

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen zu Maßnahmen der Gemeinschaft, die sich auf den Tourismus auswirken (1995/1996)“

(98/C 19/30)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 8. Juli 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Bericht zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 21. Oktober 1997 an. Berichterstat-ter war Herr Lustenhouwer.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 349. Plenartagung am 29. und 30. Oktober 1997 (Sitzung vom 30. Oktober) mit 52 gegen 3 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat den Bericht der Kommission über die 1995-96 auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Tourismus mit Interesse gelesen. Er hat außerdem zur Kenntnis genommen, daß die Kommission neben diesem Bericht noch ein gesondertes Arbeitsdokument⁽¹⁾ veröffentlicht hat, in dem die verschiedenen, während des gleichen Zeitraums im Rahmen der speziell auf den Tourismus ausgerichteten Politik der Kommission durchgeführten Aktionen beschrieben werden. Da sich der Ausschuß bereits zum Grünbuch über den Fremdenverkehr⁽²⁾ und zum Vorschlag der Kommission über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung des Tourismus („PHILOXENIA“)⁽³⁾ geäußert hat, beschränkt er sich in dieser ergänzenden Stellungnahme auf einige eher grundsätzliche Bemerkungen.

1.2. Der Bericht der Kommission zu Maßnahmen der Gemeinschaft, die sich auf den Tourismus auswirken, zeigt einmal mehr, daß es auf zahlreichen Gebieten Berührungspunkte zwischen der Politik der Europäischen Union und dem Tourismussektor gibt.

Dies ist zum Teil auch die logische Folge davon, daß das, was gemeinhin als „Tourismussektor“ bezeichnet wird, in der täglichen Praxis europaweit eine große Zahl von Unternehmenstypen in zahlreichen Wirtschaftszweigen betrifft. Ein Merkmal des Tourismussektors besteht nämlich in der Vielfalt seiner Unternehmen.

1.3. Der Ausschuß wertet es als positiv, daß die Kommission mit der Veröffentlichung dieses Berichts deutlich macht, daß die sich Europäische Union im Rahmen zahlreicher Maßnahmen den Fremdenverkehrsunternehmen und ihren Mitarbeitern widmet. Würde man sich lediglich auf die im Rahmen der eigentlichen Fremdenverkehrspolitik erfolgenden Maßnahmen beschränken, deren Umfang sehr bescheiden ist, könnte allerdings auch der Eindruck entstehen, daß die Aktivitäten der Gemeinschaft zugunsten des Tourismus sehr begrenzt sind.

1.4. Der Ausschuß muß allerdings feststellen, daß der Bericht ein wenig zu allgemein gehalten ist. Seiner Ansicht nach sollte die Kommission nicht nur in dem vorstehend genannten Arbeitsdokument, sondern insbesondere auch in diesem Bericht, der juristisch schwerer wiegt und auch weitere Verbreitung findet, den Versuch wagen, genauer aufzuschlüsseln, welche Finanzmittel dem Sektor auf direktem Wege zugute kommen. Darüber hinaus ermuntert der Ausschuß die Kommission, die Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen in bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen innerhalb des Sektors oder hinsichtlich qualitativer Verbesserungen der touristischen Produkte präziser zu ermitteln. Derartige Wirkungsanalysen schaffen nämlich eine bessere Grundlage für künftige Richtungsentscheidungen über die Fortführung oder gar Intensivierung einschlägiger Maßnahmen.

2. Verhältnis zwischen Fremdenverkehrs-, Umwelt- und Verbraucherpolitik

2.1. Wie der Ausschuß bereits in früheren Stellungnahmen zum Thema Tourismus schlußfolgerte, besitzt der Sektor in wirtschaftlicher Hinsicht Weltformat. Obwohl sich die Tourismusbranche sehr positiv entwickelt hat, was auch für die Beschäftigungsentwicklung gilt, steht ihr Marktanteil ständig unter Druck. Nicht nur die von der Kommission, sondern auch die von der Welttourismusorganisation und der OECD vorgelegten Zahlen zeigen, daß konkurrierende Reiseziele außerhalb der Europäischen Union in den vergangenen Jahren stark zugelegt haben. Die Prognosen für die kommenden Jahren lassen ein Anhalten dieses Trends erkennen.

⁽¹⁾ Aktionen der Gemeinschaft, die sich auf den Tourismus auswirken (Arbeitsdokument der Kommission), Brüssel, 11. 7. 1997, SEK(97)1419.

