



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 12
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 12

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus
- Die Vorsitzende -
Platz der Republik
11011 Berlin

E-Mail: Markus.Mempel
@Landkreistag.de

AZ: P1

Datum: 19. Mai 2009

vorab per Mail: tourismusausschuss@bundestag.de

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Tourismusausschusses zu den tourismuspolitischen Leitlinien der Bundesregierung am 27.5.2009

Sehr geehrte Frau Mortler,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, aus Sicht des Deutschen Landkreistages einige Bemerkungen zu den tourismuspolitischen Leitlinien der Bundesregierung und generell zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft vorbringen zu können. Wirtschaftsförderung und insbesondere die Förderung der Tourismusbranche ist für die Landkreise eine wichtige Querschnittsaufgabe, deren erfolgreiche Bewältigung erheblich zu Wertschöpfung und Wohlstand beiträgt. Dementsprechend engagiert sind die Landkreise – selbstverständlich abhängig von den jeweiligen regionalen und lokalen Gegebenheiten – in diesem Bereich.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt den durch die Vorlage der tourismuspolitischen Leitlinien initiierten Prozess der Verbesserung der touristischen Rahmenbedingungen nachdrücklich. Vor allem die Förderung des ländlichen Tourismus ist in diesem Zusammenhang ein unterstützenswertes Ziel, weil der Fremdenverkehr nicht nur generell erheblich zur Wirtschaftsstruktur und zum Arbeitsplatzangebot beiträgt, sondern gerade für strukturschwache Landkreise oft alternativlos ist.

Allerdings bleiben die Leitlinien der Bundesregierung weitgehend abstrakt und enthalten keine konkreten Maßnahmen, wie eine Verbesserung der bestehenden Situation erreicht werden kann. Neben der Notwendigkeit einer Leitbilddebatte zum Deutschlandtourismus hält der Deutsche Landkreistag Verbesserungen für die Landkreise bei der Tourismusförderung, eine Absicherung der Erreichbarkeit ländlicher Destinationen auf der Schiene und die demografiefeste Ausgestaltung der Kommunalfinanzen für grundlegend bedeutsam. In all diesen Bereichen ist der Bund verantwortlich bzw. steht neben den Ländern in einer Mitverantwortung.

Darüber hinaus sind die Wettbewerbsbedingungen für die Tourismuswirtschaft weiter zu verbessern. Hierzu gehört eine Prüfung, wie die in der Bundesgesetzgebung begründeten Nachteile für das Hotellerie- und Gaststättengewerbe insbesondere im grenznahen Raum infolge niedrigerer Umsatzsteuersätze im benachbarten Ausland beseitigt werden können. Zudem sind eine anbieterfreundlichere Ausgestaltung der Rundfunkgebührenpflicht, eine Verlängerung des Sommerferienkorridors, aber auch die Optimierung der amtlichen Statistik sowie Verbesserungen im touristischen Aus- und Weiterbildungsangebot notwendig.

Im Einzelnen:

Der Deutsche Landkreistag unterstützt das von der Bundesregierung mit der Vorlage tourismuspolitischer Leitlinien verfolgte Ziel, die Bedeutung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor noch stärker als bisher in das Bewusstsein von Bevölkerung, Politik und Wirtschaft zu bringen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei aus unserer Sicht, dass touristische Wertschöpfung für die wirtschaftliche Entwicklung gerade auch in strukturschwachen Gebieten große Bedeutung hat und insgesamt von hoher volkswirtschaftlicher Relevanz ist. Daher ist insbesondere der ländliche Tourismus neben dem Städte-, Kultur- und Geschäftstourismus als eigenständiges Segment weiter zu stärken. Tourismus ist – und auch dies wird in der Entschließung der Bundesregierung deutlich – insbesondere in Anbetracht der andauernden konjunkturellen Krise ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Gerade für ländliche und strukturschwache Gegenden ist die Tourismuswirtschaft existenziell. Vor allem durch Strukturschwäche gekennzeichnete Landkreise setzen auf die Entwicklung ihres touristischen Potenzials und damit auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, oftmals fast alternativlos. Allerdings wird das touristische Leistungsvermögen insbesondere ländlicher Regionen durch Abwanderung und Alterung der Bevölkerung beeinflusst, was in besonderem Maße die neuen Länder betrifft.

