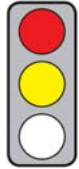


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt ihre Vorstellungen über die künftige Tourismuspolitik der EU vor.

Betroffene: Verbraucher, Tourismusdienstleister, Tourismusorganisationen und Verkehrsunternehmen.



Pro: Ein „Europäisches Kulturerbe-Siegel“ und die „Kulturhauptstädte Europas“ verbessern die Wahrnehmung des kulturellen Reichtums Europas.

Contra: (1) Ein mit öffentlichen Mitteln gefördertes Austauschprogramm für Touristen ist überflüssig, da bereits Marktmechanismen für eine bessere Verteilung von Urlaubsreisen bestehen.

(2) „Sensibilisierungsmaßnahmen“ über die Wahl des Reiseziels und der Beförderungsart verzerren massiv den Wettbewerb zwischen den Reisezielen und den Verkehrsträgern.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 352 vom 30. Juni 2010: **Europa – wichtigstes Reiseziel der Welt: Ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel der Mitteilung

- Mit dem Lissabon-Vertrag erhält die EU erstmals eine im Primärrecht verankerte Kompetenz für den Tourismus (Artikel 195 AEUV): Sie darf die Tourismuspolitik der Mitgliedstaaten „ergänzen“, um
 - günstige Rahmenbedingungen für die im Tourismus tätigen Unternehmen zu schaffen und
 - die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere durch den Austausch bewährter Praktiken („best practices“) zu unterstützen.

Die Kommission will diese Kompetenz nun ausfüllen. In der vorliegenden Mitteilung stellt sie ihre Pläne vor.

- Die Kommission unterscheidet einen Tourismussektor im engeren und im weiteren Sinne:
 - Zum Tourismussektor im engeren Sinne zählt sie Hotels, Restaurants, Reisebüros, Autovermietungen sowie Flug-, Reisebus- und Kreuzfahrtgesellschaften. In diesem Sektor arbeiten laut Kommission 5,2% aller Beschäftigten, die ca. 5% des Bruttoinlandsproduktes der EU erwirtschaften.
 - Zum Tourismussektor im weiteren Sinne: Hierunter zählt sie außerdem Verkehrsunternehmen im Allgemeinen sowie die „Kultur- und Kreativwirtschaft“. In diesem Sektor arbeiten laut Kommission 12% aller Beschäftigten, die ca. 10% des Bruttoinlandsproduktes der EU erwirtschaften.
- Die Kommission beschreibt die „Herausforderungen“ und stellt einen „Aktionsrahmen für den Tourismus in Europa“ vor (s. [CEP-Übersichtstabelle](#)). Ziel ist, einen „wettbewerbsfähigen, modernen, nachhaltigen und verantwortungsvollen europäischen Tourismussektor“ (S. 16) zu schaffen.

► Herausforderungen für den Tourismus in Europa

- Die EU war 2008 laut Welttourismusorganisation mit 370 Millionen Besuchern und 40% aller Touristen die meistbesuchte Reiseregion der Welt (s. World Tourism Barometer, Band 8, 2010).
- Die Kommission hat jedoch einige Herausforderungen für den Tourismus in Europa identifiziert:
 - Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat 2009 zu einem Rückgang der Besucherzahlen in der EU um 5,6%, in manchen Teilen der EU sogar um bis zu 8% geführt. Die Welttourismusorganisation rechnet 2010 mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum des Tourismussektors in der EU (s. World Tourism Barometer, Band 8, 2010).
 - Die Aschewolke des Vulkans Eyjafjöll verursachte im April und im Mai 2010 dem Tourismussektor einen geschätzten Schaden von fast 1 Milliarde Euro.
 - Der Großteil der Urlaubsreisen findet im Juli und August statt, was eine „optimale Nutzung“ der bestehenden Infrastruktur und des Personals verhindert.
 - Die demografische Entwicklung in der EU führt zu einem veränderten Reiseverhalten, da ältere Menschen weniger mobil sind und andere Reiseziele bevorzugen als junge Menschen. Der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung wird 2020 voraussichtlich 20% betragen.
 - Die zunehmende Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verändert die Beziehung zwischen den Verbrauchern und dem Tourismussektor „tiefgreifend“.
 - Auch der Tourismussektor sieht sich künftig einer Wasser- und Energieknappheit gegenüber und muss mit den Auswirkungen der Umweltverschmutzung und des Klimawandels (z.B. schwindende Schneedecken und ansteigender Meeresspiegel) fertig werden.
 - Die EU ist einer wachsenden weltweiten Konkurrenz anderer Reiseziele ausgesetzt, da auch Schwellen- und Entwicklungsländer „immer mehr“ Touristen anziehen.

