimmen. Da die Vergleichbarkeit der Angebote für die Plattformen zentral ist, ist das Korsett für die Präsentation sehr eng. Aspekte der Nachhaltigkeit kommen praktisch nicht vor, außer es gelingt, diese mittels der Fotos symbolisch oder in der Angebotsbeschreibung darzustellen.

Anders verhält es sich mit den Websites von Regionen oder Tourismusverbänden, die sehr wohl Natur, regionale Nahrungsmittel oder die Gastfreundschaft beschreiben. Die Monopolsituation im Bereich der Buchungsplattformen ist allerdings bedenklich – die Reichweite der marktbeherrschenden Sites wie etwa booking.com ist enorm und drängt andere Info-Sites aus dem Fokus. Mit der Verbreitung dieser

47 <tiscover.com>.

Buchungsform vor allem bei jüngeren Reisenden wäre zu überlegen, ob und wie Information über Faktoren der Nachhaltigkeit integriert werden könnte. Auch Soziale Medien bieten hier einen Ansatzpunkt. Es wäre eine lohnende Aufgabe, diese Web-Buchungen einmal genauer zu analysieren – und wohl auch Werbestrategien darauf anzupassen. Eine Vermutung ist, dass die Images und Profile von Regionen oder Orten die erste Entscheidung beeinflussen; Daran müssten sich zukünftige Werbekonzepte und Informationspolitiken im Tourismus anpassen.

B) Fazit

Betrachtet man den Alpentourismus als Ganzes, wird schnell klar, dass Nachhaltigkeit beileibe noch kein durchgängiges Prinzip ist. Trotzdem kann man aber feststellen, dass die Zahl der „Inseln der Nachhaltigkeit“⁴⁸ gerade im Alpenraum ständig zunimmt. Hier kurz zusammengefasst einige Anregungen zu den behandelten Aspekten:

- Qualitäts- oder Nachhaltigkeitsiegel müssen für KonsumentInnen durchschaubar und beurteilbar werden, fragwürdige Siegel müssen vom Markt verschwinden. Das ist eine Aufgabe für die europäische Ebene.
- Gut gestaltete und regelmäßig gewartete Web-Portale müssen PraktikerInnen Anregungen Erfahrungen und bewährte Modelle zur Verfügung stellen.
- Zur Darstellung von Kosten und Nutzen des Tourismus im Alpenraum und von umfassenderen Prognosen sollten rein quantitative Maßzahlen zugunsten komplexerer Modelle aufgegeben werden.
- (Potentielle) BetriebsnachfolgerInnen müssen mit den Chancen einer Nachhaltigkeitsstrategie vertraut gemacht werden – vor allem in Tourismusschulen und -colleges.
- Aufgrund des Klimawandels müssen Ausstiegs- und Umstiegsszenarien für vom Schnee abhängige Orte entwickelt werden. Ebenso braucht es Zusatzangebote für TouristInnen, die heute nicht mehr ausschließlich zum Schifahren anreisen.

48 Wallner/Narodoslawsky, Inseln der Nachhaltigkeit, Logbuch für ein neues Weltbild, Niederösterreichisches Pressehaus (2001), Titel.

- Zukünftige Subventionen sollen viel stärker als bisher auf ihre Umwelt- und Sozialverträglichkeit überprüft werden, dies gilt vor allem für den Ausbau der (Verkehrs)infrastruktur.
- Die Entwicklung von tragfähigen Ideen und eine professionelle Begleitung von neuen Initiativen zur Entwicklung einer dauerhaften Kooperation zwischen den verschiedenen Anbietern kostet Zeit und Geld. Hier muss zweifelsohne mehr investiert werden.
- Das Potential der digitalen Buchung muss besser genutzt werden und Nachhaltigkeitskriterien müssen in geeigneter Form Eingang finden. Die Chancen der Digitalisierung lassen sich mit einiger Kreativität für die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien und deren Vermarktung gut nutzen.

Den Tourismus im Alpenraum in Richtung Nachhaltigkeit umzustellen ist eine Aufgabe für unsere und die nächsten Generationen. Von den oben erwähnten Inseln der Nachhaltigkeit kann ein wichtiges Signal an das Gesamtsystem ausgehen. Sie können Keimzellen für eine nachhaltige Entwicklung werden⁴⁹, wenn sie sich gut vernetzen und ihre Erfolge effizient kommunizieren. Damit könnte unsere gesamte Gesellschaft im Umwelt- und Klimaschutz weg von der reinen Schadensbegrenzung und Reparatur und hin zu einem zukunftsfähigen Wirtschaften im Tourismus finden und die ambitionierten Ziele eines nachhaltigen Tourismus im Alpenraum verwirklichen. Mit Widerstand der alt eingesessenen Strukturen ist natürlich zu rechnen.

49 Ebenda 261 ff.

Literaturverzeichnis

- Baumgartner Christian*, Was heißt Nachhaltigkeit im Wintertourismus?
– zwischen Innovation und Business as usual, Naturefriends
international (2011)
- Klein Geoffrey/Vitasse Yann/Rixen Christian/Marty Christoph/Rebetez
Martine*, Shorter snow cover duration since 1970 in the Swiss
Alps due to earlier snowmelt more than to later snow onset,
Climate Change 139 (2016), 637
- Lichtenberger Elisabeth*, Die Sukzession von der Agrar- zur Freizeit-
gesellschaft in den Hochgebirgen Europas, in: Innsbrucker Geo-
graphische Studien 5 – Festschrift für Prof. A. Leidlmair, Inns-
bruck (1979) 401
- Newesely Christian/Cernusca Alexander*, Auswirkungen der künst-
lichen Beschneidung von Schipisten auf die Umwelt, Laufen/
Salzach (1999)
- Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention* (Hg), Nachhaltiger Touris-
mus in den Alpen. Alpenzustandsbericht (2013)
- Steiger Robert/Trawöger Lisa*, Nachhaltigkeit im Schitourismus in Nord-
und Südtirol, Innsbruck (2010)
- Wallner Heinz Peter/Narodoslawsky Michael*, Inseln der Nachhaltigkeit,
Logbuch für ein neues Weltbild, St. Pölten – Wien – Linz (2001)

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

I. Einleitung

„Demut gebietend und erhebend zugleich, kaum etwas in der Natur flößt uns so viel Ehrfurcht ein wie der Anblick von Bergen“.¹ Diese schlichte Feststellung aus der Feder des ghanaischen Diplomaten und ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen *Kofi Atta Annan* stellt die Einzigartigkeit des Kraftortes Berge in den Fokus. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, eingebettet im Herzen der Alpen, stellt einen außergewöhnlichen Tourismusstandort mit knapp über 90 Millionen Nächtigungen pro Jahr² dar. Inwieweit findet aber eine Zusammenarbeit der drei Regionen im Bereich Tourismus statt und wie gestaltet sich die transnationale Kooperation? Der folgende Beitrag soll einen Überblick zur grenzüberschreitenden, touristischen Zusammenarbeit in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino vermitteln, indem zunächst ein allgemeiner Überblick zum Tourismusstandort Europaregion gegeben wird, um in Folge bestehende grenzüberschreitende Kooperationen darzulegen. Der Schwerpunkt wird hierbei auf die EU-geförderten INTERREG Projekte sowie auf Projekte des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino gesetzt. Des Weiteren werden die Herausforderungen und Potenziale der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Tourismus aufgezeigt. Abgerundet wird der Beitrag von einem kurzen Resümee und einem Ausblick in die Zukunft.

Da die Thematik so praxisbezogen wie möglich beleuchtet werden soll, wurden als Basis für die Abhandlung zahlreiche Interviews durchgeführt. An dieser Stelle gebührt allen Interviewpartnern ein herz-

¹ *Annan, Kofi A.*: Introduction to Mountains, Magazine January Issue, Dedicated to the United Nations INTERNATIONAL YEAR OF MOUNTAINS (2002), In: Berge, Das internationale Magazin der Bergwelt 1 (2002) 3.

² *Siller Hubert*, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck.

liches Dankeschön für die gelungene Zusammenarbeit und das äußerst bereitwillige Entgegenkommen!

II. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Tourismusstandort

Tourismus stellt in allen drei Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino³ eine tragende Säule der Wirtschaft dar und steuert maßgeblich zum allgemeinen Wohlstand und der jeweiligen regionalen Entwicklung bei.⁴ Bedingt durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, kommt den drei Landesteilen der Europaregion primäre Zuständigkeit im Tourismus zu, welche sich in Südtirol und dem Trentino durch die jeweilige Autonomie erklärt, in Tirol hingegen durch die Zuständigkeit der Bundesländer im Bereich des Tourismus bedingt ist.⁵ Festzuhalten ist insofern auch, dass der Deckname „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ keinen Begriff bzw. Wiedererkennungswert im touristischen Sinne darstellt. Vielmehr geht es um drei Gebiete, welche gemeinsame Gegebenheiten, Anforderungen und ähnliche Strukturmerkmale in sich bündeln, sich aber eigenständig vermarkten.⁶

Nichtsdestotrotz ist die Europaregion in ihrer Gesamtheit geprägt von einer langen Tourismustradition und hat eine führende Stellung als Tourismusdestination in den Bergen.⁷ Diese lässt sich aus vielfacher Hinsicht erklären: Die wertvolle Lage in den Alpen, die Verwendung natürlicher Ressourcen, eine ausgezeichnete Infrastruktur, gemäßigtes Klima, vielseitige Kulinarik, ein Ambiente zwischen Tradition und Moderne, Gastfreundlichkeit. Die Summe all dieser Faktoren ist kennzeichnend für die Landesteile der Europaregion und stellt insofern eine Einzigartigkeit dar, als dass all diese Eigenschaften auf engstem Raum kombiniert werden.⁸ Die Europaregion profitiert von

3 Im Folgenden als Europaregion bezeichnet.

4 *Trost Peter*, Wirtschaftskammer Tirol, Spartengeschäftsführer Tourismus und Freizeitwirtschaft, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 8.9.2016, Innsbruck.

5 *Pechlaner Harald*, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement Eurac Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing.

6 *Pappalardo Marco*, Leiter Abteilung Kommunikation IDM Südtirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Bozen.

7 *Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016 in Innsbruck.

8 *Hermann Jeannine*, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

den unterschiedlichen Gegebenheiten, die sich aus der Lage im Zentralalpenraum mit Übergang in das Mediterrane ergeben.⁹ Das Aufgreifen regionaltypischer Besonderheiten (Bräuche, Lebensmittelprodukte usw) sowie die Ressourcennutzung unter Achtsamkeit der ökologischen Zusammenhänge sorgen für ein touristisches Gesamterlebnis von unverwechselbarem Charakter und erfüllen ein breites Spektrum an Gästewünschen, von Gesundheit und Erholung bis hin zu Sport oder Kultur. Vermehrt rückt auch der Sicherheitsaspekt für die Auswahl des Reiseziels in den Fokus, welcher in Zeiten gravierender Umwälzungen und Konfliktfelder einen erhöhten Stellenwert einnimmt.¹⁰

Eine wichtige Stärke, die die Europaregion als Tourismusstandort auszeichnet, sind die kleinen familiengeführten Strukturen, wo dem Gast das Gefühl vermittelt werden kann, Urlaub bei „Freunden“ zu machen. Gerade dieser Faktor des regionaltypischen und authentischen, generiert ein unverwechselbares, nicht austauschbares Urlaubserlebnis.¹¹

Aufgrund des noch stark ausgeprägten Konkurrenzdenkens belaufen sich die Aktivitäten und vor allen Dingen die Vermarktung der drei Länder derzeit noch vorwiegend auf die eigene Region. Eine Intensivierung der touristischen Zusammenarbeit der Landesteile der Europaregion ist laut einer im Jahr 2015 durchgeführten Bevölkerungsumfrage vor allem in Tirol gewünscht, wo Tourismus als mögliches Sachgebiet für eine Zusammenarbeit den zweiten Platz mit 20,6% einnimmt. Im Trentino erlangt der Bereich Tourismus immerhin Platz vier mit 9,4% wohingegen die Thematik in Südtirol nicht unter den ersten elf Plätzen genannt wird.¹²

Erfolgreiche Projekte, welche von der Europaregion initiiert werden, können einen entsprechenden Input liefern, um die Haltung einer reinen Konkurrenzsituation aufzuweichen.¹³ Dies kann vor allen

9 Siller Hubert, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck.

10 Föger Gerhard, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

11 Siller Hubert, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck.

12 Siehe Traweger/Pallaver, Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck (2016) 70 ff.

13 Margreiter Josef, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

Dingen auch deshalb wünschenswert sein, da für den Gast das unterschiedliche Destinationsmanagement nicht zwangsläufig eine Rolle spielt und Urlauber eine durchaus unterschiedliche Wahrnehmung von Grenzen haben bzw Urlaubserfahrungen über Landesgrenzen hinweg als zusätzlichen Anreiz verstehen können.¹⁴

III. Ein Blick über den Tellerrand: Grenzüberschreitende Kooperationen

Sich gegenseitig über die Schulter schauen, voneinander lernen, sich austauschen: Trotz des Faktes der Konkurrenz ziehen Tirol, Südtirol und Trentino bereits in vielen Bereichen an einem Strang. Eine touristische Zusammenarbeit durch die Europaregion kann als komplementäres Produkt verstanden werden, um Gästen ein Alternativangebot zu offerieren und um im gegenseitigen Austausch neue Kreativität, Inputs und innovative Weiterentwicklungsmöglichkeiten entstehen zu lassen.¹⁵

Im Folgenden sollen nur beispielhaft einige erfolgreiche Kooperationen angeführt werden, welche mitnichten nur die Europaregion miteinschließen, sondern teilweise auch mehrere Gebiete im alpinen Raum vereinen.

So bietet etwa das Netzwerk *AlpNet*, wo alle drei Landesteile eine federführende Rolle spielen, eine äußerst wichtige Plattform für einen grenzüberschreitenden Austausch.¹⁶ Bei der Organisation zur jährlichen Fachveranstaltung *theALPS*¹⁷ wird ebenso kooperiert wie auf dem Gebiet der Marktforschung. Die diesjährige gemeinsame Veranstaltung findet zum Leitthema „Die Zukunft des Winterurlaubs“ statt.¹⁸

14 *Pechlaner Harald*, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement Eurac Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing.

15 *Pechlaner Harald*, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement Eurac Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing.

16 Siehe zu *AlpNet* *Haas*, Praxisbeispiel *AlpNet*, *supra* der vorliegenden Publikation.

17 *Margreiter Josef*, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck; Zur Veranstaltung *theALPS* siehe online unter <thealps.travel> (22.9.2016).

18 *Pappalardo Marco*, Leiter Abteilung Kommunikation IDM Südtirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Bozen.

Eine intensive, grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet auch im Bereich des alpinen Gesundheitstourismus statt. Das Cluster Wellness Tirol der Standortagentur Tirol und dessen Südtiroler Pendant organisierten in den vergangenen Jahren bereits mehrere Trendreisen, um einen Überblick der touristischen Tendenzen zu vermitteln (zB 2016: Besuch der Thermenregionen Kärnten, Steiermark und Burgenland). Die natürlichen Ressourcen und Naturraumpotenziale in der Europaregion bieten einen Tourismus im Bereich Gesundheit und Wohlbefinden geradezu auf dem Präsentierteller an und der Wellnesstourismus profitiert maßgeblich von den außerordentlichen Gegebenheiten. 2016 wurde zudem gemeinsam von Tirol und Südtirol ein INTERREG-Antrag eingereicht, um „in Pilotregionen nachhaltige gesundheitstouristische Angebote basierend auf den alpinen Natur- & Kulturräumen im Wintertourismus zu entwickeln.“¹⁹

Im Jahr 2006 haben sich Urlaubsziele aus sechs Alpenländern zusammengeschlossen und das Netzwerk *Alpine Pearls*²⁰ gegründet, welches einen außergewöhnlichen Raum für transnationale Zusammenarbeit darstellt. Verschiedene Ortschaften aus der Europaregion sind ein Teil davon, wie zB Ratschings, Mals im Vinschgau oder Moena im Fassatal. Klimaschonende Ferienangebote mit umweltfreundlicher Mobilität ist das Credo von *Alpine Pearls*. Es stellt ein Qualitätssiegel für bewussten, umweltfreundlichen Urlaub dar und rückt eine „sanfte“ Mobilität in den Fokus, sprich Urlaubsgenuss ohne Auto bei voller Mobilitätsgarantie. Qualitätstourismus, Nachhaltigkeit, Erhaltung der Landschaft, Naturschutz, die Verwendung regionaler Produkte, umweltverträgliche Mobilität, Müllvermeidung, Energieversorgung aus erneuerbaren Quellen, all diese Schlagwörter stehen für das Image, welche die alpinen Perlen auszeichnen. Den Zielsetzungen des Tourismus- und Verkehrsprotokolls²¹ der Alpenkonvention soll somit Rechnung getragen und die angeführten Bestrebungen zur Umsetzung kommen. Regelmäßige Treffen, Exkursionen und Erfahrungsaustausch garantieren hierbei eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit.²²

Einen wesentlichen Fortschritt im Bereich der Mobilität erhalten sowohl Einheimische als auch Touristen durch die Zug-Direktver-

19 Hermann Jeannine, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

20 Siehe online unter <alpine-pearls.com> (23.9.2016).

21 Siehe zum Tourismusprotokoll Gamper, Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention und die touristische Erschließung, *supra* der vorliegenden Publikation.

22 Mentil Karmen, Geschäftsführerin *Alpine Pearls*, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 1.9.2016, Werfenweng.

bindung zwischen Innsbruck und Bozen, welche am 15. Dezember 2014 erstmals vorgestellt wurde. Ein einheitliches Tarifsystern sowie je zwei Tagesrandverbindungen morgens und abends zwischen Bozen und Innsbruck in beiden Richtungen, bieten einen hohen Komfort für Reisende und auch die Möglichkeit für Touristen, die Europaregion ohne eine spürbare Grenzerfahrung auf nachhaltigem Wege kennenzulernen. Der Blick über den Tellerrand, das Denken in größeren Zusammenhängen und das gemeinsame Lösen von Problemen führt so vor allem im Bereich Mobilität vor Augen, welche Möglichkeiten sich dadurch eröffnen.²³

A) INTERREG: Zusammenarbeit erfolgreich sichtbar gemacht²⁴

Im Rahmen von INTERREG Italien-Österreich,²⁵ wo italienisch-österreichische Kooperationsprojekte durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und nationale öffentliche Mittel finanziert werden, nimmt der Bereich Tourismus einen besonderen Stellenwert ein. Die besonders gute Verankerung von touristischen Projekten in INTERREG-Programmen erklärt sich vor allem dadurch, dass sich das Sachgebiet durch die ähnlichen Gegebenheiten von Nachbargebieten für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit anbietet und von besonderer strategischer Wichtigkeit für die Entwicklung der Regionen ist. Teil der touristischen Aktivitäten war und ist auch stets die Aufwertung des Natur- und Kulturerbes der Region.

Einige Highlight-Projekte der vergangenen Jahre zeugen von der Erfolgsgeschichte transnationaler Ideenumsetzungen. Ein Paradebeispiel dafür ist die *Via Claudia Augusta*,²⁶ ein europäischer Fernwanderweg der sich vom bayerischen Raum kommend durch die Tiroler Naturparkregion Reutte und die Tiroler Zugspitz-Arena über die Regionen Imst, Tirol West und das Tiroler Oberland hinein in den Südtiroler Raum zieht. Dort führt der Weg durch Schlanders, Laas, Algund und Marling in den Trentiner Raum, um abschließend ins Veneto zu gelangen. Die Konzepterstellung des Projektes erfolgte

23 Gluderer Armin, Kommunikation und Projektmanagement EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

24 Wenn nicht anders angeführt, stammen alle Informationen in diesem Kapitel von Stampfer Christian, Abteilung Landesentwicklung und Zukunftsstrategie Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 26.8.2016, Innsbruck.

25 Informationen zu INTERREG Italien-Österreich finden sich online unter <interreg.net> (14.9.2016).

26 Zum Projekt siehe online unter <viaclaudia.org> (22.9.2016).

bereits im Jahr 1995 und ließ die ehemalige Römerstraße in neuem Glanz erstrahlen. Ausgelöst durch die äußerst positive touristische Wertschätzung des Wanderweges kam es schließlich nicht nur zum Ausbau der klassischen Infrastrukturen wie Rad- und Wanderwege, sondern auch zur Gestaltung eines attraktiven Zusatzangebotes entlang der Route, welches von Museen bis sonstigen kulturellen Besonderheiten reicht. Die *Via Claudia Augusta* wurde zu einem grenzüberschreitenden touristischen Marketingprojekt und zum verbindenden Glied zwischen Tourismusvereinen und Kultureinrichtungen, welche bis heute auf nachhaltige Weise kooperieren. Die *Via Claudia Augusta* ist jener Radweg, der über die Alpenpässe hinweg die größte Annahme erfährt und dementsprechend einen hohen Mehrwert generiert.

Auch der Lechweg,²⁷ vom Ursprung des Lechs bis zu den Lechfällen in Füssen, stellt ein äußerst gelungenes INTERREG-Projekt dar. Der attraktive Weitwanderweg, welcher in über fünf bis sechs Tagesetappen bewanderbar ist, ist nicht umsonst als einer von den ersten zwei grenzüberschreitenden Wanderwegen als *European Leading Quality* ausgezeichnet worden. Die gemeinsame Vermarktung des Produktes rundet den Lechweg als erfolgsgekröntes, grenzüberschreitendes Projekt ab.

In eine ganz andere Richtung, aber ebenso von hoher Bedeutung und unter großer medialer Beachtung, läuft das Best-Practice-Projekt „ProFiT – Pro Familie im Tourismus“.²⁸ Ziel ist es, bei Berufssparten in der Tourismusbranche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherzustellen, auch unter dem Gesichtspunkt, dass mehr als 60% der im Tourismus Beschäftigten Frauen sind. Gemeinsam mit den INTERREG-Partnern Vinschgau, Salzburg und Kärnten arbeitet das Regionalmanagement Landeck an jeweiligen Lösungsansätzen. So wird beispielsweise versucht, durch zentral organisierte Kinderbetreuung an Wochenenden zu gewährleisten, dass touristische Berufe attraktiv bleiben. Ebenso sollen Beratungsstellen (die Arbeiterkammer Tirol Bezirkskammer Landeck stellt für die gesamte Projektlaufzeit ein dafür vorgesehenes, kostenloses Büro zur Verfügung) und die Organisation eines Bring-und Holdienstes für Kinder einen entsprechenden Beitrag leisten. Das Projekt wird zu 85% vom INTERREG IV Programm gefördert, die 15% für Beratungsleistungen werden vom Arbeitsmarktservice Tirol beigesteuert. Die Ko-Finanzierung erfolgt durch das Land Tirol.

27 Zum Projekt siehe online unter <lechweg.com> (22.9.2016).

28 Zum Projekt siehe online unter <tourismus-profit.eu> (22.9.2016).

Nicht fehlen darf im Rahmen einer Auflistung von zukunftssträchtigen und gelungenen INTERREG-Projekten die Region *Dolomiti Live*, wo Osttirol, das Südtiroler Pustertal sowie Belluno zusammenarbeiten und touristische Produkte anbieten, um die Sichtbarkeit dieser Regionen auf den Märkten nachhaltig zu stärken. Vom Radfahren, Mountainbiken, Wandern bis hin zum Langlaufen werden zahlreiche Initiativen grenzüberschreitend gestartet und beworben. Herausragend ist beispielsweise das Projekt *Dolomiti Nordic Ski*,²⁹ wo sich im Jahr 2002 Langlaufdestinationen mit ihrem Loipennetz zusammengeschlossen haben. Steigerung des Naturerlebnisses, Verbesserung der Dienstleistungen in den Langlaufzentren, Sicherheit auf den Loipen: All diese Grundsätze wurden zu Projektzielen und verhalfen schließlich dazu, das Gebiet sowohl qualitativ als auch als größte Langlaufdestination bekannt zu machen. Sechs Langlaufzentren aus Südtirol (Tauerer Ahrntal, Antholzertal, Gsiesertal, Hochpustertal, Alta Badia, Gröden), vier Langlaufzentren aus der Provinz Belluno mit Cortina, Comelico – Sappada, Auronzo – Misurina – Lorenzago und Valzoldana sowie die Region Osttirol (Obertilliach – Sillian – Villgratental) sind die Gründungsmitglieder des Projektes, wobei eine Herausforderung darin bestand, in allen Mitgliedsregionen einen einheitlichen Qualitätsstandard zu etablieren. Die Präparierung von insgesamt 1.100 km Loipenstrecke und die damit einhergehende künstliche Beschneieung zahlen sich aber mehr als aus und bieten unvergleichbares Langlaufvergnügen. Sowohl eine einheitliche Beschilderung und gleiche Tarife wie auch die Erfassung aller Loipen mit GPS und ihre Hinterlegung in einer Datenbank, welche auch via Handy abrufbar ist, bieten einen bestmöglichen Qualitätsstandard.³⁰

Das Kleinprojekt des INTERREG-Rates Wipptal mit dem imposanten Namen „Rund um die Tribulaune“ stellt ein weiteres grenzüberschreitendes Vorzeigbeispiel dar. Ziel der im Jahr 2010 gestarteten Initiative war die Verbesserung der bestehenden Wege rund um die drei Tribulaungipfel (Oberberger-, Pflerscher- und Gschnitzer-Tribulaun), die Errichtung eines Klettersteiges im südlichen Wipptal sowie ein gemeinsames überregionales Marketing mit der Bewerbung des Gebietes „Rund um die Tribulaune“. Die Gemeinden Obernberg, Gschnitz und Brenner waren federführend an der Projektrealisierung beteiligt und auch die Tourismusvereine vor Ort wurden von Beginn an miteinbezogen. Durch die Begleitung und Unterstützung des

29 Zum Projekt siehe online unter <dolomitinordicski.com> (23.9.2016).

30 Nussbaumer Barbara, Geschäftsführerin Tourismusverband Osttirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 26.8.2016, Lienz.

