

Rechtliche Maßnahmen gegen Overtourism

von Wolfgang Stock



Dr. Wolfgang Stock, Büro für Freizeitrecht, Fernitz-Mellach bei Graz, erstellte den Beitrag unter dem Originaltitel „Rechtliche Maßnahmen gegen Overtourism im Kultur- und Städtetourismus Österreichs“ exklusiv für *TourismusWissen-quarterly*. Weiters ist Stock unter anderem Lehrbeauftragter für Tourismus- und Freizeitrecht am Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung (ILEN) der Universität für Bodenkultur in Wien.

Dieser Beitrag wurde von Prof. (FH) Mag. Mag. Dr. Harald A. Friedl, FH Joanneum Bad Gleichenberg, reviewed: „Der Beitrag behandelt ein hoch aktuelles Thema aus einer zentralen juristischen Perspektive von hoher Relevanz, denn eben solche Fragen stellen sich verantwortlichen Destinationsentwicklern zunehmend. Der Beitrag ist übersichtlich aufgebaut und behandelt im Wesentlichen systematisch und klar die Fragestellung.“

1. Begriff, Entwicklung und Problemstellung

1.1. Begriff

Übertourismus bezeichnet eine Überlastung touristischer Destinationen. Wachsender Tourismus führt angesichts begrenzten Raumes zu Konflikten. Ein paralleler Begriff bezeichnet mit *Overcrowdings* („Übermengen“) die Überfüllung von stark besuchten touristischen Destinationen. Die Problematik wurde bisher unter dem Stichwort *Carrying Capacity*¹ (Tragfähigkeit) in Bezug auf Infrastruktur behandelt. Beim neueren Begriff des Overtourism kommt die psychologische und politische Dimension des Problems dazu.

1.2. Entwicklung

Wie die meisten gesellschaftlichen Phänomene der Jetztzeit ist auch der Übertourismus nichts, was es nicht in irgendeiner Form in der Vergangenheit schon gegeben hätte.

Dazu nur zwei Beispiele, die das belegen können. Von 1545 bis 1563 hatte es die Stadt Trient mit einer besonderen Art von Kongresstourismus zu tun: dem Konzil von Trient. Auf die damals maximal 8.000 Einwohner kamen ca. 2.000 Konzilsgäste. (Die 213 stimmberechtigten Konzilsväter waren alle von einem ansehnlichen Gefolge begleitet.) Und das – mit Unterbrechungen – für 18 Jahre! Die Stadtverwaltung reagierte auf diese Form des Übertourismus ziemlich rigide zulasten der „Bereisten“: Viele Häuser in der Stadt mussten für die Konzilsteilnehmer geräumt werden. Der Adel wich in seine Landhäuser aus, die ärmere Bevölkerung wurde in die Vorstadt ausquartiert.

Ein zweites Beispiel: Herzog Friedrich Franz von Anhalt-Dessau, der den von 1769 bis 1773 angelegten Schlosspark von Wörlitz für seine Untertanen geöffnet hatte², klagte 1798 über Übernutzung und Vandalismus. Der Herzog versuchte daraufhin, diesem Problem statt mit einem Betretungsverbot oder einer Nutzungsbeschränkung mit einer Verhaltensvorschrift zu begegnen: In einer Parkordnung wurde es u. a. untersagt, auf den Schlossparkwiesen zu picknicken.

1.3. Problemstellung

Durch übermäßige Inanspruchnahme von touristischen Zielen³ wird zum einen die Erlebnisqualität touristischer Besichtigungen beeinträchtigt und zum anderen die Substanz der Kultur- und Natursehenswürdigkeiten geschädigt. Beiden Gefahren (Minderung der Erlebnisqualität und Gefährdung bis Zerstörung von Sehenswürdigkeiten) versucht man seit

einiger Zeit mit Hilfe der Besucherlenkung zu begegnen. Letztlich wird man aber auch im Zusammenhang mit dem Städtetourismus das Erreichen einer Kapazitätsgrenze feststellen müssen. Wie bei einem Veranstaltungsraum ist eben auch ein touristischer Hotspot oder gar eine ganze Stadt irgendwann „ausgebucht“. Nun kann man die Türe eines Veranstaltungsraumes, wenn dieser voll ist, einfach schließen und damit das Betreten durch weitere Besucher effektiv verhindern. Aber wie funktioniert eine solche Vorgangsweise im öffentlichen Raum oder gar bei einer ganzen Stadt (Stichwort „Drehkreuze“)?

