

Die Entstehung des Tourismusprotokolls

Ewald Galle

Die Alpenkonvention sieht in Art 2 Abs 2 lit i vor, dass Maßnahmen auf dem Gebiet Tourismus und Freizeit getroffen werden, *mit dem Ziel, unter der Einschränkung umweltschädigender Aktivitäten, die touristischen und Freizeitaktivitäten mit den ökologischen und sozialen Erfordernissen in Einklang zu bringen, insbesondere durch Festlegung von Ruhezonen.*

I. Auftakt und erste Sitzung

Das Protokoll „Tourismus“ ist Teil der ersten Protokollgeneration, die Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts entstanden ist. Die Ausarbeitung zog sich jedoch auf Grund der Komplexität der Aufgabe und der ständigen sprachlichen Abstimmungen sehr in die Länge, beinahe vergleichbar mit der Dauer der Verhandlungen zum Verkehrsprotokoll.

Anlässlich der ersten Alpenkonferenz, 9. bis 11. Oktober 1989 in Berchtesgaden, wurde nicht nur an Österreich der Auftrag erteilt, ein Rahmenübereinkommen („Alpenkonvention“) auszuarbeiten, sondern bei dieser Gelegenheit auch Frankreich mit der Ausarbeitung eines Protokolls zu „Tourismus und Freizeit“ betraut. Neben dem Raumplanungsprotokoll¹ der 2. Vorsitz Frankreichs.

Der französische Vorsitz ließ sich mit der Konstituierung der Arbeitsgruppe² (AG) Zeit und begründete dies mit der notwendigen Sammlung von Unterlagen. In Vorbereitung der ersten Sitzung, die schließlich am 11./12. Dezember 1990 in Chambéry stattfand, wurde ein umfangreicher Fragebogen an alle Mitglieder versendet. Das vom französischen Vorsitz geplante Arbeitsprogramm umfasste dabei zwei Phasen: eine Bestandsaufnahme und darauf aufbauend eine Auswertung einschließlich der Vorlage erster Vorschläge.

1 Siehe dazu ausführlich Essl/Schmid (Hrsg), Das Protokoll „Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung“ der Alpenkonvention (2018); Open Access-Zugang unter <https://elibrary.verlagoesterreich.at>.

2 In den Unterlagen oft auch als „Subarbeitsgruppe“ bezeichnet.

Die angesprochene Bestandsaufnahme sollte dabei folgende drei Bereiche erfassen: den Fremdenverkehr im Gebirge – in den Übersetzungen aus Frankreich wird in den Anfängen stets von „Fremdenverkehr“ und nicht von „Tourismus“ gesprochen –, die Entwicklungen im Bereich der Gebirgspolitik und die jeweiligen gesetzlichen Rahmen in den Alpenstaaten. Die daran anknüpfenden Fragen gingen sehr ins Detail, bis hin zu geforderten konkreten Umsatz- und Aufenthaltszahlen.

Diese erste Sitzung wurde von *Bernard Serres*, hochrangiger Vertreter der Obersten Aufsichtsbehörde für Fremdenverkehr im französischen Tourismusministerium, geleitet. Der Vorsitzende war auch Mitglied der französischen Delegation zur gleichzeitig laufenden Ausarbeitung der Alpenkonvention; eine sehr vorteilhafte Personalunion, denn er konnte die Arbeiten in der eigenen Arbeitsgruppe von jener zur Vorlage eines „Übereinkommens zum Schutz der Alpen“ sehr gut trennen; ja sogar zu beider Nutzen beeinflussen.

Delegationsleiter für Österreich war MR Dr. *Helmuth Liebl* vom damaligen Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten. Auf Bundesebene stand ihm dabei für allfällige Fragen aus der Raumplanung Dr. *Robert Pelousek* aus dem Bundeskanzleramt zur Seite. Die Bundesländer sollten durch Dr. *Werner Oppitz* vom Amt der Salzburger Landesregierung und Dr. *Nikolaus Hermann* vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung vertreten werden. Nachnominiert wurde Mag. *Werner Johann Weichselbaumer* vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. An der konstituierenden Sitzung der AG nahmen aus Österreich aber nur der Delegationsleiter und Dr. *Helmuth Barnick* von der Tiroler Landesregierung, nachträglich noch für die ARGE ALP nominiert, teil. Generell war die Gruppenzusammensetzung sehr gemischt. Es fanden sich Expert*innen aus dem Tourismusbereich, ebenso wie solche aus der Naturschutz- und Raumplanungsecke. Dies veranlasste den Vorsitzenden sogar zum Ersuchen, sich in Hinkunft auf eine Teilnahme von Tourismusexpert*innen zu beschränken.