► **Aktionsrahmen für den Tourismus in Europa**

– **Maßnahmen zur Förderung der Außenwirkung Europas als Tourismusziel**

Die Kommission will gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und mit dem europäischen Tourismussektor „Initiativen“ ergreifen, um die „Außenwirkung“ Europas als Tourismusziel zu verbessern. Adressaten sind insbesondere die USA, Japan, China, Russland, Indien und Brasilien:

- Mit einem „echten“ europäischen Tourismusgütesiegel soll sich Europa gegenüber anderen internationalen Reisezielen profilieren. Das Siegel soll nationale und regionale Werbekampagnen ergänzen.
- Das Tourismusportal www.visiteurope.com der Europäischen Tourismuskommission, dem Zusammenschluss der nationalen Tourismusorganisationen, soll verstärkt beworben werden.
- Die EU soll als eigener Akteur an Veranstaltungen internationaler Organisationen, insbesondere der Welttourismusorganisation, teilnehmen.

– **Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit**

- Die Kommission will den „kulturellen und natürlichen Reichtum Europas“ bekannter machen und transnationale Tourismusprodukte (z. B. Europäische Fahrradwege und Jakobsweg) stärken:
 - Ein „Europäisches Kulturerbe-Siegel“ soll an Stätten des gemeinsamen europäischen Kulturerbes verliehen werden. Diese sollen so „eine Art“ europäischer „Legitimität“ erhalten.
 - Das „gelungene Experiment“ der „Kulturhauptstädte Europas“, in dessen Rahmen jährlich zwei Städte aus verschiedenen Mitgliedstaaten ein Kulturprogramm mit „europäischer Dimension“ veranstalten, wird fortgesetzt. Die Zahl der Übernachtungen in den ausgewählten Städten steigt laut Kommission durchschnittlich um 12% gegenüber dem Vorjahr.
- Die Kommission will die Verteilung der Urlaubsreisen über das Jahr hinweg „verbessern“:
 - Ein mit öffentlichen Mitteln gefördertes „freiwilliges“ Austauschprogramm für Touristen soll es „Schlüsselgruppen“ wie Jugendlichen (bis 30 Jahren), Senioren (ab 65 Jahren), Menschen mit Behinderungen und einkommensschwachen Familien ermöglichen, in der Nebensaison in Tourismusziele anderer Mitgliedstaaten zu verreisen. Laut Kommission „zahlt sich dies aus“: in Gestalt höheren Wachstums und steigender Beschäftigung sowohl im Reiseland als auch im Herkunftsland.
 - Ein „freiwilliger“ Informationsaustausch über das Internet soll eine bessere Koordinierung der Schulferien zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.
- Die Kommission will die statistische Wissensbasis über den Tourismussektor verbessern:
 - Eine jährlich durchgeführte Marktbeobachtung soll die Zufriedenheit europäischer Verbraucher mit verschiedenen touristischen Leistungen (z. B. Beförderung und Unterkunft) im Rahmen eines Verbraucherbarometers messen [s. KOM(2008) 31 und [CEP-Analyse](#) sowie KOM(2009) 25 und [CEP-Analyse](#)].
 - Aufbauend auf einem Pilotprojekt, wird sie eine „virtuelle Tourismus-Beobachtungsstelle“ errichten, um die Tourismus-Forschung, etwa zum Reiseverhalten, europaweit zu vernetzen.
- Der Tourismussektor soll sich an die Veränderungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) anpassen. Die Kommission will daher eine nicht näher erläuterte „Plattform IKT und Tourismus“ einrichten, über die der „inhaltliche Austausch“ zwischen diesen Sektoren verbessert werden soll.

