www.alpconv.org

LEITLINIEN

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 6(3) DES TOURISMUSPROTOKOLLS IN HINBLICK AUF EINE ALPENWEIT KONSISTENTE UMSETZUNGSPRAXIS

IMPRESSUM

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention
Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel.: +43 (0)512 588 589-12
Fax: +43 (0)512 588 589-20

Außenstelle Bolzano / Bozen
Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel.: +39 0471 055 357
Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org

Finanziert durch den Deutschen Vorsitz der Alpenkonvention 2015–2016:
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Gestaltung und Druck: Kultig Werbeagentur
Fotos: Andrea Hinterleitner, BMUB: Sascha Hilgers, Wolfgang Gasser, Mathilde Reiterer-Ertl, Markus Reiterer, Zoran Stanko, Aleš Krivec

© Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2017

Höchster Standard für Ökoeffektivität
Cradle to Cradle™ zertifizierte
Druckprodukte innovated by gugler*
Bindung ausgenommen

greenprint*
klimapositiv gedruckt

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C005108

VORWORT

Die Alpen sind in vielerlei Hinsicht etwas Besonderes. Sie vereinen Schönheit und Vielfalt in einem einzigartigen Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum mitten im Herzen Europas.

Mit der Alpenkonvention und ihren Durchführungsprotokollen haben sich die Alpenstaaten neben dem Schutz der Umwelt auch der gesellschaftlichen und kulturellen Fortentwicklung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum verschrieben. Da Schäden im Ökosystem der Alpen nicht oder nur mit hohem Aufwand, beträchtlichen Kosten und in der Regel nur in großen Zeiträumen behoben werden können, kommt es darauf an, zwischen den wirtschaftlichen Interessen und den ökologischen Erfordernissen ein langfristig tragfähiges Gleichgewicht zu suchen. Hierfür bildet die Alpenkonvention mit ihren Durchführungsprotokollen einen soliden rechtlichen Rahmen.

In der Praxis muss dieser Rahmen mit Leben gefüllt werden. Der Überprüfungsausschuss ist das zentrale Rechtsorgan der Alpenkonvention. Neben seiner Prüffunktion unterstützt er die Alpenstaaten bei der Einhaltung des Alpenkonventionsregimes. In diesem Zusammenhang hat sich der Überprüfungsausschuss unter deutschem Vorsitz mit den wesentlichen Fragen aus dem Bereich des Tourismus auseinandergesetzt.

Die hier vorgelegten *Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6 Absatz 3 des Tourismusprotokolls* veranschaulichen nicht nur die Lehren des Überprüfungsausschusses aus einem Einzelfall sondern sind auch das Ergebnis einer vertieften Befassung mit dem Thema des Tourismus in den Alpen. Dabei hat sich der Überprüfungsausschuss erstmals seit seiner Gründung 2002 der Unterstützung von Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie des Ausschusses Nachhaltiger Tourismus bedient, um die spezifischen Besonderheiten des Tourismus in den Alpen von allen Seiten zu beleuchten.

In den Leitlinien zur Auslegung legt der Überprüfungsausschuss praktikable Erläuterungen von grundlegenden Begriffen und Vorschriften vor, die es allen Akteuren auf der staatlichen, regionalen, lokalen und kommunalen Ebene ermöglichen, die Vorgaben des Tourismusprotokolls zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen in der täglichen Arbeit rechtssicher umzusetzen. In den Leitlinien entwickelt der Überprüfungsausschuss konkrete und hilfreiche Kriterien, um Planungsentscheidungen im Sinne des Tourismusprotokolls zu erleichtern. Diese Leitlinien können bei der Planung, Durchführung und Überprüfung von Vorhaben und sie begleitenden Entscheidungsprozessen im Alpenraum herangezogen werden, um Ergebnisse im Einklang mit dem Alpenkonventionsregime sicherzustellen.

Dr. Marcus Schroeder
Vorsitzender des Überprüfungsausschusses 2015–2016

LEITLINIEN ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 6(3) DES TOURISMUSPROTOKOLLS IN HINBLICK AUF EINE ALPENWEIT KONSISTENTE UMSETZUNGSPRAXIS

I. EINLEITUNG

Die XIII. Alpenkonferenz bat den Überprüfungsausschuss mit Blick auf eine alpenweit koordinierte Umsetzungspraxis, Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls vorzubereiten und dabei, soweit erforderlich, die fachliche Unterstützung der Arbeitsgruppen und Plattformen in Anspruch zu nehmen.