⁽²⁾ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Rolle der Union im Bereich des Fremdenverkehrs — Grünbuch der Kommission (KOM(95) 97 endg.), ABl. C 301 vom 13. 11. 1995.

⁽³⁾ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Erstes Mehrjahresprogramm zur Förderung des Europäischen Tourismus 'PHILOXENIA' (1997-2000)“ (KOM(96) 168 endg.), ABl. C 30 vom 30. 1. 1997.

2.2. Die Attraktivität touristischer Produkte wird zwar in erster Linie durch die Unternehmen selbst bestimmt, doch haben wegen der Art dieser Produkte auch die Behörden der lokalen, nationalen und — in steigendem Maße — auch der Gemeinschaftsebene eine wichtige Rolle zu erfüllen, wenn es darum geht, die Attraktivität Europas als touristisches Zielgebiet aufrechtzuerhalten.

2.3. Was die Attraktivität touristischer Produkte ausmacht, ist nämlich mehr als lediglich die Qualität der Transportmittel (Flugzeug, Bahn usw.) oder der Hotels, sondern vor allem auch die Qualität der Rahmenbedingungen, unter denen die Produkte angeboten werden. Hier spielen dann genau die Aspekte eine Rolle, auf die öffentliche Entscheidungsträger in hohem Maße Einfluß nehmen können, wie zum Beispiel gute Verkehrsverbindungen, Sicherheit und Lebensqualität im weitesten Sinne (man denke an die Umweltverschmutzung!).

2.4. Nach Ansicht des Ausschusses ist es deshalb für die europäische Tourismusbranche von existentieller Bedeutung, daß ein Gleichgewicht zwischen den Zielen der Gemeinschaft (nachhaltiges Wachstum, Kohäsion usw.) und dem Ziel, die Tourismusbranche zu fördern, gefunden wird, damit die Kontinuität der Beschäftigungsentwicklung gewahrt bleibt.

2.5. Die Herbeiführung dieses Gleichgewichts ist nicht nur für den Staat von Vorteil, da schließlich auch die Tourismusbranche ein Interesse an einer sauberen Umwelt und besseren Verkehrsverbindungen hat. Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß tourismusspezifischen Problemen im Rahmen der europäischen Umweltpolitik besser Rechnung getragen werden muß. Die EU muß sich noch intensiver als bisher darum bemühen, ein Gleichgewicht zwischen ihrer Umweltpolitik und den Fördermaßnahmen zugunsten der Fremdenverkehrsunternehmen herzustellen. Der Ausschuß weist darauf hin, daß bei diesen Bemühungen sowohl von den tatsächlichen Möglichkeiten der Fremdenverkehrsbetriebe als auch von den umweltpolitisch wünschenswerten Zielen bzw. Maßnahmen ausgegangen werden muß. Die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen zeigen, daß die Unternehmen aus unterschiedlichen Gründen (technischer und/oder kaufmännischer Art) in einigen Fällen noch nicht einmal ansatzweise in der Lage waren, Vorschriften oder Standards, denen ausschließlich umweltpolitische Überlegungen zugrunde lagen, zu erfüllen. In EU-Programmen zur Förderung des Fremdenverkehrs in „Drittländern“ ist darauf zu achten, daß die europäischen Umweltschutznormen befolgt werden.

2.6. Die Kommission weist in ihrem Bericht mit Recht darauf hin, daß die EU-Politik auf der Grundlage unterschiedlicher Zielsetzungen entwickelt wird. Eines dieser Ziele besteht selbstredend in der Förderung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen der Tourismusbranche, ein anderes in der Berücksichtigung der bereits erwähnten Umweltschutzanliegen. Ebenso richtig ist es, daß auch der Position des Verbrauchers, d.h. des Touristen, im Rahmen der EU-Politik Aufmerksamkeit gewidmet wird. Auch die EU kann zu Schaffung

von Rahmenbedingungen beitragen, die alle für den Verbraucher relevanten Sicherheitsaspekte abdecken, ohne dabei die administrativen Belastungen für die Fremdenverkehrsunternehmer zu vergrößern. Im Gegensatz zu anderen „Produkten“ verhält es sich im Falle des Fremdenverkehrs stets so, daß der Verbraucher zum Produkt geht und nicht umgekehrt. Letzterer benötigt deshalb vor allem dann, wenn er ausländische Ziele ansteuert, Sicherheit in bezug auf seine rechtliche Stellung. Für eine Verbesserung seiner finanziellen Sicherheit wird die Einführung des Euro sorgen.

