



Stellungnahmen der Sachverständigen

zu der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Tourismus

am 22. April 2015

von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr in Berlin,
Paul-Löbe-Haus, Saal 4.600

„Finanzierungsmodelle für den Tourismus in Deutschland“

	Seite
Yvonne Coulin Geschäftsführerin der Congress- und Tourismus-Zentrale Nürnberg	2
Dr. Mathias Feige Geschäftsführender Gesellschafter dwif-Consulting GmbH	6
Andrea Gastager Geschäftsführerin Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH	16
Claudia Gilles Geschäftsführerin des Deutschen Tourismusverbandes (DTV)	22
Dieter Hütte Geschäftsführer der Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH	42
Norbert Reier Bürgermeister Plau am See	48
Tino Richter Geschäftsführer des Tourismusverbandes Sächsische Schweiz e.V.	54

Stellungnahme zur Finanzierung des Tourismus in Deutschland am Beispiel des Tourismusfonds Nürnberg

Yvonne Coulin, Geschäftsführerin der Congress- und Tourismus-Zentrale Nürnberg

1. Tourismusfinanzierung in Deutschland

Der Tourismus ist ein starker Wirtschaftsfaktor und liefert nicht nur direkten betriebswirtschaftlichen Nutzen für die einzelnen Betriebe und Akteure vor Ort, sondern trägt vielmehr auch zur Standort- und Lebensqualität einer Region bei.

Die Förderung des Tourismus zählt allerdings zu den sogenannten freiwilligen, nicht verpflichtenden Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, und die aktuelle finanzielle Situation der öffentlichen Hand stellt Tourismusorganisationen und Kommunen deutschlandweit vor finanzielle Herausforderungen.

Bettensteuern oder Kulturförderabgaben mit rechtlichen Unsicherheiten, fehlender Zweckbindung der Mittel und ausschließlicher Belastung der Beherbergungsbetriebe sind die Folge.

2. Der Tourismusfonds Nürnberg – eine Alternative zur Bettensteuer

Die Stadt Nürnberg und die Congress- und Tourismus-Zentrale Nürnberg (CTZ) - ein Verkehrsverein mit rund 330 Mitgliedern - haben sich gegen eine Bettensteuer entschieden und zeigen durch den Tourismusfonds Nürnberg, der das Modell des Public-private-Partnerships aufgreift, ein freiwilliges Finanzierungsmodell und somit eine Alternative zur Bettensteuer auf.

2.1. Ausgangslage

Das Vorhaben des Tourismusfonds geht in das Jahr 2009 zurück.

Zum damaligen Zeitpunkt entwickelten sich die Übernachtungszahlen in Nürnberg zwar positiv, im Vergleich zu anderen Städten jedoch weniger dynamisch.

Nürnberg als Messestadt verzeichnete an den Wochenenden und in den Sommermonaten eine niedrige Auslastung, und die damalige geplante Erweiterung des Bettenangebots hätte die prekäre Situation weiter verschärft.

Das vorhandene Marketingbudget war zu niedrig, um die Herausforderungen zu meistern und Nürnberg sowohl nachhaltig als auch positiv im Städtetourismus zu positionieren.

2.2. Zielsetzung

Ziel war es, durch die zusätzlichen finanziellen Mittel Marketingmaßnahmen umzusetzen, die der Steigerung der Übernachtungszahlen, der Stärkung des Privattourismus sowie der gezielten Erhöhung der Auslastung in sogenannten Schwachlastzeiten dienen.

2.3. Wie funktioniert der Tourismusfonds Nürnberg?

Grundsätzlich finanziert sich der Verkehrsverein durch Mitgliedsbeiträge, Erlöse und städtische Mittel.

Über die Sockelfinanzierung hinaus stellt die Stadt Nürnberg zusätzliche Sondermittel im Tourismusfonds von je 250.000 Euro pro Jahr für die Dauer von drei Jahren zur Verfügung. Dies jedoch unter der Voraussetzung, dass die Wirtschaft, also die Mitglieder des Verkehrsvereins, eine Kofinanzierung in gleicher Höhe erbringt, also ein Modell des Public-private-Partnerships.

Der Beschluss wurde zum 1. Januar 2010 erstmals wirksam. Für drei Jahre standen somit zusätzliche Marketingmittel zur Verfügung. 2012 wurde der Tourismusfonds für weitere drei Jahre verlängert. In der Mitgliederversammlung am 5. Mai 2015 soll der Tourismusfonds ein weiteres Mal verlängert werden.

