

Stellungnahme zur Nationalen Tourismusstrategie

Prof. Dr. Wolfgang Strasdas, Zentrum für Nachhaltigen Tourismus (ZENAT) an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde
Schicklerstr. 5, 16225 Eberswalde; wolfgang.strasdas@hnee.de

20.4.2022

Vorbemerkungen

Diese Stellungnahme bezieht sich vornehmlich auf die ökologische und die soziale Nachhaltigkeit von Tourismus. Diese Aspekte sind in der Nationalen Tourismusstrategie m.E. unterrepräsentiert bzw. nicht hinreichend präzisiert. Der Bereich der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit ist demgegenüber deutlich besser ausgearbeitet.

Die Stellungnahme beruht auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und zieht daraus entsprechende Schlussfolgerungen, die auch subjektiv gefärbt sein können. Sie gibt nicht die Position der Hochschule für Nachhaltige Entwicklung wieder.

Im Vorfeld wurden zusätzlich Petra Thomas (forum anders reisen), Antje Monshausen (Brot für die Welt) und Birgit Eschenlohr (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) konsultiert.

1. Das hier zur Diskussion stehende Papier des Bundeswirtschaftsministeriums ist zunächst einmal **nur ansatzweise als Strategie** zu erkennen. Es handelt sich im Wesentlichen um eine kurze, auf rein wirtschaftlichen Kennzahlen beruhende Zustandsanalyse des Deutschlandtourismus. Den größten Raum nehmen die (ebenfalls wirtschaftlichen) Auswirkungen der Coronakrise und die unmittelbare Krisenbewältigung ein. Die eigentliche Strategie befindet sich auf einer einzigen Seite und wird in dem darauf folgenden Kapitel „Neustart und mittelfristige Maßnahmen“ kaum aufgegriffen.
2. Es fehlt eine klare **Definition** des Deutschland-Tourismus, sowohl hinsichtlich seines räumlichen Bezugs als auch der Tourismusformen. Der Fokus liegt auf Deutschland als **Destination**. Deutschland als **Quellmarkt** für internationalen Tourismus wird eher randlich behandelt. Weiterhin wird der wichtige **Geschäftsreisetourismus** – im Eckpunktepapier noch explizit erwähnt – nicht thematisiert.



Quelle: ZENAT/DIW Econ et al. 2021

3. Insgesamt wird empfohlen, die Nationale Tourismusstrategie an den **Sustainable Development Goals** der Vereinten Nationen zu orientieren, die auch für viele andere Politikbereiche der Bundesregierung maßgeblich sind.
4. Bis zur Coronakrise gingen ca. 70% der Urlaubsreisen (ab 5 Tagen Dauer) der Deutschen ins **Ausland**, davon ein Großteil als Kund*innen deutscher Reiseveranstalter. Damit leist(et)en deutsche Tourist*innen mit ihren Ausgaben einen bedeutenden Anteil zur wirtschaftlichen Entwicklung anderer Länder. Gleichzeitig sind viele dieser Destinationen, insbesondere im Globalen Süden, vulnerabler gegenüber den negativen Effekten eines ungesteuerten Tourismus, vor allem in Bezug auf **Menschen- und Kinderrechte**. Das **Lieferketten-Sorgfaltspflichtengesetz** trägt dieser Situation Rechnung und nimmt deutsche Unternehmen mit in die Verantwortung, wird in der Nationalen Tourismusstrategie aber nicht erwähnt. Es ist für den Tourismus jedoch von zentraler Bedeutung und muss entsprechend angewandt werden. KMU benötigen für die Umsetzung auch fachspezifische Beratung und Unterstützung, z.B. durch die Botschaften oder die Auslandshandelskammern.
5. Neben den vielfältigen Potenzialen des Tourismus (Schaffung von Arbeitsplätzen, Bildung, Gesundheit, internationale Verständigung usw.) sollten auch seine **negativen Auswirkungen** und **Risiken** nicht unerwähnt bleiben und mit Strategien zu ihrer Minimierung untersetzt werden.
6. Tourismus verursacht einen erheblichen, im Vergleich zu seiner wirtschaftlichen Wertschöpfung überproportionalen Anteil an den deutschen und insbesondere den globalen **Treibhausgasemissionen** (je nach Berechnungsmethode und Systemgrenzen – Berücksichtigung von Vor-ketten, Treibhausgasen usw. – zwischen 4,5 und 12,7%¹), insbesondere durch touristischen Verkehr. Dieser muss in Deutschland und Europa zunehmend auf Verkehrsmittel des Umweltverbundes verlagert werden. Für den Flugverkehr müssen auf EU- und auf internationaler Ebene wirksame Instrumente zur *absoluten* Emissionsreduktion (einschl. von Nicht-CO₂-Emissionen) implementiert werden. Das von der *International Civil Aviation Organisation* (ICAO) verabschiedete Programm CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) scheint hierfür wenig geeignet.
7. Zwischen Tourismus und **Biodiversität** ergeben sich zahlreiche Wechselwirkungen, die sowohl positiv als auch negativ ausfallen können. Umweltbildung und touristischer Inwertsetzung von Natur und Landschaft stehen teils massive Belastungen durch Infrastrukturausbau und un gelenkte Besucherströme (u.a. bedingt durch die Verwendung Sozialer Medien) gegenüber. In Deutschland werden Freizeit und Tourismus von Expert*innen als bedeutende Risikofaktoren für die Artenvielfalt angesehen.² Dieser Aspekt fehlt in der Nationalen Tourismusstrategie völlig. Umweltverträglichkeitsprüfungen für touristische Bauvorhaben, eine biodiversitätsfreundliche Gestaltung von Gebäuden und Außenanlagen sowie konsequentes (auch durch digitale Instrumente unterstütztes) Besuchermanagement in Schutzgebieten sind zentrale Instrumente, die Eingang in die Nationale Tourismusstrategie finden sollten.