Regionalmanagements Wipptal in Steinach und der GRW Wipptal/Eisacktal in Sterzing wurde die Idee im Rahmen von zwei Kleinprojekten umgesetzt. Eine zweisprachige Broschüre „Rund um die Tribulaune – Tribulaun e dintorni“ mit allen nützlichen Informationen wird kostenlos von den Tourismusvereinen und Tourismusverbänden vor Ort an Gäste und Einheimische verteilt. Auch der Auftritt auf verschiedenen Webportalen hat neue Gästesichten angesprochen und das Gebiet bekannter gemacht, was auch eine Steigerung der Besucher- und Nächtigungszahlen in den alpinen Tribulaunhütten in Pflersch und Gschnitz zur Folge hatte.³¹

Insgesamt zeugen die angeführten Beispiele von einer durchaus positiven Bilanz in der Umsetzung grenzüberschreitender Projektideen. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung solcher Projekte ein sichtbarer Mehrwert für die Akteure ist. Nur dann kann eine nachhaltige Projektumsetzung sichergestellt und verhindert werden, dass eine Initiative nach der Projektlaufzeit wieder in die einzelnen Bestandteile verfällt.³² Aus Sicht des Regionalmanagements Osttirols ist es zudem wichtig, eine gemeinsame Organisationsstruktur aufzubauen, da eine gute Vertrauensbasis das Um und Auf für eine langfristig erfolgreiche transnationale Zusammenarbeit darstellt.³³

B) EVTZ: Leuchtturmprojekte im Bereich Tourismus

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino ist seit 2011 als ein registrierter Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) institutionell auf eine neue Stufe gehoben worden und besitzt ab diesem Zeitpunkt Rechtspersönlichkeit.³⁴

Der EVTZ forciert in zahlreichen für die Bürgerinnen und Bürger der Europaregion relevanten Bereichen grenzüberschreitende Projekte, welche von Kultur und Bildung, über Mobilität und Gesundheit bis hin zu Wirtschaft und Jugend reichen. In dieser facettenreichen Palette darf auch der Tourismus nicht fehlen. Die transnationale Kooperation in diesem Bereich beschränkt sich bislang auf wenige

31 *Turin Carmen*, Geschäftsführerin GRW Wipptal/Eisacktal, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 13.9.2016, Sterzing.

32 *Stampfer Christian*, Abteilung Landesentwicklung und Zukunftsstrategie Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 26.8.2016, Innsbruck.

33 *Streit Gina*, Regionsmanagement Osttirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 23.8.2016, Lienz.

34 Informationen zum EVTZ finden sich online unter <europaregion.info> (14.9.2016).

Projekte und ist erst in ihren Startlöchern. Sie soll in keiner Weise die Tourismuswerbung und -vermarktung der drei Länder beeinträchtigen oder untergraben, sondern diese allenfalls ergänzen und eine zusätzliche Plattform darstellen.

Da die Europaregion in ihrer Gesamtheit, sowohl was Pistenkilometer als auch was Nächtigungen anbelangt, die führende Winter-sportregion Europas darstellt, wurde mit dem Euregio-Skifilm „SKI – FUN & SAFE“³⁵ ein grenzüberschreitender Wegweiser zum sicheren Verhalten auf den Skipisten der Europaregion initiiert. In einem zweisprachigen, 18-minütigen Video werden Jugendlichen aus der Europa-region, aber nicht nur, die Grundlagen für das weiße Wintervergnügen im alpinen Gelände nähergebracht. Das Video ist in mehrere Themenschwerpunkte gegliedert und kann von allen Interessierten, wie Schulen, Skischulen oder begeisterten Wintersportlern, für Vorführungen genutzt bzw auf den eigenen Homepages eingebettet werden. Die vier Kapitel des Films betreffen die Grundlagen des sicheren Skifahrens, die Benützung der Anlagen, das Verhalten auf der Piste und die Abfahrt im freien Gelände. Der kurzweilige und informative Ski-sicherheitsfilm wurde in Zusammenarbeit mit namhaften Fachleuten aus der Europaregion konzipiert sowie mit den Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trentino, dem Land Tirol, dem Landesschulrat für Tirol, dem Alpenverein Südtirol, der Landesberufskammer der Ski-lehrer in Südtirol und dem Verband der Seilbahnunternehmer Süd-tirols umgesetzt.³⁶

Ein Highlight im Bereich der grenzüberschreitenden Tourismusprojekte stellt ohne Zweifel die Realisierung der Alpenradtour 2016³⁷ dar. Vom Chiemsee in Bayern bis zum Gardasee im Trentino hatten rund 200 Radfahrer die Möglichkeit, in sieben Tagesetappen die Schönheiten und die Vielfalt der Europaregion auf dem „Drahtesel“ zu entdecken.³⁸ Die Alpenradtour 2016 stand unter der Schirmherrschaft der Europaregion und wurde vom ORF und dem Bayerischen Rundfunk organisiert, die täglich in Wort und Bild vom Radereignis berichteten. Die Alpenradtour wurde für Radamateure konzipiert und

35 Der Film ist online abrufbar unter <europaregion.info/de/Euregio-Film-Ski-Fun-and-Safe.asp> (23.9.2016).

36 *Gluderer Armin*, Kommunikation und Projektmanagement EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

37 Zum Projekt siehe online unter <europaregion.info/de/alpenradtour.asp> (23.9.2016).

38 *Piffer Valentina*, Generalsekretärin EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

verfolgte das Ziel, die Alpenregionen mit ihrer jeweiligen Geschichte und ihren Traditionen, ihrer Natur und Kultur, in den Mittelpunkt zu stellen und wurde zu einem erfolgreichen Großevent.³⁹

Nicht weniger gelungen ist die Realisierung des Romedius-Pilgerweges.⁴⁰ Bereits im Oktober 2011 wurde die Idee für die Entwicklung des Weitwanderweges geboren, bis zur endgültigen Realisierung ist zu diesem Zeitpunkt allerdings noch ein weiter Weg vor den Projektinitiatoren *Hans Staud* und *Martin Ferner* aus Thaur in Tirol gelegen. Die Sammlung von Kartenmaterial, die Ausarbeitung der Routen, Nachforschungen über den früheren Verlauf des Wanderweges des *Heiligen Romedius* – all diese Vorarbeiten gehen der effektiven Projektumsetzung voraus. Das 50-jährige Jubiläum der Diözese Innsbruck im Jahr 2014 scheint wie gerufen, um dem Projekt Romediusweg den endgültigen Feinschliff zu verleihen. Ausgehend von der Idee und der Privatinitiative der Initiatoren erfolgt 2014 die Umsetzung des Pilgerweges im Rahmen des Jubiläums, welcher mit Start in Thaur in Tirol über 180 Kilometer und 9.600 Höhenmeter zum Wallfahrtsort San Romedio im Trentino führt. Der touristische Aspekt spielte im Rahmen der Projektidee zunächst keine große Rolle, sprich die Umsetzung des Pilgerweges erfolgte keineswegs aus touristischen Zielen. Erst durch die hohe mediale Aufmerksamkeit sowie dem großen Anklang, welcher dem alpinen Weitwanderweg zu Teil wurde, rückte auch der Pilgertourismus mehr und mehr in den Vordergrund. Die Beschilderung des Pilgerweges mit über 250 Hinweistafeln konnte 2015 durch die Finanzierung des Landes Tirol umgesetzt werden, und als im selben Jahr schließlich eine eigene Homepage installiert wurde, bestand die Möglichkeit länderübergreifend auf das Projekt aufmerksam zu machen. Mittlerweile arbeiten Tourismusverbände, Alpenvereine sowie die Bewirtschafter von Almen und Berghütten gemeinsam an der stetigen Fortführung des Projektes, wozu auch die regelmäßigen Rückmeldungen der zahlreichen Wanderer einen entsprechenden Teil beitragen. So werden beispielsweise nicht mehr zugängliche Wege neu aufbereitet. Außergewöhnliche Naturschauspiele, Wallfahrtsstätten, Kapellen und Bildstöcke, zahlreiche Almen und Bergseen machen den Pilgerweg zu einem einmaligen Erlebnis.⁴¹ Hartnäckigkeit und Unnachgiebigkeit, vor allem aber die Überzeugung von der Idee eines

39 *Gluderer Armin*, Kommunikation und Projektmanagement EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

40 Zum Romedius-Pilgerweg siehe online unter <romedius-pilgerweg.at> (23.9.2016).

41 *Staud Hans*, Projektinitiator Romediusweg, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

Weitwanderweges nach San Romedio haben aus einer Privatinitiative eine Art Selbstläufer entstehen lassen, welcher einen hohen touristischen Mehrwert generiert: So könnte man die Erfolgsgeschichte des grenzüberschreitenden Romedius-Pilgerweges zusammenfassen.

Der Gesundheitstourismus ist eine besondere Nische und gewinnt in der Europaregion – bedingt durch die ideale Ausgangslage und der Kombination aus natürlichen Ressourcen, qualifizierter medizinischer Versorgung und der notwendigen Infrastruktur – an Bedeutung.⁴² Bereits Kaiserin *Elisabeth* von Österreich-Ungarn nutzte die Europaregion als Kurort und erholte sich beispielsweise regelmäßig in der Kurstadt Meran in Südtirol.⁴³ Auch der EVZT stellt den Gesundheitstourismus im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Thermalwesen in den Vordergrund. Drei Tagungen innerhalb der letzten drei Jahre sowie ein organisierter Mitarbeiteraustausch des Fachpersonals mit Teilnehmern aus der Europaregion boten Gelegenheit, unterschiedliche Einrichtungen kennenzulernen und eine Qualitätsverbesserung in der therapeutischen und präventiven Anwendung von Thermalkuren zu fokussieren.⁴⁴

Im Bereich des Wohlbefindens profitiert der Urlauber nicht nur von den landschaftlichen und klimatischen Bedingungen sondern sicherlich auch vom vielseitigen, kulinarischen Angebot der Europaregion. Hier ist eine verstärkte Nachfrage für die Verwendung regionaler Produkte in Gastronomie und Hotellerie festzustellen, wobei auch in Zukunft davon auszugehen ist, dass der Stellenwert regionaler Produkte steigt und diese vom Gast enorm geschätzt werden.⁴⁵ Insofern fördert das Gemeinsame Euregio-Büro die Kooperation der Agrarmarketing-Gesellschaften von Tirol, Südtirol und dem Trentino mit dem Ziel, Synergien und Erfahrungsaustausch bei der Vermarktung von regionalen Produkten, bei Bildungsprojekten und bei Dienstleistungsangeboten zu erzielen und den Absatz regionaler Produkte im Handel, im Tourismus und in den Großküchen generell zu erhöhen. Es geht um „Regionalität“ als Pluspunkt für die Vermarktung des Produkts, und um „Sicherheit“ für den Verbraucher, im Sinne einer regional kontrollierten Erzeugungskette. Regionale Produkte

42 *Hermann Jeannine*, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

43 Zur Vertiefung siehe *Rohrer, Sissi* in Meran. Kleine Fluchten einer Kaiserin, Wien (2008).

44 *Piffer Valentina*, Generalsekretärin EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

45 *Juen Wendelin*, Geschäftsführer Agrarmarketing Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 19.9.2016, Innsbruck.

sollen nach dem Credo der Europaregion auch einen Mehrwert für die arbeitenden Menschen in der Region schaffen. Die Wertschöpfung soll in der Region bleiben und den Menschen zu Gute kommen, die bei der Produktion und Veredelung der Produkte die meiste Arbeit und die größte Verantwortung haben. Kleinproduzenten zu bündeln und die hochwertigen Produkte gemeinsam zu vermarkten ist dabei ein Weg zur Stärkung regionaler Produkte. Viele positive Nebeneffekte ergeben sich dadurch unter anderem für den Verbraucherschutz, für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Aufwertung des peripheren, ländlichen Raumes, die Imageverbesserung und Aufwertung der regionalen Landwirtschaft, die Schaffung einer bewussteren Esskultur sowie für den Klima- und Umweltschutz durch kürzere Transportwege. Das Projekt zur Vermarktung von regionalen Produkten geht ursprünglich auf einen Beschluss des Dreierlandtages Tirol-Südtirol-Trentino⁴⁶ aus dem Jahre 2009 zurück. Bereits damals hatte man sich darauf geeinigt, in einer zunehmend globalisierten Welt die Regionalität und die regionalen Kreisläufe in der Europaregion stärken zu wollen. Regionale Produkte entsprechen dem Bedürfnis nach Vielfalt auf der einen, genauso wie der zunehmenden Nachfrage nach lokal produzierten biologischen Lebensmitteln auf der anderen Seite. Beim Auftakt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Agrarmarketing-Gesellschaften der Europaregion zur Verbrauchersensibilisierung wurde das Thema „Sicherheit und Regionalität“ in Südtirol vertieft, während im Trentino der Fokus auf die Nischenprodukte „Milch und Käse“ und in Tirol auf das regionale Produkt „Qualitätsfleisch“ gelegt wurde.⁴⁷

IV. Herausforderungen und Potenziale einer grenzüberschreitenden touristischen Zusammenarbeit

Die Errungenschaft der drei Länder, sich touristisch als exklusive Urlaubsdestination etabliert zu haben, rückt auf den ersten Blick die Tatsache ins Auge, dass man unabhängig voneinander erfolgreich sein kann. Dennoch kann in einer mittel- bis langfristigen Perspektive eine Zusammenarbeit äußerst fruchtbringend sein, wobei der Markt selbst den Grundstein für eine transnationale Zusammenarbeit legt – spricht

⁴⁶ Endbericht Dreierlandtag 2010 zu Beschluss 2009, Nr 10: Spezielle Förderung Regionaler Produkte.

⁴⁷ Gluderer Armin, Kommunikation und Projektmanagement EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen.

der touristische Akteur passt sich der Marktnachfrage an.⁴⁸ Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Tourismus stellt ohne Zweifel eine große Herausforderung dar und unterschiedliche Erwartungshaltungen sowie der organisatorische Aspekt bei transnationalen Kooperationen sind sicherlich ein nicht zu unterschätzendes Hindernis.⁴⁹ Eine Grundvoraussetzung für eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nicht nur die Bereitschaft und der Wille der handelnden Akteure, sondern vor allen Dingen auch ein angemessenes Budget, das heißt ein finanzieller Rahmen für dahingehende Projektumsetzungen und ein entsprechender Schlußschluss auf politischer Ebene.⁵⁰

Ein weiterer äußerst wichtiger Aspekt liegt darin, in der Fülle der Gemeinsamkeiten der drei Länder der Europaregion die Besonderheit jeder einzelnen Region zu bewahren, da Kooperation keinesfalls Selbstaufgabe bedeutet. Umso mehr besteht die Notwendigkeit in der sehr ähnlichen Ausgangslage authentische Alleinstellungsmerkmale jedes Landes auszumachen, um eine Zusammenarbeit zu ermöglichen, ohne dabei zwangsläufig in Konkurrenz zu treten.⁵¹

Vorzustellen ist dies beispielsweise auf Infrastruktur- oder Eventebene sowie durch entsprechenden Kompetenz-Transfer bei der Ausarbeitungen gemeinsamer Lösungsansätze für Problemstellungen, welche alle drei Landesteile betreffen, wie etwa die Auswirkungen des Klimawandels auf die alpinen Regionen.⁵²

Aktuell ist zu beobachten, dass sich eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem hinsichtlich der Realisierung von Weitwanderwegen, bei der Konzeption von grenzüberschreitenden Seilbahnprojekten, bei transnationalen Radereignissen oder im Zusammenspiel regionaler Einzelprojekte feststellen lässt.⁵³ Die Erfahrungswerte des Regionsmanagements Osttirol legen nahe, dass momentan

48 *Pechlaner Harald*, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement EURAC Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing.

49 *Mentil Karmen*, Geschäftsführerin *Alpine Pearls*, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 1.9.2016, Werfenweng.

50 *Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

51 *Hermann Jeannine*, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

52 *Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

53 *Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

hauptsächlich Themenbereiche gewählt werden, welche bedingt durch landschaftliche Gemeinsamkeiten und regionale Strukturen *per se* eine Zusammenarbeit begünstigen. Darunter fallen beispielsweise Mobilität, Verknüpfung von Landwirtschaft und Tourismus, Sport oder Kulinarik.⁵⁴

Die Regionen der Europaregion stellen auch im internationalen Wettbewerb ein begehrtes Reiseziel dar, wobei es eine bedeutende Herausforderung und Aufgabe ist, dass sich die einzelnen Tourismusverbände zu einem modernen Destinationsmanagement etablieren, da die Profilierung der touristischen Leistung immer mehr an Bedeutung gewinnt.⁵⁵ Eine Zusammenarbeit im Bereich des touristischen Marketings und somit auf höherer Ebene stellt *bis dato* aufgrund der jeweils starken individuellen Ausprägung der Dachmarken und der gegenseitigen Konkurrenzsituation auf den Märkten eine große Herausforderung dar. Eine solche Art der touristischen Zusammenarbeit wäre allerdings für ein gemeinsames Auftreten in Fern- und Überseemärkten denkbar,⁵⁶ vor allen Dingen in Anbetracht der Tatsache, dass in diesen Gebieten ganz andere Arten des Tourismus in eigentlicher Konkurrenz zum Alpentourismus stehen, wie etwa Städtetourismus oder das Angebot großer Freizeitparks.⁵⁷ Eine Zusammenarbeit der drei Länder könnte somit einen effizienten Weg darstellen, um auch auf dem internationalen touristischen Spielfeld sichtbar zu bleiben und um das Gebiet unter dem gemeinsamen Aufhänger einer Alpenregion zu vermarkten.⁵⁸ Ein Bündeln der finanziellen Kräfte für eine diesbezügliche Vermarktung in ausgewählten Märkten garantiert ein deutlich besseres Ergebnis im internationalen Wettbewerb, genauso wie eine gemeinsame Alpenwerbung in der Folge eine Stärkung der Position jeder einzelnen Region bedeutet.⁵⁹ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass „[...] ein derartiges

54 *Streit Gina*, Regionsmanagement Osttirol, Persönliche Interview geführt am 23.8.2016, Lienz.

55 *Margreiter Josef*, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

56 *Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

57 *Siller Hubert*, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck.

58 *Pappalardo Marco*, Leiter Abteilung Kommunikation IDM Südtirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Bozen; sowie *Hermann Jeannine*, Cluster Wellness und Gesundheit, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

59 *Margreiter Josef*, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

strukturiertes, ausfinanziertes, längerfristiges und unverwechselbares Szenario die Chance auf nachhaltige Wirkung und breite Wahrnehmbarkeit sowohl in der einheimischen Bevölkerung wie auch auf den Märkten eröffnen könnte. Der gemeinsame Erfolg würde wohl der größte Ansporn für weiterführende und nachgelagerte Initiativen sein und das gegenseitige Vertrauen stärken. Ein funktionierendes Zusammenwirken hätte das Potential, den gesamten Kern des Alpenbogens aufzuwerten und zu verstärken „Berg-Botschaften“ zu gelangen, von denen schlussendlich alle Partner profitieren sollten.“⁶⁰ Für eine erfolgreiche Realisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist eine offene, transparente und auf gemeinsame Ziele bedachte Kommunikation sicherlich einer der ersten Schlüssel zum Erfolg.⁶¹

V. Fazit und Ausblick in die Zukunft

In den letzten Jahrzehnten hat sich Urlaub von einem Luxusgut zu einem Grundbedürfnis entwickelt und die Europaregion stellt als ein „Big-Player“ am Markt eine exklusive Urlaubsdestination dar.⁶² Auch wenn die Zusammenarbeit der drei Landesteile der Europaregion im Bereich des Tourismus teilweise noch in den Kinderschuhen steckt, gibt es bereits erfolgsgekrönte Kooperationen, welche einen spürbaren Mehrwert für die Beteiligten generieren. Festzustellen ist zudem ein äußerst kooperatives und freundschaftliches Verhältnis zwischen den Marketingorganisationen der drei Länder.⁶³ Beschränkt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino bis dato mehr auf Bereiche wie gemeinsame Wanderwege, Radrouten, Mobilitäts- oder Seilbahnprojekte – das heißt auf Sachgebiete, in welchen Grenzen für den Touristen nicht spürbar sein sollen und dürfen –, rückt sie vor allen Dingen in Anbetracht des international ausgerichteten Wettbewerbs immer mehr in den Vordergrund. Unsere schnelllebige Zeit verspricht stetige Veränderungen, welche die touristische Unternehmerschaft und die damit einhergehenden Organisationen fordern und an „Innovationskraft und In-

60 Föger Gerhard, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

61 Hermann Jeannine, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck.

62 Trost Peter, Wirtschaftskammer Tirol, Sparten Geschäftsführer Tourismus und Freizeitwirtschaft, persönliches Interview geführt vom Verfasser am 8.9.2016, Innsbruck.

63 Margreiter Josef, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

vestitionsbereitschaft appellieren“.⁶⁴ Eine davon ist sicherlich, dass die touristischen Angebote in allen drei Regionen insofern eine breitere Aufstellung finden müssen, als dass es zu einer „Abkehr vom reinen Alpentourismus – sowohl im Sommer als auch im Winter – und zu einer Ausdehnung der Saisonzeiten hin zu einem Ganzjahrestourismus“⁶⁵ kommen wird.

Auch Themen wie *Corporate Social Responsibility*, das heißt die sogenannte „Unternehmerische Selbstverantwortung“, welche den freiwilligen und über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung bezeichnet, werden in der Europaregion an Bedeutung gewinnen und vermehrt Einfluss auf die touristischen Produktentwicklung finden.⁶⁶

Die Europaregion stellt einen einmaligen Rückzugsort dar und bietet keinen alltäglichen Urlaub sondern ein regelrechtes Erlebnis in den Alpen, sprich ein „Bergerlebnis pur mit alpinem Lifestyle“.⁶⁷ Gerade um die besonderen Charakteristika der Europaregion wie Ruhe, Authentizität, Regionalität und ein hochwertiges Angebot zu schützen und weiter zu kultivieren, muss die touristische Vermarktung fern von „Massenabfertigung“ sein.⁶⁸ Nachhaltig organisierte Lebens- und Naturräume mit hochwertigen Angeboten werden im touristischen Wettbewerb begehrt bleiben bzw immer mehr an Bedeutung gewinnen. In diesem Sinn ist die bereits eingeschlagene Richtung eines Qualitätstourismus zukunftsorientiert und vor allen Dingen erstrebenswert, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass man gegenwärtig in Spitzenzeiten quantitativ bereits an einer Obergrenze angelangt ist.⁶⁹ Gerade das indische Sprichwort „Tourismus ist wie Feuer: Du kannst deine Suppe damit kochen oder dein Haus damit abbrennen“⁷⁰ veranschaulicht den Drahtseilakt, welcher von Nöten ist, um die Balance im Bereich Tourismus zu finden. Insofern muss sich

64 Föger Gerhard, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

65 Trost Peter, Wirtschaftskammer Tirol, Spartengeschäftsführer Tourismus und Freizeitwirtschaft, persönliches Interview geführt vom Verfasser am 8.9.2016, Innsbruck.

66 Mentil Karmen, Geschäftsführerin *Alpine Pearls*, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 1.9.2016, Werfenweng.

67 Margreiter Josef, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

68 Pappalardo Marco, Leiter Abteilung Kommunikation IDM Südtirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Bozen.

69 Margreiter Josef, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck.

70 Kandiah (Ken) Balendra, ehemaliger Tourismusmanager von Sri Lanka, zitiert auf <reisegeschichte.de/reisen/reiselit4.htm> (19.9.2016).

auch die Europaregion mit ihrer *Carrying Capacity* auseinandersetzen und Grenzen im Sinne der Tragfähigkeit ausloten.⁷¹ Die „Echtheit“ und der authentische Tourismus machen Tirol, Südtirol und Trentino zu exklusiven Destinationen und insofern ist auch die Politik gefordert, um entsprechende Rahmenbedingungen für kleine Tourismusstrukturen zu schaffen und die Besonderheit der familiengeführten Unternehmen zu bewahren.⁷²

Veränderte Gästewünsche und vor allen Dingen die schnell voranschreitende technologische Entwicklung, welche ein stets differenzierteres Freizeitverhalten mit sich bringt, stellen die touristischen Akteure vor zahlreiche Herausforderungen und verlangen ein hohes Maß an Flexibilität. Die Europaregion bringt jedoch beste Voraussetzungen mit, um diese Herausforderungen in Chancen umzuwandeln und sich „in einem touristischen Evolutionsschritt „ready for the future“ zu positionieren.“⁷³ Die dafür notwendigen Rahmenbedingungen sind in großem Maße vorhanden und die Europaregion ist geradezu für eine erfolgreiche touristische Zukunft prädestiniert, insofern man sich auf die ihr innewohnenden landschaftlichen, klimatischen, kulinarischen, regionalen Potenziale beruft und den Kraft- und Ruheort Alpen mit Übergang zum Mediterranen bewahrt.