2. Visitor Mangement (Besucherlenkung)

2.1. Begriff

Unter Besucherlenkung werden Maßnahmen zur Beeinflussung von Besuchern hinsichtlich ihrer räumlichen, zeitlichen und quantitativen Verteilung sowie ihrer Verhaltensweisen und Einstellungen gegenüber dem Schutzgut verstanden.⁵

2.2. Maßnahmen

Besucherlenkungsmaßnahmen reichen von der Beeinflussung durch Bau und Benutzungsregelung von Verkehrswegen, die sozusagen die Basis der räumlichen Besucherlenkung darstellt⁶, über Maßnahmen des Raumordnungsrechts (z. B. Zonierungen)⁷ bis hin zur zeitlichen Besucherlenkung wie Schulferienordnungen. Dazu kommen organisatorische Maßnahmen, die auf eine zeitliche oder räumliche Entzerrung der Besucherströme abzielen. Beispiel für eine zeitlich orientierte organisatorische Maßnahme: Eine Verlängerung der Öffnungszeiten in Museen.⁸ Beispiel für eine räumlich orientierte organisatorische Maßnahme: Separate Eingänge in Kirchen für Besucher und Gläubige.⁹

3. Rechtlich mögliche Maßnahmen gegen Overtourism

3.1. Grundsätzliches

Rechtlich mögliche und verfassungsrechtlich zulässige Maßnahmen gegen Overtourism können – wo vorhanden – auf Grund der bestehenden Rechtslage verfügt werden. Das ist im privaten Raum wesentlich einfacher als im öffentlichen. Wenn es sich nicht um bloße Informations- oder Appell-Maßnahmen han-

delt¹⁰ geht es hier meist um straßenverkehrsbezogene Maßnahmen wie Zufahrtsbeschränkungen und Parkraumbewirtschaftung. In darüber hinausgehenden Fällen wird es vielfach notwendig sein, erst eine gesetzliche Grundlage für beschränkende Maßnahmen zu schaffen.

3.2. Maßnahmen im privaten Raum

Im privaten Raum, wozu auch öffentlich zugängliche Stätten wie Museen, Galerien, Veranstaltungsräume usw. gehören, sind Maßnahmen vergleichsweise einfach durchzuführen.

Ein paar Beispiele samt ihrer rechtlichen Dimension: Limitierungen durch AGBs (Beispiel: Einlasssperrung in Museen bei Erreichen der Besucherhöchstzahl – auch für Inhaber gültiger Tickets), Vertragsabschlussvorgaben (Beispiele: Die Pflicht zur Voranmeldung für Gruppen; Möglichkeit zur Besichtigung ausschließlich im Rahmen einer organisierten Führung), Vertragsinhaltsbeschränkungen (Beispiele: Gültigkeit des Tickets nur für ein bestimmtes Zeitfenster oder bis zur Schließzeit, aber Eintritt nur innerhalb eines bestimmten Zeitfensters). Die Sperre von privaten Gebäude- oder Geländeflächen wäre ebenfalls eine – rechtlich zulässige – Maßnahme in Ausübung des eigentumsrechtlich verankerten Haus- bzw. Geländerechts. Es handelt sich dabei um ein objektbezogenes Selbstbestimmungsrecht. Dieses Recht steht auch einem Veranstalter zu, dem ein Gelände zwar nicht gehört, der es aber in Bestand genommen hat.¹¹ Zusammengefasst geht es im Grunde um zwei Möglichkeiten: Vertragsrechtliche Limitierung oder eigentumsrechtliche Sperre.

Maßnahmen gegen Overtourismus sind im privaten Raum wesentlich einfacher umsetzbar als im öffentlichen.