– **Maßnahmen zur Förderung eines „nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus“**

- Die Kommission will „nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus“ fördern:
 - Sie wird „Sensibilisierungskampagnen“ durchführen, u. a. hinsichtlich
 - der Wahl des Reiseziels,
 - der Beförderungsart und
 - des „Kampfes gegen die Ausbeutung von Kindern und Frauen“ am Reiseziel.
 - Sie wird Indikatoren für ein „nachhaltiges Wirtschaften“ am Reiseziel entwickeln und darauf aufbauend ein „Gütesiegel für nachhaltiges Wirtschaften im Tourismus“ vergeben.
 - Ein „Gütesiegel für Qualitätstourismus“ soll „professionelle Vorgehensweise“ auszeichnen und so das Vertrauen der Verbraucher stärken.
- Die Kommission will dabei Erfahrungen von Initiativen nutzen wie
 - NECSTouR (Network of European Competitiveness and Sustainable Tourism Regions), einem Zusammenschluss „nachhaltiger“ europäischer Tourismusregionen, und
 - EDEN (European Destinations of Excellence), einem jährlichen Wettbewerb für „herausragende“ Reiseziele.

– **Maßnahmen zur verbesserten Nutzung von „Politik- und Finanzinstrumenten“ für den Tourismus**

- Nach Auffassung der Kommission hat die Tourismuspolitik einen viele Bereiche erfassenden „Querschnittscharakter“: Verkehr, Wettbewerb, Binnenmarkt, Steuerwesen, Verbraucherschutz, Umwelt, Beschäftigung, Bildung sowie Kultur. Sie will sich „nachdrücklich“ für eine bessere Einbindung des Tourismus in die verschiedenen Politikbereiche einsetzen.
- Die Kommission setzt sich für „vergleichbare“ Fahrgastrechte im See-, Bus- und Reisebusverkehr ein, wie sie im Flug- und im Bahnverkehr bereits existieren.
- Die Kommission wird bis 2013 Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) nutzen, um Tourismus-Projekte zu fördern (z.B. in Küstenregionen, die vom Niedergang des Schiffsbaus besonders betroffen sind). Ob auch nach 2013 Gelder hierfür verwendet werden, soll unter Berücksichtigung von „Haushaltswängen“ entschieden werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission will den Aktionsrahmen in „enger Absprache“ mit den Mitgliedstaaten umsetzen. Sie betont, dass das „vertraglich verankerte Subsidiaritätsprinzip“ nicht verletzt werden soll. (S. 8)

Politischer Kontext

Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament (EP) sind seit den frühen 1980er-Jahren in die Förderung des Tourismus eingebunden. Wichtige Schritte waren die Schaffung des „Beratenden Ausschusses für den Fremdenverkehr“ (Entscheidung 86/664/EWG) und die Mitteilungen über die Zusammenarbeit für die Zukunft des Tourismus in Europa [KOM(2001) 665], über die Grundlinien zur Nachhaltigkeit des europäischen Tourismus [KOM(2003) 716], über europäische Partnerschaften im Bereich des Tourismus [KOM(2006) 134] sowie über einen nachhaltigen Tourismus [KOM(2007) 621].

Das EP initiierte 2009 CALYPSO. Mit dieser „vorbereitenden Maßnahme“ soll u. a. der grenzüberschreitende Tourismus-Austausch von „Schlüsselgruppen“ gefördert werden. CALYPSO endet 2011 und wies 2009 ein Budget in Höhe von 1 Million Euro auf. Über die Budgethöhe der Folgejahre muss jeweils neu entschieden werden. Im Anschluss an eine Konferenz über den Tourismus in Europa veröffentlichte der Rat im April 2010 die Erklärung von Madrid. Sie enthält u.a. ein Bekenntnis zu einer nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit des Sektors sowie die Feststellung, dass das Engagement der EU für den Tourismus einen Zusatznutzen erbringt.

Am 6. Juli 2010 hat das Europäische Parlament einen mit Rat und Kommission ausgehandelten Kompromiss (informeller Trilog am 15. Juni 2010) für eine Verordnung über Passagierrechte im See- und Binnenschiffsverkehr in zweiter Lesung angenommen (Entschließung des EP P7_TC2-COD(2008)0246). Der Rat bestätigte den Kompromiss offiziell am 11. Oktober 2010. Die Verordnung tritt nach Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft. Über die Passagierrechte im Omnibusverkehr erzielten Parlament und Rat bislang keine Einigung.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Unternehmen und Industrie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Eine Notwendigkeit für ein Handeln der EU im Bereich des Tourismus ist schwerlich zu identifizieren: Der Tourismus in Europa lebt gerade vom Wettbewerb zwischen einzelnen Städten, Regionen und Mitgliedstaaten. Ein Mehrwert einer europäischen Tourismuspolitik könnte bestenfalls darin bestehen, über weltweit geschaltete Werbekampagnen *zusätzliche* Touristen nach Europa zu locken. Die Kommission kündigt auch entsprechende „Initiativen“ an, um die Außenwirkung Europas als Tourismusziel zu verbessern.