71 Pechlaner Harald, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement Eurac Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing.

72 Siller Hubert, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck.

73 Föger Gerhard, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck.

Verzeichnis der Interviewpartner

- Föger Gerhard*, Abteilung Tourismus Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016 in Innsbruck
- Gluderer Armin*, Kommunikation und Projektmanagement EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen
- Hermann Jeannine*, Cluster Wellness Tirol, Standortagentur Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 2.9.2016, Innsbruck
- Juen Wendelin*, Geschäftsführer Agrarmarketing Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 19.9.2016, Innsbruck
- Margreiter Josef*, Geschäftsführer Tirol Werbung, Persönliches Interview geführt am 5.9.2016, Innsbruck
- Mentil Karmen*, Geschäftsführerin Alpine Pearls, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 1.9.2016, Werfenweng
- Nussbaumer Barbara*, Geschäftsführerin Tourismusverband Osttirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 26.8.2016, Lienz
- Pappalardo Marco*, Leiter Abteilung Kommunikation IDM Südtirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Bozen
- Pechlaner Harald*, Lehrstuhl Tourismus und Leiter Zentrum für Entrepreneurship an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Institutsleiter Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement EURAC Bozen, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 16.9.2016, Sterzing
- Piffer Valentina*, Generalsekretärin EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 12.9.2016, Bozen
- Siller Hubert*, Departement für Tourismus und Freizeitwirtschaft, MCI Management Center Innsbruck, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 7.9.2016, Innsbruck
- Stampfer Christian*, Abteilung Landesentwicklung und Zukunftsstrategie Land Tirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 26.08.2016, Innsbruck

- Staud Hans*, Projektinitiator Romediusweg, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 24.8.2016, Innsbruck
- Streit Gina*, Regionsmanagement Osttirol, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 23.8.2016, Lienz
- Trost Peter*, Wirtschaftskammer Tirol, Spartengeschäftsführer Tourismus und Freizeitwirtschaft, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 8.9.2016, Innsbruck
- Turin Carmen*, Geschäftsführerin GRW Wipptal / Eisacktal, Persönliches Interview geführt vom Verfasser am 13.9.2016, Sterzing

Literaturverzeichnis

- Annan, Kofi Atta*: Introduction to Mountains, Magazine January Issue, Dedicated to the United Nations INTERNATIONAL YEAR OF MOUNTAINS (2002), In: Berge. Das internationale Magazin der Bergwelt 1 (2002)
- Endbericht Dreierlandtag 2010 zu Beschluss 2009
- Rohrer Josef*, Sissi in Meran. Kleine Fluchten einer Kaiserin, Wien (2008)
- Traweger Christian / Pallaver Günther*, Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Bewegung. Der Mehrwert für die Bevölkerung. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung, Innsbruck (2016)

Angeführte Internetadressen

- www.thealps.travel (22.9.2016)
- www.alpine-pearls.com (23.9.2016)
- www.interreg.net (14.9.2016)
- www.viaclaudia.org (22.9.2016)
- www.lechweg.com (22.9.2016)
- www.tourismus-profit.eu (22.9.2016)
- www.dolomitinordicski.com (23.9.2016)
- www.euoparegion.info (14.9.2016)
- www.euoparegion.info/de/Euregio-Film-Ski-Fun-and-Safe.asp (23.9.2016)
- www.euoparegion.info/de/alpenradtour.asp (23.9.2016)
- www.romedius-pilgerweg.jimdo.com (23.9.2016)
- www.reisegeschichte.de/reisen/reiselit4.htm (19.9.2016).

Familienunternehmen im Tourismus: Forschungserkenntnisse und Besonderheiten

I. Einleitung

Klein- und Mittelunternehmen (KMU) dominieren die Tourismuswirtschaft in Europa. Der europäische Tourismus wird oftmals als „fragmentierte Industrie“ bezeichnet, die aus vielen kleinen Unternehmen besteht, welche gemeinschaftlich ein Produkt herstellen.¹ Dieses komplexe Produkt bzw dieses Bündel an Produkten und Dienstleistungen ist äußerst fragil, da verschiedenste Produzenten unterschiedlichste Qualitäten hervorbringen.² Diese Fragmentierung zeigt sich noch stärker im klassischen Urlaubstourismus als im typischen Geschäftstourismus, wo üblicherweise mehr Großkonzerne zu finden sind, wie beispielsweise die Kettenhotellerie. Im vorliegenden Beitrag geht es nicht um internationale oder gar multinationale Unternehmen, sondern um familiengeführte KMU. Österreich liegt auf europäischer Ebene unter den Top 3 Ländern, wenn es um den Anteil an Familienunternehmen geht (ca 90% aller Unternehmen sind in Österreich Familienunternehmen, in Deutschland sind es bereits 95%).³ Das Ziel dieses Beitrags ist es, zum einen klarzustellen, welche Besonderheiten und Charakteristika Familienunternehmen in dieser Tourismusbranche haben, und zum anderen anhand von zehn zentralen Thesen aufzuzeigen, dass Familienunternehmen einer genaueren Analyse bedürfen, denn sie tragen beispielsweise im besonderen Maße zur regionalen Volkswirtschaft bei. So schildert das folgende Kapitel zunächst, was man unter Kleinunternehmen, Mittelunternehmen und Familienunternehmen versteht, woraufhin die Charakteristika und Besonderheiten dieser Unternehmungsgrößen und -formen diskutiert werden. Das dritte Kapitel zeigt auf, welche Thesen die aktuelle Familienunternehmensforschung hervorgebracht hat und welche Folgen daraus abzuleiten sind. Der Beitrag schließt erstens mit Implikationen für die

1 Bieger & Beritelli (2013); Weiermair, Peters & Schuckert (2007).

2 Schuckert, Peters, & Fessler (2008).

3 Haushofer (2013).

weitere Erforschung von Familienunternehmen im Tourismus und zweitens mit Implikationen für die Tourismusindustrie.

II. Definitiorische Grundlagen

Man unterscheidet bei der Betriebsgrößenklassifizierung zwischen Mikro-, Klein- und Mittelunternehmen: Mikrounternehmen zählen weniger als 10 Vollzeit MitarbeiterInnen, Kleinunternehmen weniger als 50, und Mittelunternehmen weniger als 250 Vollzeit Äquivalente (Wirtschaftskammer Österreich, 2011). Es ist davon auszugehen, dass mehr als 93% aller Unternehmen in Europa weniger als 10 MitarbeiterInnen haben – somit wird Europa dominiert von Klein- und Mikrounternehmen⁴. Doch nicht nur diese Dominanz ist entscheidend, sondern Klein- und Mittelunternehmen (KMU) haben auch bestimmte Stärken und Schwächen, die dazu geführt haben, dass sich die europäische Politik immer stärker mit diesen Betriebsgrößen beschäftigt hat.

KMU sind im besonderen Maße sensitiv gegenüber jedweder Marktveränderung. Sie sind sehr nah am Markt und an ihren Kunden, insbesondere in Dienstleistungsbranchen und sind vor allen Dingen für die Entwicklung von ruralen Regionen wichtig: Tourismusunternehmen ziehen oder halten Mitarbeiter in der Region. Eine Abwanderung bzw eine Stadtflucht bleiben somit in vielen dieser ruralen Regionen aus⁵. Wesentlich ist auch, dass KMU die Wiege neuer Produkte und Dienstleistungen, dh von Innovationen sind und sie somit für „frisches Blut“ in der Branche sorgen. In KMU bzw sogenannten Startups werden auch unternehmerische Fähigkeiten trainiert und perfektioniert. Unternehmer bzw Manager in KMU sind oftmals Generalisten, die ihr Handwerk über alle Funktionsbereiche des Unternehmens kennenlernen und perfektionieren. KMU sind zudem äußerst flexibel, denn im Gegensatz zu großen Unternehmen können sie hierarchische Barrieren leicht überwinden und sie haben wenige Kommunikationshürden innerhalb des Unternehmens.⁶ KMU können durch ihre Kundennähe direkt Kundenfeedback einholen und in eine Produktweiterentwicklung reinvestieren. Als große Stärke gilt ebenso der persönliche Umgang mit den Kunden durch die MitarbeiterInnen in den KMU.

4 Garbislander & Hopfgartner (2010); Peters & Buhalis (2013).

5 Mottiar (2015).

6 Burns (2010).

Diesen Vorteilen stehen natürlich auch Nachteile gegenüber. Diese resultieren aus den mangelnden Betriebsgrößenersparnissen, die sich eben durch die Kleinheit und somit mangelnden Skalenerträgen dieser Unternehmen ergeben.⁷ Klassische Betriebsgrößennachteile versuchen Unternehmer in KMU oftmals durch den persönlichen Einsatz wettzumachen. Dennoch ist es ein Fakt, dass Großunternehmen die gewonnenen Ersparnisse durch ihre Betriebsgröße reinvestieren können, beispielsweise in Werbekampagnen, in die Suche nach exquisitem Personal auf dem Arbeitsmarkt und in andere Managementmaßnahmen, die den Kleinunternehmen oftmals verwehrt bleiben⁸. Weitere Probleme, die auf KMU zukommen sind das Resultat von Zeitmangel. So bleibt es dem Unternehmer bzw den Managern oftmals verwehrt sich langfristig, das heißt strategisch Gedanken über die Weiterentwicklung des Unternehmens zu machen, da man ständig im operativen Geschäft verhaftet ist. Dies hat auch zur Folge, dass man sich über Marktchancen wenig Gedanken machen kann – Potentiale liegen damit brach. Expansionen in neue Märkte, die Entwicklung neuer Produkte, oder sogar die Umsetzung von möglichen strategischen Maßnahmen bleiben oft außen vor, da hierzu schlichtweg keine Zeitressourcen geschaffen werden können.⁹

Im Tourismus ist der Anteil der Klein- bzw Mikrounternehmen besonders hoch. Von diesen Unternehmen ist zudem die Mehrzahl in den Händen von Familien. Österreichweit ist der höchste Anteil von Familienunternehmen im Tourismus und im Handel zu finden. Man geht davon aus, dass ca 75% der Unternehmen im Tourismus Familienunternehmen sind. Dies zeigt sich beispielsweise in Tirol, wo wir ca 17.500 Familienunternehmen vorfinden, mit über 150.000 MitarbeiterInnen. Diese Unternehmen beschäftigen 80% in der Branche und generieren einen Umsatz von ca 78%¹⁰. Ein Großteil dieser Tourismusunternehmen ist vermehrt auf dem Land zu finden. So wird angenommen, dass beispielsweise in Tirol nahezu 90% aller Unternehmen im Tourismus Familienunternehmen sind. Im Tourismus und im Handel fällt auch Anteil von Familienunternehmen mit beschäftigten Umsatzzuwächsen vergleichsweise niedrig aus. Dies bedeutet, dass diese Unternehmen zwar stabil sind, aber üblicherweise kein allzu starkes Wachstum aufweisen. Eine große Herausforderung für diese Unternehmen sind die Übergabephasen, die nun anstehen,

7 Pikkemaat & Weiermair (2007).

8 Schori, Roch & Faoro-Stampfli (2006).

9 Peters, Pechlaner & Mayr (2007).

10 Datenbasis für diese Abschätzung ist die Leistungs- und Strukturhebung der Statistik Austria 2010; Haushofer (2013).

denn rund 20% der ältesten Familienunternehmen sind beispielsweise schon in der ersten Übergabephase – weitere werden folgen.

Familienunternehmen definiert man als Unternehmen bei welchen Eigentum und Management in den Händen einer oder mehrerer Familien liegen. Diese Familien besitzen mindestens 50% des Unternehmens und zwei Familienmitglieder sind aktiv im Management tätig¹¹.

Hingewiesen werden sollte im Rahmen der Diskussion von Familienunternehmen auf die Herausforderung der Nachfolge. Hier ergeben sich insbesondere typische betriebswirtschaftliche Problembereiche als auch psychologische Problembereiche, die bewältigt werden müssen. Typische betriebswirtschaftliche Problembereiche sind beispielsweise

- die Qualifikation des Nachfolgers: Diese ist entscheidend, aber sie ist in Familienunternehmen nicht immer das vorrangige Kriterium für eine Besetzung der Nachfolge. Kontinuitätssicherung steht meist im Mittelpunkt¹².
- die Kreation von Neuem bzw von Innovationen: diese Aufgabe wird oftmals nachrangig behandelt. Stattdessen ist es den Familienunternehmen wichtig, das Überleben des Unternehmens zu sichern¹³.
- Kundenbeziehungen sollten nicht vernachlässigt werden. Der Aufbau von persönlichen Kundenkontakten durch den Nachfolger muss aber unbedingt geplant werden. Insbesondere bei Nachfolgen kann durch die Nähe zu dem vormaligen Eigentümer/der Eigentümerin ein großer Bruch im Kundenstamm die Folge sein¹⁴.

Ein weiteres Problem ist die zeitliche Planung der Nachfolge. Nicht selten verpasst der Übergeber den Zeitpunkt der Nachfolge und der Nachfolger, der schon in den Startlöchern steht, wird sozusagen zum „ewigen Thronfolger“. Zweitens geschieht es jedoch auch oft, dass der Nachfolger zwar eingesetzt wird, der Übergeber jedoch immer noch gewisse Führungsverantwortungen wahrnehmen möchte. Hier spricht man vom Problem des „Königs ohne Macht“, das umschreibt, dass der Nachfolger zwar *per se* Unternehmer ist, aber keine Macht im Unternehmen besitzt¹⁵.

11 Chua, Chrisman & Sharma (1999).

12 Matser, Kraus & Märk (2011).

13 De Massis, Frattini & Lichtenthaler (2012).

14 Peters & Buhalis (2004).

15 Bafort & Bafort (2015).

Psychologische Problembereiche finden sich ebenso:

- Rollenkonflikte entstehen oftmals zwischen dem Unternehmer, also dem Vater oder der Mutter und den Nachfolgern, aber auch bei den Ehepartnern der Nachfolger. Dies führt insbesondere bei Kompetenzverteilungen oder bei langfristigen Entscheidungen zu großen Problemen.¹⁶
- Es kann durchaus sein, dass der Eigentümer das Engagement der Kinder erzwingen will, obwohl keine große Übernahmebereitschaft besteht. Hier ist besonders bedeutend, dass sehr viele touristische Betriebe in ruralen Gegenden zu finden sind, die für junge Nachfrager am Arbeitsmarkt nicht immer von großem Interesse sind. Diese ziehen aus, zunächst um auch in der Gastronomie und Tourismus zu lernen und kommen oftmals sehr ungern wieder zurück. Das größte Problem mag aber in den dahinterliegenden Wertsystemen beider Generationen liegen, welche die verschiedenen Lebensstile, Lebensumstände und Chancen in dieser Region sehr unterschiedlich evaluieren.

Zuletzt sei noch auf ein typisches Problem von Klein- und Familienunternehmen im Tourismus hingewiesen:

- Das komplexe touristische Produkt verlangt, wie oben erwähnt, Kooperation um die gesamte Dienstleistungskette im Tourismus abzubilden. Nur dann ist es zum einen möglich, das gesamte Produkt anzubieten, zum anderen aber auch gemeinsam ein holistisches Tourismusprodukt weiter zu entwickeln.¹⁷
- Produktentwicklung und Innovation sind somit Kernkompetenzen in Tourismusdestinationen geworden. Daher bemühen sich viele Tourismusverbände vermehrt konkrete Initiativen und Kooperationsansatzpunkte zwischen verschiedensten Betrieben zu schaffen. Hier spielt also die Destinationsmanagement Organisation (DMO) eine besondere Rolle, denn mangelhafte Professionalisierung und damit einhergehende Probleme in der Dienstleistungsproduktion, in der Markterschließung und in der Nutzung von IT bzw Digitalisierungsoffensiven werden damit gelindert.¹⁸

Eine interessante Typologie von Familienunternehmen stellte 2013 die KMU Forschung Austria vor: Anhand von sieben Kriterien wurden aus einem österreichweiten Sample insgesamt vier Unternehmens-

16 Watrin (1998).

17 Pikkemaat & Weiermair (2007).

18 Pikkemaat & Peters (2016).

typen identifiziert. Die Tabelle zeigt diese Typen und die jeweilige Ausprägung der untersuchten Kriterien.

Unternehmenstypen im Überblick

Typ	Gestaltende Unternehmen	Anpassungs-fähige Unternehmen	Bewahrende Unternehmen	Untätige Unternehmen
<i>Unternehmerische Haltung des Unternehmens</i>	Veränderungsbereit und wachstumsorientiert	Fortführung des Bewährten, Veränderung nur wenn notwendig	Fortführung des Bewährten	Fortführung des Bewährten und passive Haltung
<i>Führungsstil</i>	kooperativer	direktiv-kooperativ	autoritär	eher autoritär
<i>Durchschnittliches Unternehmensalter</i>	9,3 Jahre	74,9 Jahre	19,1 Jahre	71,5 Jahre
<i>Umsatzentwicklung</i>	gestiegen	gestiegen und gleich geblieben	gleich geblieben & gesunken	gesunken
<i>Beschäftigtenentwicklung</i>	gestiegen	gestiegen und gleich geblieben	gleich geblieben & gesunken	gesunken
<i>Stadium im Unternehmenszyklus</i>	Wachstumsphase	Kurz vor der Unternehmensübergabe, Reifephase	Reifephase, Konsolidierung/Schrumpfungsphase	Konsolidierung/Schrumpfung, Schließungsphase, vor Übergabe
<i>Anteil in % mit Wachstumsplänen</i>	53%	27%	27%	19%
<i>CSR Aktivitäten</i>	hoch	gering	gering	gering

Quelle: Haushofer (2013) 15 und 18.

Die Untersuchung untermauert die oben diskutierten Ausprägungen von KMU und Familienunternehmen. Insbesondere unter den Typen „anpassungsfähigen Unternehmen“ und den „untätigen Unternehmen“ finden sich hohe Anteile an Tourismusunternehmen. Die relativ alten „anpassungsfähigen Unternehmen“ wachsen langsam und von ihnen stehen sehr viele vor der Übergabe des Unternehmens. Relativ wenig Unternehmen aus dem Tourismus finden sich in den „gestaltenden Unternehmen“, die jung und wachstumsorientiert sind.

Zudem befinden sich die „gestaltenden“ und „bewahrenden Unternehmen“ vorwiegend in dicht besiedelten, also urbanen Regionen.¹⁹

Das folgende Kapitel wird nun anhand neuester empirischer Befunde der Familienunternehmensforschung und der Tourismusforschung mit Hilfe von zehn Kernthesen aufzeigen welchen Herausforderungen Familienunternehmen im Tourismus gegenüberstehen. Am Ende wird auf die Notwendigkeit wesentlicher zukünftiger Forschungsinitiativen verwiesen.

III. Familienunternehmensforschung: 10 Thesen

An der Universität Innsbruck wurden seit 2005 einige Studien zum Thema Familienunternehmensentwicklung durchgeführt. Viele dieser Studien beschäftigten sich insbesondere mit dem Führungs- und Planungsverhalten in Familienunternehmen, aber auch mit Nachfolgeprozessen bzw der Nachfolgeplanung. Aktuelle Studien, die ca seit 2011 durchgeführt werden, fokussieren das unternehmerische Verhalten in Familienunternehmen und deren Bildung von Netzwerken in Destinationen. Die verwendeten Methoden umfassen neben den systematischen Literaturanalysen, Tiefeninterviews mit Familienmanagern in Tiroler Familienunternehmen verschiedenster Branchen (jedoch mit einem Schwerpunkt auf Tourismus und Freizeit), und auf quantitativen Methoden (basierend auf Fragebögen), die von FamilienunternehmerInnen in Westösterreich Tirol, Vorarlberg und Salzburg beantwortet wurden. Die folgenden zehn Thesen beruhen auf diesen Untersuchungen und beziehen sich im Wesentlichen auf den westösterreichischen Kontext.

These 1: Die Gründerfamilie ist zentraler Erfolgsfaktor in Familienunternehmen

Basierend auf Netzwerkanalysen von Gründerfamilienunternehmen und Nachfolgerunternehmen (insgesamt wurden 24 narrative Interviews durchgeführt) zeigte sich kürzlich in der Studie von *Veider & Kallmünzer* (2016), dass drei wesentliche Konzepte die Wahrnehmung von Familienunternehmensmanagerinnen dominieren: Kontinuität, Zukunftsorientierung und Beharrlichkeit.

¹⁹ Haushofer (2013).

Interessant ist dabei die Gegenüberstellung der Interviewergebnisse mit den gründer- bzw mit den nachfolgegeführten Unternehmen, die sich durchaus unterscheiden. Die gründergeführten Unternehmen sprechen sehr viel von Konstanz, von einer langfristigen Perspektive, aber auch von der Starrheit des Unternehmens. Das untermauern beispielsweise die folgenden Statements:

„Unsere Unternehmungsentwicklung ist geprägt von Konstanz!“, „Wir haben eine langfristige Perspektive und ich sehe keine großen Probleme in der Zukunft.“ „Unser größtes Problem als Familienunternehmen ist – wir sind manchmal einfach zu starr!“

All diese Statements aus den narrativen Interviews zeigen, dass die gründergeführten Unternehmen sehr stark langfristig orientiert und an Kontinuität interessiert sind. Die Interviews mit den nachfolgegeführten Unternehmen sind ähnlich, unterscheiden sich aber in einem Belang: Das folgende Statement „Mein Vater und meine Mutter haben das alles aufgebaut, unsere Mission ist es, das Unternehmen zu erhalten – all das, was unsere Vorfahren geschaffen haben“ zeigt das die Erhaltung, des von den Eltern Mitgebrachten und Aufgebauten, im Mittelpunkt der Orientierung des Nachfolgers steht. „Umweltbedingungen ändern ständig, ich denke du musst hier nur durchhalten“. Auch dieses Statement zeigt, dass das Durchhalten, das stetige Investieren in Wachstum ganz wesentlich ist für die Nachfolger. Die Nachfolger beerben sozusagen ihre Eltern und versuchen dieses Erbe am Leben zu erhalten.

These 2: Die (funktionierende) Weitergabe ist die Triebfeder eines Familienunternehmens

Die durchgeführten Studien untermauern, dass Nachfolgeprozesse sehr lange nachwirken. Es handelt sich hierbei stets um emotionale Gradwanderungen aber auch um eine Zeit der Reinigung bzw um einen Meilenstein in der Unternehmungsentwicklung. Für die gründergeführten Unternehmen ist die Familie zentraler Erfolgsfaktor, für Unternehmen in der Nachfolgegeneration ist das Bewahren der Familientradition der wesentliche Antrieb des Schaffens. Einige Studien zeigen auch, dass gegenseitiges Vertrauen, Respekt und Akzeptanz wesentliche Erfolgsfaktoren des Nachfolgeprozesses sind. Diese Nachfolgeprozesse können sehr langwierig sein (manche dauern ein Jahr, andere mehrere Jahre) und wirken sehr stark auf die spätere Führungsleistung. Dies zeigt sich im Forschungsbeitrag von Peters et al (2012), wo insbesondere die Nachfolger kategorisiert wurden, nämlich in jene, die ein normative Verpflichtung zeigen, und jene, die eine

starke affektives Verpflichtung aufzeigen. Die erste Gruppe formuliert vieles mit den Worten „ich sollte ...“, während die zweite Gruppe stets die Formulierung „ich möchte ...“ nutzt.

These 3: Familienunternehmen sind stark in die Region und Gesellschaft eingebettet

Jüngste Studien zeigen, dass Familienunternehmen im Tourismus eine äußerst starke Verantwortlichkeit für die Region und deren Ressourcen zeigen. Entgegen früherer Annahmen und auch empirischen Belegen für Klein- und Mittelunternehmen im Tourismus erweisen sich Familienunternehmen in dieser Branche als sehr langfristorientiert, vor allem, wenn es um die regionale Weiterentwicklung geht. *Kallmünzer & Peters* (2015) zeigen hierbei auf, dass eine soziale Einbettung in der Region von enormer Bedeutung für das Familienunternehmen ist und dass diese eine hohe Verantwortlichkeit für die Entwicklung der Region zeigen. Die sonst so übliche kompetitive Aggressivität, die eine Dimension des Konstrukts der „unternehmerischen Orientierung“ darstellt, ist hier von Relevanz: Im Gegenteil, man kann davon sprechen, dass eine nicht aggressive, kompetitive bzw eine kooperative Haltung der Familienunternehmen in diesen Regionen existiert.