3.3. Maßnahmen im öffentlichen Raum

Wesentlich schwieriger, ja vielleicht sogar an die Grenze der – tatsächlichen bzw. rechtlichen – Unmöglichkeit stoßend sind Maßnahmen im öffentlichen Raum, etwa in einem Stadtteil oder in einer ganzen Stadt. Wenn man nicht wie in historischen Zeiten eine Stadtmauer mit überwachten Stadttoren errichten möchte, erscheint eine Zugangsbeschränkung für Touristen in eine Stadt nicht machbar. Wer kann erklären, wie man „Eintrittsgelder“ in eine Stadt wie in einem Museum einführen könnte?

4. Maßnahmen auf Grund der bestehenden Rechtslage

4.1. Die ortspolizeiliche Verordnung

4.1.1. Rechtliche Grundlagen

Art 118 Abs 6 B-VG beschreibt diese rechtliche Maßnahme zur Missstandsabwehr durch die Gemeinden so: „In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstände zu erlassen, sowie deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen.“¹² Die Bundesverfassung umschreibt somit den Zweck dieses rechtlichen Instrumentariums, nennt aber keine möglichen Inhalte. Nach der Judikatur des VfGH muss eine solche Verordnung zur Abwehr tauglich und adäquat sein¹³. Beim Missstand muss zudem das Ergebnis eines unerwünschten Ereignisses bereits vorliegen; eine bloße Gefahr genügt nicht.¹⁴ Ohne Vorliegen konkreter Missstände wäre eine ortspolizeiliche Verordnung somit unzulässig.

4.1.2. Beispiele aus der Praxis

In der Rechtspraxis vorgekommen sind etwa:

- » Betretungsverbot zur Abwehr von Steinschlaggefahr (Gemeinde Gries am Brenner vom 13.04.2011) – allerdings gemäß § 43 Abs 1 lit a StVO erlassen.
- » Alkoholverbote (Innsbruck, Wien)
- » Badeverbot (Gemeinde Nenzing vom 04.07.1984 idF vom 02.04.1985)

4.1.3. Nutzbarmachung für die Problematik des Overtourism

Der VfGH judiziert zur Nutzung des öffentlichen Raumes, dass es sachlich nicht zu rechtfertigen sei, bestimmte Menschen davon auszugrenzen, öffentliche Orte wie andere Personen zu ihrem selbstgewählten Zweck zu nutzen¹⁵. Er konzidiert aber, dass es Situationen geben kann, in denen die Anzahl der anwesenden Personen die Benützung des öffentlichen Ortes derart erschwert, dass ein Missstand vorliegt. Eine Verordnung der Stadt Bregenz¹⁶ benennt

als Motiv einer Beschränkung der Freizeitbetätigung am Bodensee-Ufer „Kollisionen der einzelnen Erholungssuchenden und Freizeitnutzer sowie die Gefährdung ihrer Sicherheit zu verhindern. Durch die Verordnung ist zu erwarten, dass die bisher aufgetretenen Missstände hintangehalten werden können.“ Das Badeverbot der Gemeinde Nenzing wurde mit der Benennung konkreter Missstände begründet. „Diese Gefährdung beginnt beim unkontrollierten Befahren und Beparken der Wiesen rund um den See, setzt sich mit dem Anzünden von Lagerfeuern, dem nicht bewilligten Kampieren, der Ansammlung von Abfällen und der Verrichtung der Notdurft zum Teil in Büschen, zum Teil im freien Gelände fort.“¹⁷ Fazit: Eine temporäre Schließung öffentlichen Raumes (z. B. eines Stadtplatzes) wegen Überfüllung könnte sich allenfalls dann auf einen örtlichen Missstand berufen, wenn es wegen der Überfüllung zu Begleitumständen kommen würde, die bei der Benützung durch die Allgemeinheit negativ bewertet werden würden. (Beispiele: Verrichtung der Notdurft vor Ort, Sitzung auf dem Boden usw.) Wichtig ist aber, dass bei Wegfall des Missstandes die Gemeinde verpflichtet wäre, die ortspolizeiliche Verordnung wieder aufzuheben, widrigenfalls sie rechtswidrig werden würde. Das hat zur Folge, dass die Gemeinde verpflichtet ist, Monitoringmaßnahmen zu setzen, wenn der Overtourism nicht permanent ist.

Die Verfassung erlaubt nicht, bestimmte Menschen (etwa Touristen) auszugrenzen.