Es ist jedoch fraglich, ob etwa das geplante „Europäische Tourismusgütesiegel“, das nationale und regionale Werbekampagnen ergänzen soll, einen nennenswerten Einfluss auf die Wahl Europas als Reiseziel von z.B. Brasilianern und Chinesen haben wird. Schließlich hat sich Europa bereits heute als weltweit beliebtes Reiseziel fest etabliert. Die Kommission betont selbst, dass Europa die meist besuchte Reiseregion der Welt ist. Diese herausragende Position konnte offenbar auch ohne eine europäische Tourismuspolitik erreicht werden.

Zielführender sind vielmehr **die Initiative der „Kulturhauptstädte Europas“ und das angedachte „Europäische Kulturerbe-Siegel“**: Sie **tragen dazu bei, den „kulturellen und natürlichen Reichtum Europas“ bekannter zu machen** – sowohl bei Europäern, als auch bei Nicht-Europäern.

Freilich beeinflussen diese Initiativen nicht nur weltweite, sondern auch innereuropäische Tourismusströme. Dies führt zu ordnungspolitisch bedenklichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Reisezielen. Ein Königsweg aus dem Dilemma, dass die Förderung des Bekanntheitsgrades des kulturellen Reichtums Europas mit Wettbewerbsverzerrungen einhergeht, besteht nicht. Diese Auszeichnungen sollten daher zumindest über transparente Auswahlverfahren vergeben werden. Hierzu äußert sich die Kommission jedoch nicht.

Das Vorhaben eines mit öffentlichen Mitteln geförderten Austauschprogramms für Touristen zur besseren zeitlichen Verteilung der Urlaubsreisen **ist strikt abzulehnen. Die Kommission ignoriert die – vollauf funktionierenden – Marktmechanismen, die eine zeitliche Streckung von Urlaubsreisen bereits aus sich heraus bewirken**, wie deutlich niedrigere Preise in der Nebensaison. **Die Ballungen in den Sommermonaten treten nicht auf**, weil der Markt „versagte“, sondern **wegen der behördlich vorgegebenen Schulferien und wegen der klimatischen Bedingungen an den Urlaubsorten**. An beidem ändert auch ein Austauschprogramm nichts. Gerade Senioren und Jugendliche, die nicht von Schulferien abhängig sind, können bereits heute in der Nebensaison Urlaub machen. Soweit sie dies bislang nicht tun, *wollen* sie es offenbar nicht.

Die propagierte Koordinierung der Schulferien zwischen den Mitgliedstaaten ist ebenso abzulehnen, auch wenn die Abstimmung der Schulferien zunächst nur „freiwillig“ erfolgen soll: Es liegt nicht im europäischen Integrationsinteresse, dass Deutsche, wenn sie im europäischen Ausland Urlaub machen, nur auf Deutsche treffen, weil nur sie Ferien haben. **Gerade die Urlaubszeit ist ideal zur Ausbildung einer europäischen Identität, da in ihr länderübergreifende Bekanntschaften geschlossen werden können.**

Es ist keine hoheitliche Aufgabe, Menschen zu einem „nachhaltigen und verantwortungsvollen Qualitätstourismus“ zu drängen. Umweltschutz ist über die gesetzlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Tourismussektor (inkl. aller Verkehrsträger) agiert, **zu gewährleisten. Das ist deutlich wirkungsvoller.** Die Urlauber haben im Übrigen ein Eigeninteresse an sauberen Stränden und sauberer Luft.

Die angekündigten „Sensibilisierungskampagnen“ für die Wahl des Reiseziels und die Beförderungsart sind daher abzulehnen: Sie **verzerrten massiv den Wettbewerb zwischen den Reisezielen und den Verkehrsträgern**. Dem mündigen Verbraucher ist durchaus zuzutrauen, selbst darüber zu befinden, welche Reiseziele und Beförderungsarten mit seinen individuellen Wertvorstellungen vereinbar sind.