These 4: Verträglich kooperatives Verhalten ist ein Schlüssel zum Erfolg

Familienunternehmen sind in ihren jeweiligen Regionen sehr kooperativ tätig. Sie agieren zudem weniger aggressiv, höchst kommunikativ und bilden ein recht enges regionales Netzwerk. Die sogenannte „competitive aggressiveness“ wird zur „competitive agreeableness“ (*Mike Peters & Kallmuenzer*, 2015). Das Phänomen führt zu einem ganz spezifischen Verhalten bezüglich der Zusammenarbeit in Tourismusdestinationen, welches in der jüngsten Vergangenheit durch Netzwerkanalysen untersucht wurde.²⁰ Diese Netzwerke werden also neben Initiativen in der Tourismusentwicklung (zB Kollaborationsprojekte) durch Familiennetzwerke geprägt.²¹

20 *Beritelli, Strobl & Peters* (2013; *Pechlaner et al* (2014).

21 *Beritelli & Laesser* (2011).

These 5: Frühes Handeln garantiert finanziellen Erfolg und Wettbewerbsvorteile

In den jüngsten Studien zur unternehmerischen Orientierung zeigte sich, dass die Entrepreneurial-Orientations-Dimensionen (EO) wie Innovationsfähigkeit, Risikobereitschaft, kompetitive Aggressivität und Autonomie einen großen Einfluss auf den Erfolg eines Familienunternehmens. Jedoch hat Proaktivität einen besonders stark signifikanten Einfluss auf den finanziellen Erfolg von Familienunternehmen. Diese Tatsache mag jedoch deutlich Lebenszyklusabhängig sein, da sich auch die EO-Dimensionen, die ein unternehmerisches Konstrukt darstellen, über den Unternehmenslebenszyklus hinweg verändern können.²²

These 6: Nicht finanzielle Ziele führen zu reduzierter Risikobereitschaft

Das Konzept des sozial-emotionalen Reichtums spielt bei Familienunternehmen eine besondere Rolle. Die sogenannte „Social Emotional Wealth“ in Familienunternehmen ist ein dominantes Paradigma in diesem Forschungsfeld.²³ Ihrer Meinung nach ist dieses Konstrukt wesentlich, um Familienunternehmen von nicht Familienunternehmen zu unterscheiden und es erklärt auch, warum Familienunternehmen unterschiedlich handeln.²⁴ Dies trifft auch für jene Untersuchungen, die in Österreich durchgeführt wurden, zu. Im Wesentlichen geht es den Familienmitgliedern darum, das Unternehmen für die kommenden Generationen zu erhalten. Dies zeigt sich beispielsweise bei Übergaben, die, obwohl der Preis für das Unternehmen auf dem freien Markt deutlich höher ausfallen würde, innerhalb der Familien geschieht. Der Übergeber möchte das Unternehmen „in guten Händen“ sehen – sogenanntes „emotional pricing“ ist dann die Konsequenz.²⁵ Dass sozialer, emotionaler Reichtum zu einer geringeren Risikofreudigkeit führt, wurde schon in einigen Studien diskutiert.²⁶ Es ist auch davon auszugehen, dass diese reduzierte Bereitschaft zum Risiko ebenso zu suboptimaler Nutzung von Geschäftsmöglichkeiten führt. Dennoch muss hier angefügt werden, dass es sicherlich erneut davon

22 De Massis, Chirico, Kotlar & Naldi (2013).

23 Berrone, Cruz, Gomez-Mejia & Larraza-Kintana (2010).

24 Cennamo, Berrone, Cruz & Gomez-Mejia (2012).

25 Kammerlander (2014).

26 Gomez-Mejia, Cruz, Berrone & De Castro (2011); Naldi, Cennamo, Corbetta & Gomez-Mejia (2013).

abhängt, in welcher Phase der Unternehmensentwicklung das Familienunternehmen derzeit steckt.

These 7: Innovation und Autonomie ist in Familienunternehmen relevant für die finanzielle Performance

In einer kürzlich durchgeführten Untersuchung zur unternehmerischen Orientierung in Familienunternehmen²⁷ wurde aufgezeigt, dass sich aus der Sicht der Unternehmer ein hoher Grad an Autonomie sehr positiv auf den finanziellen Erfolg auswirkt. Dieselbe Wirkung haben wir bei Innovation, das heißt Innovationsorientierung wirkt sich sehr positiv auf den finanziellen Erfolg in Familienunternehmen aus. Letzteres mag nicht allzu überraschend sein, doch der Grad an Autonomie ist durchaus interessant, vor allem für weitere Forschungsanalysen: Auch hier stellt sich heraus, dass das Familienunternehmen nicht abhängig sein möchte von anderen, dass Autonomie den FamilienunternehmerInnen wichtig ist, und dass eben diese Autonomie auch zu einer besseren finanziellen Performance führt. Auch wenn also Familienunternehmen durchaus kooperativ agieren, so suchen sie durchaus die finanzielle Autonomie. Ein Tatbestand, der hier noch wenig untersucht wurde, ist, wie finanzielle Erfolge auf Autonomie und Innovation wirken, das heißt diese Korrelation geht möglicherweise nicht nur in eine Richtung, sondern es könnte sich herausstellen, dass im Unternehmensablauf die erfolgreiche finanzielle Entwicklung des Unternehmens dazu führt, dass Freiräume erwirtschaftet werden, die es ermöglichen, autonomer und innovativer zu agieren.

These 8: Familienunternehmen forcieren inkrementelle Innovationen

Jüngste Untersuchungen haben gezeigt, dass im Tourismus und in Freizeitbranchen inkrementelle Innovationen vorherrschen.²⁸ Hierunter fallen also keine radikalen Innovationen, sondern beispielsweise Renovierungen in Hotels oder Updates von bestehender Hardware oder Software. Softwareinnovationen sind jedoch sehr selten, das heißt in die Verbesserung der Dienstleistungsqualität wird *per se* selten investiert bzw man sieht diese Investitionen aus Unternehmenssicht kaum. Ebenso sind Investitionen in einer Personalentwicklung sogenannter Human-Ware Innovationen sehr selten. Deutlich wird jedoch, dass Innovationsschübe nach Krisen aufkommen, das heisst beispielsweise, nach einer Nachfolge oder bei starkem Wettbe-

27 Peters & Kallmuenzer (2015).

28 Grisseemann, Pikkemaat & Weger (2013); Pikkemaat (2008).

werbsdruck kommt es zu starken Innovationsprozessen. Einige Untersuchungen, die insbesondere in Westösterreich durchgeführt wurden, zeigen, dass Unternehmer, und hier vor allen Dingen die Familienunternehmer sich wünschen, dass die Destinations-Management-Organisation (DMO) mehr als Unterstützer von Innovation in den Destinationen agieren. Die DMO könnte somit als Moderator oder als Mediator von Innovationsprozessen in Destinationen agieren.

These 9: Die Familie, MitarbeiterInnen und Gäste sind zentrale Innovationstreiber in Familienunternehmen im Tourismus

Ein Teil der Innovationsforschung befasst sich mit der Frage, woher die Stimuli für Innovationen kommen. Empirische Befunde zeigen, dass im touristischen Familienunternehmen die wesentlichen Stimuli von innen, von MitarbeiterInnen und den Familienmitgliedern selbst kommen, zweitens aber Gäste eine große Rolle für Innovationen spielen. Von außen stimulieren die regionalen Mitspieler am stärksten, dh die Konkurrenz bzw das Netzwerk in der jeweiligen Destination.²⁹ Besondere Bedeutung hat hier die Kollaboration, das heißt systematische Innovationsprozesse in den Regionen. Auch hier wird der DMO wiederum eine besondere Rolle beigemessen beispielsweise als Innovationscoach der Best Practices als Stimuli in die Regionen einbringen sollte, der zwar keine Produkte entwickelt, aber damit eben Produkt- und Dienstleistungsprozesse stimuliert. Systematische Prozesse für Innovationen kommen insbesondere dann zustande, wenn konkrete Initiativen geplant und umgesetzt werden. Dies können zB Festivals oder Kultur- oder Sportevents sein, Kongresse oder andere spezifische Aktionen, die dazu führen, dass mehrere Unternehmen in der Region gemeinsam planen und umsetzen. Aus dieser Zusammenarbeit erwachsen oft neue Ideen und neue Kooperationsinitiativen für die Zukunft.

These 10: Klassische Kontrollmechanismen haben für den Erfolg von Innovationen im Familien- Tourismusunternehmen wenig Bedeutung

Basierend auf der *Agency Theorie*³⁰ wird im Familienunternehmen davon ausgegangen, dass sogenannte Agency Vorteile zu vermuten sind. Im Familienunternehmen ist somit eine Kontrolle der Geschäftsführung oftmals nicht existent – sie wird nicht als nötig empfunden und nicht durchgeführt, weil diese Führung in den Händen der Familie

29 Pikkemaat & Peters (2016); Prantl, Grissemann & Pikkemaat (2009).

30 Jensen & Meckling (1976).

liegt.³¹ Allerdings könnten altruistische Motive in den Vordergrund rücken: So wird beispielsweise ein Geschäftsführer aus dem Familienverbund gesucht und angestellt, der nicht die hohen Qualifikationen hat wie möglicherweise am Arbeitsmarkt derzeit von externen Managern angeboten werden.³² Im Familienunternehmen zeigt sich jedoch, dass die geringe Kontrolle und Steuerung der Geschäftsführung auch dazu führen kann, dass Innovationsprozesse kaum gesteuert werden. Und hier kommt wiederum dem regionalen und sozialen Netzwerk eine besondere Rolle zu, denn für die nachhaltige und langfristig orientierte Entwicklung ist die Regionsperspektive von besonderer Bedeutung.

IV. Implikationen und Schlussfolgerungen

Familienunternehmen sind dominant und spielen vor allem im Tourismus eine besondere Rolle in der Branchenentwicklung: Die Entwicklung von Tourismusregionen wird hauptsächlich von diesen Unternehmen in hohem Maße nachhaltig vorangetrieben, da die Bewahrung der (natürlichen) Ressourcen für die kommende Generation die erste Priorität für Familienunternehmen ist. Familienunternehmen im Tourismus kreieren in ländlichen Regionen Jobs und Entwicklungsperspektiven. Lokal wirtschaftlich, sozial und kulturell eingebettete Unternehmen bewahren die Region oftmals vor Markteintritten externer Konkurrenten oder Unternehmensinvestoren, da Familieneigentum nur selten aus der Hand der Familie gegeben wird. Kurzfristinvestoren, die auf schnellen Profit aus sind, wird der Markteintritt nicht attraktiv genug sein, vor allem da es schon starke bestehende Unternehmensnetzwerke – bzw Wertketten gibt und Know-how lokal-spezifisch ist. Es zeigt nämlich auch in den oben diskutierten Forschungsinitiativen, dass die Übergabe des Unternehmens langfristig Werte und Sozialkapital beeinflusst. Eine detaillierte Untersuchung von Übergabeprozessen in Familienunternehmen wäre nicht nur aus wirtschaftlichen Aspekten interessant – die Weitergabe von Werten und Normen von Generation zu Generation verdichtet auch die regionalen Netzwerke und kreiert charakteristische Netzwerkeffekte.

Diesen positiv nachhaltigen Effekten stehen auch kritische Aspekte gegenüber: Innovationsschübe müssen auch von außen stimuliert werden und ohne den Zugang frischer Investoren und somit auch

31 Schulze, Lubatkin & Dino (2003).

32 Michel & Kammerlander (2015).

Stimuli für Innovationen wird es auf Dauer schwer sein, am Markt international zu bestehen. Aus diesem Grunde ist es von größter Bedeutung, dass sich Familienunternehmen stets bemühen über internationale Best Practices zu lernen und Ideen einzuholen und auf Umsetzung in der Destination zu prüfen. Kooperation und Kollaborationen sind notwendig, um zum einen das regionale Markt Know-how und die vorhandene Kompetenz zu stärken und zum anderen entsprechende neue Player von außen zuzulassen. Letzteres ermöglicht den Zufluss neuer Ressourcen und Ideen und kann auch ohne den Ausverkauf lokaler Ressourcen geschehen.

Die obigen Thesen haben gezeigt, dass die Entwicklung von Innovationen gefordert wird, aber nicht immer durch kleine Familienunternehmen getragen werden kann. Die Bewahrung von Bewährtem, gepaart mit inkrementellen Verbesserungen ist weit eher vorzufinden, als klassisch radikale Innovationen. Der DMO wird zukünftig aber sicher eine weit bedeutendere Rolle im Innovationsprozess zukommen als dies bisher der Fall war. Im Allgemeinen bieten die Destinationen und die DMO Chance zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Familienunternehmen, wobei Innovationsprozesse stets im Spannungsfeld von Kollaboration und Wettbewerb einzelner Unternehmen in der Destination im Sinne einer Koopetition zu interpretieren sind.

Die Herausforderungen der Zukunft liegen in der Gestaltung erfolgreicher Nachfolgeprozesse, die jedoch nur zu einem gewissen Grad mithilfe standardisierter Hilfestellungen optimiert werden können. Zu spezifisch sind in den verschiedenen Lebenszyklen die Anforderungen und Probleme in der Unternehmung und in der Familie, als dass Rezepte und Standardlösungen helfen können. Die optimale Grundlage bietet hier sicher die Schaffung zeitlicher Ressourcen, einerseits zur strategischen Planung³³, andererseits zur weiteren Professionalisierung der Unternehmensführung.³⁴

Die Zukunft der Erforschung von Familienunternehmen wird sich sehr stark um die Heterogenität dieser Unternehmen drehen: regionale Eingebundenheit, gesellschaftliche Reputation und soziale Verantwortung sind drei Aspekte, deren Relevanz zwar nun deutlich wurde, deren Auswirkung auf die finanzielle Performance und Destinationspositionierung jedoch noch undeutlich ist. Eine zentrale Frage wird in den Destinationen sein, wie Familienunternehmen unternehmerische Chancen erkennen und ergreifen? Die Erörterung jener

33 Peters & Buhalis (2004).

34 Haushofer (2013) 22.

Faktoren, die die Wahrnehmung unternehmerischer Chancen bzw die Wahrnehmung des „Windows of opportunity“ beeinflussen, steht weitgehend aus.

Weitere Forschungsfelder betreffen die Nachfolgeplanung und Nachfolgeprozessanalyse und die Ermittlung wesentlicher Erfolgs- oder Misserfolgsfaktoren, die Bedeutung der Lebensqualität und den wahrgenommenen Trade-off zwischen (unternehmerischem) Wachstumsanspruch und der Lebensqualität des Unternehmers bzw seiner/ ihrer Familie.

Zuletzt bleibt nur der Wunsch, Praxis- und Forschungsnetzwerke zur Familienunternehmensforschung im Tourismus über Regionen und Länder hinweg (beispielsweise über die EUREGIO) zu generieren, damit auch volkswirtschaftlich und wirtschaftspolitische Einflussfaktoren auf die Entwicklung von Familienunternehmen verglichen und kritisch diskutiert werden können.

Literaturverzeichnis

- Befort, P., & Befort, H. (2015). Interview: Der Senior muss los lassen können. In J. Wegmann & A. Wieseahn (Eds.), *Unternehmensnachfolge* (79-83). Wiesbaden: Springer Fachmedien
- Beritelli, P., & Laesser, C. (2011). Power dimensions and influence reputation in tourist destinations: Empirical evidence from a network of actors and stakeholders. *Tourism Management*, 32(6), 1299-1309. doi:10.1016/j.tourman.2010.12.010
- Beritelli, P., Strobl, A., & Peters, M. (2013). Interlocking directorships against community closure: a trade-off for development in tourist destinations. *Tourism Review*, 68(1), 21-34. doi:10.1108/16605371311310057
- Berrone, P., Cruz, C., Gomez-Mejia, L. R., & Larraza-Kintana, M. (2010). Socioemotional Wealth and Corporate Responses to Institutional Pressures: Do Family-Controlled Firms Pollute Less? *Administrative Science Quarterly*, 55(1), 82-113. doi:10.2189/asqu.2010.55.1.82
- Bieger, T., & Beritelli, P. (2013). *Management von Destinationen* (8 ed.). München: Oldenbourg Verlag
- Burns, P. (2010). *Entrepreneurship & small business*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Cennamo, C., Berrone, P., Cruz, C., & Gomez-Mejia, L. R. (2012). Socioemotional Wealth and Proactive Stakeholder Engagement: Why Family-Controlled Firms Care More About Their Stakeholders. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 36(6), 1153-1173. doi:10.1111/j.1540-6520.2012.00543.x
- Chua, J. H., Chrisman, J. J., & Sharma, P. (1999). Defining the family business by behavior. *Entrepreneurship Theory & Practice*, 23(4), 19-39
- De Massis, A., Chirico, F., Kotlar, J., & Naldi, L. (2013). The Temporal Evolution of Proactiveness in Family Firms: The Horizontal S-Curve Hypothesis. *Family Business Review*, 27(1), 35-50. doi:10.1177/0894486513506114

- De Massis, A., Frattini, F., & Lichtenthaler, U. (2012). Research on Technological Innovation in Family Firms: Present Debates and Future Directions. *Family Business Review*, 26(1), 10-31. doi: 10.1177/0894486512466258
- Garbislander, S., & Hopfgartner, M. (2010). *Tirols Klein- und Mittelunternehmen: Situation – Zielsetzungen – Herausforderungen*. Retrieved from Innsbruck
- Gomez-Mejia, L. R., Cruz, C., Berrone, P., & De Castro, J. (2011). The Bind that Ties: Socioemotional Wealth Preservation in Family Firms. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 653-707. doi: 10.1080/19416520.2011.593320
- Grissmann, U., Pikkemaat, B., & Weger, C. (2013). Antecedents of innovation activities in tourism: An empirical investigation of the Alpine hospitality industry. *Tourism – An International Interdisciplinary Journal*, 61(1), 7-27.
- Haushofer, C. (2013). *Familienunternehmen in Österreich: Bedeutung, Besonderheiten, Herausforderungen*. Retrieved from Innsbruck
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360
- Kammerlander, N. (2014). 'I want this firm to be in good hands': Emotional pricing of resigning entrepreneurs. *International Small Business Journal*, 34(2), 189-214
- Matser, I., Kraus, S., & Märk, S. (2011). Securing post-succession continuity in family firms through knowledge transfer. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 14(4), 478-496
- Michel, A., & Kammerlander, N. (2015). Trusted advisors in a family business's succession-planning process—An agency perspective. *Journal of Family Business Strategy*, 6(1), 45-57. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jfbs.2014.10.005
- Mottiar, Z. (2015). The importance of local area as a motivation for cooperation among rural tourism entrepreneurs. *Tourism Planning & Development*, 1-16. doi:10.1080/21568316.2015.1076509

- Naldi, L., Cennamo, C., Corbetta, G., & Gomez-Mejia, L. (2013). Preserving Socioemotional Wealth in Family Firms: Asset or Liability? The Moderating Role of Business Context. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 37(6), 1341-1360. doi:10.1111/etap.12069
- Pechlaner, H., Metin, K., Zehrer, A., Raich, F., Siller, H., & Tschiderer, F. (2014). Leadership networks in destinations. *Tourism Review*, 69(1), 59-73. doi:10.1108/tr-06-2013-0037
- Peters, M., & Buhalis, D. (2004). Family hotel businesses: strategic planning and the need for education and training. *Education + Training*, 46(8/9), 406-415. doi:10.1108/00400910410569524
- Peters, M., & Buhalis, D. (2013). SMEs in Tourism. In C. Costa, Panyik, E., Buhalis, D. (Ed.), *Trends in European Tourism Planning and Organisation* (S. 92-101). Bristol: Channel View Publications
- Peters, M., & Kallmuenzer, A. (2015). Entrepreneurial orientation in family firms: the case of the hospitality industry. *Current Issues in Tourism*, 1-20. doi:10.1080/13683500.2015.1053849
- Peters, M., Pechlaner, H., & Mayr, K. (2007). Unternehmerische Wachstumsprozesse und die Bedeutung der Management- und Leadershipausprägung: empirische Befunde aus der Hotellerie. In M. Raich & H. Pechlaner (Eds.), *Entrepreneurial Leadership: Profilierung in Theorie und Praxis*. (S. 145-159). Wiesbaden: Gabler DUV.
- Peters, M., Raich, M., Märk, S., & Pichler, S. (2012). The role of commitment in the succession of hospitality businesses. *Tourism Review*, 67(2), 45-60. doi:10.1108/16605371211236169
- Pikkemaat, B. (2008). Innovation in small and medium-sized tourism enterprises in Tyrol. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 9(3), 187-197
- Pikkemaat, B., & Peters, M. (2016). Open Innovation: A Chance for the Innovation Management of Tourism Destinations? In R. Egger, I. Gula, & D. Walcher (Eds.), *Open Tourism: Open Innovation, Crowdsourcing and Co-Creation Challenging the Tourism Industry* (153-169). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg
- Pikkemaat, B., & Weiermair, K. (2007). Innovation through Cooperation in Destinations: First Results of an Empirical Study in Austria. *Anatolia*, 18(1), 67-83. doi:10.1080/13032917.2007.9687036

- Prantl, C., Grisseemann, U., & Pikkemaat, B. (2009). Innovation behaviour of employees in small and medium-sized hotel enterprises. *International Journal of Tourism and Travel*, 2(2), 31-40
- Schori, K., Roch, A., & Faoro-Stampfli, M. (2006). *Innovationsmanagement für KMU*. Bern: Haupt Verlag
- Schuckert, M., Peters, M., & Fessler, B. (2008). An empirical assessment of owner-manager motives in the B&B and vacation home sector. *Tourism Review*, 63(4), 27-39. doi:10.1108/16605370810912191
- Schulze, W. S., Lubatkin, M. H., & Dino, R. N. (2003). Toward a theory of agency and altruism in family firms. *Journal of Business Venturing*, 18(4), 473-490. doi:10.1016/s0883-9026(03)00054-5
- Veider, V., & Kallmuenzer, A. (2016). Assessing long-term orientation among founder- and descendant-led firms. *Journal of Family Business Management*, 6(1). doi:http://dx.doi.org/10.1108/JFBM-07-2015-0027
- Watrin, C. (1998). Planung des Nachfolgeprozesses in Familienunternehmen *Erfolgreiche Unternehmensnachfolge: Konzepte – Erfahrungen – Perspektiven* (37-46). Wiesbaden: Gabler Verlag
- Weiermair, K., Peters, M., & Schuckert, M. (2007). Destination Development and the Tourist Life-cycle: Implications for Entrepreneurship in Alpine Tourism. *tourism Recreation Research*, 32(1), 83-93. doi:10.1080/02508281.2007.11081526
- Wirtschaftskammer Österreich. (2011). *Tourismus in Zahlen. Österreichische und Internationale Tourismus- und Wirtschaftsdaten*. WKO, Wien.

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

I. Einleitung

Der Alpenraum gehört zu den tourismusintensivsten Gegenden der Welt: Etwa 400 Millionen Gäste übernachteten jedes Jahr in den etwa 7,5 Millionen zur Verfügung stehenden alpinen Gästebetten, was in einem Marktanteil von approximativ 15%¹ am Tourismus der EU-28 resultiert.² Dabei haben die Alpen im Vergleich „nur“ eine stabile Bevölkerung von 14,2 Millionen, also weniger als 3% der Gesamtbevölkerung der EU-28, was sie insgesamt zu einem der am dünnsten besiedelten Gegenden Europas macht.³ Dieses Zahlenspiel soll die Bedeutung des Tourismus für den Alpenraum verdeutlichen und nicht zuletzt auch die Größenordnungen aufzeigen, welche die Alpen zu einem „Tourismusraum“ machen.

Ein Blick auf das Kartenwerk in der dem Tourismus gewidmeten Jahrespublikation der Alpenkonvention von 2013⁴ offenbart aber auch, dass sich die Kraft des touristischen Wirtschaftszweiges mit unterschiedlicher Stärke in den Regionen des Alpenraumes niederschlägt. Der Tourismus ist, ganz im Gegensatz zur Bevölkerung, vielfach in der Nähe des Alpenhauptkamms konzentriert. Das untermauert, dass die Natur im Allgemeinen und die Berge im Spezifischen den Hauptattraktor des Alpentourismus darstellen. Die auffallendste Ausnahme von diesem Grundmuster stellt eigentlich nur die Großregion der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino flankiert vom Salzburger Land, von Vorarlberg und Graubünden dar. In dieser zentralalpinen Gegend

1 Gemessen an Nächtigungen und unter Berücksichtigung etwas unterschiedlicher Angaben je nach Quelle und verwendetem Alpenperimeter.

2 EUROSTAT, Tourismusstatistiken (2016); BAKBASEL, Benchmarking du tourisme – Le secteur suisse du tourisme en comparaison internationale. Rapport de synthèse du 'Programme de benchmarking international du tourisme suisse: mise à jour 2010-2011' (2011); Siller/Roth/Pechlaner, The future of winter in the Alps (2016).

