

Die Entwicklung des Alpentourismus seit der Unterzeichnung des Tourismusprotokolls der Alpenkonvention und Überlegungen für mögliche Aktualisierungen

Werner Bätzing

I. Die Entwicklung des Alpentourismus in den letzten 20 Jahren

A. Datenprobleme

Die folgende Darstellung des Alpentourismus kann sich nicht auf gesicherte statistische Tourismusdaten abstützen, weil es diese in einer alpenweiten Perspektive nicht gibt: Verlässliche Betten- und Übernachtungszahlen gibt es auf Gemeindeebene nur in Österreich und Deutschland. In der Schweiz werden nur die Betten und Übernachtungen in der Hotellerie erhoben, während die Parahotellerie statistisch nicht erfasst wird, obwohl ihr Anteil an den touristischen Betten etwa 50 % beträgt. Und in Frankreich ist es genauso, nur dass die Parahotelleriebetten hier sogar etwa 80 % der touristischen Betten ausmachen. Und in Italien weisen sowohl Betten- als auch Übernachtungszahlen immer wieder von Jahr zu Jahr große Unterschiede auf, und die Zahlen sind teilweise nicht plausibel.¹

Diese Situation sorgt dafür, dass viele Auswertungen und Kartendarstellungen, die sich auf die offiziellen Tourismusdaten stützen, nicht realitätsnah sind, weil die Tourismuskonzentrationen der Schweizer Alpen und vor allem der Französischen Alpen deutlich zu niedrig ausfallen. Dies betrifft zB den bekannten „Alpenatlas“,² aber auch Publikationen der Alpenkonvention.³ Eine realitätsnähere Darstellung der alpenweiten Tourismusintensität

1 Details siehe *Bätzing*, Die Alpen. Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft (2015) 188.

2 *Tappeiner/Borsdorf/Tasser*, Alpenatlas. Society – Economy – Environment (2008) 65, map 65: Tourist beds per resident.

3 *Alpenkonvention*, Nachhaltiger Tourismus in den Alpen. 4. Alpenzustandsbericht (2013) 64, Abb 21: Tourismusintensität. Und: *Alpenkonvention*, The Alps in 25 maps (2018) 30, map 13: tourism intensity.

auf Orts- bzw Gemeindeebene findet sich in meinem Alpenbuch,⁴ bei *Roger Sonderegger*⁵ und in meiner Kartendarstellung der Skigebiete der Alpen auf Gemeindeebene.⁶

Auf Grund dieser schwierigen Datensituation beruhen die folgenden Ausführungen auf Schätzungen des Autors, der die Entwicklung des Alpentourismus seit Beginn der 1980er Jahre systematisch verfolgt und der dazu ua ein umfangreiches Zeitungsarchiv angelegt hat.⁷ Und da über den Tagestourismus im Alpenraum noch sehr viel weniger Daten als über den Übernachtungstourismus existieren (hier gibt es lediglich Eintrittszahlen für relativ wenige, aber stark frequentierte Zielpunkte), konzentrieren sich die folgenden Ausführungen allein auf den Übernachtungstourismus.

B. Beginn der Darstellung der Tourismusedwicklung

Das Tourismusprotokoll wurde am 16. 10. 1998 in Bled unterzeichnet, ist seit Dezember 2002 in Kraft und gilt mittlerweile in allen acht Alpenstaaten (Ausnahme Schweiz) und in der EU.⁸

In meinen Darstellungen des Alpentourismus habe ich das Jahr 2003 als Beginn einer neuen Phase im Alpentourismus angesetzt,⁹ und zwar aus folgenden Gründen:

- Im Jahr 2003 gab es erstmals seit längerer Zeit wieder eine Neuerschließung eines Alpengletschers (Hockenhorn im Lötschental/Wallis). Dies markiert den Beginn von touristischen Neuerschließungen im Alpenraum, nachdem es fast 20 Jahre lang solche kaum gegeben hatte.
- Seit dem Jahr 2003 werden die Bergstationen von Seilbahnen sehr häufig als weithin sichtbare „Landmarken“ in der Gipfelregion von sogenannten „Star-Architekten“ gebaut. Dies gab es bereits zuvor, allerdings waren dies wenige Einzelfälle, jetzt aber wird dies sehr häufig.
- Das Jahr 2003 bedeutet den Beginn eines leichten Wachstums der Übernachtungen, nachdem die Phase zuvor (1985–2003: Phase der Stagnation)

4 *Bätzing*, Die Alpen (2015) 191: Gemeinden mit mehr als 5.000 touristischen Betten pro Gemeinde.

5 *Sonderegger*, Zweitwohnungen im Alpenraum. Bewertung des alpenweiten Bestandes und der Situation in der Schweiz in Bezug auf eine Nachhaltige Entwicklung (2014) 133: Anteil Zweitwohnungen im Alpenraum auf Gemeindeebene.

6 *Bätzing*, Orte guten Lebens. Visionen für einen Alpentourismus zwischen Wildnis und Freizeitpark, in Luger/Rest (Hrsg), Alpenreisen. Erlebnis – Raumtransformationen – Imagination (2017) 192 (Farbkarte).

7 Siehe „Archiv für integrative Alpenforschung“, Teil 7: www.geographie.fau.de/personen/werner-baetzing/.

8 Siehe den Beitrag von *Ewald Galle* in diesem Band.

9 *Bätzing*, Die Alpen und *Bätzing*, Orte guten Lebens.

von Stagnation geprägt war. Allerdings gibt es dabei starke alpeninterne Verschiebungen – die Schweiz verliert zwischen 2008 und 2017 durch die Banken- und Finanzkrise und vor allem durch den starken Schweizer Franken 40 % ihrer europäischen Gäste,¹⁰ was in erster Linie Österreich zugutekommt, so dass sich das leichte gesamtalpine Wachstum aus unterschiedlichen nationalen Teilentwicklungen zusammensetzt.

Da das Jahr 2003 eine gewisse Zäsur im Alpentourismus darstellt und da es zugleich mit dem Jahr des Inkrafttretens des Tourismusprotokolls fast identisch ist, beginnt die Darstellung des Winter-Alpentourismus in diesem Text ebenfalls mit diesem Jahr; beim Sommer-Alpentourismus liegt der Wendepunkt dagegen etwas früher (um das Jahr 2000).

