

# Beiträge zur Internationalen und Europäischen Umweltpolitik

Herausgegeben von  
Alexander Carius  
R. Andreas Kraemer



Walter Kahlenborn Michael Kraack  
Alexander Carius

# Tourismus- und Umweltpolitik

Ein politisches  
Spannungsfeld



Springer

DIPLOM-ING. WALTER KAHLENBORN  
DIPLOM-POL. ALEXANDER CARIUS  
Ecologic  
Gesellschaft für Internationale und  
Europäische Umweltforschung  
Friedrichstraße 165  
D-10117 Berlin

DIPLOM-POL. MICHAEL KRAACK  
Universität Erlangen-Nürnberg  
Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut (SFZ)  
Findelgasse 7/9  
D-90402 Nürnberg

ISBN 978-3-642-63655-4

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Kahlenborn, Walter:** Tourismus- und Umweltpolitik: ein politisches Spannungsfeld/Walter Kahlenborn; Michael Kraack; Alexander Carius. - Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Singapur; Tokio: Springer 1999  
ISBN 978-3-642-63655-4 ISBN 978-3-642-58579-1 (eBook)  
DOI 10.1007/978-3-642-58579-1

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk- sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 1999  
Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1999

Umschlaggestaltung: Erich Kirchner, Heidelberg  
Satz: Reproduktionsfertige Vorlage von Thomas Leppert, Ecologic

SPIN: 10645501 30/3136 - 5 4 3 2 1 0 - Gedruckt auf säurefreiem Papier

# Über Ecologic

Ecologic ist eine gemeinnützige Einrichtung für angewandte Umweltforschung und Politikberatung in Berlin. Ecologic führt anwendungsorientierte Forschungsprojekte durch und erstellt Gutachten zu verschiedenen Themen des Natur- und Umweltschutzes. Dazu zählen unter anderem neue Ansätze in der Umweltpolitik, ökologisch nachhaltige Ressourcenpolitik, internationale Umweltabkommen und -institutionen, Umweltplanung sowie die Integration des Umweltschutzes in andere Politikfelder. Im Zentrum der Arbeit von Ecologic steht die Analyse der Umweltpolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie die Verbesserung der Effektivität internationaler Umweltregime.

Ecologic ist Mitglied im Netzwerk der Institute für Europäische Umweltpolitik mit Büros in den wichtigen europäischen Metropolen sowie zahlreichen weiteren themen- und projektbezogenen internationalen Netzwerken. Auftraggeber sind vor allem internationale und supranationale Organisationen, Parlamente, Regierungen, Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, Industrieverbände, Gewerkschaften sowie Umwelt- und Naturschutzverbände. Ecologic verfolgt ausschließlich wissenschaftliche und gemeinnützige Zwecke und ist wirtschaftlich und politisch unabhängig sowie wissenschaftlich frei.

In der Buchreihe „Beiträge zur internationalen und europäischen Umweltpolitik“ werden aktuelle Forschungsberichte und Gutachten von Ecologic veröffentlicht.

# Vorwort

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) hat im Auftrag des Bundestagsausschusses für Fremdenverkehr und Tourismus im Herbst 1996 mit einer umfangreichen Untersuchung zum Thema „Entwicklung und Folgen des Tourismus“ begonnen.<sup>1</sup> Die systematische Aufarbeitung dieses Problemfeldes, die im Sommer 1998 abgeschlossen wurde, beabsichtigte unter anderem, die verschiedenen Facetten des Tourismus in der Bundesrepublik Deutschland zu beleuchten und Ansatzpunkte für eine effektivere politische Steuerung dieses Politikfeldes herauszuarbeiten. In einer ersten Projektphase hat das Büro für Technikfolgen-Abschätzung zu diesem Zweck neun Forschungsaufträge zu den folgenden Themenfeldern vergeben:

- Freizeitpolitik,
- Tourismus und Globalisierung,
- Tourismus und Ökonomie,
- Tourismus und Politik,
- Strukturen, Instrumente und Akteure der Umweltpolitik und anderer tourismusrelevanter Fachpolitiken,
- Tourismusinduzierte Umweltauswirkungen,
- Tourismus, Einstellungen, Verhalten und Wertorientierung,
- Technikentwicklungen mit Relevanz für den Tourismus,
- Anwendung der Methodik Ökobilanz im Bedürfnisfeld Tourismus.