Der Deutsche Landkreistag stimmt mit der Bundesregierung darin überein, dass die Tourismusbranche in Deutschland vor den zentralen Herausforderungen des Klimawandels, der demografischen Entwicklung und der Globalisierung steht und dass in all diesen Bereichen der deutsche Tourismus weiter verbessert und ausgebaut werden muss, um sich auch in Zukunft auf dem Weltmarkt behaupten zu können. Hierfür ist es unerlässlich, auf die absehbaren Veränderungen vorbereitet zu sein.

Bedauerlicherweise enthalten die tourismuspolitischen Leitlinien der Bundesregierung (noch) keine klaren Ansatzpunkte, wie die Rahmenbedingungen durch konkrete Maßnahmen verbessert werden können. Zwar liegt die Tourismusförderung zuvörderst in der Verantwortlichkeit der Länder, jedoch ist auch der Bund ein wichtiger Akteur, der maßgebliche Rahmenregelungen für die Tourismuswirtschaft und nicht zuletzt die Tourismusförderung von Ländern und Kommunen setzt. Insofern trägt er eine nicht unerhebliche Mitverantwortung, die u.a. im Amt des Tourismusbeauftragten im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ihren institutionellen Ausdruck findet. Zudem ist der Bund ein wichtiger Impulsgeber und koordiniert sich in wichtigen Fragen der Tourismuspolitik mit den Ländern. Dieser Gedanke kommt in den tourismuspolitischen Leitlinien deutlich zum Ausdruck, wonach der Bund Impulse für eine intensivere Kommunikation und Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen von Politik und Wirtschaft geben will.

Insgesamt ist das Papier ein erster Beitrag in der Diskussion um die weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der – nicht auf Vollständigkeit angelegte – Versuch unternommen werden, einzelne veränderungsbedürftige Aspekte nebst konkreter Maßnahmen darzustellen.

Leitbild für den Deutschlandtourismus

Wie auch bei der Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt fehlt für den Deutschlandtourismus ein auf Bundesebene entwickeltes Leitbild, um von einer in diesem Zusammenhang zu entwickelnden Zielvorstellung konkrete Handlungsnotwendigkeiten ableiten zu können. Dies erscheint aber gerade vor dem Hintergrund einer aufgrund der demografischen Entwicklung veränderten Nachfragestruktur sowie der voranschreitenden Globalisierung notwendig, um sich als Tourismusdestination bestmöglich aufzustellen. Das gilt auch für eine längst überfällige Zielvorstellung für die Entwicklung ländlicher Räume, ohne die eine in sich geschlossene und homogene Politik für diese Gebiete nicht möglich sein wird.

Gleiche Chancen für den Tourismus in Stadt und Land

Zweifelsohne kommt dem Städte- und Kulturtourismus, der sich primär auf größere Städte und Metropolen konzentriert, volkswirtschaftlich und regionalpolitisch eine große Bedeutung zu. Gleichwohl verfügen die Tourismusdestinationen im ländlichen Raum über erhebliches Potenzial, das gleichberechtigt unterstützt werden muss. Gerade die ländlichen Räume bieten die Möglichkeit, das touristische Potenzial einer Region bzw. Landschaft im Sinne einer unverwechselbaren Regionalität erkennbar werden zu lassen und verbunden mit Produkten aus regionalen Wertschöpfungsketten u.a. zur Marke zu entwickeln.

Voraussetzung dafür ist aber auch, dass Entwicklungsstrategien, Marketinganstrengungen und Fördermittel staatlicher Stellen und von überregionalen Tourismusorganisationen nicht ausschließlich auf die Großstädte ausgerichtet sein dürfen. Gerade in Bundesländern wie z.B. Nordrhein-Westfalen mit seiner sehr heterogenen Struktur aus verdichteten und weniger verdichteten Gebieten besteht die begründete Gefahr, dass Tourismuskonzepte zu sehr auf die Metropolen ausgerichtet werden.

Im selben Zusammenhang sieht der Deutsche Landkreistag in der momentanen Diskussion um die Stärkung von Wachstumskernen und Metropolen – auch im Zusammenhang mit der stärker territorialen Ausrichtung der EU-Politik – die Gefahr, dass Ballungszentren und großstädtische Räume und mit ihnen der Städte- und Kulturtourismus zu Lasten der ländlichen Räume in einen einseitigen Fokus geraten. In Deutschland liegen – bis auf wenige Ausnahmen – sämtliche Ferienregionen im ländlichen Raum. Weder dürfen diese z.B. bei der Infrastrukturentwicklung benachteiligt werden noch sollte eine funktionsräumliche „Arbeitsteilung“ das raumordnerische Ziel sein, nach der den ländlichen Räumen als „Ausgleichsflächen“ ökologische Ausgleichs- und touristische Funktionen bleiben. Vielmehr ist der ländliche Raum insgesamt als Lebens- und Wirtschaftsstandort zu erhalten und zu stärken.

Diversifizierung der Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum voranbringen

In diesem Sinne sollte generell die Diversifizierung der Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum neben der klassischen Landwirtschaft weiter vorangetrieben werden. In dieser Hinsicht ist eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Sinne eines Förderinstruments zugunsten des ländlichen Raumes und seiner gesamten Wirtschaftsstruktur wünschenswert. Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Überlegungen des Bundes zur Weiterentwicklung der GAK, wie sie jüngst im Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume¹ ihren Ausdruck gefunden haben. Zwar ist und bleibt die Landwirtschaft ein bedeutender Strukturfaktor. Darüber hinaus ist es allerdings notwendig, kleine Unternehmen, Dienstleister und Handwerker im ländlichen Raum zu unterstützen. Dies nützt auch der Landwirtschaft, weil es insgesamt die Wirtschaftsstruktur in den Landkreisen stärkt.

In diesem Zusammenhang ist des weiteren anzustreben, die Entscheidungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft, aber auch der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastruktur, so weit dies möglich und sinnvoll ist, auf die Regionen zu übertragen. Dieser Ansatz wurde jüngst – angestoßen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) umgesetzt² und den Ländern damit die Möglichkeit eröffnet, den Regionen in einem zunächst bis 2013 befristeten Modellprojekt ein selbstverantwortlich zu bewirtschaftendes Budget zur Regionalförderung zu überlassen. Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wird Ähnliches diskutiert. Unserer Auffassung nach liegt in der dezentralen Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln eine Chance, die nicht ungenutzt bleiben sollte. Dies ist auch ein Ergebnis des Modellprojektes REGIONEN AKTIV des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, in dessen Rahmen in 18 Modellregionen insgesamt 1.300 Projekte realisiert wurden. Im Ab-

¹ Kabinettsbeschluss vom 6.5.2009.

² 36. GRW-Rahmenplan (Bekanntmachung v. 12.4.2007, BAnz. S. 4713) in der Fassung der Bekanntmachung v. 24.9.2008, BAnz. S. 3452, Nummer, 4.5.

schlussbericht wird für eine breite Einführung von sektorübergreifenden Regionalbudgets bei Übertragung der fachlichen Verantwortung und finanztechnischen Abwicklung in die Regionen plädiert³.

Tourismusfreundliche Verkehrsinfrastruktur

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung werden ländliche Gebiete in unterschiedlicher regionaler Ausprägung vor große Herausforderungen im Hinblick auf die Versorgung ihrer Einwohner mit wichtigen öffentlichen Infrastrukturleistungen gestellt. Insbesondere im Nahverkehr werden in den kommenden Jahrzehnten grundlegende Tragfähigkeitsprobleme zunehmen, die gelöst werden müssen. Es ist anzustreben, einerseits den gewohnt hohen Standard öffentlicher Leistungen zu erhalten, andererseits kommunale Infrastruktur an sinkende Bevölkerungszahlen anzupassen. Hierzu braucht es neue Strategien und Standards, um Menschen in peripheren Gebieten mit stark alternder und zahlenmäßig abnehmender Bevölkerung nicht von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge abzuschneiden und der Tourismuswirtschaft die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Politik des Rückzuges der Bahn aus der Fläche weder akzeptabel noch verkräftbar. Gerade in der Entwicklung eines regional angepassten Angebotes bestehen große Marktchancen, die konsequent genutzt werden müssen. Von daher sollte der Bund gegenüber Bundesländern, aber auch gegenüber der Deutschen Bahn AG sowie privaten Anbietern des öffentlichen Personennahverkehrs deutlich machen, dass ländliche Regionen für Touristen schnell und mit möglichst wenigen Umsteigestationen erreichbar sind und die Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder verbessert werden. Zudem sollten nach Vorbild der Schweizerischen Bundesbahnen SBB Tarifangebote weiter ausgebaut werden, die gezielt Tagestouristen durch zahlreiche kostengünstige Angebote ansprechen.

Aber auch die EU-Regionalförderung (EFRE) sollte einen besonderen Fokus auf die Förderung der Verkehrsinfrastruktur legen. Vor allem sollten stärker als bisher die Anbindung touristischer Zielgebiete – insbesondere in ländlichen Regionen, die nicht durch Hauptverkehrswege erschlossen sind – unterstützt werden.