Der Überprüfungsausschuss begann mit der Ausarbeitung der Leitlinien und erzielte in seiner 24. Sitzung am 6. bis 8. Juli 2016 in Innsbruck eine Einigung über den Wortlaut. Die XIV. Alpenkonferenz in Graussau (Deutschland) nahm die Leitlinien zur Auslegung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls mit Blick auf ihre alpenweit konsistente Umsetzungspraxis an.

II. ALLGEMEINE AUSLEGUNGSREGELN

Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention lautet:

> *„Die Vertragsparteien achten darauf, dass in den Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen angestrebt wird."*

Der Überprüfungsausschuss ging bei der Auslegung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls von folgenden Erwägungen aus:

- Das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention ist als völkerrechtlicher Vertrag nach den Auslegungsregeln, wie sie in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifiziert sind, auszulegen. Gemäß Art. 31(1) WVK erfolgt die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages wie dem Tourismusprotokoll daher *„nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes"*.

- Ausgangspunkt der Auslegung ist also die gewöhnliche Bedeutung der Bestimmungen in ihrem Zusammenhang. Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls enthält einige Begriffe, die keine allgemein anerkannte, gewöhnliche Bedeutung haben. Daher kommen dem Ziel und Zweck der Bestimmung sowie ihrem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Für die Auslegung eines Vertrages bedeutet der Zusammenhang gemäß Art. 31(2) WVK außer dem Vertragswortlaut mit Präambel und Anlagen jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft. Anhaltspunkte für Ziel und Zweck der Bestimmungen des Tourismusprotokolls sowie deren Zusammenhang ergeben sich demzufolge aus der Zielvorgabe der Präambel und insbesondere des Artikels 2(2) lit. i der Alpenkonvention sowie aus sämtlichen Bestimmungen des Tourismusprotokolls einschließlich seiner Präambel. In dieser Hinsicht sind Artikel 1 des Tourismusprotokolls, in dem das Ziel des Protokolls festgelegt wird, und Artikel 6 „Ausrichtung der touristischen Entwicklung" von besonderer Bedeutung.

- Die nachstehenden Leitlinien sollen eine harmonisierte Auslegung und Umsetzung von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls durch die Vertragsparteien der Alpenkonvention erleichtern. Sie sind von den Vertragsparteien im Sinne des Art. 31(3) lit. a WVK zu berücksichtigen.

III. AUSLEGUNG VON "GEBIET MIT STARKER TOURISTISCHER NUTZUNG"

Als „Gebiet" kann nach dem gewöhnlichen Wortsinn und nach allgemeinem Verständnis ein unter bestimmten Gesichtspunkten in sich geschlossener räumlicher Bereich von größerer Ausdehnung angesehen werden. Bei der Analyse der Formulierung „Gebiet mit starker touristischer Nutzung" im Kontext des Tourismusprotokolls sind sowohl der Begriff der räumlichen Abgrenzung als auch jener der touristischen Nutzung zu berücksichtigen.

a) Auslegung von "Gebiet"

Bei der Abgrenzung der in Artikel 6(3) genannten Gebiete sind einige Erwägungen zu berücksichtigen. Um eine alpenweit koordinierte Anwendung des Tourismusprotokolls zu gewährleisten, sollte die Gebietsabgrenzung so erfolgen, dass sie sich auf vergleichbare Räume in den Alpenländern bezieht. In Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls steht der Begriff „Gebiet" im Zusammenhang mit „touristischer Nutzung", was nahe legt, dass der Aspekt der touristischen Nutzung bei der Gebietsabgrenzung eine Rolle spielt und diese nicht nach rein geografischen oder statistischen Gesichtspunkten unter Außerachtlassung der touristischen Aktivitäten erfolgen kann.