4.2. Sicherheitspolizeiliches Platzverbot

4.2.1. Rechtliche Grundlagen

§ 36 SPG¹⁸ kennt ein gefahrenbezogenes Platzverbot¹⁹: Ist auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen, es werde an einem bestimmten Ort eine allgemeine Gefahr für Leben oder Gesundheit mehrerer Menschen oder für Eigentum oder Umwelt in großem Ausmaß entstehen, so hat die Sicherheitsbehörde das Betreten des Gefahrenbereiches und den Aufenthalt in ihm mit Verordnung zu verbieten und die Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären. Besteht an einem bestimmten Ort bereits eine allgemeine Gefahr, so hat die Sicherheitsbehörde mittels Verordnung das Verlassen des Gefahrenbereiches anzuordnen, dessen Betreten zu untersagen und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu ermächtigen, jedermann aus dem Gefahrenbereich zu weisen.

Sicherheitspolizeiliche Verordnungen bei bereits bestehender Gefahr können auch durch außergewöhnliche Kundmachungformen – etwa mittels Megaphon – kundgemacht werden und treten unmittelbar nach ihrer Verlautbarung in Kraft. Die Sicherheitsbehörde hat dafür zu sorgen, dass die Untersagung des Betretens möglichen Betroffenen zur Kenntnis gelangt. Die Verordnung ist aufzuheben, sobald keine Gefahr mehr besteht, und tritt jedenfalls sechs Stunden nach ihrer Erlassung außer Kraft.

Auch sicherheitspolizeiliche Verordnungen bei erst zu erwartender Gefahr enthalten Tag und Uhrzeit ihres Inkrafttretens. Sie sind auf eine Weise kundzumachen, die geeignet erscheint, einen möglichst weiten Kreis potentiell Betroffener zu erreichen, wie etwa durch Anschlag oder Verlautbarung in Medien. Sie sind aufzuheben, sobald eine Gefährdung nicht mehr zu befürchten ist, und treten jedenfalls drei Monate nach ihrem Wirksamwerden außer Kraft.

Platzverbote können nicht nur den öffentlichen Raum betreffen, sondern auch Privatgrundstücke. Ein Platzverbot kann auch gegen den Willen der Person verfügt werden, die über das betroffene Grundstück zivilrechtlich verfügungsbe-rechtigt ist.²⁰

4.2.2. Beispiele aus der Praxis

In der Praxis wurden Platzverbote z. B. wegen einer Bombendrohung oder zur Sicherung einer Fahrtroute eines ausländischen Staatsoberhauptes verhängt.

4.2.3. Nutzbarmachung für die Problematik des Overtourismus

Das sicherheitspolizeiliche Platzverbot bei bestehender Gefahr ist zeitlich eng begrenzt (sechs Stunden) und eignet sich daher kaum, Overtourismus in den Griff zu bekommen.²¹ Das Platzverbot bei erst zu erwartender Gefahr ist zeitlich flexibler und könnte durchaus gegen saisonale Overtourismus-Phänomene eingesetzt werden. Voraussetzung ist aber, dass der Gefahrenbereich exakt definiert und begründet wird. Zudem ist Folgendes zu beachten: Nach der Judikatur des VfGH intendiert § 36 SPG durch die Erlassung einer Platzverbotsverordnung den Aufenthalt unterschiedslos jeder Person in einem als solchen begründet als Gefahrenbereich erkannten Bereich zu verhindern. Aus dem Umstand, dass im Übrigen stets sachlich begründete und somit gerechtfertigte Ausnahmen zulässig

sind (z. B. zu Gunsten von Rettungsorganisationen, der betroffenen Anrainer oder ausführender Unternehmen), ist jedenfalls nicht abzuleiten, dass darüber hinaus in diskriminierender Weise der Zugang zum Gefahrenbereich manchen Gruppen erlaubt und manchen verboten werden darf.²²

Ein Zutrittsverbot ausschließlich für Touristen würde somit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung wohl kaum standhalten können.