3 Permanent Secretariat of the Alpine Convention, Demographic changes in the Alps: Report on the state of the Alps (2015).

4 Permanent Secretariat of the Alpine Convention, Sustainable tourism in the Alps: Report on the state of the Alps (2013).

weist der Alpentourismus eine etwas stärkere geographische Breite auf.

Ein beträchtlicher Teil des numerisch so beeindruckenden Alpentourismus spielt sich also in unmittelbarer Nähe von signifikanten topographischen Grenzen (sprich: Bergen) ab, die vielfach auch in kulturellen, sprachlichen, konfessionellen und administrativen Grenzen resultieren. Manche dieser Grenzen haben sich historisch verschoben oder bestanden nur kurzfristig, wie etwa gewisse Frontlinien des Ersten Weltkriegs. Das Besondere am Tourismus ist, dass solche wie auch immer hergeleiteten Grenzen und die damit gekoppelten Unterschiede Segen und Fluch zugleich sind. Zum einen sind die besagten Unterschiede im Sinne von regionalen und lokalen Besonderheiten vielfach überhaupt erst die Grundlage touristischer Attraktivität. Zum anderen fungieren bisweilen Grenzen selbst als touristische Attraktionspunkte. Hier kann auf Beispiele wie die touristische Thematisierung von Grenzbauten wie Bunkern (vgl. Alpenwall) oder Mauern bis hin zu nicht mehr sichtbaren Grenzen wie der ehemaligen Außengrenze des Römischen Reiches („Limes“) in Bayern verwiesen werden. Nebst dieses förderlichen Einflusses können Grenzen auch hinderliche Barrieren für die touristische Entwicklung des Alpenraums darstellen, welche in Provinzialismus und Kirchturmdenken ihren Ausdruck finden. Eine wichtige ideologische wie praktische Dimension, ja vielleicht sogar Grundvoraussetzung des Tourismus sind freie Bewegungsräume. Dies gilt sowohl für die Anreise – internationaler Tourismus beruht schon definitorisch auf der Überschreitung von nationalstaatlichen Grenzen⁵ – als auch für die Fortbewegung vor Ort. Der Bewegungsraum des Gastes *vor Ort* orientiert sich nicht primär an administrativen Grenzen (zB Staatsgrenzen), sondern an „Erlebnissräumen“, welche anderen Logiken folgen und in entsprechend abweichenden Raumeinteilungen resultieren können. Darum sind Mechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Überwindung von Grenzen im Tourismus von hohem Wert. Und umso mehr muss es verwundern, dass diese grenzüberschreitenden Kooperationsformen im alpinen Tourismus eher rar bleiben.

Der gegenständliche Artikel exploriert Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Tourismus des Alpenraums. Touristisch genutzte Wege spielen dabei eine gewichtige Rolle. Es ist gemeinhin bekannt, dass der Alpenraum, auch dank der Pionierarbeit der Alpenvereine, eine Region mit einer hohen Kapillarität an Wegen ist.

5 Timothy, *Tourism and political boundaries* (2001).

Wanderwege, Radwege und Wege, die im Winter als Langlaufloipen und Rodelbahnen dienen, bieten den Gästen vielfältige Möglichkeiten zum Aktivsein und zum Erleben und Erschließen der alpinen Landschaften. Darüber hinausgehend können im Rahmen einer Art „Routentourismus“ Wege selbst Hauptziel touristischer Nachfrage sein und entsprechend zu einer Art „langgestreckter“ Tourismusdestination werden. Beispiele für solchen Routentourismus betreffen besonders prominent Fernwander- und Fernradwege, welche in einem zunehmend dichter werdenden Netz auch die Alpen überziehen. Im Gegensatz zum weitaus größten Teil aller touristischen Angebote im Alpenraum machen solche Fern-Wege oft nicht an (nationalstaatlichen) Grenzen halt und stellen damit ein ganz besonders Experimentierfeld transregionaler Governance und grenzüberschreitender touristischer Produktentwicklung in den Alpen dar.

II. Grenzen im Tourismus

Da ein relevanter Anteil (etwa 20%) des Tourismus staatliche Grenzüberschreitungen impliziert,⁶ spielt der Umgang mit Grenzen in dessen Rahmen eine ganz besondere Rolle. Im Vergleich dazu fristet die tourismuswissenschaftliche Analyse von Grenzen eher ein Nischendasein.⁷ Einige Tourismusforscher haben uns dennoch grundlegende Analyseperspektiven hinterlassen,⁸ von denen eine besonders etablierte funktionale Perspektive hier kurz dargelegt werden soll. Auf der Grundlage von ersten Überlegungen von *Matznetter*⁹, unterscheidet *Timothy*¹⁰ drei mögliche Funktionen von Grenzen im Tourismus: Grenzen als Barrieren, Grenzen als Tourismusdestinationen bzw. Attraktionspunkte und Grenzen als modifizierende Einflussfaktoren für touristische Landschaften.

Im erstgenannten Fall fungieren Grenzen als Barrieren des Tourismus: Sie können, im Zuge eines nötigen Grenzübertritts, die An- und Abreise von Gästen auf dem Weg zu ihrer auserkorenen

6 UNWTO, UNWTO tourism highlights: 2016 edition (2016).

7 Wachowiak, Preface, in: Wachowiak (Hg), *Tourism and borders: Contemporary issues, policies and international research* (2006) xvii.

8 *Pechlaner/Jochmann* (Hg), *Grenzüberschreitende Kooperationen im Tourismus: Strategien zur Produkt- und Angebotsentwicklung* (2014).

9 *Matznetter*, *Border and tourism: fundamental relations*, in: *Gruber/Lamping/Lutz/Matznetter/Vorlaufer* (Hg), *Tourism and Borders: Proceedings of the Meeting of the IGU Working Group – Geography of Tourism and Recreation* (1979) 61.

10 *Timothy*, *Tourism and Political Boundaries*.

Destination behindern. Die Destination selbst steht aber nicht im unmittelbaren Bezugsverhältnis zur Grenze. Diese Situation tritt speziell dann auf, wenn die betreffende Tourismusdestination relativ weit von administrativen Grenzen entfernt liegt (sie ist aber nicht zwangsläufig auf diese Gegebenheit beschränkt) und sich primär auf einen internationalen Tourismus stützt, welcher Grenzübertritte der an- und abreisenden Gäste voraussetzt. Die Stärke eines solcherart begrenzenden Einflusses hängt insbesondere von der Durchlässigkeit der Grenze ab. Grundsätzlich hat sich die Barrierenfunktion von Grenzen im Alpenraum durch die EU- und EURO-Mitgliedschaft aller Alpenstaaten mit Ausnahme der Schweiz und Liechtensteins sowie durch die Mitgliedschaft aller Alpenstaaten (inklusive Schweiz und Liechtenstein) im Schengen-Raum in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten stark reduziert. Dass die potentiell einschränkende Funktion von Grenzen im Tourismus aber nur allzu schnell wieder virulent werden kann, konnte zuletzt auch rund um die Diskussionen von Grenzkontrollen im alpinen und voralpinen Bereich wahrgenommen werden.¹¹

Eine zweite Funktion von Grenzen im Tourismus wird von Timothy unter dem Stichwort von „Grenzen als Tourismusdestination“ zusammengefasst. Dabei kann sich diese Rolle von Grenzen als Attraktionen sowohl auf die Grenze an sich beziehen als auch auf Neugier bezüglich dessen, was jenseits der Grenze liegt. Im Alpenraum sind Konstellationen, wo kulturelle und sprachliche Grenzen und Übergänge einen wesentlichen Mehrwert zum touristischen Erlebnis bereithalten, weit verbreitet. Wohl in kaum einem anderen europäischen Teilraum kommen Grenzen nämlich so konzentriert vor. Französische, italienische, slowenische, deutsche und rätoromanische Sprachgruppen (nebst den „neuen“ Minderheiten)¹² treffen hier mehrfach aufeinander und machen Unterschiede und Übergänge im Sinne von Hybridisierung mannigfaltig erlebbar.

Neben den Nächtigungsurlauben stellen Grenzüberschreitungen auch für Tagesausflüge einen wichtigen Motivationsfaktor dar. Bis zum „Fall der Brennergrenze“ im Zuge der Umsetzung des Schengen-Abkommens im Jahre 1998 spielte etwa der aus Österreich kommende Einkaufstourismus in die nördlichste Stadt Italiens, Sterzing, eine zentrale Rolle. Während diese spezifische Form des Tagestourismus

11 Kleinjung, Wir sitzen wieder zwischen den Stühlen (2016).

12 Pechlaner/Dal Bò/Volgger, What makes tourism an attractive industry for new minority entrepreneurs: Results from an exploratory qualitative study, Tourism Review 2012 (67/1), 11.

seither deutlich zurückging, ist der aktuell starke Zustrom italienischer Gäste auf den alljährlichen Innsbrucker Christkindlmarkt wiederum auch an das Erleben eines anderen Sprach- und Kulturraumes gebunden. Die der Grenznähe und peripheren Lage geschuldete Zollfreiheit von Orten wie dem italienischen Livigno oder Samnaun in der Schweiz sind ebenfalls touristisch relevant.¹³ Andere Beispiele von unmittelbar an Grenzen gekoppelte Tourismusprodukte wären die Veranstaltung „grenzartig“ im Naudererhof am Reschenpass, unmittelbar an der Grenze zwischen Tirol und Südtirol gelegen, sowie die „via vigilius“, welche auf den Spuren des Bischofs Vigilius von Trient (355-405 n Chr), die Meraner Gegend mit dem Trientner Raum verbindet und deutsch-italienische Sprachgrenzen überwindet. Selbiges gilt für historische Grenzen, welche touristisch in Wert gesetzt werden können. Die vom Erfolgsprodukt der Sellaronda inspirierte Skirundfahrt „Gebirgsjäger-Skitour“ in den Südtiroler und Belluneser Dolomiten orientiert sich geographisch und namentlich an der Dolomitenfront des Ersten Weltkrieges sowie an ihrem Symbolberg, dem Col di Lana.

Die dritte Funktion von Grenzen im Tourismus nach *Timothy* betrifft den Einfluss, den sie auf touristische Landschaften ausüben. Grenzen modifizieren Tourismusentwicklungen, indem diese teilweise an der Grenze abrupt stoppen oder aber, je nachdem auf welcher Seite der Grenze man sich befindet, ganz unterschiedliche Richtungen einschlagen können. Deutlich auseinander gehende Wege haben in der touristischen Entwicklung etwa der Südtiroler und der Osttiroler Teil des Pustertals beschritten. Aber auch bei kleinräumigeren Entwicklungen, etwa im Falle von Skigebieten, welche durch die Gebirgssituation oftmals an Grenzen liegen, gestalteten sich die Sicherstellung von grenzübergreifend homogenen Entwicklungen oder rein schon grenzübergreifende Zusammenarbeit als schwierige Unterfangen. Selbiges zeigt sich im Raum Reschenpass, wo die grenzübergreifende Zusammenarbeit der Skigebiete Auf und Abs erfährt und im Bereich des Kaunertaler Gletschers in Tirol, wo wiederholte Avancen zum Ausbau Richtung Südtirol bisher gemischte Gefühle auslösten.¹⁴ Um ein anderes Beispiel der disparaten raumordnerischen Entwicklung zu nennen, wird am Mendelpass zwischen dem Überetsch in Südtirol und dem Nonstal im Trentino der deutlich unterschiedliche

13 Siehe auch andere, nicht-alpine Beispiele in: *Timothy*, Political boundaries and tourism: Borders as tourist attractions, *Tourism Management* 1995 (16/7), 525.

14 Siehe zB: *Südtirol News*, AVS gegen Ski-Verbindung Langtaufers-Kaunertal (2015).

Umgang mit Zweitwohnungen zwischen den beiden Autonomen Provinzen besonders plastisch.

III. Bewegungsmuster von Gästen

Tourismusrelevante Grenzen gibt es auf verschiedenen Ebenen. Touristische Landschaften – bisweilen auch als „tourismsapes“¹⁵ bezeichnet – werden neben zwischenstaatlichen Grenzen auch von administrativen Grenzziehungen auf anderen Ebenen beeinflusst. Sogar unmittelbar tourismusspezifische Grenzziehungen spielen eine Rolle: Das zeigt sich nicht zuletzt in der gängigen räumlichen Einhausung des Einflussbereiches von sogenannten Tourismusorganisationen, welche sich im Rahmen des „Destinationsmanagements“ um die Koordinierung von touristischen Akteuren innerhalb einer sogenannten „Tourismusdestination“ kümmern.¹⁶ Dieses Destinationsmanagement folgt in den allermeisten Fällen einer territorialen Logik. Dass aber ein in territorial-administrativer Hinsicht rigide *abgegrenztes* „Destinationsmanagement“¹⁷ oder eine *starr* verstandene „Destination Governance“¹⁸ der touristischen Realität oftmals nicht gerecht werden können, liegt in erster Linie an den vielfältigen Bewegungsmustern der Gäste. Diese machen in vielen Fällen eben nicht an den administrativen Grenzen der Gemeinden, Talschaften oder der angebotsseitig definierten Tourismusdestinationen Halt. Sie folgen anderen Mustern, die speziell auch von den touristischen Attraktionspunkten der Region sowie den Interessen der Gäste abhängen.¹⁹ Ein Beispiel dafür ist das Reiseverhalten von weiter angereisten Alpentouristen, etwa aus China. Für den Großteil dieser Gäste ist der Alpenraum maximal ein Etap-

15 Van der Duim, *Tourismscapes: An actor-network perspective on sustainable tourism development* (2005).

16 Bieger, *Management von Destinationen und Tourismusorganisationen* (1997).

17 Tschurtschenthaler, *Destination Management/Marketing als (vorläufiger) Endpunkt der Diskussion der vergangenen Jahre im alpinen Tourismus*, in: Pechlaner/Weiermair (Hg), *Destinations-Management: Führung und Vermarktung von touristischen Zielgebieten* (1999) 7.

18 Raich, *Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten: Ein Ansatz für die Tourismus-Destination* (2006); Volgger/Pechlaner, *Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success*, *Tourism Management* 2014 (41), 64.

19 McKercher/Zoltan, *Tourist flows and spatial behavior*, in: Lew/Hall/Williams (Hg), *The Wiley Blackwell companion to tourism* (2014) 33.

penziel auf einer größeren Europafahrt, welche oftmals zumindest zwei Staaten umfasst.²⁰

Die Tourismusliteratur unterscheidet auf konzeptioneller Ebene zumindest drei Bewegungsmuster von Gästen im Raum.²¹ Zum einen kann ein Punkt-zu-Punkt-Muster identifiziert werden, welches speziell bei Resort-Urlaube und im sogenannten *Sun and Sea* Bereich häufig anzutreffen ist. Hier reduziert sich die Bewegung der Touristen auf die Anreise an den und Abreise vom Aufenthaltsort, während vor Ort von größeren Ortsveränderungen abgesehen wird. Ein zweites, sternförmiges Reisemuster ist hingegen im alpinen Tourismus besonders verbreitet: Hierbei dient üblicherweise ein Beherbergungsbetrieb als eine Art „Basisstation“, von wo aus in Tagesausflügen verschiedene Attraktionspunkte der Umgebung besichtigt werden. Der Gast kehrt aber nach diesen Tagesausflügen jeweils wieder an den selben Ort bzw in den selben Beherbergungsbetrieb zurück, weshalb sich ein sternförmiges Bewegungsmuster ergibt. Das dritte grundlegende Bewegungsmuster kann als „Routentourismus“ oder als „Mehr-Destinationen-Reise“ bezeichnet werden. Dabei werden während einer Reise mehrere Destinationen und unterschiedliche Herbergen miteinander verknüpft und die Stationarität der Übernachtung aufgegeben. In diese Kategorie fallen die schon genannten Reisen entlang der mehrtägigen Fernwander- und Fernfahrradwege. Die Tourismusliteratur stützt die Erkenntnis, dass Gäste aus fernen Herkunftsländern, welche zum ersten Mal eine bestimmte Gegend bereisen, besonders häufig routenbasierte Reisemuster aufweisen.²²

Wie gehen nun das besagte touristische Destinationsmanagement bzw die angesprochene Destination Governance mit solchen heterogenen Bewegungsmustern von Gästen um? Um ihren Einfluss auf die Entwicklung und die Koordinierung von geographisch hybride verankerten Produkt-Markt-Kombinationen zu wahren, versuchen etablierte Formen des Destinationsmanagements mit flexiblen Modellen zu antworten. Zum einen kann diese Flexibilität durch die Organisation des Destinationsmanagements auf mehreren, sich überlappenden Ebenen sichergestellt werden. Hierbei handelt es sich um einen Zugang, der Prinzipien der administrativen Schachtelung auf den Tourismus überträgt und in den meisten Alpenregionen gewachsene Realität

20 Volgger/Pechlaner, Responses to Chinese wine tourists? An Italian perspective, in: Pforr (Hg), Food, wine & China (in press).

21 Oppermann, Journal of Travel Research 1995 (33/4), 57; Lew/McKercher. Annals of Tourism Research 2006 (33/2), 403.

22 Lue/Crompton/Fesenmaier, Conceptualization of multi-destination pleasure trip decisions, Annals of Tourism Research 1993 (20/2), 289.

ist. Vielfach bestehen Tourismusorganisationen gleichzeitig sowohl auf lokaler als auch auf regionaler und zusätzlich auf staatlicher Ebene.²³ Daneben gibt es aber auch den Ansatz, territorial verankerte Tourismusorganisationen durch eher thematisch ausgerichtete Strukturen zu ergänzen, um durch die Kombination der beiden Strukturierungsprinzipien einen höheren Grad an Flexibilität zu erzielen und dem Einfluss von territorial-administrativen Grenzziehungen zumindest ein Korrektiv entgegenzusetzen.²⁴ Ein dritter Zugang will der Heterogenität und „Grenzenlosigkeit“ von touristischen Bewegungsmustern schließlich durch eine Lockerung des Prinzips der geographischen Umschreibung des Kompetenzbereiches von Tourismusorganisationen begegnen. Es wird dabei auf das theoretische Konzept der „variablen Geometrien“ abgestellt.²⁵ Die territoriale Ausdehnung des Destinationsmanagements wird (innerhalb bestimmter Schranken) als veränderbar angesehen und an das jeweilige touristische Produkt bzw. besonders an die tatsächlichen Bewegungsmuster der Gäste angepasst. Damit kommen in diesem Zugang administrative Grenzen als Ordnungsprinzip des Tourismus am wenigsten zur Geltung. Es wird sogar bewusst versucht, sie zu ignorieren und die Koordinierung des touristischen Angebotes an anderen – als geeigneter empfundenen – Ankerpunkten der Strukturierung touristischer Räume auszurichten.

IV. Ausgewählte Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Tourismus

Der Alpenraum kann auf eine lange Tradition der (institutionalisierten) transnationalen Zusammenarbeit verweisen.²⁶ Dieses grenzüberschreitende „Kooperationsgen“ der Akteure des Alpenraums lässt sich nur zum Teil auch im Bereich des Tourismus wiederfinden. Im touristischen Umfeld fällt in historischer Betrachtung zunächst einmal die starke Vernetzung des Alpenraums mit Dynamiken im Voralpenraum

23 *Pechlaner/Volgger*, Perspektiven der Destination Governance: Steigerung der Vernetzungsqualität unter den Tourismusorganisationen Österreichs, in: Pechlaner/Streifeneder (Hg), *Regionen, Standorte und Destinationen entwickeln: Perspektiven der Beziehung von Raum und Mensch* (2017) 37.

24 *Volgger/Pechlaner/Pichler*, Verlieren Destinationen als Kooperationseinheiten an Bedeutung? Wechselwirkungen zwischen lokaler und überörtlicher Kooperation, *TW Zeitschrift für Tourismuswissenschaft* 2013 (5/1), 57.

25 *Beritelli/Bieger/Laesser*, The new frontiers of destination management applying variable geometry as a function-based approach, *Journal of Travel Research* 2014 (53/4), 403.

26 *Volgger/Pechlaner/Alber/Engl/Zwilling*, Governance und Zusammenarbeit im alpinen Raum: Erfahrungen aus dem Tourismus und EUSALP (2015).

auf. So kann beispielsweise die Tourismusentwicklung der Alpen seit dem 19. Jahrhundert nicht ohne Bezugnahme auf den Voralpenraum und auf andere, weiter entfernte Regionen in Europa verstanden werden. Dies gilt sowohl für das Aufkommen des touristischen Interesses an den Alpen, also für Marktentwicklungen, als auch für frühe unternehmerische Antworten darauf. Die alpine Tourismusentwicklung war vielfach von jenseits der „alpinen Grenzen“ inspiriert oder sogar organisiert und finanziert.

A) Ursprungselemente des Alpentourismus jenseits alpiner Grenzen

Die Anfänge des Wintertourismus in den Alpen werden territorial in St Moritz – noch präziser: im Kulm Hotel – verortet und zeitlich dem Aufkommen des Sommertourismus um einige Jahrzehnte nachgelagert um 1864 angesetzt. Es scheint also auf den ersten Blick alles zeitlich und räumlich klar und speziell auch klar alpin verortbar zu sein. Dieser Schein trügt. Denn der Lokus der „Entdeckung“ der Alpen sowohl als Sommer- als auch als Wintertourismusdestination muss mindestens zu gleichen Anteilen auch in England angesiedelt werden. Ausgerechnet die fern der Alpen wohnenden Briten waren es, welche das frühe Interesse an den Alpen prägten und diese Berglandschaft im Herzen Europas als Gegenstück zu ihrer industrialisierten Insel schätzen lernten.²⁷ Erste Hotspots dieses frühen (primär alpinistischen, aber in Ansätzen eben auch schon touristischen) Interesses an den Alpen waren berühmte Alpengipfel wie der Mont Blanc oder das Matterhorn, später auch die Gipfel der Dolomiten, um nur einige zu nennen. Die etwas breiter angelegte, touristische Organisation solcher Reisen in die Alpen wurde rund um *Thomas Cook* und *Henry Gaze* ebenso von britischen Pionieren angestoßen.²⁸ Schließlich waren es genauso die Briten, welche 1857 den ersten „Alpenverein“, den *Alpine Club*, gründeten. Die Österreicher, speziell Wiener Alpinisten rund um *Paul Grohmann*, folgten alsbald.²⁹ Dieses frühe Interesse an den Alpen hatte zunächst vor allem akademische Bezüge und war später stärker durch sportlichen Ehrgeiz und Abenteuerlust getrieben, nährte sich aber jedenfalls aus der außeralpinen, städtischen Oberschicht. Die

27 Rohrer, Zimmer frei: Das Buch zum Touriseum (2010).

28 Froelicher, ViaCook – «The First Conducted Tour of Switzerland» im Jahre 1863, Wege und Geschichte 2004 (2), 8; Mundt, Thomas Cook: Pionier des Tourismus (2014).

29 Forcher, Zu Gast im Herzen der Alpen: Eine Bildgeschichte des Tourismus in Tirol (2015).

Einheimischen in den Alpen nahmen als Bergführer und Beherberger wichtige Rollen ein, welche aber vornehmlich als Reaktion auf ein von außen kommendes Interesse entstanden waren. Bis sozusagen nicht das touristische Interesse am hochalpinen Raum von außen an die Alpen herangetragen wurde, interessierten sich die Älpler selber nur bedingt für die hochalpinen Regionen. Daran können wir erkennen, wie die alpinistischen Ursprünge des alpinen Tourismus nur im Wechselspiel mit sozioökonomischen Entwicklungen jenseits des Alpenraums zu verstehen sind und wie dieses Wechselspiel die Sichtweise der Älpler auf die eigene Heimat weitreichend veränderte und über den Tourismus hinaus prägte.

Die touristische „Eroberung“ der Alpen aus weniger alpinistisch getriebenen Beweggründen wurde schließlich durch die Erschließung der Alpen vor allem mit Bahnlinien und Straßen ermöglicht. Im Zuge dieser zweiten Entwicklungsstufe des Alpentourismus spielten voralpine Unternehmen und speziell auch Bahngesellschaften wie etwa die Österreichische Südbahngesellschaft mit Sitz in Wien eine nicht zu unterschätzende Rolle.³⁰ Neben Bau und Betrieb der Pustertalbahn (Inbetriebnahme im Jahre 1871) engagierte sich die Südbahngesellschaft auch unmittelbar in der Tourismusentwicklung, indem sie neben der Region Semmering in Niederösterreich auch Toblach in Südtirol durch den Bau eines Grandhotels auf die Tourismuslandkarte brachte.³¹ Diese Entwicklungen standen vielfach im Zeichen des Kurtourismus und waren darauf ausgelegt, die gesundheitlichen und landschaftlichen Vorzüge der Alpen auch den sportlich weniger versierten Mitgliedern der Oberschicht zugänglich zu machen.