3. Beschäftigung und Tourismus

3.1. Wie bereits gesagt, liefert die Tourismusbranche einen beeindruckenden und nach wie vor steigenden Beitrag zur Beschäftigung. Etwa 6 % der Erwerbstätigen (ca. 9 Millionen Menschen) sind in diesem Wirtschaftszweig beschäftigt. Den Prognosen zufolge wird dieser Anteil bis zum Jahre 2010 auf 9 % ansteigen⁽¹⁾. Wenn sich beispielsweise die für das Vereinigte Königreich getroffenen Voraussagen bewahrheiten, wird die Tourismusbranche dort bis zum Jahr 2000 zum wichtigsten Wirtschaftszweig werden. Angesichts der nach wie vor ersten Lage auf dem Arbeitsmarkt der EU ist dies Grund genug, der Schaffung von Arbeitsplätzen im Fremdenverkehrs- und Freizeitbereich ganz besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Nach Ansicht des Ausschusses sollte bei allen Maßnahmen, die auf den Arbeitsmarkt, das Bildungswesen und die Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen abzielen, den zu erwartenden Auswirkungen auf die Unternehmen der Fremdenverkehrsbranche besonderes Augenmerk gewidmet werden. In diesem Wirtschaftszweig bestehen nämlich noch Wachstumsperspektiven, sofern bestimmte Bedingungen, auf die der Ausschuß in den vorstehend genannten Stellungnahmen hingewiesen hat, erfüllt sind, und das hier erzielte wirtschaftliche Wachstum wird unmittelbar in die Schaffung von Arbeitsplätzen umgesetzt. Die Tourismusbranche ist sehr arbeitsintensiv, was bei vielen Tätigkeiten trotz der Einführung neuer Technologie-Anwendungen auch in Zukunft der Fall sein wird, sofern auf allen geeigneten Ebenen Maßnahmen konzipiert werden, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. In diesem Zusammenhang macht der Ausschuß darauf aufmerksam, daß die in jüngster Zeit zu beobachtenden Konzentrationstendenzen in diesem Sektor einschneidende Veränderungen hervorrufen können, die aus dem Blickwinkel der Wettbewerbspolitik sehr kritisch betrachtet werden müssen.

3.2. Der Ausschuß begrüßt, daß die Luxemburger Präsidentschaft und die Kommission den Anstoß zur Durchführung einer Anfang November 1997 stattfindenden Konferenz zum Thema „Tourismus und Beschäftigung“ gegeben haben. Der Ausschuß hofft, daß im Rahmen dieser Konferenz konkrete Empfehlungen an die Adresse der Mitgliedstaaten und der Union selbst formuliert werden, die zur Schaffung weiterer und besserer Arbeitsplätze im Tourismusbereich führen und mehr Verständnis für die vom Sektor benötigte Konti-

⁽¹⁾ WTTC, Travel and tourism — Jobs for the millenium, London, 1997.

nuität wecken. Vor allem deshalb, weil der Tourismus in puncto Beschäftigung eine der wenigen Wachstumsbranchen innerhalb der Union ist, hofft der Ausschuß, daß die auf dieser Konferenz ausgesprochenen Empfehlungen auch als „input“ für den außerordentlichen EU-Gipfel, der der Beschäftigungssituation in Europa gewidmet sein wird, dienen können. Wenn das Thema Beschäftigung mit Blick auf arbeitsmarktspezifische Anpassungen, Flexibilität und Formen atypischer Beschäftigung erörtert wird, können die in der Tourismusbranche gesammelten Erfahrungen (Austausch bewährter Verfahrensweisen im Sinne des neuen Artikels 5 unter dem neuen Titel „Beschäftigung“ des Entwurfs für den Vertrag von Amsterdam) als Beispiele für andere Sektoren dienen, wo diese Entwicklungen noch in den Kinderschuhen stecken.