Allerdings ist gleich zu Beginn zu erwähnen, dass diese neueste Phase des Alpentourismus keineswegs gleichmäßig verläuft: Aus dem leichten Wachstum wird im Jahr 2005 eine ausgesprochene Wachstumseuphorie, innerhalb der gut 100 neue Großprojekte im gesamten Alpenraum in der Öffentlichkeit diskutiert werden, und manche Journalisten sprechen damals bereits von einer „zweiten Gründerzeit“ im Alpenraum.¹¹ Dann kommt jedoch im Jahr 2009 die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die das plötzliche Aus für viele – aber keineswegs für alle – Projekte bedeutet. Aus heutiger Sicht ist die Phase 2003–2020 insgesamt durch ein leichtes Wachstum geprägt.

C. Der Wintertourismus seit 2003

Das Jahr 2003 bedeutet den Beginn von Vergrößerungen und Zusammenschlüssen von vielen mittelgroßen zu großen bzw sehr großen Skigebieten. Da Frankreich bereits ziemlich früh sehr große Skigebiete errichtet hatte,¹² ziehen jetzt die übrigen Alpengebiete nach, wobei die meisten Zusammenschlüsse in Österreich stattfinden.¹³ Hier besteht ein besonders großer „Nachholbedarf“, und hier wird der „Kampf“ um das größte Skigebiet zwischen der „Skiwelt Wilder Kaiser-Brixental“, dem Skigebiet Saalbach-Leogang-Fieberbrunn und „Ski Arlberg: St. Anton-Lech“ mit besonderer Intensität medienwirksam ausgetragen (und ist heute keinesfalls beendet).

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.2.2018.

11 *Bätzing*, Die Alpen 178. Siehe dazu *Broggi*, Neue touristische Megaprojekte – die Rettung der Alpen?, Szene Alpen – das Themenheft der CIPRA 2009/91, 15.

12 Die beiden größten Skigebiete mit Pistenlängen um 600 km liegen nach wie vor in Frankreich; zu den größten Skigebieten der Alpen siehe *Bätzing*, Orte guten Lebens, Tabelle 4: Die 19 Skigebiete mit mehr als 200 km Pistenlänge.

13 *Schrabe*, Die Liste der 100 größten Skigebiete der Welt. Analyse der relevanten Kennziffern in verschiedenen Kategorien (2017) 56f.

Gleichzeitig stagniert jedoch die Zahl der potenziellen Skifahrer: Die Bevölkerung Europas stagniert, das Durchschnittsalter wird immer höher und der Anteil der Zuwanderer, die keinen Bezug zum Schnee haben, wird immer größer. Zusätzlich fallen in vielen Schulen die traditionellen Skikurse weg, und die warmen Winter ohne Schnee im Tiefland lassen das Interesse an einem Winterurlaub im Schnee sinken.

Die einzig verlässlichen Zahlen zur Nachfrage im Wintertourismus sind die sogenannten „skier visits“ oder „skier days“ (Ersteintritte pro Tag in ein Skigebiet), die vom Genfer Journalisten *Laurence Vanat* regelmäßig erhoben werden. Nach seinen Auswertungen stagniert die Zahl der skier visits zwischen 2003 und 2019 (also vor dem Beginn der Corona-Pandemie) ziemlich genau bei 163 Millionen.¹⁴ Daraus kann man den Schluss ziehen, dass die Nachfrage im Wintertourismus in diesem Zeitraum stagniert.

Wenn ein stark steigendes Angebot auf eine stagnierende Nachfrage trifft, so wie das ab 2003 in den Alpen der Fall ist, dann wird der Wettbewerb der Skigebiete untereinander immer schärfer. Dabei erhalten zwei Faktoren eine zentrale Rolle:

- a) Die Länge der Skipisten eines Skigebietes wird jetzt zum zentralen Entscheidungskriterium für die Wahl eines Skigebietes durch die Skifahrer, auch wenn sie die vielen Pisten eines Skigebietes innerhalb eines Skiurlaubs gar nicht alle abfahren können. Deshalb besitzt der Kampf um die Länge der Skipisten eine hohe symbolische Bedeutung.
- b) Der Preis wird im Rahmen des Wettbewerbs immer wichtiger: Die Investitionen in die Erweiterung der Skigebiete und in „Komfortverbesserungen“ werden immer höher, so dass die Preise für einen Skiurlaub erheblich steigen. Im Herbst 2016 wird dann erstmals in den Alpen von den Bergbahnen Saas-Fee im Wallis ein gezieltes Preis-Dumping bei Saison-Ski-Karten eingeführt,¹⁵ das im folgenden Winter von einer Reihe anderer Skigebiete nachgeahmt wird.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass der immer schärfere Wettbewerb zu einem ruinösen Verdrängungswettbewerb wird: Auf der einen Seite werden die großen Skigebiete immer größer und erschließen immer größere Seehöhen für das Skifahren, auf der anderen Seite werden viele kleine und tief liegende Skigebiete geschlossen. Über diese Schließungen gibt es keine verlässlichen Zahlen (für Italien hat die Umweltorganisation Legambiente eine sehr genaue

14 *Vanat*, 2020 International Report on Snow & Mountain Tourism. Overview of the key industry figures for ski resorts (2020) 16.

15 Für die Bergbahnen Saas-Fee war dies übrigens ein ökonomisches Desaster, das von Misswirtschaft, Täuschung und Betrug begleitet wurde; siehe die Tageszeitung „Der Bund“ (Bern) vom 13.4.2019.