2.4. Transparenz der Mittelverwendung und Einbindung der Privatwirtschaft

Wesentliche Forderungen bei der Umsetzung des Tourismusfonds waren die Transparenz der Mittelverwendung und die Einbeziehung der Privatwirtschaft. Um dies zu garantieren, wurden „Kreativkreise“ eingeführt.

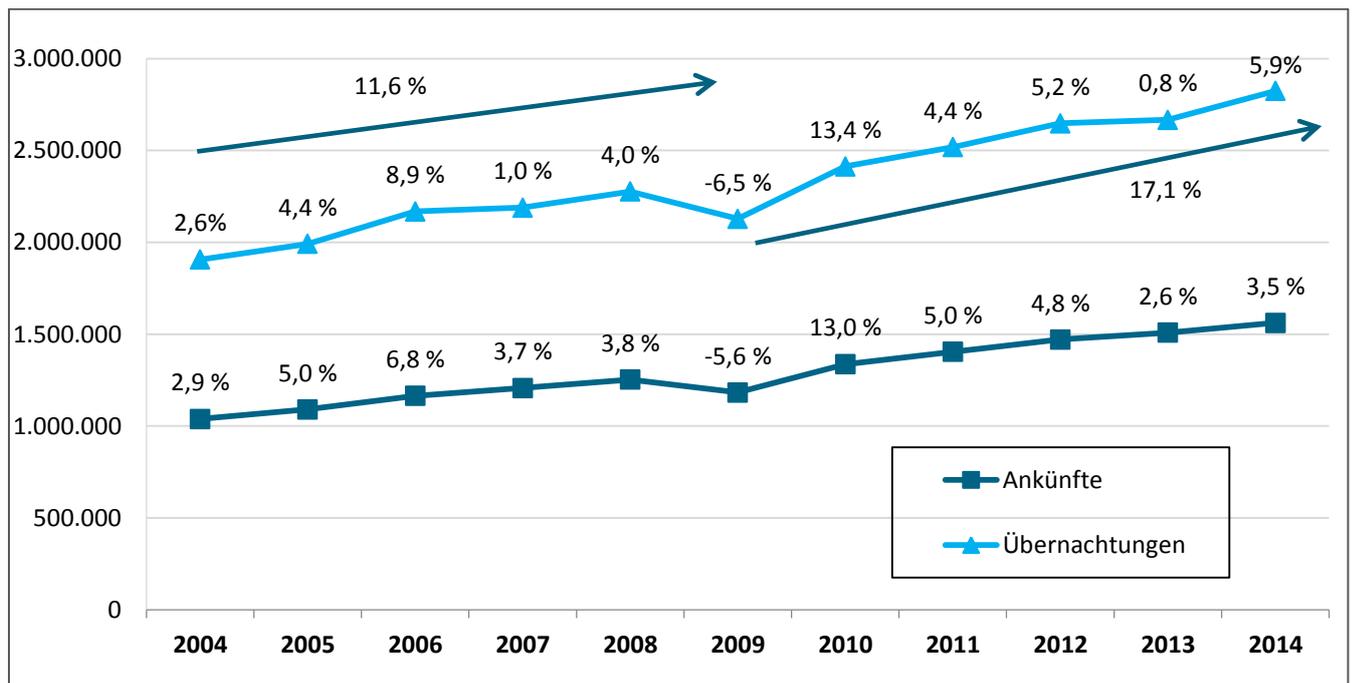
Der „kleine Kreativkreis“ besteht aus Vertretern der Kettenhotellerie, Privathotellerie sowie Gastronomie und trifft sich mit der Congress- und Tourismus-Zentrale nach Bedarf zwei- bis viermal im Jahr, um auf Arbeitsebene den Einsatz der finanziellen Mittel zu diskutieren und einen jährlichen Wirtschafts- und Aktionsplan zu entwickeln.

Der „große Kreativkreis“ ist um Vertreter der Stadt Nürnberg und der Wirtschaft erweitert. Er trifft sich einmal jährlich, um den Wirtschafts- und Aktionsplan zu beschließen.

