Tourismuspolitik 2013

Tourismusausschuss im Deutschen Bundestag

2013 war für das Reiseland Deutschland ein erfolgreiches Jahr. Die Zahl der in- und ausländischen Touristen stieg im ersten Halbjahr um rund 3 Prozent, besonders die Überseemärkte lieferten hohe Wachstumsraten. Eine Umfrage der BBC zeigt sogar: Deutschland ist das beliebteste Land der Welt.

Auch der Tourismusausschuss blickt auf ein ereignisreiches und spannendes Jahr zurück. In einer der ersten Sitzungen beschäftigten sich die Abgeordneten mit Aserbaidschan, einem Land, das bisher nur wenigen Touristen als Reiseziel diente. Zu Unrecht, wie der eingeladene Botschafter Aserbaidschans in der Sitzung betonte, denn Aserbaidschan biete enormes touristisches Potential.

Im Februar trafen die Ausschussmitglieder mit ungarischen Politikern und Vertretern der deutschen und ungarischen Reisebranche zu einem gemeinsamen Tourismusforum zusammen. Im Mittelpunkt stand unter anderem der Gesundheitstourismus in Ungarn, der zu den wichtigsten Tourismusfeldern des Landes gehört.

Auch die Verkehrsverbindungen zwischen Deutschland und Ungarn waren ein wichtiges Thema. So wurde gefordert, die Anreisemöglichkeiten mit dem Zug zu verbessern.

Anfang März stand mit der Internationalen Tourismusbörse ein jährlich wiederkehrendes Highlight an. Der Ausschuss machte auf der Reisemesse unter anderem Station bei den Ständen von Ägypten und Jordanien. Nur wenige Wochen später besuchte eine Ausschussdelegation die beiden Länder und bekräftigte damit erneut die wichtigen wechselseitigen Tourismusbeziehungen.

Über die Verknüpfungen zwischen Tourismuswirtschaft, Tourismuspolitik und Tou-

Der Tourismusausschuss besuchte im Rahmen seines Rundgangs auf der ITB Berlin 2013 unter anderem den Stand von Brasilien.

Zahlreiche Mitglieder des Tourismusausschusses waren zu Gast beim Parlamentarischen Frühstück der DZT im Rahmen der ITB Berlin 2013.

rismuswissenschaft sprachen die Abgeordneten mit Experten von Universitäten, Fachhochschulen, Unternehmen und Verbänden bei einem Round Table. Um sich in Zukunft gegenseitig noch stärker ergänzen zu können, wurde bei dem Treffen vorgeschlagen, einen Wissenschaftler in den Tourismusbeirat beim Bundeswirtschaftsministerium zu berufen. Vom Beauftragten der Bundesregierung für Mittelstand und Tourismus, Ernst Burgbacher, wurde dieser Vorschlag positiv aufgenommen und die Umsetzung initiiert.

Anlässlich der Lutherdekade war im Mai der spirituelle Tourismus Thema einer öffentlichen Anhörung. Die geladenen Gäste waren sich einig, dass der spirituelle Tourismus ein immer beliebteres Segment sei, das durch die Lutherdekade zusätzlich gestärkt würde. Bei allen Aktivitäten müsse aber der nachhaltige Nutzen im Auge behalten werden.

Der Tourismus soll Wachstumsmotor für Griechenland werden – das sagte der neue griechische Botschafter im Juni bei seinem Antrittsbesuch im Ausschuss. Der Tourismus habe einen hohen Stellenwert in Griechenland, denn er trage bedeutend zur Wirtschaftsleistung des Landes bei. Deshalb seien zahlreiche Reformen angestoßen worden, weitere sollen folgen.

Aus aktuellem Anlass beschäftigten sich die Abgeordneten in der letzten Sitzung vor der Sommerpause mit den Auswirkungen des Hochwassers auf den Deutschlandtourismus. Neben den direkten Flutschäden trugen die touristischen Regionen auch schwer an den Folgen wegbleibender Reisender. Der Tourismusausschuss bekräftigte daher den Vorschlag der Deutschen Zentrale für Tourismus (DZT), zusätzliche Mittel zum Bewerben der betroffenen Regionen bereitzustellen.