Die Verknüpfung von „Gebiet" und „touristischer Nutzung" legt ebenfalls nahe, dass „Gebiet" als Synonym für „touristische Destination" zu verstehen ist. Eine touristische Destination kann interpretiert werden als „ein geografischer Raum oder ein Verwaltungsgebiet, das von einem Gast oder einem Gästesegment als Reiseziel ausgewählt wird. Die Destination bietet alle natürlichen und kulturellen Ressourcen, Infrastruktur und zugehörige Dienstleistungen, die für einen Aufenthalt und die Erfüllung der Gästeerwartungen notwendig sind. Sie ist damit eine strategische Wettbewerbseinheit im Incoming-Tourismus"[1].

Dieses Verständnis entspricht der Formulierung „Gebiet mit starker touristischer Nutzung". Die Formulierung legt nahe, dass das betreffende Gebiet durch die Nutzung geprägt wird.

Die offizielle Überschrift von Artikel 6 lautet „Ausrichtung der touristischen Entwicklung", was nahe legt, dass alle Absätze des Artikels 6, einschließlich Absatz 3, als Rahmen für die Entwicklung des Tourismus in Einklang mit den Zielen des Tourismusprotokolls und der Alpenkonvention dienen. Dieser Zweck lässt den Schluss zu, dass die genaue Abgrenzung einer solchen Destination in jedem Einzelfall aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten und der strategischen Ausrichtung des Gebiets vorzunehmen ist.

Demzufolge hätten die Vertragsparteien einen Beurteilungsspielraum, der zum einen durch die touristischen Hauptattraktionen und die umliegende Infrastruktur und zum anderen durch die Maßnahmen zur Entwicklung des Feriengebietes bestimmt wird. Soweit ein Gebiet durch bedeutende touristische Aktivitäten oder die dazugehörige Infrastruktur beeinflusst wird, ist davon auszugehen, dass es zur touristischen Destination gehört. Als Abgrenzung eines jeden solchen Gebietes wäre notwendigerweise der Anwendungsbereich der Alpenkonvention zu wählen, da die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls nur innerhalb des Perimeters der Alpenkonvention gelten.

1. Anpassung der Definition von Bieger / Beritelli, Management von Destinationen, München, 2013, S 53 ff.

b) Auslegung von "starke touristische Nutzung"

Der Begriff „starke touristische Nutzung" wird weder in der Rahmenkonvention noch im Tourismusprotokoll definiert. Die Kombination der Begriffe „Nutzung" und „Gebiet" sowie der allgemeine Kontext von Artikel 6 legen nahe, dass die Bezeichnung auf die Nutzung oder den Verbrauch von Ressourcen in einem bestimmten Gebiet durch touristische Aktivitäten und die dazugehörige Infrastruktur verweist. Ab wann von einer „starken" Nutzung oder einem „starken" Verbrauch gesprochen werden kann, ist wiederum Auslegungssache und lässt unterschiedliche Ansätze zu.

Die Nutzung eines Gebietes für touristische Zwecke kann anhand verschiedener Elemente gemessen werden. In Frage kommt zum einen ein angebotsorientierter Ansatz, bei dem die Zahl der Betten in Hotels und ähnlichen Beherbergungsbetrieben im Verhältnis zur Bevölkerung ermittelt wird.

Zum anderen kann ein nachfrageorientierter Ansatz verwendet werden, bei dem die Anzahl der Übernachtungen bezogen auf die Bevölkerung ermittelt wird. Die vorhandenen Daten für diese Indikatoren sind jedoch aufgrund nationaler Besonderheiten nur bedingt international vergleichbar. Bei der Bettenzahl pro EinwohnerIn stehen ausreichend Daten zur Verfügung[2]. Verschiedene Publikationen gehen davon aus, dass Verhältnisse bei Betten zu Bevölkerung von 1>1 bzw. 2>1 und Verhältnisse bei Übernachtungen zu Bevölkerung von 50>1 auf eine starke touristische Nutzung hinweisen[3].