Ecologic wurde mit der Bearbeitung des Themenfeldes „Strukturen, Instrumente und Akteure der Umweltpolitik und anderer tourismusrelevanter Fachpolitiken“ betraut. Die Bearbeitung bei Ecologic erfolgte von Anfang Januar bis Ende April 1997. Das vorliegende Buch faßt die Ergebnisse der Untersuchung zusammen. Wichtige Veränderungen seit Abschluß der Studie sind in den Fußnoten vermerkt.

Die Untersuchung vermittelt einen generellen Überblick über die Zusammenhänge zwischen Umweltpolitik und Tourismuspolitik sowie eine Übersicht über wichtige Akteure, ihre Interessen und Instrumente. Ferner werden bestehende regulative und strukturelle Probleme skizziert und Handlungsoptionen diskutiert.

Die Untersuchung hat entsprechend ihrer Zielsetzung einen vorwiegend explorativen Charakter. Dieser begründet sich vor allem auch darin, daß für die Bearbeitung der Thematik nur bedingt auf einschlägige Forschungsarbeiten

---

<sup>1</sup> Ein Zwischenbericht zum Gesamtvorhaben des TAB ist zwischenzeitlich auch als Buch erschienen. Petermann, Thomas (unter Mitarbeit von Christina Hutter und Christine Wennrich) 1998: *Folgen des Tourismus*. Band 1: Gesellschaftliche, ökologische und technische Dimensionen. Berlin: Edition Sigma.

zurückgegriffen werden konnte; so waren die meisten relevanten Fragestellungen im Bereich „Tourismuspolitik und Umweltpolitik“ bisher kaum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Die Untersuchung stützte sich daher neben der Auswertung von Stellungnahmen, Positionspapieren und anderen Primärquellen im wesentlichen auf Interviews mit über einhundert Akteuren aus der Tourismuswirtschaft, Tourismuspolitik und Umweltpolitik.

Die Autoren dieses Gutachtens möchten an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, den zahlreichen Gesprächspartnern noch einmal zu danken, die uns in großzügiger Weise ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung stellten. Wir hoffen, daß die Studie wiederum eine Bereicherung der Arbeit unserer Gesprächspartner darstellen möge.

Unser Dank gilt im einzelnen verschiedenen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlamentes sowie ihren Mitarbeitern. Gleichfalls danken möchten wir zahlreichen Beamten in Bundes- und Landesministerien und nachgeordneten Bundes- und Landesbehörden, Mitarbeitern in mehreren Generaldirektionen der Europäischen Union und einigen anderen Organen der Gemeinschaft sowie Beschäftigten in vielen weiteren europäischen und internationalen Organisationen. Umfangreiche Informationen über formelle und informelle Meinungsbildungsprozesse wie auch zu den Interaktionen der verschiedenen Akteure erhielten wir darüber hinaus von Vertretern der Tourismusverbände, den Umweltbeauftragten etlicher Tourismusunternehmen, verschiedenen Redakteuren der einschlägigen Tourismusfachzeitschriften, Wissenschaftlern an deutschen Tourismuslehrstühlen und Mitarbeitern verschiedener privater Forschungsinstitute. Wertvolle Unterstützung boten schließlich Vertreter einer Reihe von Umwelt- und Naturschutzverbänden und nicht zuletzt einige Mitarbeiter der im Bundestag vertretenen Parteien. Sie stellten uns entweder telefonisch oder vor Ort in Berlin, Brüssel und Bonn detaillierte Informationen zur Verfügung.