¹ vgl. ZENAT/DIW Econ et al. (2021): Messung der Nachhaltigkeit des Tourismus in Deutschland – Entwicklung eines Tourismus-Nachhaltigkeits-Satellitenkontos (TSSA). Hg.: Umweltbundesamt, Texte 61/2021

² vgl. u.a. ZENAT/DIW Econ (2022): Messung der Nachhaltigkeit des Tourismus in Deutschland – Untersuchung der Machbarkeit und Entwicklung aussagekräftiger ergänzender Indikatoren, die in der derzeitigen TSSA-Systematik nicht erfasst sind. I.A. des Umweltbundesamtes, April 2022 (noch unveröffentlicht)

8. Der **Ressourcenverbrauch** im Gastgewerbe innerhalb und außerhalb Deutschlands ist gegenüber dem Verbrauch zuhause teils deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Wasserverbrauch sowie für Lebensmittelabfälle. Es sollten weiterhin Informations-, Bildungs- und Beratungsangebote für touristische Leistungsträger und für Tourist*innen selbst gefördert werden, um diesen Ressourcenverbrauch zu reduzieren. Auch finanzielle/steuerliche Anreize im Rahmen einer weiter gefassten, nachhaltigen Energie-, Ressourcen- und Ernährungspolitik wären denkbar.
9. Wie eine Auswertung des Indikatorensets „Qualität der Arbeit“ des Statistischen Bundesamtes zeigt, sind die **Arbeitsbedingungen** (Lohnniveau, Arbeitszeiten, Qualifikationsgrad usw.) im Tourismus schlechter als im Schnitt der deutschen Wirtschaft.³ Gleichzeitig kämpft die Branche mit Arbeits- und **Fachkräftemangel**. Hier sind innovative Lösungen gefragt, die diese beiden einander bedingenden Problembereiche konzertiert angehen.
10. In einigen touristischen Destinationen sind in den vergangenen Jahren deutliche Überlastungserscheinungen zutage getreten (Stichwort **Overtourism**), die neben den ökologischen Auswirkungen teils auch zu einer verminderten Tourismusakzeptanz der einheimischen Bevölkerung geführt und Grenzen des Wachstums aufgezeigt haben. In der Coronakrise ist es zu diesbezüglich zu Verlagerungen auf inländische Urlaubs- und Tagesausflugsziele gekommen.⁴ Gleichzeitig sind viele, vor allem ländliche Regionen im Binnenland, von **Undertourism** geprägt. Hier gilt es, innovative, auch überregionale Produktentwicklungs-, Vermarktungs- und Lenkungsstrategien zu entwickeln, damit strukturschwache ländliche Räume mehr vom Tourismus profitieren können.
11. Wie nachhaltig Tourismus ist, hängt sehr wesentlich auch vom Verhalten den Reisenden selbst ab. **Völkerverständigung** durch Tourismus – wie in der Nationalen Tourismusstrategie als Ziel benannt – geschieht zudem nicht automatisch. Hier ist noch erhebliche unterstützende **Informations-** und **Bildungsarbeit** zu leisten, am besten schon in den Schulen, damit nachhaltiges Reisen ein selbstverständlicher Bestandteil eines nachhaltigen Lebensstils wird.
12. **Dienstreisen**, Konferenzen, Messen usw. sind ein wichtiger Teil des Tourismus und sollten nachhaltiger gestaltet werden – idealerweise indem sie, falls möglich, durch Online-Meetings ersetzt werden. Der Bund hat u.a. die Möglichkeit, dies auch gesetzgeberisch zu beeinflussen, z.B. indem das Bundesreisekostengesetz oder das sog. Dienstwagenprivileg auf den Prüfstand kommen. Der Bund kann darüber hinaus für seine eigenen Mitarbeitenden noch weitergehende Richtlinien erlassen, beispielsweise in Bezug auf die Verkehrsmittelwahl oder die Auswahl von (nachhaltigen) Unterkünften oder Konferenzeinrichtungen.
13. Wie man nachhaltige touristische Angebote von weniger nachhaltigen (Stichwort Greenwashing) unterscheiden kann, ist weitgehend unregelt. In Deutschland, in Europa und weltweit existiert zwar eine Vielzahl von **Zertifizierungen** für nachhaltigen Tourismus, doch haben diese bisher nur eine geringe Marktdurchdringung erreicht und sind weitgehend unbekannt. Es wird empfohlen, auf deutscher und/oder auf europäischer Ebene eine **staatliche Dachmarke** mit einheitlichem