2. Siehe dazu den Abschnitt „Messbarkeit der Tourismusintensität in den Alpen" in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen", Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 63 ff.
3. Siehe auch „Stellenwert der Gemeinden im österreichischen Tourismus, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2008, S. 4 für beide Indikatoren und die Karten „Population based Tourism Function index (bedspaces) 2010 – municipality level" sowie „Population based Tourism Function index (overnight stays) 2010 – municipality level" in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen", Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention,2013, S. 64 und S. 67. Es wird darauf hingewiesen, dass für die Berechnung der Werte beider Indikatoren in der wissenschaftlichen Literatur verschiedene Methoden verwendet werden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

Als weitere Indikatoren für die touristische Nutzung kommen der Beitrag des Tourismus zur gesamten Wertschöpfung einer Region[4] und die Auswirkungen der touristischen Nutzung, wie etwa der Ressourcenverbrauch an Wasser und Energie[5] oder der Druck auf das soziale und kulturelle Erbe[6] in Frage. Selbstverständlich stellen auch die Ausprägung der touristischen Infrastruktur, wie Beherbergungsbetriebe, Straßen und Parkplätze sowie das Vorhandensein von Anlagen für den Winter- und Sommersport samt Infrastruktur Indikatoren für die touristische Nutzung eines Gebietes dar.

Angesichts der Vielfalt an relevanten Elementen dürfte es schwierig sein, einen konkreten und allgemein gültigen Schwellenwert abzuleiten. Die Anwendung von Artikel 6(3) muss an die unterschiedlichen Gegebenheiten der verschiedenen touristischen Gebiete angepasst werden. Der folgende indikative (offene) Kriterienkatalog bietet Orientierungshilfe für die Feststellung einer starken touristischen Nutzung in einem bestimmten Gebiet:

- Zahl der Betten in Hotels und ähnlichen Beherbergungsbetrieben im Verhältnis zur Bevölkerung
- Anzahl der Übernachtungen bezogen auf die Bevölkerung
- Ein Verhältnis von maximal 2>1 bei Betten zu EinwohnerInnen lässt die Vermutung zu, dass eine starke touristische Nutzung vorliegt, es sei denn, dass sich im Einzelfall das Gegenteil beweisen lässt.
- Ein Verhältnis von 50>1 bei Übernachtungen zu EinwohnerInnen lässt ebenfalls auf eine starke touristische Nutzung schließen, sofern die Einzelfallprüfung nicht zu einem anderen Ergebnis führt.
- Über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegende Anzahl von Einrichtungen, die touristische Dienstleistungen anbieten; über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegende Gästezahl pro Tag bezogen auf die EinwohnerInnen
- Auswirkungen des Tourismus auf den Ressourcenverbrauch, wie zum Beispiel ein über dem regionalen/nationalen Durchschnitt liegender Verbrauch an Wasser und Energie
- Bauliche Infrastruktur für den Tourismus, wie Verkehrsanbindungen und Sportanlagen
- Überdurchschnittlicher Beitrag des Tourismus zur gesamten Wirtschaftsleistung einer Region

Es ist darauf hinzuweisen, dass die oben genannten Kriterien nicht als ausschließlich anzusehen sind und lediglich indikativen Charakter haben. Obwohl diese Kriterien die Vermutung nahe legen, dass es sich um ein Gebiet mit starker touristischer Nutzung handelt, können die Parteien diese Vermutung in Ausnahmefällen unter Verweis auf besondere Umstände widerlegen.

4. Siehe beispielsweise „Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens – Stand und Entwicklung", Endbericht im Auftrag des Amts für Wirtschaft und Tourismus Graubündens 2008, S. 40 ff.
5. Siehe dazu auch Teich, Lardelli, Bebi, Gallati, Kytzia, Pohl, Pütz, Rixen „Klimawandel und Wintertourismus: Ökonomische und ökologische Auswirkungen von technischer Beschneiung", Studie der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, 2007
6. Siehe dazu auch Marion Thiem, „Tourismus und kulturelle Identität" in „Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 47/2001

IV. AUSLEGUNG DER WORTFOLGE "INTENSIVE" UND "EXTENSIVE TOURISMUSFORMEN"

Der Begriff „Tourismusformen" bezieht sich im Allgemeinen auf die gesamte Bandbreite touristischer Aktivitäten im Alpenraum, einschließlich Sommer- und Wintertourismus und den entsprechenden Ressourcenverbrauch.