3. Bilanz 5 Jahre Tourismusfonds in Nürnberg

3.1. Entwicklung der Übernachtungszahlen

Die Übernachtungszahlen in Nürnberg haben sich in den letzten 10 Jahren mit einer Steigerung von 48 Prozent sehr positiv entwickelt. In Abbildung 1 wird deutlich, dass sich die Übernachtungszahlen mit Einführung des Tourismusfonds 2010 sehr dynamisch entwickelt haben. Das Ziel, die Übernachtungen zu steigern, ist somit erfüllt.



Ankünfte in Mio.	1,038	1,090	1,164	1,207	1,253	1,183	1,337	1,404	1,471	1,508	1,562
Übernachtungen in Mio.	1,907	1,991	2,168	2,189	2,277	2,128	2,413	2,519	2,648	2,667	2,824

Abbildung 1: Entwicklung der Ankünfte und Übernachtungen von 2004-2014

3.2. Schwachlastzeiten gibt es nicht mehr

Ein wichtiges Ziel des Tourismusfonds war es, die Übernachtungszahlen besonders in den weniger stark besuchten Sommermonaten mit geringerem Kongress- und Messegeschäft zu steigern. Bei der Beobachtung der Sommermonate Juni, Juli und August von 2009 bis 2014 wird deutlich, dass sich die Übernachtungszahlen sehr positiv entwickelt haben. Von Schwachlastzeiten kann nicht mehr die Rede sein. Vergleicht man die Gesamtanzahl der Übernachtungen von Juni bis August 2009 mit demselben Zeitraum 2014, so ist eine Steigerung von 37,9 Prozent zu verzeichnen. Die größte Steigerung hat der Monat August erfahren. Die Übernachtungen sind im Vergleich von 2009 auf 2014 in diesem Monat um

48,6 Prozent gestiegen. Diese positive Entwicklung ist hauptsächlich dem Privattourismus zuzuschreiben.