Beseitigung der Umsatzsteuernachteile für Hotellerie und Gaststätten im grenznahen Raum

Die Wettbewerbsbedingungen für Hotellerie und Gastronomie sollten weiter verbessert werden. Anbieter solcher Dienstleistungen befinden sich vor allem in den Grenzgebieten zu anderen Staaten aufgrund unterschiedlicher Umsatzsteuersätze in einer besonderen Konkurrenzsituation. So leidet etwa die Konkurrenzfähigkeit von Hoteliers und Gastronomen an der Grenze zu Österreich unter dem dort bestehenden Umsatzsteuersatz von 10 % für diesen Gewerbebezweig. Daher regt der Deutsche Landkreistag an zu prüfen, wie diese Nachteile für Hotel- und Gaststättenbetreiber insbesondere im grenznahen Raum beseitigt werden können.

Rundfunkgebühren tourismusfreundlicher ausgestalten

Der Rundfunkgebührenstaatsvertrag sieht im Rahmen des sog. Hotelprivilegs die Möglichkeit vor, bei Beherbergungsbetrieben für das 2. bis 50. Objekt einen reduzierten Gebührensatz von 50 % der normalen Jahresgebühr zu veranschlagen. Dies führt gerade bei Vermietern mit geringer Auslastung und geringer Bettenzahl zu erheblichen Kostensteigerungen. Zudem werden Privatzimmer und Ferienwohnungen/-häuser getrennt betrachtet, so dass kleine Vermieter mit einer Ferienwohnung und einem Fremdenzimmer zwei volle Gebühren zahlen müssen. Dadurch werden kleine Betriebe unangemessen belastet. Der reduzierte Rundfunkgebührensatz sollte deshalb bereits ab dem ersten Ferienobjekt gelten.

³ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, So haben ländliche Räume Zukunft – Ergebnisse und Erfahrungen des Modellvorhabens REGIONEN AKTIV, Berlin 2009, S. 14 ff.

Alternativ dazu können Vermieter zwar von der zwischenzeitlich wieder eingeführten Möglichkeit einer saisonalen Abmeldung von Rundfunk- und Fernsehgeräten Gebrauch machen. Diese muss aber einfacher ausgestaltet werden. Grund hierfür ist, dass für eine saisonale Abmeldung die Ferienobjekte für mindestens drei Monate stillgelegt werden müssen und dies aufwendig zu dokumentieren ist. Angestrebt werden sollte ein unbürokratisches Verfahren, in dem die jederzeit nachweisbaren Belegtage als Berechnungsgrundlage für die Rundfunkgebühren ausreichen.

Verlängerung des Sommerferienkorridors

Der Deutsche Landkreistag setzt sich weiterhin für die Ausweitung des Sommerferienkorridors auf 90 Tage (15.6. bis 15.9.) ein. Die derzeit von den Kultusministern der Länder beschlossene Sommerferienregelung für den Zeitraum von 2011 bis 2017 entspricht dem in keiner Weise: Teilweise bleibt sie mit einer Spanne von 78 bis 84 Tagen sogar hinter der bestehenden Regelung für den laufenden Zeitraum zurück und beträgt im Jahre 2014 sogar nur 73 Tage. Daneben sollten auch die übrigen Ferienzeiten (Oster-, Pfingst- und Herbstferien) entzerrt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Überschneidung der Ferienzeiten von benachbarten Bundesländern eine möglichst kurze Zeitspanne umfasst. Hier muss dem Potenzial der Tourismuswirtschaft noch besser als bisher Rechnung getragen und zu einem Ausgleich mit den berechtigten Interessen der für die Bildung zuständigen Länder gelangt werden.

Optimierung der amtlichen Statistik

Die Tourismusstatistik sollte weiter verbessert werden. Es bedarf eines Instruments, das auch die Erfassung von Gästeübernachtungen in Beherbergungsbetrieben unterhalb von neun Betten ermöglicht, da diese in einzelnen Regionen gerade in ländlichen Räumen erhebliche Anteile haben. Hierbei ist allerdings die Situation dieser Unternehmer als Kleinstanbieter hinreichend zu berücksichtigen und daher darauf zu achten, dass entsprechende Meldepflichten und der damit verbundene bürokratische Aufwand nicht über das notwendige Maß hinausgehen. Hier bietet sich eine lediglich jährliche Meldung für die Betriebe unter neun Betten als praktikabler Weg an. Jedenfalls würde eine monatliche Statistikmeldung mit dem Datenumfang, den die statistischen Landesämter bei den Betrieben ab neun Betten abfragen, bei vielen Kleinbetrieben zu einer hohen Fehlerquote und einer schlechten Meldemoral führen.