Da weder das Tourismusprotokoll noch eine andere primäre oder sekundäre Rechtsquelle des Alpenkonventionsregimes eine Definition von „intensiven Tourismusformen" oder „extensiven Tourismusformen" enthält, sind Ziel und Zweck des Tourismusprotokolls sowie der Kontext des Artikels 6(3) maßgebend für die Auslegung dieser Begriffe. Die Überschrift von Artikel 6 „Ausrichtung der touristischen Entwicklung" stellt klar, dass die Absätze dieses Artikels als Orientierungshilfe für die weitere Entwicklung des Tourismus dienen. Artikel 1 des Protokolls macht deutlich, dass das übergeordnete Ziel darin besteht, durch die Förderung eines umweltverträglichen Tourismus zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Außerdem stellt Artikel 6(4) lit. a eine Verknüpfung zwischen intensivem Tourismus und Berücksichtigung der ökologischen Erfordernisse her. In Artikel 6(4) lit. b wird eine Verknüpfung zwischen extensivem Tourismus und umweltschonendem Tourismus sowie Förderung des natürlichen und kulturellen Erbes hergestellt. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Differenzierung zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen aufgrund der unterschiedlichen ökologischen und kulturellen Erfordernisse und ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erfolgen hat.

Konkret legt Artikel 6(4) lit. a fest, dass Fördermaßnahmen für den intensiven Tourismus an die Anpassung der bestehenden touristischen Strukturen und Einrichtungen an die ökologischen Erfordernisse bzw. die Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Erhalt des kulturellen Erbes gebunden sein sollten und die

Entwicklung neuer Strukturen in Übereinstimmung mit den Zielen des Protokolls zu erfolgen hat. Das lässt darauf schließen, dass die Unterscheidung zwischen extensiven und intensiven Tourismusformen eine qualitative Beurteilung im Hinblick auf die Umweltauswirkungen einschließlich Ressourcenverbrauch umfasst.

Für eine umweltbezogene Differenzierung von Aktivitäten wurde der Begriff „Tragfähigkeit" entwickelt[7]. Dieser Begriff beschreibt den allgemeinen Ansatz, wonach eine Ressource bis zu einem gewissen Grad, der durch die Regenerationsrate bzw. die Substitutionsrate durch andere erneuerbare Ressourcen bestimmt wird, ohne dauerhafte Schädigung genutzt werden kann. Die Tragfähigkeit berücksichtigt auch die Auswirkungen auf die ökologischen und sozio-kulturellen Systeme.

Da die Tragfähigkeit eines Gebietes immer mit der jeweiligen Struktur, dem Klima und der Lage einer Destination zusammenhängt, muss zur Unterscheidung zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen für jede touristische Destination ein individueller Schwellenwert ermittelt werden. Ein und dieselbe Form von Tourismus mit der gleichen Gästezahl kann je nach Gegebenheiten in einem Gebiet intensiv und in einem anderen Gebiet extensiv sein. Das bedeutet auch, dass die Art der Aktivität nicht per se intensiv oder extensiv ist. Die Einstufung ist abhängig von der Tragfähigkeit des Gebietes, in dem die Aktivität ausgeübt wird.

7. Siehe Christopher Garthe, „Tourismus und Sport in Schutzgebieten – Tragfähigkeitsanalysen und Besucherbegrenzungen als Managementansatz", München, 2005, S. 11 ff.

a) Auslegung von „intensive Tourismusformen“

Die gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „intensiv“ legt nahe, dass die ökologischen oder kulturellen Auswirkungen bzw. die Nutzung von Ressourcen bei intensiven Tourismusformen größer sind als bei extensiven Tourismusformen. Sie gehen in der Regel mit hoher Eingriffsintensität und großem Ressourcenverbrauch einher. Wenn zum Beispiel der Verbrauch von mindestens einer Ressource bzw. die Belastung von mindestens einer sensiblen Funktion des Systems nahe an der Tragfähigkeitsgrenze liegt oder wenn sensible Funktionen des Systems durch die Infrastruktur dauerhaft verändert werden, ist davon auszugehen, dass es sich um eine intensive Form der Nutzung handelt.

Intensive Tourismusformen beanspruchen in der Regel eher kleinere Flächen mit relativ hoher Eingriffsintensität[8]. Massentourismus ist sicherlich als intensive Tourismusform anzusehen[9]. Im Gegensatz zum Individualtourismus hat der Massentourismus meist sehr beliebte Tourismusdestinationen[10] als Ziel, was eine entsprechende verkehrstechnische Erschließung mit Ver- und Entsorgungsstrukturen sowie Bettenkapazitäten und Freizeiteinrichtungen, wie Seilbahnen, Golfplätze und Schwimmbäder voraussetzt.

b) Auslegung von „extensive Tourismusformen”

Die gewöhnliche Bedeutung des Begriffs „extensiv“ legt nahe, dass die entsprechenden Tourismusformen große Überschneidungen mit Formen des umweltschonenden, nachhaltigen und naturnahen Tourismus[11] aufweisen, auch wenn sie nicht notwendigerweise mit diesen gleichzusetzen sind.