3.3. Der Ausschuß ist darüber hinaus der Ansicht, daß die unlängst von der Welttourismusorganisation ausgesprochenen Empfehlungen auf der vorgenannten Konferenz ausreichende Aufmerksamkeit finden müssen und in die Praxis umgesetzt werden können. In der Madrider Erklärung zum Thema „Tourism Human Resources Development“ („Entwicklung der Humanressourcen“)⁽¹⁾ rief die Welttourismusorganisation u.a. dazu auf,

- alle Akteure eindringlich aufzufordern, der Entwicklung der Humanressourcen höchste Priorität einzuräumen;
- für neue Paradigmen einzutreten, bei denen allgemeine und fachspezifische Ausbildungsmaßnahmen im Bereich des Fremdenverkehrs berücksichtigt werden, mit denen optimal auf das sich verändernde Umfeld reagiert werden kann;
- anzuerkennen, daß Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen den Grundstock für die Entwicklung von Berufsbildern im Bereich des Fremdenverkehrs darstellen;
- die Entwicklung universeller Normen, Zertifizierungen und Zulassungen zu erwägen, um die bestehenden Programme zu stärken und die Konzipierung neuer Bildungs- und Ausbildungssysteme in die gewünschten Bahnen zu lenken;
- die Einbeziehung neuer Technologien und Informationssysteme in die tourismusbezogene Bildung und Ausbildung zu empfehlen;
- anzuerkennen, daß Qualität und professionelles Arbeiten sowohl für die Wissensvermittlung als auch für die Leistungserbringung von essentieller Bedeutung sind.

3.4. Angesichts des arbeitsintensiven Charakters der in der Tourismusbranche überwiegenden Klein- und Mittelbetriebe muß während der Konferenz eingehend über Möglichkeiten zur Verringerung der Arbeitskosten gesprochen werden. Die Steuern, die auf den Faktor Arbeit und die Sozialbeiträge erhoben werden, sorgen

⁽¹⁾ Konferenz der Welttourismusorganisation über das Thema „Human Capital in the Tourism Industry of the Twenty-First Century“, Madrid, 21. und 23. 1. 1996.

immer noch häufig dafür, daß die letztendlich vom Arbeitgeber zu tragenden Lasten zu hoch werden, so daß kein Anreiz besteht, Neueinstellungen vorzunehmen. Die Kluft zwischen der Gesamtbelastung des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers muß deshalb deutlich verringert werden, was jedoch nicht auf einen Lohnverzicht für die Beschäftigten hinauslaufen und die Finanzierung der Sozialsysteme nicht gefährden darf. Etwaige Maßnahmen dürfen sich jedoch nicht auf einzelne Branchen beziehen. Mit dieser Vorgehensweise und der gleichzeitigen Verbesserung der Arbeitsbedingungen könnte auch ein Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit geleistet werden, die in bestimmten EU-Regionen in steigendem Maße mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten einhergeht, die sich illegal in der Union aufhalten. Außerdem muß es den Mitgliedstaaten auch in Zukunft zugestanden werden, Übernachtungen und gastronomische Leistungen (Bewirtung) mit niedrigen MwSt-Sätzen zu belegen.

4. Abschließende Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß hat sich in früheren Stellungnahmen⁽²⁾ mehrheitlich für die Aufnahme eines gesonderten Artikels über den Tourismus in den EU-Vertrag ausgesprochen. Er nimmt zur Kenntnis, daß dieses Anliegen bei der Gestaltung des Amsterdamer Vertrags keine Berücksichtigung gefunden hat, und bringt seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, daß — soweit ihm bekannt ist — während der dem Amsterdamer Vertrag vorausgehenden Regierungskonferenz inhaltlich so gut wie gar nicht auf diesen Wunsch, den sowohl der Ausschuß als auch das Europäische Parlament⁽³⁾ geäußert hatten, eingegangen wurde.

4.2. Zu seiner Enttäuschung muß der Ausschuß darüber hinaus feststellen, daß im Rat immer noch keine Einigung über den vor gut einem Jahr von der Kommission unterbreiteten Vorschlag über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung des Tourismus („PHILOXENIA“) erzielt werden konnte. Der Ausschuß freut sich hingegen darüber, daß das Europäische Parlament im Budget für 1997 Gelder in Höhe von 4 Millionen ECU bereitgestellt hat. Er ruft das Parlament dazu auf, diese Maßnahme zugunsten des Tourismus auch in den kommenden Jahren fortzusetzen. Nach Ansicht des Ausschusses kann der Rat es sich nicht erlauben, weiterhin die Wünsche zu ignorieren, die der Ausschuß und das Europäische Parlament im Hinblick auf ein ausgereiftes politisches Konzept der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Fremden-

⁽²⁾ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Rolle der Union im Bereich des Fremdenverkehrs — Grünbuch der Kommission (KOM(95) 97 endg.), ABl. C 301 vom 13. 11. 1995; Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Erstes Mehrjahresprogramm zur Förderung des Europäischen Tourismus ‘PHILOXENIA’ (1997-2000)“ (KOM(96) 168 endg.), ABl. C 30 vom 30. 1. 1997.