Das Projekt wurde auf seiten des Auftraggebers, dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, von Herrn Dr. Petermann betreut, der als kritischer Gesprächspartner zum Gelingen dieser Studie beigetragen hat. Anna Turmann hat als studentische Mitarbeiterin an diesem Projekt mitgewirkt und einen Großteil der diesem Gutachten zugrundeliegenden Materialien gesichtet und systematisiert. Gerade in der Schlußphase des Projektes hat sie bei der Erstellung des Abschlußberichtes mitgeholfen. Michael Oberthür hat das Manuskript gewissenhaft gegengelesen und sprachlich überarbeitet. Thomas Leppert gehört, wie immer, der abschließende Dank für die hervorragende technische Betreuung des Layouts und die drucktechnische Abwicklung mit dem Springer-Verlag. Die Qualität dieser Studie verantworten gleichwohl allein die Autoren.

Berlin, im Dezember 1998

Walter Kahlenborn

Michael Kraack

Alexander Carius

# Inhaltsverzeichnis

Über Ecologic.....	V
Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abbildungsverzeichnis .....	XI
Tabellenverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Das Spannungsfeld von Tourismus und Umwelt .....	1
1.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und Begriffsklärungen .....	4
1.3 Struktur des Berichtes .....	6
<b>2 Die Akteure im Tourismus .....</b>	<b>7</b>
2.1 Die Akteure in der Bundesrepublik Deutschland.....	8
2.1.1 Die öffentlichen Akteure auf Bundesebene.....	8
2.1.2 Die gemischten Akteure auf Bundesebene.....	21
2.1.3 Die privaten Akteure auf Bundesebene.....	24
2.1.4 Die Akteure auf Länderebene .....	29
2.1.5 Die Akteure auf kommunaler bzw. regionaler Ebene.....	38
2.1.6 Zwischenfazit.....	41
2.2 Die internationalen und die europäischen Akteure .....	42
2.2.1 Die öffentlichen Akteure auf der internationalen Ebene .....	43
2.2.2 Die privaten Akteure auf der internationalen Ebene .....	47
2.2.3 Die öffentlichen Akteure auf der europäischen Ebene.....	49
2.2.4 Die privaten Akteure auf der europäischen Ebene .....	58
2.2.5 Zwischenfazit.....	59
<b>3 Die Akteursbeziehungen im Tourismus .....</b>	<b>61</b>
3.1 Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen.....	61
3.1.1 Die Beziehung zwischen Bund und Ländern .....	61
3.1.2 Die Beziehung zwischen Bund (Ländern) und der EU .....	64



3.1.3 Die Beziehung zwischen Bund (Ländern) und der internationalen Ebene.....	67
3.2 Die horizontalen Beziehungen .....	70
3.2.1 Bundesebene .....	70
3.2.2 Länderebene.....	70
3.2.3 Europäische Ebene (EU).....	73
3.3 Die Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor .	74
3.3.1 Tourismusverbände und öffentlicher Sektor .....	74
3.3.2 Umweltschutzverbände und öffentlicher Sektor .....	78
3.4 Zwischenfazit.....	79
<b>4 Steuerungsinstrumente im Tourismus .....</b>	<b>82</b>
4.1 Konstitutive Instrumente.....	82
4.2 Ordnungsrechtliche Instrumente/Gesetze.....	83
4.3 Fiskalische Instrumente.....	85
4.4 Fördermittel .....	86
4.5 Produktlabeling und Umweltwettbewerbe .....	91
4.6 Verhandlungslösungen und Selbstverpflichtungen .....	96
4.7 Informatorische, partizipatorische und bildungspolitische Instrumente..	97
4.8 Forschungsförderung .....	99
4.9 Planungs- und Prüfinstrumente .....	100
4.10 Zwischenfazit.....	104
<b>5 Umweltpolitik &amp; Tourismuspolitik in Deutschland - Fazit .....</b>	<b>105</b>
5.1 Nationale Ebene.....	107
5.2 Kommunale, regionale und Länderebene.....	110
5.3 Europäische und internationale Ebene .....	111
5.4 Akteursbeziehungen - Kommunikationsstruktur .....	113
5.5 Instrumenteneinsatz .....	114
<b>6 Schlußwort .....</b>	<b>115</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>119</b>
<b>Index .....</b>	<b>125</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abbildung 1:</b> Integrationsfunktion der Tourismuspolitik.....	4
<b>Abbildung 2:</b> Tourismusrelevante Aktivitäten der Generaldirektion Umwelt....	55
<b>Abbildung 3:</b> Auszug aus der Satzung des Hessischen Fremdenverkehrsverbandes e.V .....	76
<b>Abbildung 4:</b> Akteursstruktur im Bereich Umweltpolitik und Tourismuspolitik .....	106