Naturnaher Tourismus wird als Tourismus definiert, der die Natur und Landschaft schont und die lokale Kultur und Wirtschaft des Tourismusgebietes fördert. Diese Form von Tourismus kann in intensiven und vor allem in extensiven Tourismusdestinationen stattfinden[12]. Extensive Tourismusformen gehen in der Regel mit geringerer Eingriffsintensität und niedrigerem Ressourcenverbrauch einher. Für die Zwecke des Alpenkonventionsregimes kann die Tourismusform in einer Destination zum Beispiel dann als extensiv eingestuft werden, wenn der Ressourcenverbrauch und die Gesamtauswirkungen auf das ganze System deutlich unter der Tragfähigkeitsgrenze des Gebietes liegen.

Naturnaher Tourismus als Bestandteil extensiver Tourismusaktivitäten kann Wandern und Bergsteigen, Mountainbiken und Radfahren, Skitouren, Schneeschuhtouren, Skilanglauf, Rodeln, Schwimmen, Naturexkursionen, Ferien am Bauernhof[13] umfassen, solange die Erfordernisse des Naturschutzes berücksichtigt werden.

8. Siehe „Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht“, Kuratorium Wald, 2010, S. 20
9. Siehe dazu den Abschnitt „Intensiver Tourismus und sanfter Tourismus: Unterscheidung und Auswirkungen“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 51 ff.
10. Siehe Hartmut Leser, Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie, 1997
11. Siehe dazu den Abschnitt „Definitionen: Die Nachhaltigkeit des Tourismus“ in „Nachhaltiger Tourismus in den Alpen“, Alpenzustandsbericht, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention, 2013, S. 13 ff.
12. Siehe Dominik Siegrist und Susanne Gessner, „NaTourCert – Alpenweite Qualitätsstandards des naturnahen Tourismus“, 2012, Seite 28
13. Siehe dazu auch „Naturnaher Tourismus in der Schweiz“, Hochschule für Technik Rapperswil und Universität Zürich, 2002, S. 19

Bei extensiven Tourismusformen steht das Erlebnis der Natur- und Kulturlandschaft in ihrer Ursprünglichkeit im Vordergrund. Extensiver Tourismus setzt also voraus, dass die Ressource Landschaft nicht mittels touristischer Bauten und Anlagen intensiv genutzt wird[14]. Extensive Tourismusformen werden daher mit einer großen und in die Breite gehenden Flächeninanspruchnahme verbunden sein[15]. Extensive Tourismusformen verzichten in der Regel auf zusätzliche Infrastrukturen, um die Beeinträchtigungen zu minimieren.

14. Siehe „Das Schweizerische Tourismuskonzept", Beratende Kommission für Fremdenverkehr des Bundesrates, 1979, S. 77 ff.
15. Siehe „Die Alpenkonvention – Umsetzung in nationales Recht", Kuratorium Wald, Wien, 2010, S. 20

V. ELEMENTE ZUR AUSLEGUNG DER FORMULIERUNG "DARAUF ACHTEN, DASS EIN AUSGEWOGENES VERHÄLTNIS ZWISCHEN INTENSIVEN UND EXTENSIVEN TOURISMUSFORMEN ANGESTREBT WIRD"

Die Bedeutung von „etwas anstreben" kann mit „etwas zu erreichen suchen" oder „willentlich auf etwas hinwirken" umschrieben werden. „Darauf achten" bedeutet zum einen „einer Sache Beachtung schenken", zum anderen wird darunter auch „achtgeben" verstanden.