Die angekündigte öffentliche Förderung einzelner Tourismus-Projekte über EU-Fonds ist ebenfalls abzulehnen: Die resultierende Wettbewerbsverzerrung droht bereits bestehende und somit sich selbst tragende Tourismusangebote zu verdrängen – sowohl in geförderten, als auch in nicht-geförderten Regionen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Marktbeobachtung des Tourismussektors im Rahmen eines Verbraucherbarometers ist abzulehnen. Zwar will die Kommission zunächst nur die Zufriedenheit der Urlauber messen. Doch strebt sie mit ihren Verbraucherbarometern gerade an, in die Marktentwicklung eingreifen zu können, falls solche Befragungen – in der Interpretation der Kommission – auf „Marktstörungen“ hinweisen [s. KOM(2008) 31; [CEP-Analyse](#)].

Eine objektive Identifizierung einer „Marktstörung“ ist durch Befragungen nicht möglich: Eine etwaige Unzufriedenheit mit Preisen und Qualität kann schlicht Ausdruck davon sein, dass Verbraucher nicht bereit sind, die Kosten hochwertiger Dienstleistungen zu tragen; der Markt kann aber durchaus funktionsfähig sein. Intervenierte die Kommission dennoch, schadet sie der Funktionsfähigkeit des Tourismusmarktes. Es ist Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, nicht aber der Kommission, diese zu sichern.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Es ist fraglich, ob die Maßnahmen wie behauptet zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten im Tourismussektor führen: Es ist nicht einmal sicher, dass der beobachtete Anstieg der Übernachtungen in den „Kulturhauptstädten Europas“ gesamtwirtschaftlich nicht durch resultierende Rückgänge bei den Übernachtungen in anderen Städten neutralisiert wurde.

Nicht nachvollziehbar sind vor allem die für das Herkunftsland in Aussicht gestellten positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte durch Austauschprogramme für **Touristen**. Denn diese **fragen am Reiseziel vor allem nicht-handelbare Dienstleistungen** (z. B. Hotelübernachtungen und Restaurantbesuche) **nach. Positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind somit ausschließlich an den** durch Austauschprogramme begünstigten **Reisezielen zu erwarten**. An Reisezielen, die nicht von den Austauschprogrammen begünstigt sind, ist im Gegenteil mit negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten zu rechnen.

Die für eine Tourismus-Förderung benötigten Finanzmittel müssen gesamtwirtschaftlich über Steuern gegenfinanziert werden. Die erhöhte Steuerbelastung führt zu negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen bewegen sich innerhalb der Kompetenzgrenzen der EU (Art. 195 AEUV).

Vorschriften über Fahrgastrechte kann die EU auf Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV stützen, der die EU ermächtigt, zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik „zweckdienliche Vorschriften“ zu erlassen.

Subsidiarität

Die Rechtszersplitterung im Bereich der Fahrgastrechte ist ein Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr im Tourismussektor und mindert die Bereitschaft von Unternehmern, grenzüberschreitend tätig zu werden. Da sie nur durch die Vollharmonisierung auf EU-Ebene überwunden werden kann, ist die einheitliche Regelung der Fahrgastrechte grundsätzlich mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV vereinbar.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht absehbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorgeschlagene Änderung der Fahrgastrechte ergeht als Verordnung, die in Deutschland unmittelbare Geltung entfaltet.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Vorschläge der Kommission für Eingriffe in den Markt für Tourismusdienstleistungen sind zu erwarten, sofern dies Befragungen im Rahmen des Verbraucherbarometers – nach Interpretation der Kommission – nahe legen.

Zusammenfassung der Bewertung

Ein „Europäisches Kulturerbe-Siegel“ und die „Kulturhauptstädte Europas“ führen zu einer verbesserten Wahrnehmung des kulturellen Reichtums Europas. Ein mit öffentlichen Mitteln gefördertes Austauschprogramm für Touristen ist überflüssig, da bereits Marktmechanismen für eine bessere Verteilung von Urlaubsreisen bestehen. „Sensibilisierungsmaßnahmen“ für die Wahl des Reiseziels und der Beförderungsart verzerrten massiv den Wettbewerb zwischen den Reisezielen und den Verkehrsträgern.