Externe unternehmerische Impulse und Initiativen der Infrastrukturentwicklung leisteten in dieser frühen Zeit des Alpentourismus einen wesentlichen Beitrag. Sie ergänzten damit lokale unternehmerische Initiativen wie etwa jene des „Vereins für Alpenhotels“ des Meraner Tourismuspioniers *Theodor Christomannos* zum Bau der Dolomitenstraße und damit verbundenen Grandhotel-Investitionen.³² Während heute der Alpentourismus nicht vollständig aber doch vornehmlich in lokaler Hand liegt und sich damit von vielen anderen touristischen Entwicklungen weltweit unterscheidet, ist seine historische Entwicklung nur im grenzüberschreitenden Wechselspiel von

30 *Vasko-Juhasz*, Die Südbahn: Ihre Kurorte und Hotels (2006).

31 *Heiss*, Grandhotel Toblach: Pionier des Tourismus in den Alpen. Kulturzentrum Grandhotel Toblach (1999).

32 *Egger*, Die große Dolomiten-Straße (1890-1918), in: Gasser/Leonardi/Barth-Scalmani (Hg), Krieg und Tourismus: Im Spannungsfeld des Ersten Weltkrieges (2014) 159.

alpinen und außeralpinen Dynamiken zu verstehen. Aber auch heute ist der Blick hinter die Grenzen, speziell was die Bedürfnisstruktur und die touristischen Interessen der Gäste anbelangt, unersetzlich. Denn von dort, jenseits der Alpen, kommen die allermeisten Gäste des Alpenraums.

B) Zeitgenössische Beispiele grenzüberschreitender Zusammenarbeit im alpinen Tourismus

Nachdem nun klar geworden sein sollte, dass historische Marktdynamiken und erste Pionierleistungen im Alpentourismus signifikante grenzüberschreitende Komponenten aufweisen, gilt es der Frage nachzugehen, wie es um die grenzüberschreitende Dimension der heutigen Entwicklung und Koordination von Angeboten im alpinen Tourismus bestellt ist. In kleinräumiger Betrachtung ist der Tourismus heute in vielen Alpengegenden für sich genommen gut organisiert. Tourismusorganisationen auf verschiedenen Ebenen, lokale wie regionale Unternehmungen, Verbandsstrukturen und Beratungs- wie Forschungsinstitutionen stützen die alpine touristische Kompetenz – und haben die Bedeutung externer Akteure über die Jahre eher zurückgedrängt. Diese Feststellung mag trotz im Zuge der Digitalisierung und der damit einhergehenden Skalenökonomien letzthin befeuerten Verlagerung von Macht und Einfluss noch ihre Gültigkeit haben – die lokale Verankerung des Alpentourismus kommt aber tendenziell unter Druck. Gerade auch deswegen liegt die große Herausforderung der Gegenwart eher darin, diese Produktentwicklungs- und Produktkoordinationsleistungen der partikulären und territorial stark verankerten touristischen Akteure des Alpenraums miteinander zu verknüpfen, und damit zu stärken. Es lassen sich bei nüchterner Betrachtung speziell Optimierungsspielräume in der grenzüberschreitenden Kooperation feststellen.

Diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpentourismus kann auf vielerlei Ebenen nutzenstiftend wirken. Wie schon weiter oben diskutiert, machen Bewegungsräume von Gästen keineswegs immer an administrativen oder tourismus-administrativen Grenzen halt. Diese Bewegungsmuster verknüpfen vielmehr und speziell im Falle von weiter angereisten Gästen oft mehrere Alpenregionen und Alpenländer miteinander und setzen bisweilen auch den Alpenraum unmittelbar mit voralpinen touristischen Attraktionspunkten in Bezug. Die Marktnachfrage befeuert also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit; sinnstiftende Elemente einer grenzüberschreitenden Ko-

operation lassen sich aber auch über eine angebotsseitige Betrachtung herleiten. Denn immer dann, wenn signifikante Produktsynergien bestehen, kann ein gemeinsames Marketing Sinn machen.³³ Das Bestehen einer Vielzahl von (auch grenzüberschreitenden) Angebotsgruppen in der Beherbergung legt dafür Zeugnis ab. Was die Beschaffungsseite anbelangt, kann eine Kooperation auch jenseits von Produktsynergien ökonomische Vorteile bringen. Zusammenarbeit im Einkauf, in der technologischen Entwicklung und Personalentwicklung können naheliegende Ansatzpunkte sein, um die Informationslage zu stärken, die Marktmacht zu erhöhen und Kosten zu reduzieren. Nicht zuletzt kommen schließlich auch EU-Finanzierungen ins Spiel, deren Abgreifen vielfach im Zuge des Eingehens grenzüberschreitender Kooperationen verbessert werden kann.

Es bestehen zweifellos gute Beispiele von funktionierender grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Tourismus der alpinen und voralpinen Räume. Ein solches Beispiel ist sicherlich die Kooperation im Rahmen der Tourismusregion Bodensee, welche sich speziell auch durch ihr langjähriges Bestehen in institutionalisierter Form auszeichnet.³⁴ Diese bedeutsame Tourismusregion im voralpinen Raum berührt vier Staaten, nämlich Deutschland, Österreich, die Schweiz und Liechtenstein. Sie umfasst neben dem Bodensee auch Gebirgsräume und urbane Gebiete. Die genaue räumliche Abgrenzung ist nicht ganz klar definiert, weshalb auch die Zahlen variieren: Je nach Quelle, und dahinter liegender Raumabgrenzung wird von knapp 8 bis knapp 19 Millionen Übernachtungen gesprochen;³⁵ daneben sind auch Tagesausflüge bedeutsam. Was die institutionalisierten Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Tourismus der Bodenseeregion anbelangt, übernahmen zunächst der Internationale Bodensee Verkehrsverein (IBV) und später die deutlich professionalisierte Internationale Bodensee Tourismus GmbH (IBT) die Koordinierungsrolle. Gesellschafter dieser GmbH sind vornehmlich die subregionalen Tourismusorganisationen aus den Teilgebieten sowie die über den nach wie vor bestehenden Internationalen Bodensee Verkehrsverein (IBV) gebündelten touristischen Unternehmen. Die Internationale Bodensee

33 Pechlaner/Jochmann (Hg), Grenzüberschreitende Kooperationen im Tourismus; Volgger/Pechlaner/Pichler, TW Zeitschrift für Tourismuswissenschaft 2013, 57.

34 Beritelli/Scherer, Die Bildung stabiler grenzüberschreitender Institutionen – Ein steiniger Weg kooperativen Verhaltens am Beispiel der Internationalen Tourismusregion Bodensee, in: Pechlaner/Jochmann (Hg), Grenzüberschreitende Kooperationen im Tourismus: Strategien zur Produkt- und Angebotsentwicklung (2014) 151.

35 Beritelli/Scherer, Die Bildung stabiler grenzüberschreitender Institutionen; Statistikplattform Bodensee, Die internationale Bodenseeregion in Zahlen (2014).

Tourismus GmbH ist mit einem ordentlichen Budget ausgestattet, verfügt selbst über Personalkapazitäten und ist operativ im Bereich von (Produkt-) Entwicklungsprojekten und Marketing für die Gesamtregion tätig. Diese operative, institutionalisierte Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Tourismusmarketing der Bodenseeregion hat trotz einiger zwischenzeitlich kritischer Momente bis heute Bestand und wird als „erfolgreich“ und „etabliert“ beschrieben.³⁶

Eine deutlich weniger operative, aber dafür um ein Vielfaches großräumiger aufgezogene grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpentourismus stellt das Format des AlpNet-Netzwerkes dar. Bei AlpNet handelt es sich um einen 2012 gegründeten Verein mit Sitz in Innsbruck, welcher acht große (regionale) Tourismusorganisationen des zentralen und westlichen Alpenraums verbindet, auf deren Territorien gemeinsam mehr als die Hälfte der touristischen Nächtigungen im Alpenraum entfällt.³⁷ Vereinsmitglieder sind die Tourismusorganisationen BE! Tourismus, Graubünden Ferien, Luzern-Vierwaldstättersee und Valais Promotion aus der Schweiz; Rhône-Alpes Tourisme aus Frankreich; Tirol Werbung aus Österreich; Trentino Turismo und Südtirol Marketing/IDM aus Italien. Das Ziel des Vereins ist die Förderung des alpinen Tourismus durch Vernetzung, Wissensgenerierung und -teilung sowie durch den Aufbau von Vertriebskompetenz, wobei dieses Ziel aktuell vor allem durch die Organisation einer gemeinsamen Jahresveranstaltung („The Alps“) im Messe- und Tagungsformat sowie durch Wissensgenerierung in Themenbereichen von gemeinsamen Interesse verfolgt wird. Zudem gibt es auch Überlegungen, bestimmte Fernmärkte gemeinsam zu bearbeiten.

Bei aller Unterschiedlichkeit ist den beiden beispielhaft beschriebenen Kooperationsformen aus dem alpinen und voralpinen Tourismuskontext gemeinsam, dass sie beide versuchen, auf eine gemeinsame Identitätskonstruktion im Raum Bezug zu nehmen bzw diese weiterzuentwickeln: zum einen der Bodenseeraum, zum anderen sogar der Alpenraum. Beide versuchen zudem, eine gewisse Stabilität der Zusammenarbeit über eine gemeinsame Organisationsstruktur sicherzustellen: einmal in Form eines Vereins, einmal in Rechtsform einer GmbH. Beide grenzüberschreitenden Kooperationskonstellationen begründen die Sinnhaftigkeit ihrer Existenz auch über ein bestehendes Marktinteresse am Gesamttraum, welchen sie vertreten. So wird einerseits argumentiert, dass der Bodensee (und nicht dessen Teilregionen)

36 Beritelli/Scherer, Die Bildung stabiler grenzüberschreitender Institutionen.

37 Siehe den Beitrag von Bettina Haas in diesem Band; siehe auch: ALPNET, Who is AlpNet, abrufbar unter <thealps.travel>.

das eigentliche touristische Zielgebiet für viele Gäste sei; andererseits besteht das Argument, dass die Sehnsucht auf touristischen Fernmärkten von den Alpen insgesamt getrieben sei und weniger von ihren Teilräumen. Schließlich bemühen sich beide Kooperationen um greifbare Ergebnisse bzw konkrete Kristallisationspunkte der Zusammenarbeit. Während die Internationale Bodensee Tourismus GmbH ein umfangreiches Spektrum an operativen Marketingaktivitäten erbringt, resultiert die Zusammenarbeit unter dem Schirm von AlpNet besonders im Rahmen der Jahresveranstaltung und gemeinsam beauftragten Forschungsarbeiten. Aus der sehr explorativen Betrachtung der beiden Beispiele grenzübergreifender touristischer Zusammenarbeit in den Alpen konnten somit die Faktoren Identitätsbildung, Stabilität durch Organisation, Marktbezug und das Abliefern greifbarer Ergebnisse als Schlüsselemente herausgearbeitet werden.

V. Der Weg als touristisches Produkt

Um die Erkenntnisse des vorherigen Abschnitts zu vertiefen bzw anhand eines Spezialfalls zu verdichten, wird in der Folge auf den (grenzüberschreitenden) Weg als ganz spezielles touristisches Produkt eingegangen. Wege gehören seit den Anfängen des alpinen Tourismus zu seinen Grundfesten. Das kapillare Wegenetz in weiten Teilen des Alpenraums steht beispielhaft für die Tatsache, dass es sich bei den Alpen nicht nur um einen Naturraum, sondern um einen teilweise intensiv genützten Kulturräum handelt. Weiter oben war schon die Rede vom speziellen touristischen Bewegungsmuster des „Routentourismus“, welches sich dadurch auszeichnet, dass Gäste von Ort zu Ort weiterziehen und damit nicht wieder in den selben Beherbergungsbetrieb des Vortages zurückkehren. Es ist naheliegend, dass bestimmten Wegen, namentlich Fernwanderwegen und Fernfahrradwegen, eine entscheidende Rolle im besagten Routentourismus zukommt. Solche nur durch mehrtägige Wanderungen oder Fahrradreisen zu bewältigende Wege weisen oft – und in den Alpen noch öfter – grenzüberschreitende Ausdehnungen auf. Aufgrund der im Alpenraum üblicherweise sehr kleinräumig organisierten touristischen Raumeinheiten sind mehrtägige Wegeangebote aus tourismusorganisatorischer Sicht sogar praktisch immer „grenzüberschreitend“.

Beispiele sind zum einen als Wegenetze aufgezugene Angebote wie etwa die auch den Alpenraum überziehenden Jakobswege, die europäischen Fernwanderwege (E1-E12) und Fernfahrradwege Euro Velo (EV1-EV17) sowie die fünf alpenspezifischen Fernwanderwege der

Via Alpina, welche alle acht Alpenstaaten durchqueren.³⁸ Neben den netzartigen Angeboten gibt es eine Reihe von erfolgreichen Einzelprodukten an mehrtägigen Routen. Im Wanderbereich ist sicherlich der 690 Kilometer lange Alpe Adria Trail zwischen Österreich, Slowenien und Italien zu nennen. Vor allem im Radbereich sind hingegen die alpenüberquerenden Routen der (von der alten Römerstraße inspirierten) Via Claudia Augusta zwischen Donauwörth in Bayern und Altino an der Adria bzw Ostiglia am Po in Italien oder die nicht minder attraktive und 560 Kilometer lange Strecke zwischen München und Venedig in den letzten Jahren zu Bekanntheit gelangt. Schließlich haben auch der Alpe Adria Radweg zwischen dem österreichischen Salzburg und dem italienischen Adriastädtchen Grado sowie der grenzüberschreitende Drauradweg zwischen Toblach in Italien und Maribor in Slowenien an Bedeutung gewonnen.

Viele dieser routentouristischen Angebote im Alpenraum sind jüngeren Datums. Im Radbereich ist die wiederbelebte Via Claudia Augusta mit ihren Ursprüngen in den 1990er Jahren fast schon in die Kategorie „Pionierleistung“ einzuordnen. Die Via Alpina hat ihre Ursprünge ebenfalls in den späten 1990er Jahren. Andere grenzüberschreitende, routentouristische Angebote wie die Radroute zwischen München und Venedig (2015) oder der Alpe Adria Trail (seit 2012 durchgehend markiert) sind jüngeren Datums. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum in den letzten eineinhalb Jahrzehnten derartige grenzüberschreitende und mehrtägige Wegeangebote in den Alpen stark an Bedeutung gewonnen haben?

Leider bestehen kaum Forschungsergebnisse sowohl was den Umfang des Phänomens betrifft als auch was dessen Ursachen anbelangt. Dennoch lassen sich thesenhaft und nicht abschließend einige Ansätze formulieren. Ein erster Faktor ist sicherlich die sich ändernde Nachfrage, welche in einem sehr reiseerfahrenen und gleichzeitig durch Alltagsstress gekennzeichneten mitteleuropäischen Umfeld neue Angebote sucht. Solche Angebote sollten zumal in der Lage sein, geistigen Ausgleich, ja eine fast meditativ-spirituelle Komponente einer im Kontrast zum Alltag stehenden Langsamkeit der Fortbewegung, mit Aspekten der körperlichen Gesundheit und leichten bildungstouristischen Elementen zu verknüpfen. Verlässliche Zahlen aus unabhängiger Quelle zur Nutzung der Wege sind leider genauso

38 Siehe: <via-alpina.org, via-transalpina.eu>.

wenig vorhanden, aber es wird wiederholt von einem wachsenden Trend des „Mehr-Destinationen-Tourismus“ berichtet.³⁹

Ein zweiter Faktor kann in der relativen Knappheit von ähnlichen Angeboten in der Vergangenheit identifiziert werden. Während im Alpentourismus die Angebotsdichte besonders im Bereich der weiter oben als ‚sternförmig‘ und als ‚Punkt-zu-Punkt‘ bezeichneten touristischen Bewegungsmuster in weiten Teilen als hoch bis sehr hoch einzuschätzen ist, wurde die Entwicklung von Angeboten im ‚routen-touristischen‘ Bewegungsmuster in den vorigen Jahrzehnten vergleichsweise weniger weit vorangetrieben. Diese Lücke wird letztlich von alpinen Produktentwicklern im Tourismus als eine Art verbliebener Freiraum für kreative Schöpfung von neuen alpintouristischen Angeboten geschätzt. Als dritter Faktor hinsichtlich des aufkommen- den grenzüberschreitenden Wegeangebotes spielt schließlich auch der intensivierte europäische Einigungsprozess eine nicht zu unterschätzende Rolle. Nicht nur, dass solche grenzüberschreitende Angebote überhaupt erst durch die höhere Permeabilität nationalstaatlicher Grenzen im Alpenraum in größerem Maßstab praktikabel wurden; solche Angebote wurden durch die europäische Förderkulisse im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit und der europäischen Strukturpolitik speziell durch die INTERREG-Programme auch proaktiv be- und gefördert. Denn grenzübergreifende Projektansätze sind in den besagten Programmen Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln, was zur Beliebtheit von Wegeprojekten sicher beigetragen hat. So waren für eine Reihe der obengenannten grenzüberschreitenden Wege des Alpentourismus in der Aufbauphase INTERREG-Finanzierungen maßgeblich (zB Via Alpina, Via Claudia Augusta Fernradweg, München-Venedig Fernradweg, Alpe Adria Fernradweg).

VI. Die Governance von Wegen und Routen über Grenzen hinweg

Das rezente Prosperieren von grenzüberschreitenden alpintouristischen Angeboten, speziell im Bereich von grenzüberschreitenden Fernwander- und Fernfahrradrouten hat aber auch dazu geführt, dass die Herausforderungen rund um die Governance, sprich: Koordi-

39 ZB ABTA *The Travel Association*, Travel trends report 2013 (2013); ABTA *The Travel Association*, Travel trends report 2015 (2015); siehe auch: *Dailymail Online*, Double the fun: Twin-centre trend on the rise as Britons opt for multi-destination holidays (2012); McGonagle, 2015 trends: Forward thinking (2014).

nierung dieser Angebote verstärkt wahrgenommen und thematisiert werden. Darüber hinausgehend führen insbesondere die Herausforderungen um grenzüberschreitende Tourismusangebote deutlich vor Augen, weshalb gegenwärtig in der räumlichen Koordinierung des Tourismus weniger von „Management“ als vielmehr von „Governance“ gesprochen wird.

„Governance“ ist ein offenes, holistisches Konzept der Koordinierung kollektiver Angelegenheiten,⁴⁰ welches sich bewusst an der hybriden Schnittstelle von politischen („Government“) und betriebswirtschaftlichen Ansätzen („Management“) bewegt, in der Hoffnung dadurch der realweltlichen Komplexitätszunahme gerecht zu werden.⁴¹ Ansätze der „Destination Governance“ übertragen das Governance-Konzept auf einige Koordinierungsherausforderungen im Tourismus. Sie verstehen den Charakter von touristischen Zielgebieten als soziale Netzwerke von semi-autonomen und gleichzeitig interdependenten Akteuren. Vor allem aber ersetzt der Governance-Ansatz in Tourismusdestinationen den Versuch, einen unternehmensgleichen Managementzugang über territorial verankerte Sozialgefüge zu stützen, durch einen bescheideneren Ansatz der Netzwerkkordinierung. In den allermeisten Konstellationen von alpinen Tourismusdestinationen liegt nämlich keine hierarchische Weisungsgebundenheit vor, sodass hier nur versucht werden kann, über einen Mix von Instrumenten aus Wissen, Geld, Vertrauen und (in gewissen Nüen vorhandener) formeller Macht zu agieren.⁴²

Die der Governance-Diskussion zugrunde liegende Herausforderung der (zielgerichteten) Koordinierung von Kollektiven unter der Rahmenbedingung von größer werdender Komplexität⁴³ manifestiert sich bei grenzüberschreitenden touristischen Wege-Angeboten ganz besonders akzentuiert. Im Gegensatz dazu kann die Komplexitätszunahme in klar umschriebenen Tourismusdestinationen möglicherweise geringer ausfallen: In vom sternförmigen Bewegungsmuster des

40 [Governance describes the] „ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs“, Zitat aus: *Commission on Global Governance, Our global neighborhood: The report of the commission on global governance*, Oxford (1995) 2.

41 Pechlaner/Volgger/Herntrei, Destination management organizations as interface between destination governance and corporate governance, *Anatolia* 2012 (23/2), 151.

42 Raich, Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten.

43 Vgl Scharpf, Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 1994 (6/1), 27; Jessop, The governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance (1999).

Gastes inspirierten, klar umschriebenen, kleinräumigen touristischen Zielgebieten liegt meistens eine relative kulturelle, sprachliche und rechtliche Homogenität vor. Zudem stützen gewachsene Angebotsnetzwerke die Leistungserbringung und im Zentrum dieser Netzwerke fungieren vielfach ebenso gewachsene organisatorische Kristallisationspunkte als Koordinierungsinstanzen des touristischen Angebots („Tourismusorganisationen“ bzw international „Destination Management Organizations“ genannt). Diese drei Bedingungen liegen hingegen in der Entwicklung und Koordinierung von grenzüberschreitenden touristischen Angeboten, im Besonderen von grenzüberschreitenden Wegen, üblicherweise nicht *a-priori* vor und stellen die transnationale und transregionale Governance dieser Tourismusangebote vor besondere Herausforderungen. Eine transnationale und transregionale Governance muss sich üblicherweise mit einem hohen Grad an unterschiedlichen Akteuren, Strukturen, Funktionsmechanismen und kulturellen Gepflogenheiten sowie rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen und sich nicht zuletzt auch gegenüber den schon eingespielten, effizienten, territorial verankerten touristischen Angeboten behaupten bzw sich zumindest an deren Qualitätslatte messen lassen.

Die Governance von Routen ist durch die „langgestreckte“ bzw serielle Destinationsform sicherlich als Sonderfall der Destination Governance mit zugespitzten Herausforderungen zu werten. Am Beispiel der Wiederbelebung der Via Claudia Augusta als alpenüberschreitender und grenzübergreifender Fernradweg, welche die Autoren des Beitrags im Zuge eines Organisationsentwicklungsprojektes ein Stück weit begleiten konnten,⁴⁴ lassen sich einige dieser Herausforderungen benennen. Die Via Claudia Augusta durchquert auf ihrem Weg von Donauwörth in Bayern nach Quarto d’Altino (Achse 1) bzw Ostiglia (Achse 2) in Italien drei Nationalstaaten, fünf Bundesländer bzw Regionen und mehr als 380 Gemeinden.

Zur Identifikation der Herausforderungen einer transregionalen und transnationalen Governance an dieser Route haben die Autoren 27 qualitative Interviews mit Beobachtern und Involvierten an der Via Claudia Augusta geführt und mit Hilfe des Verfahrens GABEK ausgewertet.⁴⁵ Die Interviewten betonen, dass es erstens notwendig ist, eine

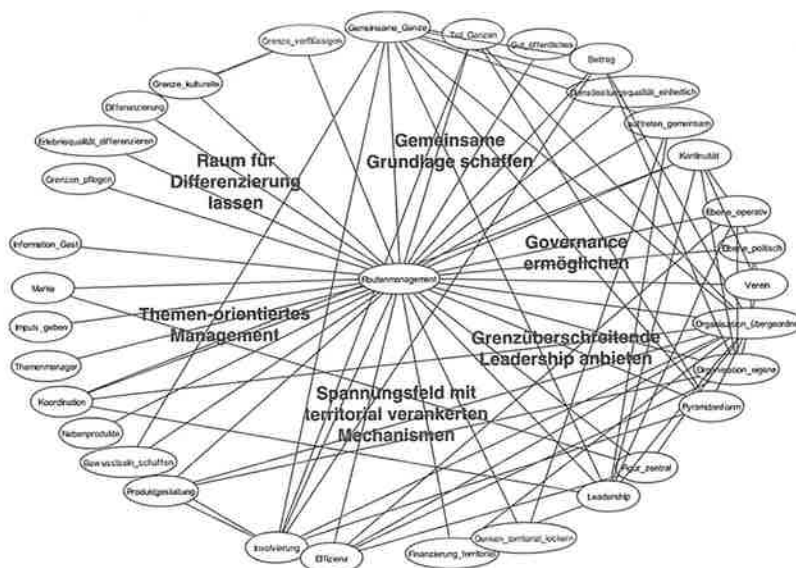
44 Pechlaner/Volgger, Organisationsentwicklung ‚Via Claudia Augusta‘: Ausarbeitung eines transnationalen Organisationsentwicklungskonzeptes für die EWIV Via Claudia Augusta (2015).

45 Zelger, Twelve steps of GABEKWinRelan. A procedure for qualitative opinion research, knowledge organization and system development, in: Buber/Zelger (Hg), GABEK 2. Zur qualitativen Forschung. On qualitative research, Innsbruck (2000) 205.

gemeinsame Grundlage zu schaffen (siehe Abbildung). Es gilt, das gemeinsame Ganze zu definieren und in den Vordergrund zu rücken, um nicht von im Alltag immer wieder spürbar werdenden Grenzen das grenzüberschreitende Angebot fortschreitend in seiner Existenz gefährdet zu sehen. Die verbindende Klammer stellen im Falle der Via Claudia Augusta speziell das Thema der Alpenüberquerung sowie noch spezifischer das Römerthema dar. Darüber hinausgehend wird die Sicherstellung geographischer, zeitlicher und qualitativer Kontinuität entlang einer über mehrere Länder gehenden Route als in der Praxis besonders herausfordernd beschrieben. Möglicherweise gelingt es, in einem Teilabschnitt Finanzierungen zu sichern, während gleichzeitig in anderen Abschnitten die Finanzierungssituation weniger rosig aussieht.