³ vgl. ZENAT/DIW Econ et al. 2021

⁴ vgl. Österreichisches Institut für Regionalforschung/Hochschule Luzern/ZENAT (2021): Unbalanced tourism growth at destination level – Root causes, impacts existing solutions and good practices. I.A. der Europäischen Kommission, September 2021 (noch unveröffentlicht)

Standard (einschl. Benchmarks) zu schaffen, ähnlich dem Biosiegel für Lebensmittel aus ökologischem Anbau.⁵ Diese Dachmarke kann sich den *Global Sustainable Tourism Criteria* orientieren. Ähnliches gilt für das (Nachhaltigkeits-) **Reporting** von Unternehmen, welches bisher uneinheitlich nach verschiedenen Standards erfolgt.

14. Ebenso fehlt ein bundesweites System zur **Messung** der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit des Deutschlandtourismus. Kennzahlen existierten bis vor kurzem nur für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Tourismus in Form eines Tourismussatellitenkontos, die in der Nationalen Tourismusstrategie auch zitiert werden. Im Auftrage des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums wurde vor kurzem ein erweitertes **Tourismusbachhaltigkeits-Satellitenkonto** (TSSA) mit konkreten ökologischen und sozialen Indikatoren (z.B. Treibhausgasemissionen, Wasserverbrauch, Lohnniveau) entwickelt, welche einen Vergleich mit anderen Wirtschaftszweigen erlauben.⁶ Es wird empfohlen, diese Indikatoren regelmäßig zu erheben, um auf dieser Grundlage die nachhaltige Entwicklung des Deutschland-Tourismus überprüfen und entsprechende Politiken entwickeln zu können. Die Bundesregierung könnte in diesem Zusammenhang an die *Measuring Sustainability in Tourism* Initiative der Welttourismusorganisation anknüpfen.
15. Nachhaltigkeit im Tourismus wird international seit den 1990er Jahren diskutiert, in Deutschland und einigen anderen Ländern schon früher. Dabei wurde sehr weitgehend auf **Freiwilligkeit** ohne substanzielle Anreize bzw. Nachteile gesetzt, nämlich auf die Kaufentscheidungen umwelt- und sozial bewusster Konsument*innen und auf Unternehmensverantwortung (*Corporate Social Responsibility*). Dies hat nur in begrenztem Umfang funktioniert. Insbesondere die Treibhausgasemissionen im Tourismus sind kontinuierlich gestiegen statt gesunken. Man wird daher auch in der Tourismuspolitik nicht umhinkommen, zukünftig **verpflichtendere Rahmenbedingungen** (Stichworte: Mindestlohn, Lieferketten-Sorgfaltspflichtgesetz, CO₂-Bepreisung usw.) und klare **Anreize** zu schaffen bzw. umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen abzubauen, um auch im Tourismus zu einer stärkeren „**Preiswahrheit**“ zu kommen, von der dann eine Steuerungswirkung zugunsten nachhaltiger Angebote ausgehen könnte.
16. Im **Kompetenzzentrum** Tourismus des BMWK scheint ökologische und soziale Nachhaltigkeits-Expertise bisher kaum vertreten zu sein. Es wird vorgeschlagen, hier eine thematische bzw. fachliche Erweiterung vorzunehmen. Zu überlegen wäre weiterhin, eine Art tourismuspolitischen **Beirat** zu schaffen, in dem Tourismusverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit Tourismus befassen, vertreten wären.

⁵ vgl. Verbraucherinitiative/ZENAT (2017): Anforderungen an Unternehmenszertifizierungen für nachhaltigen Tourismus in Deutschland. Mit Förderung durch das Bundesumweltministerium

⁶ ZENAT/DIW Econ et al. 2021