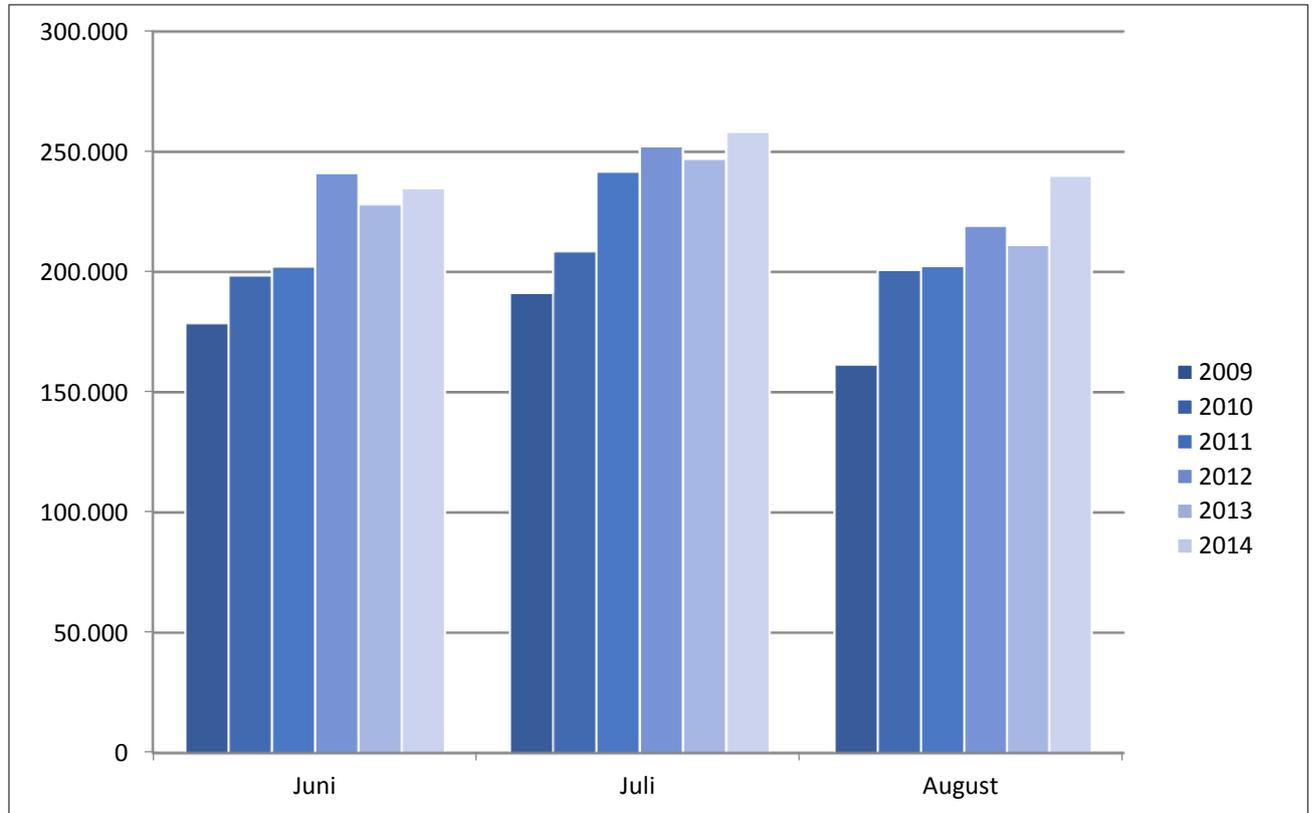


Abbildung 2: Entwicklung der Übernachtungszahlen Juni/Juli/August 2009-2014

4. Fazit

Das Modell des Nürnberger Tourismusfonds ist weit über die Grenzen Nürnbergs bekannt und dient deutschlandweit als Best-Practice-Beispiel für nachhaltige Tourismusfinanzierung.

Die große Stärke des Modells liegt in der Einbindung aller Akteure. Durch die Kofinanzierung, die von der Wirtschaft direkt geleistet wird, ist deren Interesse an der nachhaltigen Verwendung der Mittel aus dem Tourismusfonds sehr hoch. Die Akteure sind durch die Kreativkreise direkt in die Entscheidungsfindung über die Mittelverwendung eingebunden. Durch Workshops profitiert die Nürnberger Tourismusbranche von den erlangten Kompetenzen zum Beispiel im Bereich Online-Marketing, was gerade für kleine oder privat geführte Unternehmen hilfreich ist.

Die so entstandene Transparenz und direkte Einbindung in die Entscheidungsprozesse ist für alle Beteiligten eine Win-Win Situation und macht den Tourismusfonds Nürnberg zu einem zukunftsfähigen Instrument der Tourismusfinanzierung.

Öffentliche Anhörung des Tourismusausschusses des Deutschen Bundestages:

Finanzierungsmodelle für den Tourismus in Deutschland

Berlin, 22. April 2015

Verfasser: Dr. Mathias Feige, Geschäftsführer, im Namen der dwif-Consulting GmbH

Stellungnahme aus Sicht der Tourismusberatung

I. Aktuelle Entwicklungen

- 1. Bei der Finanzierungsthematik scheint uns vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion, die Differenzierung in drei Bereiche zielführend, da sich diese mit teilweise individuellen Herausforderungen konfrontiert sehen. Dafür sind jeweils spezifische Lösungen notwendig.**

Bereich 1: Die „öffentliche Infrastruktur“: von Wanderwegen bis zu Thermen etc., vor allem getragen von Kommunen, aber auch Landkreisen.

Bereich 2: Die „privaten Unternehmen“: Gastgewerbe, tourismusrelevante Transport-, Freizeit-, Unterhaltungs-, Kultur-, aber auch Tagungs- und Kongresswirtschaft etc.

Bereich 3: Die „Öffentlichen Tourismusorganisationen“ oder genauer „die für Aufgaben der öffentlichen Hand tätigen Organisationen“: GmbHs, Verbände, Vereine, Zweckverbände, Eigen-, Regiebetriebe etc. von Bundesländern, Landkreisen, Städten oder Gemeinden bzw. mehr oder weniger verbindliche, kommunale Zusammenschlüsse wie die sog. „Touristischen Arbeitsgemeinschaften (TAGs)“ in Rheinland-Pfalz oder die „Lokalen Tourismus Organisationen (LTOs)“ in Schleswig-Holstein.

- 2. Für alle drei Bereiche gilt gleichermaßen: Nachdem viele Jahrzehnte lang vor allem die Frage nach Art und inhaltlicher Ausrichtung ihrer Arbeit im Mittelpunkt stand (v. a. auf die jeweils „richtigen“ Themen, Zielgruppen bzw. Aufgaben), rückt nun zunehmend die Finanzierung von Neu-, Erhaltungs-, bzw. Erweiterungsinvestitionen, aber auch von Investitionen in Qualität, in innovative Konzepte sowie der Marketingarbeit ins Zentrum des Interesses.**

Hierfür sind vier Hauptursachen verantwortlich, die teilweise miteinander in Wechselwirkung stehen.