Abbildung:

Von den Interviewten wahrgenommene Herausforderungen einer transregionalen Routen-Governance, am Beispiel der Via Claudia Augusta (GABEK-Assoziationsgraph)



Zweitens geht es aber genauso auch darum, Differenzierung unter den Teilregionen zuzulassen. Aus touristischer Sicht stehen viele der durchquerten Teilregionen nämlich in unmittelbarer Konkurrenz zueinander und sind entsprechend daran interessiert, die Grenzen im Sinne von Unterschieden als Grundlage ihrer Differenzierung als Tourismusregion zu pflegen.⁴⁶ Darüber hinaus dominieren unter den Akteuren der unterschiedlichen Teilregionen der Via Claudia Augusta auch jeweils andere thematische Zugänge zur Route: Während die bayrischen Akteure vornehmlich die Möglichkeiten der Via Claudia Augusta zur Entwicklung ländlicher Räume im Blick haben, überwiegt in Tirol eher ein touristischer Zugang. In Italien wiederum spielt die archäologisch-kulturelle Auseinandersetzung mit der Via Claudia Augusta eine herausragende Rolle.

Drittens ergibt sich ein omnipräsentes Spannungsfeld mit territorial verankerten Mechanismen, da nicht nur das Denken und die Interessen vieler Akteure primär in bestimmten Teilregionen verortet sind, sondern auch viele Finanzierungsschemata der regionalen Logik folgen. Viertens besteht die Herausforderung, ein Governancesystem aufzubauen, welches sowohl der übergeordneten politisch-repräsentativen Dimension gerecht wird, welche bei grenzüberschreitenden Angeboten immer besonders virulent wird, als auch ein effizientes operatives Agieren im touristischen Alltagsgeschäft sicherstellen kann. Fünftens wird auf die Notwendigkeit verwiesen, ein starkes Augenmerk auf das gemeinsame Thema zu werfen (im Falle der Via Claudia Augusta das besagte Römerthema), Impulse zur themenkonformen Produktentwicklung zu geben, Bewusstsein für den Themenkomplex in der breiteren Gruppe von Stakeholdern zu schaffen und sich beinahe als eine Art Themenmanager gebärden.

Auf der Grundlage der eingehenden Analyse des Beispiels des Fernradweges der Via Claudia Augusta können die folgenden kritischen Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche touristische Governance von grenzüberschreitenden Wege- bzw. Routen-Angeboten definiert werden:

1. *Wissen rund um den Gast aufbauen:* Die Teilregionen entlang einer alpenüberquerenden touristischen Route können, wenn unter bestimmten Parametern betrachtet, ziemlich unterschiedlich sein. Das verbindende Element entlang von solchen Routen ist deswegen oftmals ein spezifischer Typus von Gast – der Fernwanderer, der Mehretappen-Radfahrer etc. Marktwissen und speziell das Wissen

46 Volgger, Umsetzungscompetenz als Erfolgsfaktor in Tourismusdestinationen (2017).

rund um diesen Gasttypus können deswegen ein starkes Steuerungs- und Koordinierungsinstrument darstellen.

2. *Vertrauen fördern durch schnelle Operativität und greifbare Erfolge:* Wie schon bei der Diskussion einiger Erfolgsbeispiele weiter oben angedeutet, ist es gerade im möglicherweise noch weniger fassbaren grenzübergreifenden Kontext nötig, für Stakeholder doch irgendwie greifbar zu werden. Schnelle Erfolge und verschiedene Formen der Tangibilität – von Websites über Kartenmaterial bis hin zu spezifischen Beschilderungen – helfen dabei, Präsenz zu zeigen.
3. *Kontinuität sichern durch den Aufbau einer formellen Organisationsstruktur und eines Finanzierungsmodells:* Die Sicherstellung von Kontinuität ist eine besondere Herausforderung bei grenzübergreifenden touristischen Angeboten. Stabile Organisationsstrukturen und gut durchdachte Finanzierungsmodelle können helfen, die nötige Stabilität und Kontinuität sicherzustellen.
4. *Ein gemeinsames Thema als Klammer etablieren und darin Leadership zeigen:* Transregionale und transnationale Governance im Tourismus bedeutet, ein gemeinsames Repräsentationsmuster, eine gemeinsame Identität im Sinne eines Themas zu etablieren und hierin hohe Wettbewerbsfähigkeit bis hin zu einer Art Alleinstellung zu erreichen.
5. *Respekt für Grenzen und Unterschiede zeigen, indem die Interaktion mit territorial/schollenförmig definierten Destinationen gesucht wird:* Viele Mechanismen sind traditionell territorial verankert, ebenso das Denken und Handeln der meisten Akteure. Im Tourismus kommt die territoriale Logik der meisten Tourismusdestinationen hinzu, welche jeweils im nächsten Nachbar oft den stärksten Konkurrenten erkennt und nach Differenzierung von ihm strebt. Die Realität und sogar Erwünschtheit von Grenzen innerhalb bestimmter (touristischer) Teilsysteme gilt es aber zu respektieren – auch um sie dadurch ein Stück weit zu überwinden.

Auffallend ist zunächst die Stimmigkeit dieser Punkte mit den weiter oben kursorisch festgestellten Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Alpentourismus. Zudem fällt die offensichtliche Notwendigkeit ins Auge, auf mehreren Ebenen bzw mit unterschiedlichen Instrumenten zu agieren. Die drei erstgenannten Punkte stehen mit den häufig in der Governance-Literatur genannten Steuerungs- und Koordinierungsmedien Wissen, Vertrauen, formelle

Macht und Geld in Verbindung.⁴⁷ Die beiden letztgenannten Punkte der Auflistung deuten hingegen darauf hin, dass für die grenzüberschreitende, transregionale und transnationale Governance von touristischen Routen möglicherweise noch zwei weitere, ergänzende Koordinierungselemente nötig sind. Zum einen scheint es geboten, eine nach innen wie nach außen wirksame Identität im Sinne eines einigenden Themas zu etablieren. Schon der Soziologe *Durkheim* hatte auf geteilte Vorstellungen, Werte und Ideen als einer wesentlichen Quelle von sozialem Zusammenhalt und Solidarität hingewiesen⁴⁸ – wie nach ihm viele andere.⁴⁹ Während der Aufbau von Zugehörigkeit durch geteilte Themen sicher in jeglicher Art der touristischen Governance von Bedeutung ist, tritt die Bedeutung und Notwendigkeit der proaktiven Definition und Pflege eines solchen Themas in einem von potenziert Vielfalt geprägten grenzüberschreitenden Kontext noch deutlicher zutage.

Zum anderen scheint es im transregionalen und transnationalen Kontext angeraten, eine Haltung des Respekts gegenüber Unterschieden und Grenzen zu pflegen.⁵⁰ Eine Haltung des Respekts, welche auch für viele politische Visionen des europäischen Einigungsprozesses Pate steht, aber auch in dessen Rechtsprinzipien wie etwa dem Subsidiaritätsprinzip⁵¹ verankert ist, weist Bezüge zur Bescheidenheit im Umgang mit gewachsenen Strukturen und kulturellen Unterschieden auf. Respekt benennt in dieser Hinsicht einen toleranten und pragmatischen Zugang, welcher neben den Chancen auch die Grenzen des grenzüberschreitenden Zusammenarbeitens erkennt und damit dessen Erfolgchancen letztendlich erhöht. Vor allem ist es aber ein Zugang der Rücksichtnahme, welcher die gerade im alpinen Raum ausgeprägten lokalen Spezifitäten wertschätzt, sich in touristischer Hinsicht der Konkurrenzsituation alpiner touristischer Destinationen bewusst ist und insgesamt die Grenzen nicht aus den Augen verliert. Respekt vor Grenzen meint wohl, sie nicht zu übergehen aber gleichzeitig auch danach zu trachten, durch deren (partielle) Über-

47 *Raich*, Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten.

48 *Durkheim*, The division of labour in society (1893/1933).

49 *ZB Parsons*, The structure of social action (1937); *Sahlins*, Stone age economics (1972).

50 Vgl zur Haltung des „Respekts“: *Sennett*, Respect in a world of inequality (2003).

51 Subsidiarität ist ein Prinzip zur Verteilung von Kompetenzen und Macht zur tiefstmöglichen Ebene innerhalb eines hierarchischen Systems, um dadurch eine effektive Problemlösung sicherzustellen. Diese Effektivität ergibt sich nicht zuletzt aus dem Berücksichtigen des spezifischen Kontextes vor Ort und einer Reduktion zentralistischer Ansätze auf das Nötigste. Das Subsidiaritätsprinzip ist auf europäischer Ebene unter anderem in der Präambel und in Art 5 Abs 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) verankert.

windung Mehrwert für alle zu schaffen. Denn das Ganze und dessen Eigenschaften sind oftmals eben tatsächlich mehr als die Summe der Eigenschaften der Einzelteile. Dieses Prinzip, das auch als „Holismus“ bekannt wurde,⁵² wird im Rahmen von grenzüberschreitenden touristischen Wegen im Alpenraum zu einem spürbaren Erlebnis. Für dieses Erlebnis sind die dahinter liegenden Grenzen aber gleichsam konstitutiv und machen einen guten Teil seiner touristischen Attraktivität aus. Eine gelingende transnationale, transregionale aber jedenfalls grenzüberschreitende Governance von touristischen Angeboten im Alpenraum kann nur gelingen, wenn sie sich dieses Dualismus bewusst wird.

52 Smuts, Holism and evolution (1926).

Literaturverzeichnis

- ABTA The Travel Association*, Travel trends report 2013 (2013), abrufbar unter <abta.com>
- ABTA The Travel Association*, Travel trends report 2015 (2015), abrufbar unter <abta.com>
- ALPNET*, Who is AlpNet, abrufbar unter <www.thealps.travel>
- BAKBASEL*, Benchmarking du tourisme – Le secteur suisse du tourisme en comparaison internationale. Rapport de synthèse du 'Programme de benchmarking international du tourisme suisse : mise à jour 2010-2011', Studie im Auftrag des Secrétariat d'état à l'économie (SeCo), Bern (2011)
- Beritelli Pietro/Bieger Thomas/Laesser Christian*, The new frontiers of destination management applying variable geometry as a function-based approach, *Journal of Travel Research* 2014 (53/4), 403
- Beritelli Pietro/Scherer Roland*, Die Bildung stabiler grenzüberschreitender Institutionen – Ein steiniger Weg kooperativen Verhaltens am Beispiel der Internationalen Tourismusregion Bodensee, in: Pechlaner/Jochmann (Hg), *Grenzüberschreitende Kooperationen im Tourismus: Strategien zur Produkt- und Angebotsentwicklung*, Berlin (2014) 151
- Bieger Thomas*, *Management von Destinationen und Tourismusorganisationen*, München & Wien (1997)
- Commission on Global Governance*, *Our global neighborhood: The report of the commission on global governance*, Oxford (1995)
- Dailymail Online*, Double the fun: Twin-centre trend on the rise as Britons opt for multi-destination holidays (09.01.2012), abrufbar unter <dailymail.co.uk>
- Durkheim Émile*, *The division of labour in society*, New York (1893/1933)
- Egger, Matthias*, Die große Dolomiten-Straße (1890-1918), in: Gasser/Leonardi/Barth-Scalmani (Hg), *Krieg und Tourismus: Im Spannungsfeld des Ersten Weltkrieges*, Meran & Innsbruck (2014) 159
- EUROSTAT*, *Tourismusstatistiken 2016*, abrufbar unter <ec.europa.eu/eurostat/>

- Forcher Michael*, Zu Gast im Herzen der Alpen: Eine Bildgeschichte des Tourismus in Tirol, Innsbruck & Wien (2015)
- Froelicher Martino*, ViaCook – «The First Conducted Tour of Switzerland» im Jahre 1863, *Wege und Geschichte* 2004 (2), 8
- Heiss Hans*, Grandhotel Toblach: Pionier des Tourismus in den Alpen. Kulturzentrum Grandhotel Toblach, Toblach (1999)
- Jessop Bob*, The governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance, Lancaster (1999), abrufbar unter <comp.lancs.ac.uk>
- Kleinjung Tilmann*, Wir sitzen wieder zwischen den Stühlen, ARD Tagesschau vom 12.05.2016, abrufbar unter <tagesschau.de>
- Lew Alan A./McKercher Bob*, Modeling tourist movements: A local destination analysis, *Annals of Tourism Research* 2006 (33/2), 403
- Lue Chi-Chuan/Crompton John L./Fesenmaier Daniel R.*, Conceptualization of multi-destination pleasure trip decisions, *Annals of Tourism Research* 1993 (20/2), 289
- Matznetter Josef*, Border and tourism: fundamental relations, in: Gruber/Lamping/Lutz/Matznetter/Vorlaufer (Hg), *Tourism and Borders: Proceedings of the Meeting of the IGU Working Group – Geography of Tourism and Recreation*, Frankfurt (1979) 61
- McGonagle Katie*, 2015 trends: Forward thinking, *Travelweekly* vom 19.12.2014, abrufbar unter <travelweekly.co.uk>
- McKercher Bob/Zoltan Judit*, Tourist flows and spatial behavior, in: Lew/Hall/Williams (Hg), *The Wiley Blackwell companion to tourism*, Chirchester (2014) 33
- Mundt Jörn W.*, Thomas Cook: Pionier des Tourismus, Konstanz & München (2014)
- Oppermann Martin*, A model of travel itineraries, *Journal of Travel Research* 1995 (33/4), 57
- Parsons Talcott*, *The structure of social action*, New York (1937)
- Pechlaner Harald/Dal Bò Giulia/Volgger Michael*, What makes tourism an attractive industry for new minority entrepreneurs: Results from an exploratory qualitative study, *Tourism Review* 2012 (67/1), 11

- Pechlaner Harald/Volgger Michael/Herntrei Marcus*, Destination management organizations as interface between destination governance and corporate governance, *Anatolia* 2012 (23/2), 151
- Pechlaner Harald/Jochmann Judith* (Hg), Grenzüberschreitende Kooperationen im Tourismus: Strategien zur Produkt- und Angebotsentwicklung, Berlin (2014)
- Pechlaner Harald/Volgger Michael*, Organisationsentwicklung ‚Via Claudia Augusta‘: Ausarbeitung eines transnationalen Organisationsentwicklungskonzeptes für die EWIV Via Claudia Augusta, Studie im Auftrag der EWIV Via Claudia Augusta, Bozen (2015)
- Pechlaner Harald/Volgger Michael*, Perspektiven der Destination Governance: Steigerung der Vernetzungsqualität unter den Tourismusorganisationen Österreichs, in: Pechlaner/Streifeneder (Hg), Regionen, Standorte und Destinationen entwickeln: Perspektiven der Beziehung von Raum und Mensch, Bozen (2017) 37
- Permanent Secretariat of the Alpine Convention*, Sustainable tourism in the Alps: Report on the state of the Alps, Innsbruck/Bozen (2013)
- Permanent Secretariat of the Alpine Convention*, Demographic changes in the Alps: Report on the state of the Alps, Innsbruck/Bozen (2015)
- Raich Frieda*, Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten: Ein Ansatz für die Tourismus-Destination, Wiesbaden (2006)
- Rohrer Josef*, Zimmer frei: Das Buch zum Touriseum (2. Aufl), Bozen (2010)
- Sahlins Marshall*, Stone age economics, London (1972)
- Scharpf Fritz W.*, Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 1994 (6/1), 27
- Sennett Richard*, Respect in a world of inequality, New York & London (2003)
- Siller Hubert J./Roth Ralf/Pechlaner Harald*, The future of winter travelling in the Alps, Präsentation bei ‚The Alps‘ 2016, 19/10/2016, Studie im Auftrag von Alpnet, Innsbruck (2016)
- Smuts Jan C.*, Holism and evolution, London (1926)

- Statistikplattform Bodensee* (Hg), Die internationale Bodenseeregion in Zahlen (2014)
- Südtirol News*, AVS gegen Ski-Verbindung Langtaufers-Kaunertal (04.12.2015), abrufbar unter <suedtirolnews.it>
- Timothy Dallen J.*, Political boundaries and tourism: Borders as tourist attractions, *Tourism Management* 1995 (16/7), 525
- Timothy Dallen J.*, *Tourism and political boundaries*, London & New York (2001)
- Tschurtschenthaler Paul*, Destination Management/Marketing als (vorläufiger) Endpunkt der Diskussion der vergangenen Jahre im alpinen Tourismus, in: Pechlaner/Weiermair (Hg), *Destinations-Management: Führung und Vermarktung von touristischen Zielgebieten*, Wien (1999) 7
- UNWTO*, *UNWTO tourism highlights: 2016 edition*, Madrid (2016), abrufbar unter <e-unwto.org>
- Van der Duim René V.*, *Tourismscapes: An actor-network perspective on sustainable tourism development*, Wageningen Universiteit (2005)
- Vasko-Juhasz Désirée*, *Die Südbahn: Ihre Kurorte und Hotels*, Wien (2006)
- Volgger Michael/Pechlaner Harald/Pichler Sabine*, Verlieren Destinationen als Kooperationseinheiten an Bedeutung? Wechselwirkungen zwischen lokaler und überörtlicher Kooperation, *TW Zeitschrift für Tourismuswissenschaft* 2013 (5/1), 57
- Volgger Michael/Pechlaner Harald*, Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success, *Tourism Management* 2014 (41), 64
- Volgger Michael/Pechlaner Harald/Alber Elisabeth/Engl Alice/Zwilling Caroline*, Governance und Zusammenarbeit im alpinen Raum: Erfahrungen aus dem Tourismus und EUSALP, Vortrag am 05/11/2015 im Rahmen einer Konferenz zum Thema "EU Integration und Zusammenhalt: Die Funktion regionaler Kooperation im Donaauraum", Budapest/Ungarn (2015)
- Volgger Michael*, Umsetzungscompetenz als Erfolgsfaktor in Tourismusdestinationen, Wiesbaden (2017)

- Volgger Michael/Pechlaner Harald*, Responses to Chinese wine tourists? An Italian perspective, in: Pforr (Hg), Food, wine & China (in press)
- Wachowiak Helmut*, Preface, in: Wachowiak (Hg), Tourism and borders: Contemporary issues, policies and international research, London & New York (2006) xvii
- Zelger Josef*, Twelve steps of GABEKWinRelan. A procedure for qualitative opinion research, knowledge organization and system development, in: Buber/Zelger (Hg), GABEK 2. Zur qualitativen Forschung. On qualitative research, Innsbruck, Wien & München (2000) 205

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Tourismus ist für den Alpenraum ein Wirtschaftsfaktor von herausragender Bedeutung. Der Sektor ist aber auch für die soziale Entwicklung der Region entscheidend, da er nicht nur maßgeblich zur Wertschöpfung, sondern auch zur Arbeitsplatzsicherung und sozialen Integration beiträgt.

Der Tourismus stellt allerdings auch eine große Herausforderung für die Alpenregionen dar. Es geht um eine ständige und konkrete Abwägung zwischen wirtschaftlichem Erfolg, dem Naturschutz, dem Schutz der kulturellen Identität und dem Streben nach einer ausgeglichenen regionalen Entwicklung. Auf diese Herausforderungen hat schon in den 90er Jahren die Alpenkonvention mit dem Tourismusprotokoll Antworten gegeben. Die Fragen rund um den Tourismus werden nun auch in der EU Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) wieder aufgenommen. Den Tourismus in eine nachhaltige Entwicklung des Alpenraums einzubetten und damit seine Wertschöpfung für die Bevölkerung in den Alpenregionen zu erhalten ist eine Aufgabe, der sich jede Generation unter geänderten Vorzeichen neu stellen muss.

Christian Gsodam stellt in seinem Beitrag „Tourismuspolitik und Europäische Union – allgemeine Einführung und europapolitischer Rahmen“ dar, wie sich Tourismuspolitik im Allgemeinen und besonders im Rahmen der Europäischen Union entwickelt hat. Der Tourismus hat es vielen europäischen Regionen ermöglicht, wirtschaftlich aufzuholen. Zwar wird Tourismus in der EU noch immer weitgehend unter wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Aspekten gesehen, aber die Gedanken der Qualität und der Nachhaltigkeit im Tourismus erhalten zunehmende Bedeutung. In manchen Bereichen sollten EU Regelungen, insbesondere in ihrer Anwendung auf kleine und mittlere Unternehmen, wie zB im Konsumentenschutz reduziert werden, da sie unverhältnismäßige Belastungen darstellen. Gleichzeitig ist in den letzten Jahren keine strategische Linie der EU in der Entwicklung des Tourismussektors zu erkennen. Hier müsste die Europäische Kommission auf die Vorschläge des Europaparlaments und des Europäischen Ausschusses der Regionen eingehen und mit einer mehrjährigen Tourismusstrategie eine strategische Gesamtschau liefern, die als Richtschnur für politisches Handeln auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene dienen kann. Auch der starke Zu-

sammenhang zwischen Tourismuspolitik und europäischer Bürgerschaft müsste darin herausgearbeitet werden.

Die Kooperation im Tourismus der Alpenregionen wird außer durch EU Regelungen maßgeblich auch durch die rechtlichen Rahmenbedingungen der Alpenkonvention bestimmt.

Markus Reiterer und *Marianna Elmi* widmen sich in ihrem Beitrag „Alpiner Tourismus und Alpenkonvention“ dem in Art 2 der Alpenkonvention verankerten Ziel, „unter Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen.“ Sie betonen insbesondere die herausragende Herausforderung des Klimawandels für den Tourismus in den Alpen, dessen Bekämpfung heute im Interesse künftiger Generation mit Nachdruck vorangetrieben werden muss. Für die Alpenregionen bedeutet dies auch eine tiefgreifende Umstellung ihres touristischen Geschäftsmodells hin auf einen nachhaltigen Tourismus. Die Autorin und der Autor stellen dar, wie das Überprüfungsverfahren der Umsetzung des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention erfolgt und diesem Ziel dient.

Anna Gamper widmet sich ebenfalls dem Tourismusprotokoll der Alpenkonvention und geht dabei insbesondere auf die touristische Erschließung ein. Das Tourismusprotokoll stellt eine Reihe wichtiger und verbindlicher Grundsätze für touristische Anlagen, insbesondere in Zusammenhang mit dem Wintersport auf. *Gamper* untersucht die Umsetzung dieser Vorgaben in der österreichischen Rechtsordnung und setzt sich mit einer Reihe von Fragen der unmittelbaren Anwendung von Bestimmungen der Protokolle der Alpenkonvention auseinander. Sie unterstreicht dabei, dass die Regionen mit der Kompetenz zum Schutz der alpinen Natur und Landschaft ein wichtiges Regulativ – auch für die Tourismusentwicklung – in Händen halten.

Die transnationale Multi-Level-Governance ist für die erfolgreiche wirtschaftliche und nachhaltige Entwicklung des Tourismus im Alpenraum unverzichtbar.

Greta Klotz und *Carolyn Zwilling* widmen sich in ihrem Beitrag „Grenzüberschreitende Kooperation im Mehrebenensystem des Alpenraumes: Implikationen für den Tourismus“ der Frage der transnationalen Multi-Level-Governance. Sie weisen darauf hin, dass die Anzahl der grenzüberschreitenden Tourismuskoperationen im Alpenraum wie weltweit in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Sie betonen zu Recht die Bedeutung des Tourismus als Aufgabe für die Politik der Regionen. Ohne die Regionen kann dieser horizontale Politikbereich nicht erfolgreich

gestaltet werden. Die Autorinnen unterstreichen aber auch, dass zur Umsetzung der Makroregionalen Alpenstrategie der Europäischen Union (EUSALP), die Einbeziehung der lokalen Akteure des Tourismus in die Governancestruktur nötiger als je zuvor ist. Hier sind noch entscheidende Fortschritte zu erarbeiten.

Die konkreten Möglichkeiten, die der EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino der Kooperation im Tourismus bietet, werden im Beitrag von *Peter Bußjäger* näher untersucht. Konkret bieten sich gemeinsame Schutzzonen und ein koordiniertes Vorgehen bei Erschließungen an, wobei die konkreten Rechtsvorschriften von den zuständigen Organen in den Teilen der Europaregion erlassen werden müssten. Weitaus breiter sind die Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Der Autor nimmt auch Bezug auf die Vorschläge der Euregio-Labs 2014 und 2015 auf dem Gebiet des Tourismus (Thesepapiere von Gruppen von Expertinnen und Experten), die im Rahmen des Tiroltages in Alpbach präsentiert wurden. Die Leistungsfähigkeit des EVTZ würde vor allem in der Erarbeitung gemeinsamer Strategien und ihrer koordinierten Umsetzung bestehen.

Den aktuellen Kooperationen in der Europaregion widmet sich auch *Karin Gschnitzer*, die für die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino Einsicht in den status quo und einen Ausblick auf die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Tourismus gibt. Auch die Rolle der Europäischen Union, im Wege von INTERREG-Programmen, Tourismusprojekte zu fördern, wird betont. Die Autorin unterstreicht dabei aber auch die Notwendigkeit einer echten strategischen Kooperation im Tourismus in Europa und im Alpenraum im Besonderen.