Tourismusbeauftragter der Bundesregierung

Staatssekretär a.D.
Ernst Burgbacher (FDP)

… und seine Nachfolgerin
Staatssekretärin Iris Gleicke, MdB (SPD)

Nach vier Jahren als Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundeswirtschaftsminister für Wirtschaft und Technologie sowie Beauftragter der Bundesregierung für Mittelstand und Tourismus sowie 15 Jahren als Mitglied des Deutschen Bundestages kandidierte Ernst Burgbacher 2013 nicht mehr für den Deutschen Bundestag.

Ernst Burgbacher gilt auch an dieser Stelle noch einmal ein großer Dank für sein langjähriges außerordentliches Engagement für den Tourismus in Deutschland.

Im Januar 2014 ernannte die Bundesregierung die Parlamentarische Staatssekretärin Iris Gleicke (SPD) zur neuen Beauftragten der Bundesregierung für Mittelstand und Tourismus.

© Jipé – Fotolia.com

Arbeitsprogramm 2014 der Europäischen Kommission

Am 22. Oktober 2013 hat die Kommission ihr Arbeitsprogramm 2014 vorgelegt. Bedingt durch die Europawahlen im Mai 2014 fokussierte sie dieses Mal auf die Umsetzung und Durchsetzung bereits vorgelegter Gesetzesinitiativen. Wachstums- und Beschäftigungsförderung standen erneut im Mittelpunkt.

Die Kommission nannte folgende tourismusrelevante Initiativen, die in 2014 fortgesetzt werden müssten:

- Emissionshandel Luftverkehr
- Connecting Europe Facility zum Ausbau einer effizienten und wettbewerbsfähigeren Infrastruktur in den Bereichen Schienenverkehr, Luftverkehr und Hafenpolitik
- Datenschutzgrundverordnung
- Weitere Entwicklung sowie Förderung der Möglichkeiten, die in der EU durch den Tourismus geboten werden

Im Anhang der zurückzuziehenden Vorschläge nennt die Kommission unter anderem:

- Sonderregelungen für Reisebüros (KOM(2002)64): Richtlinienvorschlag aus 2002, der durch die Revision der Pauschalreiserichtlinie überholt ist
- Gleiches gilt für den Verordnungsvorschlag aus 2003 (KOM(2003)78/2) über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt.) hinsichtlich zusätzlicher Maßnahmen für die Erbringung von Reisedienstleistungen.

Im Arbeitsprogramm wird zudem angekündigt, dass die Verbraucherrichtlinie 2011/83/EU am 13. Juni 2014 in Kraft treten wird.

© waldemarus – Fotolia.com

Visapolitik

Die Kommission hatte Ende 2012 mehrere Dokumente zur gemeinsamen Visapolitik angenommen, darunter auch ihre Mitteilung zur Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visapolitik (KOM(2012)649).

Durch eine gemeinsame Visapolitik und Visaerleichterungen unter Einhaltung der Sicherheitsaspekte strebte die Kommission an, die Destination EU als attraktives Zielgebiet für legal Reisende wie Touristen, Geschäftsleute und Studenten zu erhalten und zu fördern. Der Bericht über die Umsetzung des Visakodex vom Sommer 2013 stellte dann auch fest, dass die Touristenzahlen von 2011 auf 2012 zugelegt haben.

Im März 2014 nahm die Europäische Kommission eine weitere Mitteilung zu einem „offenen und sicheren Europa und dessen Umsetzung“ (COM(2014)154 final) an. Sie kündigte darin an, dass der Europäische Rat strategische Leitlinien für die weitere Entwicklung in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Justiz inklusive der gemeinsamen Visapolitik beschließen wird. Die Kommission legte in ihrer Mitteilung ihre Schwerpunkte verstärkt auf Sicherheit, Asylfragen, Außengrenzen, organisiertes Verbrechen, Cyber-Kriminalität, Korruption, Terrorismus und Nachbarschaftspolitik. Die wachsende Mobilität in einer globalen Welt stelle die EU vor neue Herausforderungen. Immer mehr Menschen würden nach Europa reisen wollen, sei es als Touristen, Studenten, Dienstleister oder aber Arbeitnehmer und Asylsuchende. Die gemeinsame Visapolitik solle es berechtigt Reisenden ermöglichen, einfacher in den Schengen-Raum einzureisen, gleichzeitig aber ein hohes Maß an Sicherheit wahren. Durch die gemeinsame Visapolitik habe es bereits wesentliche Verbesserungen für Reisende aus Drittländern gegeben. Bei einer erstrebenswerten weiteren Überarbeitung des Schengen-Visakodex müsse dieser u.a. eine einheitlichere Vorgehensweise bei der Ausstellung der Visa durch die einzelnen Mitgliedstaaten beinhalten. Die Einrichtung von Schengen-Visa-Zentren könnte gefördert werden. Eine intelligente Visapolitik könnte zudem eine regelmäßige Überprüfung der Listen der Drittstaaten zur Folge haben, deren Staatsan-