Auch sollten auch auf Bundesebene die Möglichkeiten für Tourismusanbieter und Wirtschaftsförderung verbessert werden, leichter als bislang Anstrengungen der verschiedenen Regionen miteinander zu vergleichen, Stärken und Schwächen zu analysieren und voneinander zu lernen. In diesem Zusammenhang erachtet es der Deutsche Landkreistag für sinnvoll, wenn sich das nützliche Sparkassen-Tourismusbarometer auch auf die bislang nicht erfassten Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen erstrecken würde.

Erhalt und Ausbau der Aus- und Weiterbildungsangebote

Das Deutsche Seminar für Tourismus (DSFT) ist ein etablierter und erfolgreicher Träger für Weiterbildungsangebote im touristischen Bereich, dessen Angebote von den Landkreisen gern und oft in Anspruch genommen werden. Die Existenz des DSFT muss daher auch langfristig gesichert werden. Dazu ist es erforderlich, die Förderung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auch in den kommenden Jahren unvermindert fortzusetzen.

Daneben sollte darauf hingewirkt werden, dass das DSFT den ländlichen Tourismus stärker in seinem Angebot berücksichtigt, um gerade die Qualifizierung von Anbietern des Bauernhof- und Landurlaubs zu unterstützen. Zudem sollten die Bundesländer die Ausbildungspläne von Berufs-, Fach- und Hochschulen um die Themen Demografie und Senientourismus erweitern, da in diesen Bereichen zukünftig eine große Dynamik auf die Tourismuswirtschaft zukommen wird. In diesem Zusammenhang sollten die vom Bund initiierten Forschungsvor-

haben zum demografischen Wandel auch die Tourismuswirtschaft als erheblich von diesen Entwicklungen betroffenen Wirtschaftszweig mit umfassen.

Finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen verbessern

Durch die vielerorts zu beobachtende und sich in den kommenden Jahrzehnten verstärkende Abnahme der Bevölkerung in den Landkreisen ist die Finanzierung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vor große Herausforderungen gestellt. Grundsätzlich gilt, dass die Verwaltungskosten pro Einwohner durch die demografische Veränderung steigen. Zu einem zukunftsfesten kommunalen Einnahmensystem zählt daher auch eine demografiefeste Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern. Dies ist unbedingt erforderlich, um wichtige Infrastruktureinrichtungen auch im ländlichen Raum aufrechterhalten zu können. Die bisher einwohnerbasierten Systeme bedürfen daher einer Ergänzung durch Flächenindikatoren. Dadurch kann erreicht werden, Kostensteigerungen aufgrund der geringeren Auslastung flächenintensiver Infrastruktur zumindest teilweise abzufedern.

Bei den in der gesetzgeberischen Verantwortung des Bundes liegenden Steuern ist mit einem demografisch bedingten Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen zu rechnen. Dadurch werden die ohnehin bereits bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen weiter wachsen. Daher ist es notwendig, auch bezogen auf die Steuerverteilung ein demografiefestes System anzustreben, um einem Auseinanderdriften unterschiedlich entwickelter Regionen auch unter diesem Gesichtspunkt entgegenzuwirken.

Der demographische Wandel mit seinen Auswirkungen auf die infrastrukturelle Daseinsvorsorge, aber auch Zukunftsthemen wie die Energiewende oder die Existenzsicherung der Landwirtschaft, werden die Kommunalfinanzen zunehmend anspannen. Hinzu kommen immer wieder neue, kostenverursachende Aufgaben wie z.B. die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Es besteht die Gefahr, dass für strukturfördernde freiwillige Aufgaben der Landkreise wie die Tourismus- oder die Wirtschaftsförderung weniger Geld zur Verfügung steht. Auch aus diesem Grund müssen die Kommunalfinanzen nachhaltig gesichert und verbessert werden. Generell können nur leistungsstarke Landkreise, Städte und Gemeinden den Strukturwandel vor Ort aktiv mitgestalten, tragfähige Lösungen für die vielschichtigen Problemstellungen entwickeln und zu einer gedeihlichen touristischen Entwicklung beitragen. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen muss daher strukturell und quantitativ auf ein zukunftsfestes Fundament gestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Markus Mempel