⁽³⁾ Siehe hierzu die unlängst vom Europäischen Parlament verabschiedete Entschließung zum Thema „Tourismus“ (PE 260.312, 12. 6. 1997).

verkehrs angemeldet haben ⁽¹⁾. Die Mitteilung des amtierenden Vorsitzenden des Rates „Tourismus“ ⁽²⁾, die

⁽¹⁾ Siehe hierzu u.a. die Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission „Handwerk und kleine Unternehmen, Schlüssel für Wachstum und Beschäftigung in Europa“ (24. 4. 1997, ABl. C 150 vom 19. 5. 1997); Unter Ziffer 21 dieser Entschließung bedauert das Parlament, daß die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einer sehr wichtigen Kategorie unter den KMU, nämlich der im Fremdenverkehr tätigen Unternehmen, nicht die Bedeutung beigemessen wird, die spezifische Gemeinschaftsaktionen — geschweige denn eine spezifische Gemeinschaftspolitik — rechtfertigen würde. Ein Mitglied des Europäischen Parlaments äußerte sich dazu wie folgt: „Wenn wir den Rat oder die Mitgliedstaaten auf das Thema ‘Tourismus’ ansprechen, haben wir den Eindruck, daß sie geschlossen das Weite suchen. Sobald die Sprache auf den Tourismus kommt, lassen sie ihre Gehirne am Strand in der Sonne braten. Wenn es um den größten Wirtschaftszweig Europas geht, wissen diese Entscheidungsträger nicht mehr, was sie eigentlich wollen. Statt dessen richten sie es sich lieber noch ein wenig bequemer in ihren Liegestühlen ein und sonnen sich zufrieden in dem beruhigenden Glauben, daß Europas erfolgreichster Wirtschaftszweig eigentlich doch weder Unterstützung noch Verständnis nötig habe.“ (L. Harrison (SPE), Europäisches Parlament, 10. 6. 1997).

⁽²⁾ Erläuterungen zum Tourismus in der Gemeinschaft und zum Programm der luxemburgischen Präsidentschaft durch Fernand Boden, amtierender Vorsitzender des Rates „Tourismus“ und Minister des Großherzogtums Luxemburg für Mittelstand und Fremdenverkehr, vor dem Ausschuß des Europäischen Parlaments für Verkehr und Tourismus am 3. 9. 1997.

Luxemburger Präsidentschaft habe eine Initiative mit dem Ziel, „PHILOXENIA“ wieder auf die Tagesordnung zu setzen, eingeleitet, wird deshalb vom Ausschuß begrüßt. Der Ausschuß dringt darauf, daß der Rat noch in diesem Jahr zu allen Punkten des Kommissionsvorschlags einen Beschluß faßt und daß ein derart deutliches positives Signal in konkrete Maßnahmen mündet, die der Tourismusbranche, ihren Beschäftigten sowie den Verbrauchern touristischer Produkte zugute kommen.

4.3. In jedem Falle aber ist der Ausschuß der Meinung, daß zwei Bestandteile des PHILOXENIA-Programms — die horizontale Koordinierung der Fremdenverkehrspolitik im Rahmen der politischen Gesamtkonzeption der EU und der Informationsaustausch über die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten — so rasch wie möglich umgesetzt werden müssen. Insbesondere der zuerst genannte Aspekt, die Integration der Fremdenverkehrspolitik in die Maßnahmen, die auf anderen Politikfeldern durchgeführt werden (Verbraucherschutz, Umwelt, Verkehr, Strukturfonds usw.) ist angesichts der Tatsache, daß kein gesonderter Titel in den Vertrag aufgenommen wurde, mehr denn je eine politische Aufgabe, der sich nicht nur die Kommission, sondern vor allem auch der Rat annehmen muß.

Brüssel, den 30. Oktober 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS*