

Grundsätzliche Überlegungen zu den Wechselbeziehungen zwischen Seilbahnwirtschaft und Seilbahnbehörde

1. Ausgangslage

Die Bedeutung des Wintertourismus ist kaum zu überschätzen. Diese These wird in der Regel durch eine Vielzahl "gängiger" (zumeist plakativer) Kennzahlen untermauert. So wird z. B. gerne betont, dass

- es ausgehend vom Jahr 1975 bis dato eine Verdreifachung der Nächtigungen im Wintertourismus gab,
- die durch die Nächtigungen im Wintertourismus erzielte Wertschöpfung bei einer Größenordnung von 11.000.000.000 Euro pro Jahr liegt,
- der Anteil des Wintertourismus am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 4,1 % beträgt und dass dieser damit eine ähnlich Bedeutung aufweise wie der Banken- und Versicherungssektor,
- durch den Wintersport 250.000 Arbeitsplätze geschaffen werden,
- durch den Wintertourismus 1.800.000.000 Euro an Steuern und Sozialabgaben pro Jahr erzielt werden. (Quelle: WIFO, Fachverband der Seilbahnen).

Diese Liste ließe sich fast beliebig fortsetzen, bis hin zum Umsatzsteueraufkommen, das durch den Wintertourismus induziert wird. Am Beispiel der Umsatzsteuer zeigt sich deutlich die Relativität von Zahlenvergleichen, denn die Frage ist: Was geschähe mit der Umsatzsteuer, falls es den Wintertourismus nicht mehr gäbe?

Ohne Wintertourismus gibt es keinen steuerbaren Umsatz also fällt auch keine Umsatzsteuer an. Die im Bereich des Wintertourismus eingesparten Ausgaben fallen eben in anderen Wirtschaftssektoren an; damit "wandert" aber auch die Umsatzsteuer vom Wintertourismus in andere Wirtschaftsbereiche ab (denn diese wird ja nicht plötzlich gespart, sondern fällt nun in anderen Bereichen an) und könnte diesen Bereichen nunmehr als besondere Leistung zugerechnet werden. Damit ist die Umsatzsteuer jedenfalls keine Besonderheit des Wintertourismus und ist zur Betonung der Bedeutung des Wintertourismus eine ungeeignete Kennzahl.

Ob die einzelnen Kennzahlen nun aussagekräftig oder verzerrend, passend oder unpassend sind, ist sowohl zielabhängig als auch von Fall zu Fall zu beurteilen. Faktum ist jedenfalls, dass vielfältige Wechselwirkungen zwischen dem Wintertourismus und den verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen eines Landes bestehen.

2. Grundsätzliche Überlegungen

Wie jeder andere Wirtschaftszweig benötigt auch der Wintertourismus zur Erstellung der vermarkteten Dienstleistung "Wintertourismus" Produktionsfaktoren. Diese können - ausgehend von der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre - speziell für den Wintertourismus kategorisiert werden in