Den Ausgangspunkt der Diskussion bildete der von Frankreich schon davor ausgesandte Fragebogen, ergänzt durch ein vom Vorsitzenden präsentiertes Papier mit „Methodologischen Vorschlägen für das Tourismusprotokoll“. Österreich übergab bei dieser Gelegenheit den auf Initiative von Dr. *Hermann* national koordinierten und ausgefüllten Fragebogen. Nicht überraschend war, dass einige Staaten, wie etwa Deutschland, angesichts der kurzen Vorlaufzeit die gewünschten Informationen nicht zeitgerecht liefern konnten. Dies lag wohl auch daran, dass die Qualität der Übersetzungen sehr mangelhaft war. Der französische Beitrag war beispielsweise 40 Seiten lang, hatte einen hohen Detaillierungsgrad und lieferte sehr aussagekräftiges und umfangreiches Zahlenmaterial.

Angesichts der lückenhaften Rückmeldungen stand das unmittelbar in der Sitzung unterbreitete Papier mit „Methodologischen Vorschlägen für das Tourismusprotokoll“ im Mittelpunkt. Der französische Vorsitz ging auch unbeirrt von dieser Unterlage aus. Dabei muss man dieser Unterlage zugutehalten, dass

sie in Wahrheit ein erster Protokollvorschlag war. Ausgehend von der intensiven Behandlung des Papiers waren die Ergebnisse dieser ersten Runde dann auch sehr breit und inhomogen, ließen aber schon erste Ansätze eines künftigen Protokolls erkennen: Einrichtung eines statistischen Systems für Wirtschaftsdaten, bezeichnet als „Touristisches Observatorium der Alpenkonvention“; Ausarbeitung eines Kohärenzschemas für ein integriertes touristisches regionales Entwicklungsprogramm; Harmonisierung der Bewertungskriterien für Schutzgebiete und gleichzeitig eine Gebietsfestlegung auf „Schutzgebiete“, „intensiv genutzte“ und „extensiv genutzte touristische Gebiete“, wobei in den Zielen eines künftigen Protokolls schon die Einrichtung von sogenannten „Ruhe- oder Schonungszonen“ festgelegt wird; etwas, das sich in der Zielvorgabe in der Alpenkonvention wiederfindet. Weiters wurde auch die Möglichkeit einer für alle Alpenstaaten verbindlichen Regelung in Bezug auf Heli-Skiing, Benutzung von Geländewagen und Snow-Scootern im Wege einer kurzen Umfrage unter den Delegationen erörtert.

II. Erster österreichischer Protokollentwurf

Schon vor der konstituierenden Sitzung der AG hatte sich der österreichische Delegationsleiter, Dr. *Liebl*, der im Übrigen immer mit großer Hingabe und Umsicht sowie stets unter Miteinbeziehung ökologischer Interessen agierte, erste, sehr strukturierte Gedanken über einen möglichen Protokollentwurf gemacht. Dieser Entwurf bestand aus einer Präambel, die den Alpenraum mit seiner Multifunktionalität und die zunehmenden Nutzungsansprüche an diesen Raum beschrieb. Hervorstechend war das Bekenntnis, dass „die große ökonomische Abhängigkeit vieler alpiner Gebiete vom Wirtschaftsfaktor Tourismus ... deutlich erkennen lässt, dass Lösungsansätze eines ‚integrierten Alpenschutzes‘ in starkem Maße auch die Belange einer sinnvollen Entwicklung der Tourismuswirtschaft berücksichtigen müssen“.

Weiters enthielt dieser Entwurf schon eine Fülle an Zielen und Maßnahmen, die zudem den Anforderungen an eine umwelt-, raum- und sozialverträgliche Planung Rechnung zu tragen hätten, wie beispielsweise:

- Die hohe Umweltqualität im Alpengebiet ist Grundlage und Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Tourismus. Vorrangiges tourismuspolitisches Ziel ist daher die Erhaltung und, wo notwendig, die Wiederherstellung der erforderlichen Umweltqualität. Dies bedeutet noch mehr als bisher eine kritische Prüfung und Selbstbeschränkung vor allem bei Erschließungsvorhaben.
- Die Erschließung weiterer Gletscher wird abgelehnt, der Betrieb auf den erschlossenen Gletschern soll einem ökologischen Optimierungsprozess unterzogen werden.