5. Maßnahmen auf Grund einer erst zu schaffenden Rechtslage

5.1. Tourismusabgabenrecht

5.1.1. Grundsätzliches

Die Einhebung von – unterschiedlich bezeichneten²³

Tourismusabgaben ist landesrechtlich²⁴ geregelt.²⁵ Normzweck ist die Förderung des Tourismus und dabei insbesondere die Finanzierung der touristischen Organisationsstruktur.²⁶

Anknüpfungspunkt der Abgabe ist in aller Regel eine touristische Nächtigung. So stellen einerseits Nächtigungen von Personen in der Gemeinde, die dort ihren Hauptwohnsitz haben, und andererseits Nächtigungen von gemeindefremden Personen im Rahmen einer Erwerbstätigkeit keine touristischen Nächtigungen dar.

5.1.2. Tagestourismusabgabe

Nicht in jedem Fall muss eine Nächtigung Anknüpfungspunkt sein. So knüpft z. B. § 11 WTFG²⁷ die Ortstaxenpflicht an einen entgeltlichen Aufenthalt in einer Unterkunft.²⁸ Der VfGH²⁹ versteht darunter auch „ein vorübergehendes Verweilen“, einige Stunden etwa. Auch diese sehr weitreichende Regelung eines Anknüpfungspunktes für eine Tourismusabgabe nimmt aber Bezug auf den Aufenthalt in einer Unterkunft. Echte Tagestouristen fallen nicht darunter.

5.1.3. Ein mögliches Modell

Eine gesetzliche Grundlage für die Verpflichtung zur Errichtung einer Tagestourismusabgabe müsste somit erst – durch Landesrecht – geschaffen werden. Folgende Probleme stellen sich:

» Grundsätzlich ist die nächtigende Person zur Entrichtung der Abgabe verpflichtet. Die gesetzliche Konstruktion der Abgabentrachtung ist aber meist

folgende: Der Abgabenschuldner muss die Abgabe

Das sicherheitspolizeiliche Platzverbot ist zeitlich auf sechs Stunden begrenzt.

an den Unterkunftgeber entrichten. Der Unterkunftgeber hat die an ihn entrichteten Abgabebeträge dann abzuführen. Er haftet für die Entrichtung der Abgabe, soweit er zu deren Abfuhr verpflichtet ist³⁰. Diese praktische Konstruktion fällt weg, wenn der Abgabenschuldner selbst zur Entrichtung und Abfuhr verpflichtet ist.

» Schließlich stellt sich noch die Frage, wie eine Tagestourismusabgabe entrichtet werden könnte.³¹ Denkbar wäre eine automatisierte Zahlungsweise in Form von Ticket-Automaten oder Mobile Ticketing. Dann stellt sich die Frage nach der Kontrolle der Abgabentrachtung. Gesetzlich neu geschaffen werden müsste die Kontrolle der Entrichtung der Tagestourismusabgabe durch gemeindeeigene Aufsichtsorgane.

5.2. Stadtzugangsbuchungssysteme

5.2.1. Idee

Die Tagestourismusabgabe ist allenfalls eine Maßnahme der ökonomischen Besucherlenkung. Sie erreicht aber nicht das Ziel, eine Overtourism-Situation zu vermeiden. Denn allen Personen, die bereit sind, die Abgabe zu entrichten, muss der Zugang (z. B. in die Altstadt) gewährt werden. Allenfalls ergeben sich Steuerungseffekte bei entsprechender Preissensibilität. Wirklich effizient wäre nur ein touristisches Reservierungs- bzw. Buchungssystem³² für Stadtbesuche, das bei Erreichen der maximalen Besucherzahl keinen Zugang mehr ermöglicht. „Ausgebucht! Versuchen Sie es wieder in xy Stunden...“³³

5.2.2. Rechtliche Möglichkeit

Meines Erachtens bietet sich vor allem eine Ergänzung der rechtlichen Möglichkeiten in § 43 StVO (Verkehrsverbote, Verkehrserleichterungen und Hinweise) an.³⁴

Nach derzeitiger Rechtslage (§ 43 Abs 1 lit b StVO) kann³⁵ die Behörde für bestimmte Straßen³⁶ oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes, u. a. „wenn und insoweit es die Sicherheit eines Gebäudes oder Gebietes und/oder der Personen, die sich dort aufhalten, erfordert“ durch Verordnung folgende Maßnahmen treffen:

» dauernde oder vorübergehende Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote,

- » Maß-, Gewichts- oder Geschwindigkeitsbeschränkungen,
- » Halte- oder Parkverbote und dergleichen,
- » den Straßenbenutzern ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, insbesondere bestimmte Gruppen von der Benützung einer Straße oder eines Straßenteiles auszuschließen oder sie auf besonders bezeichnete Straßenteile zu verweisen.