- "unschöpfbare" (Berge, welche die benötigten Höhen und die notwendige "Tourismuseignung" aufweisen),
- unkalkulierbare (Klima bzw. Wetter, welches die notwendige Kälte und den dazugehörigen Schneefall garantiert),
- investierbare (Beherbergung, Gastronomie, Freizeiteinrichtungen, Wintersportgeräte und -ausrüstungen, mechanische Aufstiegshilfen etc.),
- besorgbare (leitende und ausführende menschliche Arbeitsleistung) und
- zusätzliche (Infrastruktursysteme für die Zu- und Abreise, für die Ver- und Entsorgung sowie für die Schadensbehebung, -minderung oder -begrenzung, Informationssysteme etc.) Somit kann in produktionswirtschaftlicher Hinsicht formuliert werden, dass
- durch den planmäßigen, sinnvollen und regelmäßigen Einsatz der oben angeführten Produktionsfaktoren in einem geeigneten Produktionsprozess jene (Dienst-)leistung erstellt wird, die durch den Einzelnen auf dem Markt für den Wintertourismus nachgefragt werden kann bzw. auch nachgefragt wird.
- Die "unschöpfbaren" und die unkalkulierbaren Produktionsfaktoren können zur Gruppe der unbeeinflussbaren Produktionsfaktoren zusammengefasst werden, denn diese sind durch politische oder unternehmerische Entscheidungen nicht beeinflussbar. Über unbeeinflussbare Faktoren kann trefflich philosophiert, diskutiert oder polemisiert werden, in jedem Fall entziehen sie sich der Gestaltungsmöglichkeit; trotzdem sind sie eine unabdingbare Produktionsvoraussetzung für den Wintertourismus.
- Somit verbleiben die gestaltbaren Produktionsfaktoren, die durch politische oder unternehmerische Entscheidungen beeinflussbar sind, es ist dies die Gruppe der investierbaren, besorgbaren und zusätzlichen Produktionsfaktoren. Durch ihre Beeinflussbarkeit tragen sie wesentlich zum Erfolg oder Misserfolg des Wintertourismus für ein Unternehmen, eine Gemeinde oder eine Region bei. Sie sind daher Gegenstand ständiger politischer oder unternehmerischer Willensentscheidungen und Gestaltungsversuchen. Teil des allgemeinen politischen Systems (nicht im Sinne von Parteipolitik), welches ebenfalls die "gestaltbaren Elemente" des Wintertourismus nachhaltig beeinflussen kann, sind die Behörden, im speziellen die Seilbahnbehörden, die durch ihre Tätigkeit oder Untätigkeit das produktionswirtschaftliche System Wintertourismus weiterentwickeln oder behindern können. Die Behörden haben im System des Wintertourismus eine diffizile Stellung.
- Im Falle von Bundesbehörden ist ein gewählter Vertreter einer politischen Partei der "Lenker des Behördenapparates", welcher die Ziele vorgibt und letztlich die Verantwortung für

alle Entscheidungen "seines" Behördenapparates trägt.

- Die Behörde selbst ist aufgrund des strengen Legalitätsprinzips der Bundesverfassung in ihrem Handeln an gesetzliche Vorgabe gebunden und zur Objektivität verpflichtet.
- Die Behörde steuert Produktionsprozesse ausschließlich aufgrund gesetzlicher Vorgaben. Auch das "freie Ermessen" der Behörde gibt nur begrenzte Möglichkeiten, bei behördlichem Handeln auf wirtschaftliche Gesichtspunkte gesondert Rücksicht nehmen zu können; letztlich sind die gesetzlichen Normierungen "Verhältnismäßigkeit" und "Zweckmäßigkeit" als Hinweise zu verstehen, in behördliches Handeln auch wirtschaftliche Gesichtspunkte einfließen zulassen (die entsprechenden Begriffsinhalte sind meist schwer fassbar und entziehen sich dadurch der allgemeingültigen Messbarkeit, dies ist ein wesentlicher Grund für die Ambivalenz behördlichen Handelns). Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) als Oberste Seilbahnbehörde ist daher in erster Linie Sicherheits- und Ordnungsfragen verpflichtet. Auch wenn dem so ist, so greift die Oberste Seilbahnbehörde durch das Setzen (oder Nicht-Setzen) von behördlichen Aktivitäten in produktionswirtschaftliche Prozesse des Wintertourismus ein:
- Behördliche Auflagen können hohe Investitionsausgaben und permanente Folgekosten nach sich ziehen,
- erteilte Betriebsgenehmigungen geben die Chance am Markt des Wintertourismus partizipieren zu können,
- Betriebsinspektionen mindern die Marktchancen,
- die Festlegung der "Spielregeln" für und die Genehmigung von Betriebsleitern ermöglicht die Wahrnehmung von Einkommenschancen etc. Als Zeichen nach außen, dass durch behördliches Handeln produktionswirtschaftliche Prozesse beeinflusst werden, geben sich Behörden (und somit auch die Oberste Seilbahnbehörde) meist ein Leitbild, in dem hervorgehoben wird, dass die Behörden auch als Dienstleistungsbetrieb, welcher Rechtsleistungen erbringt, für die Anliegen und Probleme ihrer "Kunden" zur Verfügung stehen.

Diese und ähnliche Feststellungen ergänzen das gesetzlich vorgegebene Tätigkeitsfeld einer Behörde. Sie sind als Symbol dafür zu werten, dass sich die Behörden durchaus bewusst sind, dass durch ihr Handeln oder Nicht-Handeln die produktionswirtschaftlichen Prozesse "ihrer Kunden" beeinflusst oder sogar gesteuert werden. Auf diese Einsicht setzen die Seilbahnunternehmen. Die "Kunden" der Obersten Seilbahnbehörde sind die Seilbahnunternehmen.