- In alpinen Tourismusgebieten mit sehr hoher Nutzungsintensität und in ökologisch empfindlichen Zonen soll keine Erweiterung der touristischen Kapazitäten mehr angestrebt werden, einschließlich der Freihaltung möglichst großer Gebiete von technischen Erschließungen.
- Nationalparks, Natur- und Naturschutzgebiete, Ruhegebiete, Gletscher- und Fließgewässerschutzgebiete sind zu erhalten, zu erweitern sowie bei Bedarf einzurichten.
- Die dem Wintersport gewidmeten Flächen sind Schritt für Schritt ökologisch zu optimieren. Großräumige Pistenplanierungen und Geländekorrekturen sind zu vermeiden, genauso wie Umwelt- und Landschaftsschäden im Bereich von Skipisten und Loipen.
- Pisten und Loipen, die ökologischen Gesichtspunkten entsprechen, sollen eine Auszeichnung erhalten.
- Aufstiegshilfen sind erst ab einer Mindesthöhe der Schneedecke in Betrieb zu nehmen.
- Jede Nutzung im Erholungsraum hat besonders auch auf die vorrangige Schonung des Landschaftsbildes Rücksicht zu nehmen.
- Die Förderungspraxis soll sich stärker als bisher an der Umweltpolitik ausrichten.
- Beschneiungsanlagen dürfen nur dann errichtet werden, wenn dadurch keine neuen ökologischen Beeinträchtigungen geschaffen werden.
- Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -trennung, aber auch zur Abfall- und Abwasserentsorgung im Tourismus sind dringlich.
- Auf eine weitere Entflechtung des Tourismus, etwa durch Ferienstaffelung, Saisonverlängerung und sonstige geeignete Maßnahmen zur Gestaltung von Schul- und Betriebsferien, sollte besonderes Augenmerk gelenkt werden.
- Für den Straßenverkehr sind mittel- und langfristige Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Park&Ride-Systeme oder verkehrsberuhigte Zonen, voranzutreiben und zu fördern.

All diese vom österreichischen Delegationsleiter entwickelten Vorgaben offenbaren ein extrem hohes Maß an Sensibilität für Umweltfragen, sodass seitens des Umweltministeriums nie eine Notwendigkeit gegeben war, in irgendeiner Weise korrigierend einzugreifen. Diese Vorgaben sollten während der gesamten Verhandlungen aufrecht bleiben.

III. Weitere Sitzungen 1991

Die zweite Sitzung der AG fand am 14./15. März 1991 statt und beschäftigte sich, wie auch die dritte Sitzung am 4./5. Juli 1991, mit einem ersten Rohentwurf eines Protokolls. Am Ende stand ein neuer 2. Protokollentwurf, der sodann anlässlich der vierten Sitzung am 14./15. November 1991 einer weiteren

Erörterung seitens der AG unterzogen wurde. Generell wurde von der parallel an der Alpenkonvention arbeitenden und übergeordneten „Arbeitsgruppe Hoher Beamter“ (AHB) – später als Ständiger Ausschuss (StA) bezeichnet – angemerkt, dass sich die Protokollentwürfe an den Entwürfen des Naturschutzprotokolls orientieren sollten; zum damaligen Zeitpunkt war es hinsichtlich Struktur, Verpflichtungsgrad und fachlicher Ausrichtung das modernste Protokoll im Rahmen der Alpenkonvention.

Es kam sogar so weit, dass in der diesbezüglichen AG „Naturschutz“ die Forderung erhoben wurde, dass „weitere Großerschließungen für Massentourismus und sportliche Großveranstaltungen ... zu vermeiden sind; ... Besonders umweltbelastende, namentlich motorisierte und mechanisierte Freizeitaktivitäten sind auszuschließen oder einzudämmen; ... andere unregelmäßige Formen des Sports in der Natur, wie z. B. Sommerskifahren, Kanufahren, Wildwasserfahren, sind zu regeln.“

Ende 1991 lag dann ein 3. Protokollentwurf vor, der aber immer noch große Lücken aufwies und sehr unter den Diskrepanzen in den einzelnen Sprachfassungen litt. Im Vergleich mit den Ergebnissen in den anderen AG lag das Tourismusprotokoll aber immer noch gleichauf, wenn man von den am weitesten fortgeschrittenen Arbeiten zum Naturschutzprotokoll absieht. Generell stand in diesem Jahr der Abschluss der Arbeiten zur Alpenkonvention im Vordergrund.