Analyse veröffentlicht¹⁶), aber ich schätze, dass seit 2003 alpenweit mindestens 150 kleine Anlagen geschlossen wurden.¹⁷

Diese wirtschaftliche Entwicklung wird durch die schnell voranschreitende Klimaerwärmung noch einmal zusätzlich beschleunigt. Dadurch werden die ökonomischen Probleme kleiner und tief liegender Skigebiete sehr verstärkt, und die großen Skigebiete werden zu Erweiterungen in immer größere Höhen gezwungen. Etwa ab dem Jahr 2000 werden mehr oder weniger *alle* Pisten künstlich beschneit, auch jene in großen Höhen. Dazu werden im Grat- und Gipfelbereich erstmals zahlreiche große Speicherseen errichtet, deren Zahl heute alpenweit bei weit über 300 liegen dürfte. Sowohl diese Speicherseen als auch die mit der flächenhaften künstlichen Beschneigung verbundenen Eingriffe (Hunderte von Kilometern von Leitungen, Geländekorrekturen, geänderter Wasserabfluss usw) stellen für die sensible Hochgebirgsregion eine neue Dimension der ökologischen Belastung dar, die es vorher so nicht gegeben hatte.

Eine weitere neue Entwicklung gibt es seit dem Jahr 2010: Das Skifahren wird mittels WLAN auf den Pisten, mobiler Apps, Datenbrillen und anderer elektronischer Aufrüstungen mit zusätzlichen Angeboten versehen. Es wird dadurch zur „augmented reality“, zur digital gestützten Erweiterung der Realitätswahrnehmung – seine Distanz zur Natur nimmt damit weiter zu.

D. Der Sommertourismus seit 2003

Im Unterschied zum Wintertourismus verzeichnet der Sommertourismus im Alpenraum seit 2003 ein leichtes Wachstum, weil der Sommer jetzt neue Angebote und ein neues Image erhält. Dies ist deshalb außergewöhnlich, weil der Sommertourismus im Alpenraum sein historisches Maximum bereits in den 1970er Jahren erlebt hatte und seitdem als „altmodische“ Urlaubsform erheblich zurückgegangen war.¹⁸

Während die Bergbahnen den Sommer lange Zeit lediglich als ökonomische Belastung wahrgenommen hatten (der Umsatz im Sommer lag oft nur bei 5 % des Jahresumsatzes, und die Einnahmen deckten kaum die Betriebskosten), wird von ihnen etwa ab dem Jahr 2000 kräftig in den Sommer investiert:

16 *Legambiente*, Neve diversa 2021. Il turismo invernale nell'epoca della transizione ecologica tra conflitti, discordanze e preoccupazioni, ma anche buone pratiche e nuove speranze (2021).

17 Siehe dazu die Ausführungen zur Zahl der Skigebiete in den Alpen in *Bätzing*, Orte guten Lebens 222 ff.

18 *Bätzing/Lypp*, Verliert der Tourismus in den österreichischen Alpen seinen flächenhaften Charakter? Eine Analyse der Veränderungen der Gästebetten und Übernachtungen auf Gemeindeebene zwischen 1985 und 2005, Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft 2009/56, 332.

- Die Bergbahnen entwickeln neue Sommerkonzepte und machen neue attraktive Angebote; Ausdruck dessen ist der Zusammenschluss von österreichischen Sommerbergbahnen im Jahr 2001, der heute unter dem Namen „Beste Österreichische Sommerbergbahnen“ 87 Bahnen umfasst.
- Sehr viele Bergbahnen errichten in der Nähe ihrer Bergstationen Erlebnisparks mit Kinderzoos, Hüpfburgenlandschaften, Kletterwänden, Hochseilgärten, Hängebrücken, Aussichtsplattformen, Mountainbike-Parks usw. und sie veranstalten hier Groß-Events.
- Die Bergbahnen schaffen neue Abfahrten vom Berg mittels „Monsterrollern“, langen Seilrutschen und Achterbahn-ähnlichen Fahrgeschäften, die städtischen Freizeitparks nachempfunden sind.
- In der Nähe der Ortschaften werden Baumwipfelpfade, Themenerlebniswege, Pfade durch Schluchten und Ähnliches gebaut, die durch elektronische Angebote aufgerüstet werden, so dass man an diesen Stellen statt Natur immer stärker eine „augmented reality“ erlebt.
- In den Orten selbst errichten immer mehr Hotels immer größere Bade- und Wellnessanlagen, die sehr hohe Investitionen erfordern und deren Betrieb mit sehr hohen Energiekosten verbunden ist.

Dieser Ausbau des Sommertourismus, der zu Beginn der 2000er Jahre einsetzt, orientiert sich offensichtlich am Vorbild des alpinen Wintertourismus, indem ein stark technisierter Tourismus geschaffen wird, bei dem viele käufliche Angebote dazu dienen sollen, die persönlichen Erlebnisse am Berg mittels (passivem) Konsum zu steigern. War der Sommertourismus bis zur Jahrtausendwende noch relativ naturverträglich gewesen, so wird er durch diese neue Entwicklung erheblich naturferner, und die neuen großen Infrastrukturen belasten jetzt Umwelt und Klima auf eine neue Weise.

Zwar erlebt in diesem Zeitraum auch ein nachhaltiger, also ein umwelt- und sozialverträglicher Sommertourismus – Bergsteigerdörfer, Via Alpina, Tourismus in Schutzgebieten usw – einen gewissen Aufschwung, aber in der öffentlichen Darstellung und Wahrnehmung ist der technisierte Sommertourismus sehr dominierend.

Seit kurzer Zeit, seit etwa 2018, gibt es mit der Verbreitung der neuen E-Bikes eine ganz neue Entwicklung im Sommertourismus: Auf einem solchen Fahrzeug erreicht man jetzt ohne Anstrengung und relativ schnell dank der zahllosen Güter-, Wald- und Almwege auch die abgelegensten Teile der Alpen und kann dann in unberührte Winkel oder ins eigentliche Hochgebirge vorstoßen, was für viele Menschen sehr attraktiv ist. Damit erfüllt das E-Bike die Funktion eines „personalisierten Liftes“,¹⁹ wodurch der technisierte

19 So die Bezeichnung durch *Gerhard Fitzthum* am 15.11.2019 im Alpinen Museum München.

Sommertourismus eine völlig neue Dimension erhält und völlig neue ökologische Probleme entstehen.

E. Zukunftsperspektiven vor Corona

Für eine Marktwirtschaft ist es der größte Alptraum, wenn ein Markt (hier der Freizeitmarkt der Alpen) langfristig schrumpft, weil die potenzielle Zielgruppe auf Grund der demographischen Entwicklung Europas weniger und älter wird. Denn in einer solchen Situation können die einzelnen Betriebe kein Wachstum mehr verzeichnen, und ohne permanentes Wachstum droht schnell – worauf der St. Galler Wirtschaftswissenschaftler *Hans-Christoph Binswanger* immer wieder hingewiesen hat²⁰ – die Insolvenz.