Als erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmen in einem marktwirtschaftlichen System unterliegen sie letztendlich dem Gewinnerzielungspostulat bzw. dem Primat der Kostenvermeidung. Damit werden Faktoren, welche die Gewinnchancen einschränken oder eine Kostensteigerung bewirken, als Systemstörungen aufgefasst, welche die Zielerreichung mindern.

Dazu kann auch das Handeln der Behörden gezählt werden, denn Sicherheitsauflagen für den Seilbahnbetrieb können auch als "notwendiges Übel mit eingebautem Kostensteigerungseffekt" aufgefasst werden. Als Zeichen nach außen wird in den Leitbildern der Seilbahnunternehmen neben den einzelwirtschaftlichen Zielen auch der Wahrung der Interessen Dritter eine zentrale

Rolle beigemessen. Damit soll betont werden, dass Seilbahnunternehmen durch ihr produktionswirtschaftliches Handeln die Umwelt im weitesten Sinne beeinflussen können.

Diese und ähnliche Feststellungen ergänzen das Ziel der Gewinnerzielung bzw. Kostenvermeidung und sind als Symbol dafür zu sehen, gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen und nicht auf Gewinnvorstellungen beruhendes Handeln Dritter verstehen zu wollen. Auf diese Einsicht setzen die Seilbahnbehörden.

3. Eine mögliche Schlussfolgerung

Gegenseitiges Verstehen unterschiedlicher Aufgaben und verschiedener Zielsetzungen setzt umfassende Informationen voraus. Während die Seilbahnunternehmen eine Vielzahl von Publikations- und Artikulationsmöglichkeiten vorfinden und auch nutzen, ist "auf der anderen Seite" ein gewisses Defizit an kommunikativer Außenwirkung festzustellen. Das BMVIT als Oberste Seilbahnbehörde hat es sich daher zur Aufgabegemacht, zu brisanten Themen zu informieren und einen Beitrag zur allgemeinen Diskussion zu leisten.

Um dies in Zukunft noch besser durchführen zu können, sollen regelmäßig Artikel zu aktuellen rechtlichen und technischen Fragen im Seilbahnbereich veröffentlicht werden. Da das BMVIT in zahlreichen internationalen Gremien, z. B. Ständiger Ausschuss der Kommission über Seilbahnen zur Personenbeförderung, O.I.T.A.F (internationale Organisation für das Seilbahnwesen, in welcher Betreiber, Hersteller und Aufsichtsbehördenvereinigt sind, um anstehende Probleme gemeinsam zu lösen), ITTAB (Internationale Tagung der Technischen Aufsichtsbehörden) usw. vertreten ist, sollen auch Informationen über neueste internationale Entwicklungen Berücksichtigung finden.

Auch über die in nächster Zeit geplanten Verordnungen, die auf Grund der Änderung des Seilbahngesetzes erlassen werden, z. B. die Verordnung über das Wiederaufstellen einer Seilbahn, die Novellierung der Verordnung über genehmigungsfreie Bauvorhaben bei Seilbahnen, die Änderung der Seilbahnüberprüfungs-Verordnung sowie die Änderung der Schleppliftverordnung soll berichtet werden.

Mit all diesen Verordnungen sollen im Wesentlichen Erleichterungen für die Seilbahnunternehmen geschaffen werden, wobei aber der Sicherheitsgedanke keineswegs vernachlässigt wird. Die Leser der Internationalen Seilbahn-Rundschau ISR sind zum überwiegenden Teil Betreiber von Seilbahnanlagen, für die der wirtschaftliche Aspekt im Vordergrund steht. Dieser Blickwinkel wird berücksichtigt werden und soll auch Eingang in die Veröffentlichungen von Mitarbeitern der Obersten Seilbahnbehörde finden. Zu hoffen ist jedenfalls auf eine rege Diskussion zum besseren Verständnis der Wechselbeziehungen.

Gerhard H. Gürtlich

Zur Person:

*Sekt.-Chef. Mag. Dr. Gerhard H. Gürtlich,
Leiter der Sektion IV – Eisenbahnen, Schifffahrt
und Arbeitnehmerschutz, Bundesministerium
für Verkehr, Innovation und Technologie,
Radetzkystraße 2, 1030*