Im Gesetz ergänzt werden müsste, dass nicht nur die Sicherheitsgefährdung, sondern eine – wie auch immer näher definierte – Situation eines Übertourismus eine der Voraussetzungen für die Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung wäre.³⁷

5.2.3. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Durch Art 4 StGG³⁸ ist das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Freizügigkeit der Person und des Vermögens gewährt.³⁹ Das Recht auf Freizügigkeit schützt davor, durch die Staatsgewalt daran gehindert zu werden, sich an einen bestimmten Ort oder in ein bestimmtes Gebiet zu begeben. Es bezieht sich auf die örtliche Bewegung als solche. Das Verbot der Benützung eines bestimmten Fahrzeuges auf einer bestimmten Straßenstrecke beschränkt zwar den Verkehr, nicht aber die Freizügigkeit der Person oder des Vermögens von Ort zu Ort.⁴⁰ Das kapazitätsabhängige Verbot des Fußgängerverkehrs in einem

ganzen Stadtteil könnte aber meines Erachtens durchaus an diese verfassungsrechtliche Grenze stoßen. Allerdings unterliegt das Recht auf Freizügigkeit nach herrschender Lehre einer systematischen Gewährleistungsschranke. Das bedeutet, dass nur unsachliche, durch öffentliche Rücksichten nicht gebotene Einengungen dieses Schutzes verfassungswidrig wären.

Gemäß Art 4 Abs 2 B-VG dürfen innerhalb des Bundes Zwischenzolllinien oder sonstige Verkehrsbeschränkungen nicht errichtet werden. Dieses Verbot erfasst nur solche Beschränkungen oder Erschwerungen des Verkehrs von Personen oder Waren, welche die Einheit des Bundesgebietes als Währungsgebiet, Wirtschaftsgebiet oder Zollgebiet beschränken.⁴¹ Maßnahmen gegen Overtourismus würden meiner Auffassung nach diese Einheit wohl nicht gefährden.

Die Festlegung von
Stadtzugangsbuchungsbeschränkungen
ist rechtlich nicht
unproblematisch.

Eine weitere verfassungsrechtliche Dimension ist folgende: Der VfGH verfolgt eine strenge Judikaturlinie betreffend die in § 43 Abs 1 lit b StVO gebotene Interessenabwägung: Diese erfordert sowohl die nähere sachverhältnismäßige Klärung der Gefahren oder Belästigungen für Bevölkerung und Umwelt, vor denen die Verkehrsbeschränkung schützen soll, als auch eine Untersuchung der Verkehrsbeziehungen und der Verkehrserfordernisse durch ein entsprechendes Anhörungs- und Ermittlungsverfahren⁴². Der VfGH geht somit in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Behörde bei Anwendung der vom Gesetzgeber mit unbestimmten Begriffen umschriebenen Voraussetzungen für die Erlassung von Verkehrsbeschränkungen oder -verboten durch Verordnung einen Vergleich der Verkehrs- und Umweltverhältnisse anzustellen hat: Die Gefahrensituation muss sich für die betreffende Straße deutlich von der allgemeinen, für den Straßenverkehr typischen Gefahrenlage unterscheiden. Diese Vorgabe wäre meines Erachtens bei Maßnahmen gegen den Overtourismus durchaus erfüllt, denn – bezogen auf ganz Österreich – werden solche touristische Überlastungsphänomene immer nur kleine Teilgebiete betreffen. Ergänzend dazu judiziert der VfGH⁴³, dass § 43 Abs 1 lit b StVO es nicht verbietet, auf sich zu verschiedenen Uhrzeiten unterschiedlich darstellende Verkehrserfordernisse einzugehen und dementsprechend auch inhaltlich unterschiedliche Verkehrsbeschränkungen zu verordnen.

5.2.4. Fazit

Die gesetzliche Festlegung von Stadtzugangsbeschränkungen über ein Buchungssystem, das bei Überlastungen weitere Stadtzugänge verbietet, ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, bei legitimer Vorgangsweise (ausreichende Definition des Übertourismusanlassfalles, ausreichende Darstellung des öffentlichen Schutzinteresses) aber höchstwahrscheinlich verfassungskonform.