gehörige der Visumspflicht unterliegen. Visaerleichterungen könnten dort geprüft werden, wo eine Liberalisierung noch nicht möglich sei. Neben der Prüfung möglicher Erleichterungen betonte die Kommission, dass die EU ihre Außengrenzen moderner und effizienter beaufsichtigen und dabei neueste Technologien einsetzen müsse. Berechtigt Reisenden sollte die Einreise erleichtert werden, gleichzeitig müssten die Außengrenzen besser gesichert werden. Die Umsetzung des bestehenden Maßnahmenpakets „Intelligente Grenzen", das ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) und ein Registrierungsprogramm für Reisende (RTP) umfasst, sollte oberste Priorität haben.

Pauschalreiserichtlinie

Im Juli 2013 hat die Kommission nach langem Hin und Her ihren Vorschlag zur Überarbeitung der aus dem Jahr 1990 stammenden Pauschalreiserichtlinie angenommen und an den Rat und das Europäische Parlament übermittelt. Vorausgegangen waren etliche Beratungen, Konferenzen und Konsultationen, um möglichst viele Interessenvertreter anzuhören und abzuwägen, ob und wie eine Revision der über 20 Jahre alten Richtlinie aussehen sollte. Bis zuletzt hatte es innerhalb der Kommission Diskussionen gegeben, ob dieser Vorschlag noch in der laufenden Legislaturperiode vorgelegt werden solle.

Das EP hat sich dann wohl auch vor dem Hintergrund der Europawahlen im Mai 2014 in sehr zügiger Art und Weise mit dem Vorschlag befasst. Zwar wurde bei fast jeder Aussprache betont, dass dieses komplexe Thema besonderer Aufmerksamkeit bedürfe. Gleichzeitig wurde aber der sehr ambitionierte Zeitrahmen durchgezogen, damit das EP seine 1. Lesung noch vor den Wahlen fertigstellen konnte.

Am 20. Februar 2014 hat dann der zuständige Binnenmarkt- und Verbraucherausschuss des Europäischen Parlaments (IMCO) seinen Bericht zur Pauschalreiserichtlinie angenommen, der am 12. März in 1. Lesung vom Plenum bestätigt wurde.

Dabei wurde der Kommissionsvorschlag in Teilen präzisiert und an Anforderungen der Tourismuswirtschaft angepasst. Für die Hotellerie wurden Verbesserungen im Vergleich zum Kommissionsentwurf vorgenommen. Das Parlament sieht ausdrücklich von einer Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Einzelreiseleistungen sowie der Einführung eines 24-stündigen Widerrufsrechts ab. Auch wird die Nebenleistung klar definiert und abgegrenzt, wann im Falle der Kombination einer Hotelübernachtung mit einer weiteren Leistung eine Pauschalreise vorliegt. Zudem müssen nach Willen des EP auch außerhalb der EU niedergelassene Veranstalter und Vermittler Insolvenzschutz ga-

© stockWERK – Fotolia.com

rantieren, wenn sie ihre Dienste in der EU anbieten. Reisevermittler sollen nur für Buchungsfehler haften, die auf eigenes fehlerhaftes Verhalten zurückzuführen sind.

In vielen Bereichen wurde der Entwurf jedoch aus Sicht der Tourismusindustrie verschlechtert:

Geschäftsreisende, die vorher vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen waren, sollen nun unter bestimmten Umständen doch in den Schutz der Richtlinie kommen. Die vorvertraglichen Informationspflichten und die Kostenübernahme bei außergewöhnlichen Umständen für den Veranstalter sind deutlich erhöht worden. Die Definition für außergewöhnliche Umstände wurde zwar verbessert, aber nicht abschließend präzisiert.