„Darauf achten, dass etwas angestrebt wird" gibt also zumindest ein anzustrebendes Ziel vor. Zwar wird kein konkretes Ergebnis verlangt, aber es wird zu aktivem Handeln aufgefordert, um die Zielvorgabe eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen zu erreichen. Die Formulierung schreibt nicht vor, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden soll. Im Kontext von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls könnte dies eine Lenkung aller relevanten - öffentlichen und privaten - Akteure - bedeuten. Die jeweilige Vertragspartei könnte diese Verpflichtung zum Beispiel dadurch erfüllen, dass sie die unmittelbar betroffenen Behörden dazu anhält, bei der Genehmigungserteilung für Tourismusprojekte Maßnahmen zur Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den verschiedenen Tourismusformen festzulegen.

Ein Verhältnis ist dann „ausgewogen", wenn es sich im Gleichgewicht befindet. Dieses Gleichgewicht kann allerdings nicht präzise definiert werden. Angesichts der fortwährenden Weiterentwicklung des Tourismus in den Alpen wird mit einem „ausgewogenen Verhältnis" in diesem Zusammenhang auch kein Endzustand beschrieben, sondern das ständige Bestreben, ein Gleichgewicht herzustellen und aufrechtzuerhalten.

Die Vertragsparteien sollen sich also durch aktives Handeln um ein gewisses Gleichgewicht zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen bemühen. Sie sollen ein ausgewogenes Verhältnis herstellen zwischen Tourismusformen, die eine starke Frequentierung bestimmter Gebiete durch das Vorhandensein touristischer Infrastrukturen ermöglichen und mit teilweise hoher Eingriffsintensität und großem Ressourcenverbrauch einhergehen, sowie Tourismusformen, bei denen das Erlebnis der Natur in ihrer Ursprünglichkeit und die Minimierung von Beeinträchtigungen der Landschaft durch touristische Infrastrukturen im Vordergrund stehen.

Es geht also darum, in Tourismusdestinationen unter Berücksichtigung der jeweiligen Tragfähigkeit des Gebietes ein Gleichgewicht anzustreben zwischen Tourismusformen, bei denen Landschaft mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und anderen Tourismusformen, bei denen die Natur- und Kulturlandschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann. Aus Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls lässt sich kein absoluter Maßstab ableiten, wann dieses Gleichgewicht erreicht ist. Es kann nur näherungsweise in Übereinstimmung mit den Zielen der Alpenkonvention und des Tourismusprotokolls ermittelt werden. Dabei sollte insbesondere auf die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 2(2) lit. i der Alpenkonvention, der explizit die Festlegung von Ruhezonen anspricht, sowie der Artikel 1, 6(4), 9 und 10 des Tourismusprotokolls Bezug genommen werden. Diese Bestimmungen enthalten einige Beispiele dafür, welche Maßnahmen zum Anstreben eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Tourismusformen getroffen werden können.

Der Umstand, dass in Gebieten mit starker touristischer Nutzung ein ausgewogenes Verhältnis zwischen

intensiven und extensiven Tourismusformen anzustreben ist, hat zur Folge, dass es möglich sein sollte, in ein und demselben Gebiet mit starker touristischer Nutzung beide Tourismusformen zu betreiben. Das bedeutet, dass auch nach der Durchführung von Entwicklungsprojekten in Gebieten mit starker touristischer Nutzung Räume, in denen Landschaft mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und Räume, in denen Landschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann, bestenfalls nebeneinander bestehen sollen. Initiativen zur Förderung eines naturnahen Tourismus und Entwicklungspläne für Seilbahnen und Skianlagen in ein und derselben Gebietseinheit sind allerdings unter bestimmten Umständen als nicht miteinander verträglich anzusehen[16]. Unter dem Aspekt der Umweltverträglichkeit und in besonderen Fällen könnte in Erwägung gezogen werden, dass intensive Tourismusformen, die lokal begrenzt sind und über ein sehr effizientes Ressourcen- und Mobilitätsmanagement verfügen, gegebenenfalls zu geringeren Beeinträchtigungen führen als extensive Tourismusformen, wo zum Beispiel wenige Personen durch individuelle Reiseformen große unberührte Gebiete aufsuchen. Außerdem hängt es immer von der Tragfähigkeit eines Gebietes ab, ob naturnaher Tourismus als extensive Tourismusform angesehen werden kann.