Die großen Tourismusakteure der Alpen versuchen daher seit etwa 2015 folgende Strategie umzusetzen: Als „Hoffnungsmarkt“ soll der asiatische Markt (in erster Linie China, in zweiter Linie Indien) noch sehr viel besser erschlossen werden, weil die Alpen hier ein sehr positives Image besitzen und viele Menschen, vor allem aus den stark wachsenden Mittelschichten, ein großes Interesse an einer Reise in die Alpen haben. Dies bezieht sich einerseits auf den Sommertourismus – die Alpen als wichtiger Teil einer zehntägigen Europarundreise – und andererseits auf den Wintertourismus: Die chinesische Regierung hat angekündigt, dass bis zu den Olympischen Winterspielen 2022 in Peking 300 Millionen Chinesen Ski fahren werden²¹ und wenn es gelingt, davon nur 2–3 % in die Alpen zu holen, wären alle Wachstumsprobleme im alpinen Wintertourismus gelöst.

Einige Destinationen im Alpenraum sind heute bereits stark von asiatischen Gästegruppen abhängig, vor allem in der Schweiz (Luzern mit Titlis und Rigi, Interlaken mit dem Jungfraujoch), und bereits heute gibt es große Investitionen dafür:

- Die sogenannte V-Bahn in Grindelwald, die im Dezember 2020 eröffnet wurde, verfolgt einzig den Zweck, die Fahrt aufs Jungfraujoch zu beschleunigen (statt der langsamen Zahnradbahn eine schnelle Kabinenbahn), damit aus dem Ganztagesprogramm für asiatische Reisegruppen ein Halbtagesprogramm werden kann und der Besuch des Jungfraujochs leichter in eine Europareise integriert werden kann.²²

20 *Binswanger*, Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses (2006).

21 Der Slogan „300 Millionen Chinesen im Schnee“ wurde zur Grundlage eines umfangreichen staatlichen Infrastruktur- und Sportförderungsprogramms; siehe Neue Zürcher Zeitung vom 18.11.2019.

22 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.12.2020, Neue Zürcher Zeitung vom 4.12.2020.

- Die Seilbahn vom Kleinen Matterhorn, 3.883 m (höchste Bergbahnstation Europas oberhalb von Zermatt), zur Testa Grigia, 3479 m (Grenze Italien-Schweiz, Seilbahnverbindung mit Cervinia im Aosta-Tal), wird auch während der Corona-Pandemie weitergebaut und soll im Herbst 2022 eröffnet werden.²³ Mit dieser Seilbahn soll es asiatischen Gästegruppen ermöglicht werden, auf dem Weg von Rom nach Paris in Cervinia auszusteigen, mit der Seilbahn den Alpenhauptkamm mit Blick auf das nahe Matterhorn zu überqueren und dann in Zermatt wieder in den Zug zu steigen.²⁴
- In den französischen Alpen wird bereits an der Seilbahnverbindung zwischen Alpe d'Huez und Les Deux Alpes gebaut, und bis 2025 soll dieses Gebiet mit dem Skigebiet Les Sybelles verbunden werden, wodurch das größte Skigebiet der Welt mit 800 km Pistenlänge entstehen wird.²⁵

Allerdings ist der ganz große Durchbruch auf dem asiatischen Markt bislang noch nicht gelungen: Im Jahr 2016 wird bekannt, dass der große chinesische Mischkonzern Fosun, der 2015 den „Club Méditerranée“ übernommen hatte, 10–15 % der Aktienanteile der „Compagnie des Alpes“, des größten Skigebietsbetreibers der Alpen und der Welt, übernehmen will. Auf Grund des heftigen Protestes zahlreicher Regionalpolitiker aus den französischen Alpen ist diese Beteiligung bis heute noch nicht zustande gekommen. Bei den Vorbereitungen für die Olympischen Winterspiele 2022 in Peking sind jedoch seit wenigen Jahren zahlreiche schweizerische, österreichische und französische Firmen engagiert, die diese Gelegenheit nutzen, um auf dem chinesischen Ski-Markt Fuß zu fassen und die Verbindung China-Alpen zu intensivieren.

Sollte es gelingen, in Zukunft regelmäßig eine große Zahl chinesischer Gäste in die Alpen zu holen, dann wäre dies eine zusätzliche extreme Belastung für die Umwelt der Alpen und das globale Klima (Zunahme von Langstreckenflügen). Dadurch würde die Nachfrage-Stagnation beim Wintertourismus in Europa beendet, und es würde eine neue starke Wachstumsphase einsetzen. Eine solche Entwicklung würde den ruinösen Verdrängungswettbewerb im Alpenraum noch einmal kräftig verschärfen und zu einer neuen Ausbauphase der touristischen Infrastrukturen führen.

Bei einer solchen Entwicklung verschwinden die kleinen und mittleren Tourismusanbieter, bei denen Einheimische stark vertreten sind, endgültig vom Markt, und lediglich die großen Tourismusanbieter, die kaum noch einen lokalen oder regionalen Bezug besitzen, wachsen stark. Dadurch konzentriert

23 Neue Zürcher Zeitung vom 14.5.2021 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.6.2021.

24 Der Spiegel Nr. 40 vom 29.9.2018.

25 *Schrabe*, Die Liste der 100 größten Skigebiete der Welt 57 (plus Internet-Aktualisierungen).

sich der Alpentourismus immer stärker auf relativ wenige Orte mit einer immer stärkeren Verstädterung, und er zieht sich gleichzeitig immer stärker aus der Fläche, also aus vielen kleinen Orten und Seitentälern zurück, die dadurch zahlreiche dezentrale Arbeitsplätze verlieren.²⁶ Auf diese Weise entkoppelt sich der Tourismus immer stärker vom lokalen und regionalen Wirtschaften im Alpenraum, so dass den Bewohnern der Tourismuszentren nur noch die negativen Auswirkungen des Tourismus in Form von hohen Preisen, hoher Umwelt- und Lebensraumbelastung und starkem Verkehr bleiben.²⁷

F. Die Corona-Pandemie und die Folgen

Dann bricht plötzlich im Februar 2020 die Corona-Pandemie in Europa und in den Alpen aus, und der gesamte Tourismus steht auf einmal still. So etwas war zuvor völlig undenkbar gewesen.