Im Hinblick auf vertraglich vereinbarte Mindestteilnehmerzahlen zur Durchführung einer Reise sind starre Fristen vorgesehen, die sich nicht immer an der unternehmerischen Realität ausrichten. Auch die Rückerstattungsfristen sind für viele Veranstalter gerade in der Hochsaison mit 14 Tagen oft viel zu kurz. Geradezu zu Missbrauch ein lädt die Regelung für Personen mit eingeschränkter Mobilität, wenn diese beim Eintreten von außergewöhnlichen Umständen keiner Kostenbeschränkung unterliegen und der Veranstalter damit für den gesamten Zeitraum, in dem ein Rücktransport nicht möglich ist, die Kosten zu tragen hat.

Normalerweise hat das Europäische Parlament mit dieser legislativen Entschließung seine 1. Lesung abgeschlossen. Hier liegt nun aber die Besonderheit vor, dass zwischen der Plenarentscheidung und den Verhandlungen mit dem Rat Europawahlen stattfinden. Das neue Parlament kann Änderungsanträge am Ratsstandpunkt formulieren, die keiner Beschränkung unterliegen, wie das normalerweise in der 2. Lesung durch die Geschäftsordnung des EP vorgesehen ist.

ETS: Stop-the-clock

Im Frühjahr 2014 hat das Europäische Parlament beschlossen, dass der Emissionshandel im Luftverkehr bis 2016 nur für innereuropäische Flüge gelten soll. Mit dieser fortgesetzten Teilaussetzung der Richtlinie 2003/87/EC reagierte die EU auf den globalen Widerstand gegen die Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in das europäische ETS und den im September 2013 vorgelegten Beschluss der ICAO-Vollversammlung, bis 2016 an einem Text zur Einführung marktbasierter Instrumente zu arbeiten. Zuvor war bereits im April 2013 eine einjährige Teilaussetzung der EU-ETS-Richtlinie beschlossen worden, um Gegenmaßnahmen von mit ihrer Einbeziehung in den Emissionshandel nicht einverstandenen Drittstaaten zu vermeiden. (s. auch Kapitel 3 „Themen des BTW“)

Flugpassagierrechte-Verordnung

Nachdem die Kommission ihren Vorschlag zur Änderung der Flugpassagierrechte-Verordnung 261/2004 im März 2013 vorgelegt hatte, nahm der federführende Verkehrsausschuss des EP seinen Berichtsentwurf im Dezember an. Auch im Plenum des Parlaments wurde er zwischenzeitlich angenommen.

Zu den zahlreichen Änderungen des Parlaments am Kommissionsvorschlag, die mit dem Rat verhandelt werden müssen, zählen u.a.:

- Passagiere sollen die Wahlmöglichkeit zwischen einer Erstattung und einem re-routing haben. Wählt der Passagier das re-routing, soll die Fluggesellschaft dafür Sorge tragen, dass der Passagier spätestens innerhalb von 8 Stunden nach der geplanten Ankunftszeit sein Ziel erreicht – ggf. auch mit einem anderen Carrier oder einem anderen Verkehrsmittel.

- Bei Verspätungen von mehr als drei Stunden sollen Passagiere die gleichen Rechte haben wie Passagiere, deren Flug gestrichen wurde (Kommissionsvorschlag: 5 Stunden). Bei noch größeren angekündigten Verspätungen soll der Passagier das Recht auf Erstattung oder re-routing erhalten.

- Die Entschädigungszahlungen sollen wie folgt gestaffelt werden:
  - 300 Euro für alle Flüge bis 2500 km
  - 400 Euro für alle Flüge zwischen 2500 und 6000 km
  - 600 Euro für alle Flüge ab 6000 km
- Ein vom Parlament neu eingefügter Artikel sieht eine freiwillige Einigung zwischen Passagier und Fluggesellschaft vor, im Rahmen derer der Passagier statt einer Entschädigung eine andere, nicht monetäre Leistung mindestens gleichen Wertes annimmt.
- Passagiere, deren Zubringerflug verspätet ist und die auf Grund dessen den Weiterflug verpassen, sollen Passagieren gleichgestellt werden, deren Flüge Verspätung haben oder annulliert wurden.
- Verpasst ein Passagier einen Flug, weil die Abflugzeit nach vorne verschoben wurde, soll dies künftig unter die Definition der Nichtbeförderung fallen. Weiterhin sollen Airlines künftig ihre Passagiere auch dann befördern müssen, wenn diese nur den Rückflug eines return-tickets antreten wollen.