Michael Volgger und *Harald Pechlaner* setzen sich in ihrem Beitrag „Wege und Grenzen: Perspektiven transregionaler Governance und grenzüberschreitender touristischer Produktentwicklung in den Alpen“ mit dem Thema territorialer Grenzen im Tourismus und ihrer Überschreitung auseinander. Die Autoren verweisen auf historische und zeitgenössische Beispiele der Tourismuskoooperation im Alpenraum. Gegenwärtig spielen grenzüberschreitende (Kultur-)Wege und andere grenzüberschreitende Angebote im Tourismus eine besondere Rolle. Sie werden insbesondere durch Initiativen des Europarats unterstützt und zunehmend von der Europäischen Union gefördert. Die Governance dieser – teilweise weite Teile Europas umspannenden – Projekte stellt für die Regionen, Kommunen und Akteure der Tourismuswirtschaft eine große Herausforderung dar.

Aspekte der Nachhaltigkeiten des Tourismus werden zwar in der einen oder anderen Form in jedem Beitrag dieser Publikation behandelt. Der Beitrag von *Eva Lichtenberger* „Nachhaltigkeit im Tourismus im Alpenraum

zwischen Schutzgebiet und Disneyland“ widmet sich diesem Thema im Besonderen. *Lichtenberger* stellt unter anderem den Zugang der Europäischen Union zum Tourismus dar. Zwar liegen die Kompetenzen weitgehend auf mitgliedstaatlicher Ebene, doch darf nicht übersehen werden, dass die Union im Wege ihrer Zuständigkeiten im Binnenmarkt, aber auch im Umweltschutz wichtige Regulierungen und Weichenstellungen treffen kann. Bezugnehmend auf die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den Alpenregionen stellt *Lichtenberger* nachahmenswerte Beispiele in der Zusammenarbeit für einen nachhaltigen Tourismus auf regionaler Ebene dar.

Tourismuspolitik im Alpenraum kann nur erfolgreich sein, wenn sie die klein- und mittelbetriebliche Struktur des Sektors berücksichtigt und Maßnahmen setzt, die für diese Betriebe Zukunft sichert.

Wie aus dem Beitrag von *Anita Zehrer* „Touristische Familienunternehmen als tragende Säule des Alpentourismus – Zentrale Herausforderungen für Unternehmertum und Tourismuspolitik“ hervorgeht, bilden Familienunternehmen das Rückgrat des Tourismus im Alpenraum. Die Tatsache, dass viele Tourismusunternehmen im Eigentum der Betreiberfamilien stehen, ist einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für diese Unternehmen. Der Zwang, die Nachfolge im engen Familienkreis zu suchen, kann aber gleichzeitig die Achillesferse dieser Betriebe sein. Daher müssen in den Alpenregionen nachhaltige Lebensbedingungen geschaffen werden, die es für junge Menschen und Familien attraktiv machen, hier ihren Lebensmittelpunkt zu behalten. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgabe nur im Rahmen der Multi-Level-Governance zu lösen ist. Der EU Makroregionalen Strategie für den Alpenraum kommt dabei als Bindeglied zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene zentrale Bedeutung zu.

Mike Peters widmet sich in seinem Beitrag „Familienunternehmen und Tourismus: Forschungserkenntnisse und Besonderheiten“ dem Umstand, dass Klein- und Mittelunternehmen (KMU) die Tourismuswirtschaft in ganz Europa dominieren und daher für die Tourismuspolitik klare Vorgaben gelten müssen. Er betont die Innovationsfähigkeit und Flexibilität dieser Betriebe und stellt die Herausforderungen thesenartig dar. Dazu gehört ua, dass bei KMU Innovationen stark von außen stimuliert werden müssen, was entsprechende wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen erfordert. Auch in dieser Hinsicht kommt europäischen strategischen Ansätzen wie im Rahmen der Makroregion Alpen große Bedeutung zu. Es braucht auch hier europaweite strategische Vorgaben um die regionale und lokale Politik zu stimulieren.

Aus dem Gehalt der in diesem Band vereinigten Beiträge formulieren die Herausgeber abschließend folgende 12 Thesen:

1. Der Tourismus ist für den wirtschaftlichen Erfolg der Alpenregionen auch in Zukunft ein unentbehrlicher Faktor. Dabei ist eine Ausrichtung auf den nachhaltigen Tourismus entscheidend. Die Europäische Union, aber auch viele Entscheidungsträger auf regionaler Ebene haben dies im Grundsatz erkannt.
2. Auf europäischer Ebene muss von der Europäischen Kommission ein strategischer Rahmen für Tourismuspolitik entwickelt werden. Aufbauend auf die Prinzipien der Multi-Level-Governance muss der Rahmen eine Gesamtschau und mehrjährige Entwicklungsstränge für einen wirtschaftlich erfolgreichen, sozial bewussten und nachhaltigen Tourismus liefern. Die Strategie sollte konkrete jährliche Aktionspläne vorsehen, die Regionen einbinden und eine Überprüfung der Umsetzung der Strategie ermöglichen. Auf Grundlage der Strategie sollte der Ministerrat der Europäischen Union in regelmässigen Abständen Aussprachen zur Entwicklung des europäischen Tourismus halten, zu welchen auch das Europäische Parlament und der Europäische Ausschuss der Regionen geladen werden.
3. Auch die Tourismuspolitik ist in das moderne System von Multi-Level-Governance im Rahmen der Globalisierung eingewoben. Europäische Union, Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden, aber auch internationale Organisationen und NGOs sind Akteure eines komplexen Systems, in dem traditionelles Hierarchien zunehmen und zugunsten netzwerkartiger Kooperation abgelöst werden. Übergreifende Strategien und Kooperationen sind nicht unnötige Bürokratie, sondern notwendig, um Parallelismen und Effizienzverluste zu verhindern, Innovation zu fördern und die Zukunftsfähigkeit des Sektors zu erhalten.
4. In diesem Zusammenhang kommt auch der privatwirtschaftlichen Kooperation im Tourismus große Bedeutung zu, sei es der Kooperation von Tourismusunternehmen, ihren Verbänden oder auch jener von staatlichen Trägern tourismusrelevanter Unternehmungen.
5. Im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino ist die grenzüberschreitende Kooperation besonders stark ausgeprägt. Tourismus spielt dabei eine wesentliche Rolle und befördert die Kooperation in der Europaregion. Die Akteure der Europaregion sind allerdings gefordert, nicht auf dem gegenwärtigen Stand stehenzubleiben, sondern weitere Schritte in der Vertiefung der Zusammenarbeit und Integration zu setzen.

6. Träger des Tourismus sind Klein- und Mittelbetriebe, die zumeist Familienbetriebe sind und entscheidend vom persönlichen Engagement der Eigentümer abhängig sind. Sie sind besonders flexibel und innovationsfähig, die Politik muss aber auf europäischer, nationaler, regionaler und grenzüberschreitender Ebene entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen und eine Atmosphäre schaffen, die solches Engagement und Innovation fördert.
7. Für die touristischen Familienbetriebe in den Alpenregionen ist die Übernahme durch geeignete Nachfolger von maßgeblicher Bedeutung. Dies setzt voraus, dass in den peripheren Regionen Lebensbedingungen vorhanden sind, die für die junge Generation und Familien attraktiv genug sind.
8. Die Alpenkonvention und ihre Protokolle, insbesondere das Tourismusprotokoll, stellen wesentliche Leitplanken für einen nachhaltigen, zukunftsfähigen Tourismus im Alpenraum dar. Sie tritt ergänzend zu den europarechtlichen Rahmenbedingungen, wie etwa Natura 2000-Richtlinie oder UVP-Richtlinie hinzu. Ein wechselseitiger Abgleich zwischen Alpenkonvention und EU Strategie würde helfen, beiden Instrumenten größere Schlagkraft zu verleihen.
9. Die Umsetzung eines nachhaltigen Tourismus muss in wesentlichen Bereichen von den Alpenregionen selbst getragen werden. Sie sind in vielen Fällen für die Angelegenheiten des Schutzes von Natur und Landschaft ebenso zuständig wie für die Förderung von Tourismusprojekten oder der alpinen Raumordnung. Sie müssen dabei von der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unterstützt werden.
10. Die Investmentpolitik im Tourismus muss stärker dazu beitragen, die Trennung zwischen regionalen, nationalen und europäischen Förder- und Investitionsmitteln zu überwinden. Es müssen unbürokratische Möglichkeiten zur Bildung von regionalen und grenzüberschreitenden Investitionsplattformen bzw -programmen geschaffen werden, die es zulassen, Förder- und Kreditinstrumente effektiv zu verbinden, damit insbesondere kleine und mittlere Unternehmen besser unterstützt werden können.
11. Die Europäische Union muss den Tourismus als eigenständigen Politikbereich begreifen, der finanziell unterstützt werden muss. Dazu sollte eine eigene Budgetlinie ins jährliche Budget der europäischen Union aufgenommen werden, mit der insbesondere Projekte im nachhaltigen grenzüberschreitenden europäischen Tourismus gefördert werden.

12. Es müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, herauszuarbeiten, dass der europäische Einigungsprozess massive Vorteile für die Bürger mit sich bringt. Im Tourismus wird dies im Rahmen von EU-weiten Passagier-, Konsumenten-, und Krankenversicherungsrechten besonders deutlich. Auch der Digitale Markt und die Währungsunion bieten Vorteile für den europäischen Bürger/Touristen. Der Tourismussektor muss daher von der Politik nicht nur als wirtschaftspolitischer Bereich, sondern auch als besonders wichtiger Bereich in der Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und einer europäischen Bürgerschaft verstanden werden. Es sollten daher konkrete Aktionen zu EU Bürgerschaft und Tourismus in Angriff genommen werden.

Summary and Conclusions

Tourism is an economic factor of outstanding importance for the Alpine region, contributing significantly to economic growth. Moreover, the sector is crucial for the social development of the region, as it contributes also to job security and social integration.

However, tourism is also a major challenge for the Alpine region. This challenge is a matter of striking a constant and concrete balance between economic benefit, nature conservation, the protection of cultural identity and the pursuit of a balanced regional development. These issues were already addressed by the Alpine Convention's Tourism Protocol as early as the 1990s. The issues surrounding tourism are now being taken up again in the macro-regional EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP). Integrating tourism into the sustainable development of the Alpine region and thus preserving its welfare-creating function for the region's population is a task that each generation has to face anew under changing circumstances.

In his article "Tourism Policy and the European Union – general introduction and European framework" *Christian Gsodam* shows how tourism policy has developed within the framework of the European Union. Tourism has enabled many European regions to catch up economically. Although tourism is still largely viewed as a matter that concerns economic and employment policies, the ideas of quality and sustainability in tourism are becoming increasingly important in the EU. In some areas (such as consumer protection), EU regulations should be reduced, especially in their application to small and medium-sized enterprises, as they create disproportionate burdens. At the same time, the European Union has failed for the last seven years to table a clear strategy that would allow a future-oriented development of the European tourism sector. In this respect, the European Commission needs to respond to the proposals made by the European Parliament and the European Committee of the Regions and provide a strategic overall vision, which can serve as a guideline for political action at local, regional, national and European levels. This strategy should also address the positive contribution that tourism policy can make to European citizenship.

In addition to EU policy and regulations, cooperation in the field of tourism within the Alpine region is also determined by the legal framework set by the Alpine Convention.

Markus Reiterer and *Marianna Elmi* dedicate their contribution, "Alpine Tourism and Alpine Convention", to the objective set out in Article 2 of the

Alpine Convention, namely to reduce the environmental and societal impact of tourism. They underline the very important challenge of climate change for tourism in the Alps and that the fight against this phenomenon must be carried on in the interest of future generations. For the Alpine regions, this means a profound transformation of the tourism business model towards sustainable tourism. The authors explain how the review procedure for the implementation of the Tourism Protocol of the Alpine Convention works and how it serves the purpose of sustainable tourism.

In her article *Anna Gamper* also looks at the Tourism Protocol of the Alpine Convention, focusing in particular on tourism development. The Tourism Protocol sets out a number of important and binding principles for tourist facilities, especially in connection with winter sports. *Gamper* examines the implementation of these requirements in the Austrian legal system and analyses a number of questions concerning the direct application of provisions of the Protocols of the Alpine Convention. She underlines that many Alpine regions have legislative competences and important regulatory tools to protect the alpine nature and landscape and can therefore massively influence the development of tourism.

Transnational multi-level governance is indispensable for the successful economic and sustainable development of tourism in the Alpine region.

In their contribution "Cross-border cooperation in the alpine Multi-Level-Governance system: implications for tourism", *Greta Klotz* and *Carolin Zwilling* address the question of transnational multi-level governance. They point out that cross-border tourism cooperation in the Alpine region has increased significantly in the last few years. They stress the importance of tourism as a task for regional policy. Without the involvement of the regions this horizontal policy area cannot be successfully tackled. The authors also emphasize the need to better involve local tourism actors in the governance structure for implementing the European Union's macro-regional Strategy for the Alpine Region (EUSALP).

Peter Bußjäger examines the concrete possibilities and opportunities the EGTC "Europaregion Tirol – Alto Adige/Südtirol – Trentino" offers in the area of tourism, such as the creation of common environmental protection zones or a coordinated strategic approach to touristic developments in the functional area of the EGTC. The possibilities for cooperation in private public partnerships are even larger. The author refers to the proposals of Euregio-Labs 2014 and 2015 in the field of tourism (Thesenpapiere von Gruppen von Expertinnen / Experts), which were presented during the Tyrol Day in Alpbach. *Bussjäger* suggests that the EGTC should focus on the development of common strategies and their coordinated implementation.

Karin Gschnitzer, who provides good insight into the activities of the EGTC "Europaregion Tirol – Alto Adige/Südtirol – Trentino", also looks into possible future cross-border cooperation in the field of tourism. The role of the European Union in promoting tourism projects through INTERREG programmes is emphasized. The author also underlines the need for a genuine strategy to develop tourism policy in Europe and in the Alpine region in particular.

Michael Volgger and *Harald Pechlaner* deal with the role of borders in tourism. In their contribution, "Ways and borders: perspectives of transregional governance and cross-border tourism product development in the Alps", the authors point to historical and contemporary examples of tourism cooperation in the Alpine region. Cross-border (cultural) paths and other cross-border offers in tourism play an increasing role in Europe. They are supported, in particular, by Council of Europe initiatives and increasingly also by the European Union. The governance of these projects, some of which span large parts of Europe, is a major challenge for the regions, municipalities and actors in the tourism industry.

Aspects of sustainable tourism are dealt with in one form or another in every article of this publication. *Eva Lichtenberger's* contribution, "Sustainability in tourism in the Alpine region between environmentally protected area and Disneyland", focuses on this topic in particular. *Lichtenberger* analyses the European Union's approach to tourism. While competences are still largely at Member State level, the Union can make important decisions affecting tourism through its competences for the internal market and also those for environmental protection. In her article, *Lichtenberger* gives examples of successful regional co-operation in sustainable tourism which can be used as best practice for other regions in Europe.

Tourism policy in the Alpine region can only be successful if it takes into account the needs and potential of the small and medium-sized enterprises that characterize the sector and if it includes measures that secure the future prospects of these enterprises.

Anita Zehrer's article, "Tourist family-owned businesses as the mainstay of alpine tourism - the key challenges for entrepreneurship and tourism policy", shows that family enterprises form the backbone of tourism in the Alpine region. The fact that many tourism companies are family owned is one of the key success factors for these companies. The wish to keep the enterprise within the family can, however, also be a weak point of these enterprises. Therefore good and sustainable living conditions have to be created in the Alpine regions in order to make it attractive for young people and families to stay. It is clear that this is a multi-level governance task. In

this very context the EU macro-regional Strategy for the Alpine Region is of central importance in providing a link between the European, national and regional levels.

In his contribution, "Family-owned Business and Tourism: Research Discovery and Special Features", *Mike Peters* focuses on the need to formulate specific guidelines for tourism policy that respond to its structure, defined as it is by small and medium-sized enterprises (SMEs). *Peters* emphasizes the flexibility of SMEs and presents the challenges in a thesis-like manner. Among his findings is that innovation in SMEs needs to be strongly stimulated from outside, which requires a specific economic, political and administrative framework. In this respect too, European strategies as developed in the context of the Alps macro region are of great importance.

From the content of the contributions in this publication, the editors formulate the following twelve theses:

1. Tourism will continue to be an indispensable factor for the economic success of Alpine regions. In this context a shift towards sustainable tourism strategies will be crucial. The European Union, but also many decision-makers at regional level, have already recognized this in principle.
2. At European level, the European Commission must develop a multi-annual strategic framework for tourism policy. Building upon the principles of multi-level governance, the framework must provide an overall vision and multi-annual development strands for economically successful, socially conscious and sustainable tourism in Europe. The strategy should provide for concrete annual action plans involving regions, allowing for the implementation of the strategy.

On the basis of the strategy, the EU Council of Ministers should regularly hold an exchange of views on the development of European tourism, involving the European Parliament and the European Committee of the Regions.

3. In the context of globalization, tourism policy can only be successful within a modern system of multi-level governance. The European Union, EU Member States, regions and municipalities, as well as international organizations and NGOs, are actors in a complex system in which traditional hierarchies are increasingly being replaced in favour of network-like cooperation. Overarching strategies and cooperation must not be seen as unnecessary bureaucracy. They are necessary to prevent overlaps and efficiency losses as well as to promote innovation and preserve the future viability of the sector.

4. In this context, private-sector cooperation in tourism is of great importance, whether it be the cooperation of tourism companies their associations or even that of state-owned holdings of tourism-relevant enterprises.
5. The EGTC "Europaregion Tirol – Alto Adige/Südtirol – Trentino" is an ideal framework for developing cross-border strategies and projects. Tourism plays an essential role in this and promotes cooperation in the "Europaregion". The EGTC Tirol – Alto Adige/ Südtirol – Trentino is one of the EU's best examples of successful implementation of the EGTC regulation adopted by the EU. However, the actors in the regions must not remain at their present level of action, but must take further steps towards deepening their political and administrative cooperation.
6. Small and medium-sized enterprises – mostly family-owned enterprises – are the backbone of the tourism industry. As flexible and viable as these enterprises are, they are very much dependent on the personal commitment of their owners and their families and lack incentives for innovation. Policy shapers at European, national, regional and transnational level have to work for an appropriate legal framework and business environment that fosters private commitment and innovation.
7. Good business conditions for family businesses are crucial for the tourism industry in the Alpine regions in order to prevent rural depopulation. This requires living conditions in the peripheral regions that are attractive for young generations and families. To create these conditions, all levels of government have to work together in their fields of responsibility (Multi-Level-Governance). This is also a particularly important task for the European Union's macro-regional Strategy for the Alpine Region (EUSALP).
8. The Alpine Convention and its protocols, in particular the Tourism Protocol, are essential guidelines for sustainable, future-oriented tourism in the Alpine region. The convention is complementary to the European legislative framework, such as the Natura 2000 Directive and the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive. Synergies and cross-fertilization between the Alpine Convention and EU strategies/laws would help to give both sets of instruments greater impact.
9. The Alpine regions are themselves the main responsible actors for the implementation of sustainable tourism. In many cases, they are responsible for the protection of nature and landscape as well as for

the promotion of tourism projects and spatial planning. The regions must be supported by the European Union and the Member States in this task of implementing sustainable tourism.

10. Investment policy in the field of tourism must contribute to overcoming the separation between regional, national and European investment and funding. Nonbureaucratic opportunities must be created for the establishment of regional and cross-border investment platforms or programmes that allow the effective combination of public (European, national, regional) instruments offering grants and/or loans, in particular to better support small and medium-sized enterprises.
11. The European Union must consider tourism as an independent policy area which needs dedicated financial support. To this end, a separate budget line should be included in the annual budget of the European Union for promoting, in particular, projects in the field of sustainable cross-border tourism.
12. Increased efforts must be made to communicate the fact that the European integration process has produced massive benefits for citizens. In the field of tourism, these benefits are particularly clear because of EU-wide passenger, consumer and health insurance rights. The digital single market and monetary union also offer advantages for European citizens/tourists. The tourism sector must therefore be understood not only as an economic policy area, but also as a particularly important area in the development of a European identity and European citizenship. Thus, concrete actions concerning EU citizenship and tourism should be envisaged.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Univ.-Prof. Dr. Bußjäger Peter, Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck. Außerdem Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut in Bendorf/ Liechtenstein und Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Dr. Elmi Marianna, Vize-Generalsekretärin der Alpenkonvention. Masterstudium in Soziologie (Trient, Italien) sowie Doktoratsstudium in Public Management und Governance (Rom, Italien).

Univ.-Prof. Dr. Gamper Anna, Professorin am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Koordinatorin des Forschungszentrums Föderalismus sowie Mitglied des Senats der Universität Innsbruck. Vizepräsidentin der Group of Independent Experts des Europarats. Vorstandsmitglied des Österreichischen Juristentags und Mitherausgeberin der Juristischen Blätter. Mitglied zahlreicher wissenschaftlicher Beiräte des In- und Auslands.

MMag. Dr. Gsodam Christian, M.A., Advisor to the Secretary General of the European Union's Committee of the Regions (CoR). Previously served as the CoR's Spokesperson/Head of Press and from 2004 to 2007 as Head of Unit for "Subsidiarity Control, Interinstitutional Relations & Relations with Parliaments". In 2003 part of the administrative team supporting the European Convention drafting a European Constitution. Since 2005 teacher of European law and comparative constitutional law at the Université de Strasbourg, France.

Dr. Gschnitzer Karin, war Mitarbeiterin im Büro des EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino. Nunmehr juristische Mitarbeiterin des Amtes für institutionelle Angelegenheiten der Südtiroler Landesverwaltung.

MMag. Klotz Greta, nach Studium der Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Innsbruck seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektmanagerin am Institut für Vergleichende Föderalismusforschung der Eurac Research in Bolzano/Bozen-Südtirol. Forschungsschwerpunkte: Autonomie Trentino-Südtirol, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und EVTZ im Alpenraum, Institutionelle Innovation und Partizipative Demokratie, Regionalparteien.

Dr. Lichtenberger Eva, von 1989 – 1994 Klubobfrau der Grünen in Tirol und von 1994 – 1999 Landesrätin für Umweltschutz in der Tiroler Landesregierung. 1999 bis 2004 Abgeordnete im österreichischen Nationalrat und von 2004 – 2014 österreichische Abgeordnete im Europäischen Parlament.

Univ.-Prof. Dr. Pechlaner Harald, Inhaber des Lehrstuhl Tourismus und Leiter der Zentrums für Entrepreneurship der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Leiter des Instituts für Regionalentwicklung der Europäischen Akademie Bozen (EURAC research). Adjunct Research Professor an der Curtin Business School der Curtin University in Perth/Western Australia. Seit 2014 Präsident der International Association of Scientific Experts in Tourism (AIEST) mit Sitz an der Universität St. Gallen. Mitglied der Europäischen Akademie der Wissenschaften und Künste.

Univ.-Prof. Dr. Peters Mike, Stiftungsprofessor KMU & Tourismus am Institut für Strategisches Management, Marketing und Tourismus (Universität Innsbruck). Sprecher des interfakultären Forschungszentrums Tourismus & Freizeit und des Doctoral Programmes „Tourism and Leisure in Mountain Regions“ an der Universität Innsbruck. Forschungsgebiete: Familien- und Kleinunternehmen, unternehmerisches Verhalten, Tourismusentwicklung.

Mag. Reiterer Markus, Botschafter. Ausgebildeter Jurist. Seit 2013 Generalsekretär der Alpenkonvention. Zuvor an den österreichischen Vertretungsbehörden in Genf und Washington sowie bei der Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organisation.

Dr. Volgger Michael, Senior Research Fellow an der School of Marketing (Tourism Research Cluster) der Curtin Business School, Curtin University in Perth, Australien. Senior Research Affiliate am Institut für Regionalentwicklung von Eurac Research in Bozen.

FH-Prof. Dr. habil. Zehrer Anita, Professorin am MCI Management Center Innsbruck. Leiterin des Zentrum Familienunternehmen sowie stv. Kollegiumsleiterin. Adjunct Professorin an der University of Notre Dame, Sydney. Vizepräsidentin der Deutschen Gesellschaft für Tourismuswissenschaft (DGT). Mitglied des Tourismusbeirates des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie BMWi in Berlin und Tourismusexpertin im Ausschuss der Regionen AdR in Brüssel.

Ass.iur. Zwillling Carolin, Senior Researcher am Institut für Föderalismus und Regionalismus der EURAC/Bozen. Hauptsächliche Forschungsgebiete: Vergleichendes Italienisches und Europäisches Verfassungsrecht, Verfassungsreformprozesse, Grenzüberschreitende Kooperationen und Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit, Autonomierecht von Trentino und Südtirol und Minderheitenangelegenheiten sowie Europäisches Mehrebenensystem.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)

- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)

- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)

- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd. 119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd. 120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd. 121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)

- Bd. 122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)
- Bd. 123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd. 124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