Eigentlich hätte die Corona-Pandemie eine gute Gelegenheit bedeutet, innezuhalten und sich mit etwas Abstand zum hektischen Tagesgeschehen zu fragen, ob sich der Alpentourismus in die richtige Richtung entwickle oder nicht. Es gab einige Ansätze dazu, auch von der CIPRA, aber letztlich wurde diese Gelegenheit nicht genutzt, und es gab keine breite öffentliche Diskussion um die Zukunft des Alpentourismus.

Derzeit, also am Ende der 3. Pandemiewelle im Juni 2021, sieht es so aus, als würden alle touristischen Akteure mit Ungeduld darauf warten, dass sie genau da weitermachen könnten, wo sie im Februar 2020 aufgehört hatten. Dazu nur zwei aktuelle Meldungen:

- „Trotz Corona: Airbus will Produktion bis 2025 verdoppeln“ als Prognose zum künftigen Flugverkehr.²⁸
- Die Schweizer Bergbahnen melden einen Investitionsbedarf für die Nach-Corona-Zeit von 3 Milliarden Schweizer Franken, wovon sie eine Unterstützung in Höhe von 1 bis 1,5 Milliarden vom Schweizer Staat fordern.²⁹

Es sieht so aus, als ginge die touristische Entwicklung nach der Corona-Pandemie weiter wie bisher, eventuell wegen des Nachholbedarfs sogar noch schneller.

26 *Bätzing*, Die räumliche Konzentration des Tourismus in den österreichischen Alpen, in *Die Welt verstehen – eine geographische Herausforderung* (2016) 377 (= Innsbrucker Geographische Studien 40).

27 *Bätzing*, *Die Alpen* 197 ff.

28 *Tages-Anzeiger* (Zürich) vom 2.6.2021.

29 (Schweizer) *Sonntagszeitung* vom 16.5.2021.

G. Bilanz

Seit der Verabschiedung des Tourismusprotokolls finden wir völlig neue Entwicklungen vor, die es zuvor nicht gab.

Neue Infrastrukturen:

- Große Speicherseen im Grat- und Gipfelbereich und technische Beschneigung von vollständigen Skigebieten.
- Zahlreiche Zusammenschlüsse von mittelgroßen Skigebieten, Vergrößerungen bestehender Skigebiete und Neuerschließungen.
- Neue technische Anlagen für den Sommertourismus an den Bergstationen der Bergbahnen.
- Neue dezentrale technische Erschließung des Hochgebirges durch E-Bikes.

Neue Marktsituation:

- Entstehung eines ruinösen Verdrängungswettbewerbs.
- Gefahr einer neuen Investitionsspirale, wenn der asiatische Markt voll erschlossen wird.

Diese Entwicklungen waren während der Erarbeitung des Tourismusprotokolls noch überhaupt nicht vorherzusehen, und sie konnten daher gar nicht berücksichtigt werden. Sie widersprechen voll den Zielen der Alpenkonvention, und sie verschlechtern nicht nur die Situation der Umwelt der Alpen, sondern auch die der Einwohner im Alpenraum. Deshalb besteht hier ein großer Handlungsbedarf für die Alpenkonvention.

II. Überlegungen für eine mögliche Aktualisierung des Tourismusprotokolls

A. Vorüberlegung

Es wäre zu einfach, das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention aus heutiger Sicht zu kritisieren und eine große Diskrepanz zur aktuellen Lage festzustellen, weil dies der damaligen Situation nicht gerecht wird. Deshalb wird zuerst gefragt, welche Vorstellungen die Resolution der Umweltminister von Berchtesgaden im Jahr 1989 zum Tourismusprotokoll formuliert hatte und wie diese im späteren Tourismusprotokoll umgesetzt wurden. Erst auf dieser Grundlage ist es sinnvoll, Überlegungen für eine mögliche Aktualisierung des Tourismusprotokolls zu entwickeln.

B. Die Resolution der Umweltminister von Berchtesgaden und das Tourismusprotokoll

Die Resolution der Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister in Berchtesgaden vom 11. Oktober 1989 ist dasjenige Dokument, das den „Geist“ der Alpenkonvention zu Beginn dieses Prozesses am besten widerspiegelt. Darin heißt es in Bezug auf den Tourismus:³⁰

„Erwägungsgründe:

6. *In der Überzeugung, dass ökologische Erfordernisse Vorrang vor ökonomischen Interessen haben müssen, wenn es um essentielle Belange des alpinen Umweltschutzes geht ...*

14. *In der Erkenntnis, dass in einigen Gebieten des Alpenraumes durch eine zu große Konzentration von Erholungssuchenden und Sporttreibenden eine Überbelastung von Natur und Landschaft sowie eine einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der örtlichen Bevölkerung entstanden ist oder entstehen kann, während in anderen Gebieten die Weiterentwicklung des Tourismus in ökologisch und wirtschaftlich verträglichem Maß befürwortet werden kann ...*

Operationaler Teil: Raumplanung

37. *Erwarten die Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze in überörtlichen und örtlichen fachübergreifenden Programmen und Plänen mit verbindlichen Zielen der Raumordnung, z. B. zur Freihaltung möglichst weiter Gebiete von großtechnischer Erschließung und zur Verhinderung einer Überlastung durch Zweitwohnsitze [zwei von neun Unterpunkten] ...*

Operationaler Teil: Tourismus

58. *Stimmen überein, dass die Entwicklung des Fremdenverkehrs und der touristisch genutzten Infrastruktur mit den Erfordernissen des Schutzes von Natur und Umwelt, gesunder Lebens- und Wirtschaftsbedingungen der einheimischen Bevölkerung sowie einer ausgewogenen Entwicklung für den Alpenraum in seiner Gesamtheit in Übereinstimmung gebracht werden muss,*