IV. Stellungnahme der Internationalen Alpenschutzkommission (CIPRA)

Die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA – französisch für „Commission Internationale pour la Protection des Alpes“ – war zu dieser Zeit immer noch mit den Widerständen vor allem seitens Frankreichs gegen deren Zulassung als Beobachterorganisation konfrontiert. So blieben diesbezügliche Interventionen meist unberücksichtigt. Im Juni 1992 urgierte die CIPRA erneut bereits zuvor eingebrachte Anregungen.

Kritisiert wurde der vorwiegend empfehlende Charakter der Bestimmungen. Verlangt wurde die Ausweisung großflächiger Zonen, in denen jede touristische Erschließung unzulässig ist. Diese Forderung fand zudem Deckung in der Zielvorgabe der Alpenkonvention, in der ausdrücklich die Festlegung von Ruhezeiten normiert wird. Weiters sollte auf die weitere Erschließung von Gletschergebieten und besonders empfindlichen Landschaftsteilen verzichtet werden. Schließlich wurde auch die Reduktion der Belastungen durch Wintersportanlagen und intensive Freizeitaktivitäten verlangt. Untermuert wurden diese Vorgaben durch konkrete Formulierungen entsprechender Artikel.

V. Weitere Behandlung des Protokollentwurfes

Im Rahmen der Sitzung der AHB am 26./27. Mai 1992 in Paris berichtete der französische Vorsitzende vom 3. Protokollentwurf. Er unterstrich gleichzeitig, dass noch viel Zeit notwendig sei, um innovative Vorschläge zu machen, an denen es an einigen Stellen noch bis heute mangelt. Bei dieser Gelegenheit hob er besonders die Notwendigkeit hervor, die Entwürfe ständig mit der Fremdenverkehrswirtschaft abzustimmen. Eine Finalisierung Ende 1992 sei für ihn zwar denkbar, er gehe aber von einer Verlängerung der Beratungen aus. Österreich, Deutschland und Liechtenstein riefen noch einmal die Zielvorgabe aus der Alpenkonvention in Erinnerung: Der Tourismus darf nicht zu Lasten der Umwelt weiterentwickelt werden.

Am 15./16. April 1992 traf sich die AG zum fünften Mal, diesmal nicht wie üblich in Frankreich, sondern in Sion (CH). Am Ende stand der 4. Protokollentwurf. Auch dieser litt unter denselben „Krankheitsbildern“ wie schon die Fassungen davor. Es gab noch immer auffällig große Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Sprachfassung. Zudem wurden die mündlich von der österreichischen Delegation vorgebrachten Anregungen nicht berücksichtigt, was dazu führte, dass diese erneut schriftlich nachgereicht wurden; all dies erfolgte stets in enger Abstimmung mit der deutschen Delegation.

Viele Vorschläge betrafen daher auch sprachliche Verbesserungen und Angleichungen. Inhaltlich wurde die Festlegung der Ruhezonen moniert und bei den Beschneidungsanlagen das Kriterium des notwendigen Energieaufwands eingebracht. Ein heikler Punkt betraf die Zweitwohnsitzproblematik. Generell sollten nach Auffassung Österreichs „Strategien im Beherbergungsbereich entwickelt werden, die auf das knappe und weiterhin abnehmende Bauland abgestimmt sind, die die Erneuerung und bessere Nutzung bestehender Bauten begünstigen und jene Betriebsarten bevorzugen, bei denen die Unterkünfte an wechselnde Gäste vermietet werden“.

Ein weiterer Hinweis betraf die Bewusstseinsbildung sowohl der Gäste als auch der im Tourismus beschäftigten Menschen. Der in einem abschließenden Artikel immer wieder auftauchenden Option, eine Expert*innenkommission für den Tourismus einzusetzen, wurde mit Skepsis begegnet.

Die sechste Sitzung der AG fand sodann am 1./2. Juli 1992 wieder in Frankreich, in Chamonix, statt. Die österreichische Delegation war durch Dr. *Liebl* und Dr. *Oppitz* vertreten. Der französische Vorsitz erwies sich als lernfähig und versuchte von Anfang an, einen Konsens herbeizuführen.

Die Präambel war der endgültigen schon recht ähnlich, auch deren Länge. Die weiteren Bestimmungen waren noch nicht mit jenen in den anderen Protokollentwürfen abgeglichen und auch die gleichlautenden Artikel waren noch nicht enthalten – so stand die Frage der Forschung noch ganz vorne in Art 3. Die inhaltliche Stoßrichtung ließ sich aber schon deutlich erkennen. Generell wurde zwischen erforderlichen und empfohlenen Maßnahmen unterschieden.