## **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1:</b> Umweltbeeinträchtigungen durch den Tourismus.....	2
<b>Tabelle 2a:</b> Fördermöglichkeiten für die Tourismuswirtschaft durch den Bund...	88
<b>Tabelle 2b:</b> Fördermöglichkeiten für die Tourismuswirtschaft durch die EU.....	89
<b>Tabelle 3:</b> Produktlabeling und Umweltwettbewerbe .....	93

# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrradclub
ADL	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
ASR	Bundesverband mittelständischer Reiseunternehmen
BDO	Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBAu	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend, Frauen und Gesundheit
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BTE	Büro für Tourismus- und Erholungsplanung
BTW	Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft
CSD	Commission for Sustainable Development
DBV	Deutscher Bäderverband
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband
DER	Deutsches Reisebüro GmbH
DFV	Deutscher Fremdenverkehrsverband
DIN	Deutsches Institut für Normung
DIRG	Deutschland Informations- und Reservierungsgesellschaft
DNR	Deutscher Naturschutzring
DRV	Deutscher Reisebüroverband
DTM	Deutschland Tourismus Marketing GmbH
DZT	Deutsche Zentrale für den Tourismus
EAGFL-A	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

ECoNETT	European Community Network for Environmental Travel & Tourism
ECTAA	Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU
EEA	European Environmental Agency
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
EP	Europäisches Parlament
EPS	Environment Protection Services
ESF	Europäische Sozialfonds
ETAG	European Tourism Action Group
ETC	European Travel Commission
ETOA	European Tour Operators Association
EU	Europäische Union
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FVV	Fremdenverkehrsverband
FVW	Fremdenverkehrswirtschaft
GATS	General Agreement on Trade and Services
GD	Generaldirektion
GEF	Global Environmental Facility
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIS	Geographisches Informationssystem
HELCOM	Helsinki Commission
HOTREC	The Confederation of the National Associations of Hotels, Restaurants, Cafés and Similar Establishments in the European Union and European Economic Area
IATA	International Air Transport Association
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IFTO	International Federation of Tour Operators
IHA	International Hotel Association
IHEI	International Hotels Environment Initiative
IHK	Industrie- und Handelskammer
INFOX	Informationslogistik
ITB	Internationale Tourismus-Börse
ITS	International Tourist Services
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LTU	Lufttransport-Unternehmen GmbH & Co KG
MAB	Man and Biosphere Programme
NET	Network of European Private Entrepreneurs in the Tourism Sector
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OFT	Offenes Forum Tourismus

Ö.T.E.	Ökologischer Tourismus in Europa
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TUI	Touristik Union International
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNEP-IE	United Nations Environmental Programme Industry and Environment
UNO	United Nations Organization
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
VCD	Verkehrsclub Deutschland e.V.
WTTC	World Travel and Tourism Council
WCMC	World Conservation Monitoring Centre
WCST	World Council on Sustainable Tourism
WTO	World Tourism Organization
WWF	Worldwide Fund for Nature