Offen bleibt, wie solche Zugangsverbote kontrolliert werden können. Denkbar wäre etwa, die Inanspruchnahme öffentlicher wie allenfalls auch privater Leistungen (Stadtführungen, Zutritt zu Museen und Ausstellungen usw.) in der Stadt an eine aufrechte „Eintrittsbewilligung“ zu knüpfen.

Schließlich sollte die rechtliche Normierung des Phänomens des Overtourismus im Städtetourismus wohl auch in eine übergreifende Gesamtkonzeption zur Nutzung des öffentlichen Raumes⁴⁴ eingebettet werden. Dieser dient ja vor allem dem Straßenverkehr, wozu auch der Fußgängerverkehr zählt. Er dient aber auch der Begegnung von Menschen, touristischen

und kommerziellen Zwecken sowie der Kunst im öffentlichen Raum (z. B. Straßenmusikanten, Portraitzeichner, Breakdancer usw.). Wegen des begrenzten Flächenangebots erfordern die verschiedensten Ansprüche an den öffentlichen Raum organisatorische und rechtliche Maßnahmen. ■

Fußnoten:

1 Ursprünglich ein Begriff der Wildbiologie und Ökologie, der später auch auf die Grenzen der Besucherkapazität im Schutzgebietstourismus ausgedehnt wurde. Näheres bei Manning, Parks and Carrying Capacity (2007).

2 Die Landschaftsgestaltung nach englischem Vorbild nutzte er als Instrument der Aufklärung. Durch die Öffnung für alle Bürger sollten Körper und Verstand im Einklang mit der Natur ausgebildet werden – als Teil eines Erziehungsprogramms, das im Wesentlichen auf Rousseaus 1762 veröffentlichtem „Contract social“ basierte. Näheres bei Mazzoni, 50 Klassiker: Gärten und Parks (2005), 180 f.

3 Einer der ersten, der sich diesen Fragen zuwandte, war Jungk, Wieviel Touristen pro Hektar Strand? GEO 10/1980, 154 ff.

4 Venedig hat bereits vom 1. März bis 1. Mai 2018 an der Ponte della Costituzione, einer Brücke über den Canal Grande, sowie nahe dem Bahnhof Santa Lucia Drehkreuze getestet. Der Polizei war es während des Testes gestattet, Touristen den Zugang zu verwehren.

5 www.wikipedia.de

6 Ein häufiges Element von Besucherlenkungskonzepten ist die Einschränkung der Erreichbarkeit.

7 Eine gesamtäumliche Betrachtungsweise beugt dabei einer Verlagerung von Problemen in Nachbarstätten und -räume vor und ist daher von großer Bedeutung.

8 Allgemeines zu Rechtsfragen von Ausstellungen in Museen Aufreiter/Schrammel, Ausstellungen im musealen Bereich in Pfeffer/Rauter, Handbuch Kunstrecht (2014), 180 ff.

9 Nach dem katholischen Kirchenrecht (Codex Iuris Canonici) muss der Zugang zu einer Kirche zur Zeit gottesdienstlicher Feiern frei und kostenlos sein (can 1221 CIC). Zur bloßen Besichtigung oder für nichtgottesdienstliche Veranstaltungen dürfen aber Eintrittsgebühren erhoben werden. Allerdings sind Veranstaltungen, die „mit der Heiligkeit des Ortes unvereinbar“ (can 1210 CIC) sind, verboten.

10 Z. B. ein „Verhaltenskodex für Touristen“, wie er 2019 im Wachau-Ort Dürnstein eingeführt wurde. (Nach Dürnstein kommen an einem durchschnittlichen September-Wochenende rund 8.000 bis 9.000 Touristen – bei einer Einwohnerzahl von 850).

11 OGH 22.10.2013, 4 Ob 147/13s (Fanzonenbetreiber beim Kitzbühler Hahnenkammrennen).

12 Näheres bei Bußjäger, Badeverbot mit ortspolizeilicher Verordnung, ÖGZ 1996/5, 17; Keplinger/Marktler, Ortspolizeiliche Verordnungen (2018); Weber in Korinek/Holoubek/