3. Ursache 1: Grundsätzlich knapper werdende öffentliche Mittel infolge angespannter kommunaler Haushalte (Haushaltskonsolidierung).

Dies führt zur zunehmend kritischer formulierten Frage, inwieweit bzw. in welchem Umfang und in Hinblick auf welche Tätigkeiten die freiwillige Aufgabe Tourismus auch künftig (noch) finanziert werden muss - oder ob diese ganz eingestellt bzw. privaten Unternehmen übertragen werden soll/kann.

Damit ist die kommunale Aufwands-Nutzen-Bilanz angesprochen, d.h. die Frage, in welcher Höhe den Investitionen der Gemeinde in den Tourismus, entsprechende Einnahmen aus Steuern, Gebühren etc. gegenüberstehen. Leider sind jedoch auch erste Fälle einer völligen Verabschiedung aus der Tourismusfinanzierung zu beobachten (z.B. Landkreis Flensburg-Eckernförde).

Kernprobleme:

- Unzureichendes Wissen über die Bedeutung und damit unzureichende Akzeptanz des Tourismus als Wirtschaftsfaktor in weiten Teilen der (Bundes-, Landes- und Kommunal-) Politik.
- Fehlende regelmäßige Berechnungen zum Wirtschaftsfaktor Tourismus inkl. seiner Rolle als Generator von Steuereinnahmen auf allen räumlichen Ebenen (mit wenigen Ausnahmen wie z. B. Berlin), wobei der gesamte Tourismus (mit Übernachtungen in allen Quartierformen inkl. Verwandten- und Bekanntenbesuche sowie der Tagestourismus) in die Berechnungen einbezogen werden muss.
- Die Übertragung „öffentlicher“ Aufgaben an private Unternehmen birgt die Gefahr, dass nur umsatzbezogene Aktivitäten übernommen werden, Aufgaben wie Innenmarketing, Qualitäts-, Infrastrukturentwicklung etc. dagegen auf der Strecke bleiben.

4. Ursache 2: Veränderungen in der Förderlandschaft, und zwar sowohl durch die neue EU-Förderperiode von 2014 bis 2020, als auch bei den nationalen Instrumenten wie der GRW.

Die ostdeutschen Länder gehören nunmehr zu den sog. Übergangsregionen mit deutlich gesunkenen Fördervolumina, die alten Bundesländer (Ausnahme: Region Lüneburg) gehören ohnehin zu den stärker entwickelten Regionen. Zudem setzen die Länder bei der Ausgestaltung ihrer Operationellen Programme unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte in Hinblick auf die Auswahl der von der EU vorgegebenen Investitionsprioritäten. Dies kann im Einzelfall die länderübergreifende Förderung erschweren (Eifel, Harz etc.).

Nachdem der Tourismus kaum noch ein eigener Fördertatbestand ist, stehen zwar theoretisch mehr Förderprogramme als bisher zur Verfügung. Allerdings konkurriert

er mit Anträgen aus allen anderen Branchen und muss seine besondere Innovationskraft unter Beweis stellen.

Kernprobleme:

- Der „Förderdschunzel“ ist für die meisten der sehr kleinen Tourismusbetriebe und auch für viele Orte kaum zu durchdringen. Hier sind effiziente Informations- und Lotsensysteme, bis auf die kleinräumiger Ebene, und konkrete Hilfestellungen bei der Antragstellung und Mittelerschließung notwendig.
- Die gesetzten Investitionsprioritäten können die Förderung touristischer Maßnahmen erschweren, die entweder nicht zu den inhaltlichen Vorgaben passen, oder diesen so weit angepasst werden müssen, dass sie dem tatsächlichen Bedarf vor Ort nicht (ausreichend) gerecht werden.
- Zudem zeigen aktuelle Erhebungen, dass größere Investitionen sowohl von Kommunen, als auch von privater Seite, kaum ohne Fördermittel realisiert werden (können).

5. Ursache 3: Die anspruchsvolle Akquisition von Krediten für viele Unternehmen der eigenkapitalschwachen, klein(st)betrieblichen Tourismuswirtschaft.