Der Kontext von Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls und dessen offizielle Überschrift scheinen darauf hinzudeuten, dass Artikel 6(3) auf die zukünftige Tourismusentwicklung im Alpenraum abgestellt ist. Daher ist anzunehmen, dass der Ist-Zustand zum Zeitpunkt der Ratifizierung von Artikel 6(3) anerkannt und von den Vertragsparteien nicht verlangt wird, dass sie die bestehenden touristischen Gegebenheiten überdenken. Daraus resultiert auch, dass es sich bei dem anzustrebenden Gleichgewicht um eine bewegliche Zielvorgabe handelt. Sie ist zu beachten, wenn eine Weiterentwicklung des Tourismus stattfindet.

Da es nicht möglich ist, ein quantitatives Gleichgewicht als mathematisches Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen zu definieren, liegt der Kern des Artikels 6(3) in der Abwägung der jeweiligen Interessen, die den intensiven und extensiven Tourismusformen zugrunde liegen. Bei Entscheidungen über die Entwicklung von Tourismusgebieten sind deshalb einerseits die verschiedenen Interessen an einem Ausbau dieser Gebiete und andererseits die verschiedenen Auswirkungen der geplanten Tourismusformen auf das Ökosystem und die Umwelt sowie auf die Landschaft und die Kultur des jeweiligen Gebietes zu berücksichtigen. Als Mindestanforderung aus Artikel 6 hat eine Abwägung dieser Interessen unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit des Gebietes zu erfolgen. Das bedeutet, dass während des Entscheidungsprozesses die verschiedenen Interessen in einem offenen, transparenten und inklusiven Verfahren, das gegebenenfalls auch die Anhörung der verschiedenen Interessengruppen beinhaltet, gegeneinander abzuwägen sind.

16. Siehe dazu „Bericht zur Strategischen Umweltprüfung der Novelle aufgrund der Zwischenevaluierung des Tiroler Seilbahn- und Schigebietsprogramms 2005", Innsbruck, 2011, Seite 26 mit weiteren Hinweisen

VI. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

- Nach Inkrafttreten des Tourismusprotokolls sind die Vertragsparteien verpflichtet, Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls wirksam umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung in allen relevanten Verfahren beachtet wird. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob die Bestimmung in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragspartei unmittelbar anwendbar ist oder nicht. Wenn die unmittelbare Anwendbarkeit von einer Vertragspartei verneint wird, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dennoch sicherzustellen.

- Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention enthält eine Zielbestimmung. Er setzt einen Rahmen für die Interessensabwägung bei der Planung, Genehmigung und Durchführung von Projekten zur touristischen Entwicklung. Die Bestimmungen des Artikels 6(3) sind insoweit unmittelbar oder mittelbar in planungsrechtlichen und umweltschutzrechtlichen Verfahren relevant[17].

- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, bei der Planung, Genehmigung und Durchführung touristischer Vorhaben das Verhältnis zwischen intensiven und extensiven Tourismusformen in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Dabei verfügen sie über einen Abwägungs- und Ermessensspielraum. Es handelt sich stets um eine Einzelfallentscheidung, bei der das Vorhaben als Ganzes und auch das betreffende Gebiet mit starker touristischer Nutzung als Ganzes zu betrachten sind.

- Bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten in Gebieten mit starker touristischer Nutzung sollte besonders darauf geachtet werden, dass Räume, in denen Landschaft mittels technischer Erschließung für den Massentourismus genutzt wird, und Räume, in denen Landschaft möglichst ursprünglich und ohne beeinträchtigende touristische Infrastrukturen erlebt werden kann, nebeneinander bestehen können.

- Es wird angeregt, dass Artikel 6(3) des Tourismusprotokolls vorzugsweise in den frühen Phasen der Raumplanung umgesetzt wird.

17. Siehe „Die Alpenkonvention: Handbuch für ihre Umsetzung" Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2007, S. 39 sowie Cuypers, Güthler, Köhler, Schumacher, Söhnlein, „Leitfaden zur Umsetzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Deutschland", Berlin, 2008, S. 220 ff.

Die Alpenkonvention ist ein internationales Abkommen zwischen den Alpenländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien) sowie der EU für eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz der Alpen.

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention
Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Tel.: +43 (0)512 588 589-12
Fax: +43 (0)512 588 589-20

Außenstelle Bolzano / Bozen
Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel.: +39 0471 055 357
Fax: +39 0471 055 359

www.alpconv.org
info@alpconv.org