© Gerhard Seybert – Fotolia.com

- Personen mit eingeschränkter Mobilität darf der Zutritt zum Flugzeug nicht verwehrt werden, weil sie ohne Begleitperson reisen.

- Die Fluggesellschaften sollen die Passagiere klar und deutlich über ihre Rechte informieren und an ihren Check-in-Schaltern Dokumente über die Europäische Flugpassagier-Charta vorhalten. An den Flughäfen sollen sie Schalter mit handlungsbefugtem Personal einrichten.

- Im Falle von Insolvenz einer Fluggesellschaft sollen Fluggesellschaften Versicherungsfonds oder andere Versicherungen bereithalten, die dafür Sorge tragen, dass gestrandete Passagiere zurücktransportiert werden.

Der Bericht des Parlaments enthält zudem eine umfassende Liste von außergewöhnlichen Umständen, die Vogelschlag, politische Unruhen und Streiks umfasst.

Bei länger anhaltenden außergewöhnlichen Umständen ist die Fluggesellschaft verpflichtet, dem Passagier maximal fünf Übernachtungen à 125 Euro zu bezahlen und ihn darüber hinaus zu informieren, wo er im Anschluss daran Übernachtungsmöglichkeiten finden kann.

Städtische Mobilität

Als Grundlage zur Bewältigung der urbanen Mobilitätsprobleme soll die Mitteilung „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“ dienen, die die Europäische Kommission im Dezember 2013 angenommen hat. Die Kommission schlägt darin vor, wie der Austausch bewährter Praktiken zwischen den Städten und Gemeinden – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – gefördert werden kann.

Konkret führt sie Empfehlungen für eine Koordinierung der Maßnahmen zwischen öffentlichem und privatem Sektor in den Bereichen

- Stadtlogistik,
- Zugangsregelung in den Städten,
- Einführung intelligenter Verkehrssystemlösungen und
- Sicherheit im städtischen Straßenverkehr

an. Die Kommission will in die Forschung und Entwicklung in diesen Themengebieten investieren, konkrete Projekte sollen finanziell unterstützt werden. Sie regt an, Pläne für die Umstellung auf sauberere und nachhaltigere Verkehrsmittel zu entwickeln, damit die Luftqualität in den

Städten verbessert und die Verkehrsüberlastung sowie die damit einhergehenden Unfälle und Lärmbelästigungen verringert werden können.

Digitaler Tachograph

Nach langen Verhandlungen im Parlament und im Rat haben sich diese im April 2013 auf einen gemeinsamen Text für einen Verordnungsvorschlag zum digitalen Tachographen geeinigt. Dabei wurden allerdings alle Änderungsanträge, die das EP zu den Arbeitszeitvorschriften angenommen hatte und die eine Erleichterung für die Reisebusbranche bedeutet hätten, fallen gelassen.

Den ersten Entwurf für die Verordnung hatte die Kommission bereits im Juli 2011 vorgelegt. Mit dem Vorschlag sollten nicht nur Verbesserungen des digitalen Kontrollgeräts erreicht werden, sondern auch die Funktion des Fahrtenschreibers auf solche Funktionen wie Fernabfrage und Standortaufzeichnung, die nichts mit der Erfassung und Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten zu tun haben, erweitert werden. Des Weiteren sollte damit der Betrug bei der Benutzung des Tachographen erschwert, eine Anbindung an ein globales Erfassungssystem (GNNS) herbeigeführt, eine Verschmelzung von Fahrerkarte mit Fahrerlaubnis ermöglicht sowie eine europaweite Harmonisierung der Sanktionen bei schweren Verstößen erreicht werden.

Im Plenum wurde der vom Rat angenommene Standpunkt zwischenzeitlich bestätigt, so dass die Verordnung nun voraussichtlich im Frühjahr 2016 in Kraft treten wird.