59. *Sind der Auffassung, dass besonders umweltschädliche Formen der touristischen Nutzung eingeschränkt oder unterbunden und solche touristischen Aktivitäten gefördert werden sollten, die die natürlichen Lebensgrundlagen möglichst wenig beeinträchtigen,*

60. *Vereinbaren, zur Erreichung dieser Ziele zusammenzuarbeiten, insbesondere bei der Ausweisung großflächiger Zonen, in denen jede touristische Erschließung unzulässig ist, beim Verzicht auf weitere Erschließung von Gletschergebieten und besonders empfindlichen Ökosystemen und Landschaftsteilen, sowie bei der Reduzierung von Belastungen durch Wintersportanlagen und belastenden*

30 Weil nach meinem Wissen diese Resolution bislang nicht publiziert wurde, werden die betreffenden Abschnitte etwas ausführlicher zitiert. Die Zitate erfolgen nach der hektographierten Fassung dieser Resolution, die am Ende der Alpenkonferenz verteilt wurde und die 89 Punkte auf 24 Seiten umfasst.

Freizeitaktivitäten; dies schließt ein Verbot besonders umweltbelastender Freizeitaktivitäten mit ein,

61. Halten es für erforderlich, einen weiteren Ausbau der touristischen Infrastruktur nur nach besonders strenger Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit zuzulassen, wobei ein solcher – qualitativer – Ausbau möglichst auf bestehende Zentren zu beschränken ist und es einer ausgewogenen Konzeption für den Alpenraum in seiner Gesamtheit bedarf,

62. Halten es für notwendig, dass eine vergleichende Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation sowie ein Katalog der erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen erarbeitet werden,

63. Halten es für geboten, die erforderlichen Festlegungen verbindlich zu treffen ...

Operationaler Teil: Datengrundlagen

83. Halten es für erforderlich, die Informationen über den Zustand und die Entwicklung der Umwelt und der Strukturen im Alpenraum zu erweitern und zu vertiefen ... und die Messergebnisse zur alpenübergreifenden Auswertung bereitzuhalten und auszutauschen ...“

Damit drückt diese Resolution sehr eindeutig die Erwartung der Umweltminister im Jahr 1989 aus, dass das zu erarbeitende Protokoll Tourismus, das in Punkt 87 explizit genannt wird, die weitere räumliche Expansion des Alpentourismus verhindere, dass es einige besonders umweltschädliche Freizeitaktivitäten und Infrastrukturen eingrenze bzw unterbinde und dass grundsätzlich ein besserer Ausgleich zwischen Räumen mit Intensivtourismus und ohne Tourismus hergestellt werde. Und diese Maßnahmen sollten unbedingt „verbindlich“ festgelegt werden (Punkte 37 und 63) und nicht bloße Absichtserklärungen oder Empfehlungen sein.

Sieht man sich das Tourismusprotokoll, das 1998 unterzeichnet wurde und 2002 in Kraft trat, vor diesem Hintergrund näher an, dann stellt man schnell Folgendes fest:³¹

- Einige inhaltliche Punkte sind ersatzlos weggefallen, wie der Verzicht auf weitere Erschließung von Gletschergebieten (60), die Freihaltung möglichst weiter Gebiete von großtechnischer Erschließung (37) oder die Verhinderung einer Überlastung durch Zweitwohnsitze (37).
- Viele inhaltliche Punkte tauchen zwar weiterhin auf, aber lediglich in Form von mehr oder weniger unverbindlichen Sollens-Sätzen oder Empfehlungen, denen gerade eine Verbindlichkeit fehlt, wie sie in den Punkten 37 und 63 der Resolution von Berchtesgaden gefordert wurde.

31 Das Tourismusprotokoll steht auf der Internet-Seite der Alpenkonvention (www.alpconv.org) und ist publiziert in: *Alpenkonvention*, Alpenkonvention Nachschlagewerk (2003) 111 ff (Alpensignale 1).

Damit war dieses Protokoll schon zum Zeitpunkt seiner Fertigstellung nicht in der Lage, den damaligen Tourismus etwas ökologischer auszugestalten, und dies ist bei den neuen touristischen Entwicklungen, die die Umwelt noch viel stärker als vor 20 Jahren belasten, erst recht nicht möglich.

Die Ursache für diese eigentlich unbefriedigende Situation liegt darin, dass die Arbeit an diesem Protokoll extrem schwierig war und mehrfach vor dem Abbruch stand,³² weil die Interessen der Vertreter der Tourismuswirtschaft (möglichst ungehindertes Wachstum) und die der Politiker (ökologische und sozio-kulturelle Limitierungen) sehr weit auseinanderlagen. Letztlich war es ein sehr großer politischer Erfolg, dass man sich trotzdem auf einen gemeinsamen Text einigen konnte und dass dieses Protokoll überhaupt zustande kam – allerdings nur auf der Grundlage einer gewissen Unverbindlichkeit. Damit stellt dieses Protokoll jedoch einen gemeinsamen Ausgangspunkt dar, den man weiter verbessern kann.

Auch wenn das Tourismusprotokoll nicht in der Lage war, die in der Resolution von Berchtesgaden formulierten Hoffnungen inhaltlich umzusetzen, so kann man trotzdem feststellen, dass es in der Zeit nach 2002 in verschiedenen Fällen nützlich und hilfreich war, um konkrete touristische Ausbau- und Intensivierungspläne zu begrenzen oder zu verhindern.

C. Forschung und Beobachtung

Sowohl die Resolution von Berchtesgaden als auch Art 22 TP fordern eine enge Zusammenarbeit der Alpenstaaten bei der Forschung und bei der systematischen Beobachtung der Alpenentwicklung sowie bei der Schaffung eines gemeinsamen Informations-, Beobachtungs- und Datensystems für den gesamten Alpenraum. Teil I dieses Beitrages hatte anschaulich gezeigt, dass auch im Bereich des Tourismus große und relevante Datenlücken bestehen, die einen alpenweiten Überblick über die touristische Entwicklung und eine Bewertung der aktuellen Situation sehr erschweren, und dies unterstreicht die Wichtigkeit dieser Forderungen.

Bis heute hat die Alpenkonvention – trotz des Aufbaus des Alpen-Beobachtungs- und Informationssystems ABIS – keine Schritte ergriffen, um in Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten die Voraussetzungen für alpenweit vergleichbare Betten- und Nächtigungszahlen und für die Erhebung von Ski-gebieten, touristischen Infrastrukturen u.Ä. zu schaffen. Dies wäre aber wichtig, um einen realitätsnahen und detaillierten Einblick in die aktuelle touristische Entwicklung zu erhalten, und erst auf dieser Grundlage könnte man über mögliche Steuerungen der weiteren Entwicklung nachdenken.

32 Siehe den Beitrag *Galle* in diesem Band.

D. Erstes zentrales Problem: Vertragspartner fehlt

In der Präambel des Tourismusprotokolls werden in Absatz 16 als Vertragspartner genannt:

- Berufsständische Organisationen der Tourismuswirtschaft (Privatwirtschaft)
- Gebietskörperschaften (Politik)

Während die Gebietskörperschaften als politische Vertreter klar definiert sind (Bundesländer, Kantone, Landkreise usw), gibt es die berufsständischen Organisationen der Tourismuswirtschaft lediglich auf der regionalen und auf der staatlichen Ebene, und ein Zusammenschluss der Tourismuswirtschaft auf der Ebene des gesamten Alpenraumes fehlt. Dies ist insofern ein gravierender Nachteil, als der Alpentourismus staatenübergreifend ausgeprägt ist und die Konkurrenz zwischen einzelnen Alpenstaaten (zB bei den staatlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz und die Förderung von Schneekanonen) eine große Rolle spielt – wie soll ein Tourismusprotokoll umgesetzt werden, wenn die wichtigsten Tourismus-Akteure unterschiedliche Interessen verfolgen?

Um diesen Aspekt angemessen zu verstehen, sei auf ein Beispiel aus Deutschland zurückgegriffen: Damit man in der Metallbranche Tarifverträge abschließen kann, hat sich neben der Gewerkschaft IG Metall der Arbeitgeberverband Gesamtmetall gegründet, der aus den Vertretern der Arbeitgeber aller Einzelbetriebe besteht, die zwar untereinander scharfe Konkurrenten sind, die aber trotzdem das gemeinsame Ziel verfolgen, mit Tarifverträgen eine einheitliche Bezahlung ihrer Mitarbeiter und einheitliche Rahmenbedingungen für den Arbeitsprozess zu gewährleisten.

Eine solche Struktur fehlt in der Tourismuswirtschaft des Alpenraums vollständig. Eigentlich müssten *alle* Tourismusbetriebe im Alpenraum das Ziel verfolgen, über einen gemeinsamen Verband überall gleiche und faire Rahmenbedingungen für alle Betriebe durchzusetzen, um zu verhindern, dass einige „schwarze Schafe“ mit unfairen Dumpingangeboten, extremen Umweltbelastungen oder sozialen Missständen den Markt kaputtmachen und den gesamten Alpentourismus in ein schlechtes Licht rücken. Und ebenso bräuchte es einen solchen alpenweiten Verband, um zu verhindern, dass mittels unseriöser Praktiken (besonders geringe Auflagen für künstliche Beschneigung in einem Staat, Erlaubnis für Heliskiing in einem anderen Staat, Förderung von Zweitwohnungen in einem dritten Staat usw) bestimmte Marktvorteile erreicht werden. In Hinblick auf eine nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum wäre ein solcher alpenweiter Tourismusverband auf Arbeitgeberseite unverzichtbar, und er ist zugleich unverzichtbar, wenn es darum geht, das Tourismusprotokoll der Alpenkonvention weiterzuentwickeln.

Daher wäre es eine wichtige mittel- bis langfristige Aufgabe des Ständigen Sekretariats der Alpenkonvention, Schritte und Maßnahmen in diese Richtung einzuleiten.

E. Ruinöser Wettbewerb und Investitionsspirale

Der derzeit laufende ruinöse Wettbewerb und die bevorstehende Investitionsspirale bei Vollerschließung des asiatischen Marktes müssen gebremst, besser verhindert werden.

Das klassische Instrument dafür ist ein Ausbau-Stopp für alle Akteure bzw ein Moratorium für weitere Ausbauten bis zur Erarbeitung einer gemeinsamen Nachhaltigkeitsstrategie. So etwas gab es im Alpenraum bereits einmal, nämlich in den 1990er Jahren auf einzelstaatlicher Ebene, ist also keineswegs illusionär, müsste aber jetzt alpenweit realisiert werden.

Folgende Beschlüsse wurden dazu bereits verabschiedet:

- Presseerklärung von CIPRA-Österreich, CIPRA-Deutschland, CIPRA-Südtirol vom 24.3.2016: „Internationaler Stopp für flächenhafte Erweiterung von Skigebieten gefordert“.³³
- Presseerklärung CIPRA-International vom 23.9.2016: „Alpenweites Moratorium beim Ausbau von Skigebieten gefordert“.³⁴
- Der „Grassauer Appell“ von CIPRA Deutschland, Österreich und Südtirol an die XIV. Alpenkonferenz der Umweltminister vom 13.10.2016.³⁵

Es wäre wichtig, dass die Alpenkonvention diese Forderung, die damals eine große Medienöffentlichkeit erzielte, aufgreift und sich für ihre Umsetzung engagiert. Kurzfristig ist dafür das Instrument des Moratoriums sinnvoll, mittelfristig sollte diese Forderung auch in ein überarbeitetes Tourismusprotokoll aufgenommen werden.

F. Drittes zentrales Problem: Zweitwohnungen

Zweitwohnungen werden seit den 1970er Jahren als ein zentrales Problem für den Alpenraum benannt,³⁶ und sie werden in den Dokumenten der Alpenkonvention mehrfach angesprochen, jedoch ohne rechtskräftige Limitierungen.

33 Siehe www.cipra.org > Aktuelles > Meldungen > 24.3.2016.

34 Siehe www.cipra.org > Presse > Medienmitteilungen > 23.9.2016.

35 Abdruck in: *Haßlacher*, 25 Jahre Alpenkonvention – Ein- und Ausblicke (2016) 129 ff.

36 *Bätzing*, Zweitwohnungen im Alpenraum – eine selbstzerstörerische Entwicklung, OeAV-Bergauf 2021/3, 70f.

Lediglich in der Schweiz gab es 2012 per Volksabstimmung eine radikale Begrenzung beim Bau von neuen Zweitwohnungen.³⁷

Das Problem, das mit Zweitwohnungen verbunden ist (großer Flächenverbrauch, Umweltbelastung, Zersiedlung der Landschaft, geringe Wertschöpfung, starke Preissteigerungen vor Ort, Verlust der lokalen Identität) spitzt sich derzeit durch die Corona-Pandemie noch zusätzlich zu: Durch das vermehrte Arbeiten von zu Hause aus werden Zweitwohnungen in attraktiver landschaftlicher Lage und in guter Erreichbarkeit zu den Zentren noch attraktiver als vorher, uzw sowohl für Einzelpersonen wie für Immobilien-Investoren. Daraus erwächst eine große Dringlichkeit, dieses letztlich selbstzerstörerische Wachstum zu limitieren.

Das zentrale Instrument zur Steuerung der Zweitwohnungsentwicklung sind die Flächenwidmungspläne der Gemeinden und die Raumordnung auf Gemeinde-, Landes- und Staatsebene, wobei aber die betroffenen Gemeinde-Politiker teilweise sehr widersprüchlich agieren.³⁸

Deshalb kommt der neuen Plattform „Salzburg fairantworten – Netzwerk Natur“ eine Vorbildfunktion zu, weil sich hier im Land Salzburg sehr unterschiedliche Organisationen (solche, die die Alpen nutzen, wie solche, die die Alpen schützen) zusammengeschlossen haben, um den Bau weiterer Zweitwohnungen zu verhindern. Es wäre sehr sinnvoll, wenn sich daraus eine alpenweite Bewegung entwickeln würde.

Auch bei dieser Problematik wäre ein Moratorium eine kurzfristige Lösungsmöglichkeit, während mittelfristig die Protokolle Tourismus und Raumplanung entsprechend überarbeitet und geschärft werden müssten.

G. Schlussüberlegung

Bereits während der Erarbeitung der Alpenkonventions-Protokolle kam die Idee einer „zweiten Protokoll-Generation“ auf: „Man brauche sicherlich noch einige Jahre Erfahrung, um präzise Maßnahmen als Reaktion auf besondere Verhaltensweisen oder Aktionen treffen zu können“.³⁹ Das bedeutet, dass sich viele Akteure bewusst waren, dass sie mit der Alpenkonvention und vor allem mit den Protokollen völliges Neuland betreten, weshalb die erste Generation

37 Siehe dazu die Dissertation von *Sonderegger* (Anm 5).

38 Siehe *Bätzing*, *Zweitwohnungen* 70 f.

39 So die Aussage eines Hohen Beamten in *CIPRA*, *Die Alpenkonvention* (1993) 163 (*CIPRA-Schriften* 10). Siehe auch: *Bätzing*, *Die Alpenkonvention – ein internationales Vertragswerk für eine nachhaltige Alpenentwicklung auf dem mühevollen Weg der politischen Realisierung*, in Franz (Hrsg), *Gefährdung und Schutz der Alpen* (1994) 185 (200). Und: *Bätzing*, *25 Jahre Alpenkonvention* (Anm 31) 15 f. Diese Aussagen werden hier etwas ausführlicher zitiert, weil der Gedanke an eine „zweite Protokoll-Generation“ heute kaum noch bekannt ist.

der Protokolle zwangsläufig eine Reihe von Unvollkommenheiten und Kinderkrankheiten aufweisen würde, die man dann in einer zweiten Protokoll-Generation beseitigen könne.

Diese gewisse Euphorie in Bezug auf eine zweite Protokoll-Generation, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre immer wieder geäußert wurde, verflog allerdings schnell, als die Erarbeitung einiger Protokolle (darunter das Tourismusprotokoll) sehr schwierig und langwierig wurde und nur mit Mühe abgeschlossen werden konnte. Seitdem ist der Gedanke an eine mögliche zweite Protokoll-Generation verschwunden, und er wurde bis heute nicht wieder aufgegriffen.

Was das Tourismusprotokoll betrifft, so ist der inhaltliche Graben zwischen den Protokoll-Inhalten und der aktuellen Situation des Alpentourismus inzwischen sehr groß geworden, wahrscheinlich so groß wie bei keinem anderen Protokoll der Alpenkonvention, so dass eine Überarbeitung dieses Protokolls eigentlich notwendig wäre. Allerdings haben viele Probleme, die mit dem Alpentourismus verbunden sind, inzwischen eine solche Schärfe und Dringlichkeit erreicht, dass der Weg der Erarbeitung eines neuen Tourismusprotokolls viel zu lange dauern würde. Deshalb wäre hier das Instrument des Moratoriums das angemessene Instrument, um auf diese Probleme zu reagieren.

Und wenn die Frage eines überarbeiteten und aktualisierten Tourismusprotokolls ein Thema werden sollte, dann müsste man gleich anfügen, dass dies nur im Rahmen einer Überarbeitung *aller* Alpenkonventionsprotokolle sinnvoll wäre, denn alle Protokolle hätten dies eigentlich dringend nötig. Dadurch könnte auch das gesamte Vertragswerk der Alpenkonvention geschärft und politisch deutlich aufgewertet werden. Allerdings fehlt dazu va bei den Umweltministern und bei den beteiligten Staaten derzeit der politische Wille.

Trotzdem bleiben zum Schluss zwei Punkte festzuhalten: Erstens hat die Bezugnahme auf das Tourismusprotokoll trotz all seiner Unbestimmtheiten und Defizite einige touristische Ausbaupläne verhindert. Und zweitens ist das Tourismusprotokoll – wie *Ewald Galle* am Schluss der Veranstaltung richtig sagte – weltweit der erste Versuch, die Interessen von Ökonomie und Ökologie miteinander zu verbinden. Und gemessen an dieser Aufgabe schneidet das Tourismusprotokoll gar nicht schlecht ab – muss aber natürlich weiterentwickelt werden.

(Das Manuskript wurde im Juli 2021 abgeschlossen.)