Schlüssige Antworten auf die Frage, welche Finanzierungsquellen in welcher sinnvollen Kombination in welcher Reihenfolge miteinander kombiniert werden können bzw. sollten, werden u.E. immer mehr zu einem wesentlichen Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Finanzierung.

Kernprobleme:

- Unzureichende Kapitalausstattung der Betriebe, verbunden mit zu geringer Professionalität der Unternehmer in Hinblick auf die Erarbeitung schlüssiger Unternehmenskonzepte, Businesspläne etc. sowie bzgl. der Vorbereitung und Führung erfolgversprechender Kreditgespräche. Zwar leisten Existenzgründer-, Betriebs- und teilweise Steuerberater bei ihren Kunden diesbezüglich wertvolle Unterstützung – die Kreditinstitute beklagen gleichwohl eine anhaltend hohe Zahl von nicht erfolgreichen Kreditgesprächen, die aus den genannten Gründen nicht zum von beiden Seiten gewünschten Erfolg führen. Hierzu wollen die ostdeutschen Sparkassen 2015 daher erste Informationsveranstaltungen speziell für Unternehmer anbieten („Fit für den Kredit“).
- Zwar entstehen mit Instrumenten wie dem Crowdfunding neue Finanzierungsmöglichkeiten, die jedoch nach derzeitigem Stand eher ergänzenden Charakter haben, denn diese Möglichkeiten sowie die Bedingungen und Risiken ihres Einsatzes sind noch relativ wenigen Unternehmen bzw. erst ansatzweise bekannt.
- Es ist aber ein mangelndes, vertieftes Verständnis seitens der Firmenkunden- sowie Kommunalberater der Kreditwirtschaft über die spezifischen Belange, Funkti-

onsweisen und (Erfolgs-) Kennziffern im Tourismus festzustellen, wie jüngste Erhebungen ergaben. Auch hier gehen die Sparkassen in Ostdeutschland und Westfalen-Lippe daher mit gutem Beispiel voran und bieten 2015 entsprechende Schulungen der Kreditberater an.

6. Ursache 4: Aktuelle Veränderungen in den Regularien für das Beihilfe-, Vergabe- und Steuerrecht bzw. in seiner immer konsequenteren Anwendung und deren Überprüfung.

Dieses sehr heikle Thema beginnt derzeit, im Zuge vieler Sensibilisierungs- und Informationsaktivitäten von unterschiedlichsten Seiten und auf unterschiedlichsten Ebenen (Rechtsanwälte, Berater, Geschäftsführer, Justitiare, Landesregierungen etc.), eine Lawine ins Rollen zu bringen. Es ist davon auszugehen, dass die (öffentlichen) Tourismusorganisationen in den nächsten Jahren vor einer beispiellosen Welle von Strukturanpassungen stehen. Die rasch erfolgte Rück-“Verstaatlichung“ der TourismusMarketing Niedersachsen GmbH (TMN) zum 1.1.2014 sowie eine Reihe weiterer Beispiele auf Landes-, Regions- und Ortsebene können als Beginn eines Prozesses gesehen werden (s. auch Beitrag Andrea Gastager), der von der Landes- bis zur Ortsebene nahezu sämtliche Organisationen derzeit vor die Frage stellt, ob diese im Sinne der Regularien rechtssicher aufgestellt sind bzw. wo Anpassungsbedarf besteht. Öffentliche bekannte Fälle wie der Saarbrücker Verkehrsverein, die Bayreuth Marketing und Tourismus GmbH und andere zeigen das Ausmaß möglicher Konsequenzen.

Kernprobleme:

- Die Fülle und Spezifik von Vorgaben, ihre Wechselwirkungen zueinander und möglichen Konsequenzen für die Organisationen sprengen den Rahmen einer solchen Stellungnahme bei weitem. Daher können hier nur die momentan wichtigsten Aspekte im Umgang mit ihnen sowie die abzusehenden Konsequenzen angesprochen werden.
- Vielen Verantwortlichen (z.B. Landräten, Bürgermeistern, Gemeinderäten, Gesellschaftern von Tourismus GmbHs, Mitgliedern von Tourismusverbänden etc.) sind die Problematik sowie die möglichen wirtschaftlichen und rechtlichen Konsequenzen dieser Entwicklungen (noch) überhaupt nicht oder nur in Ausschnitten bekannt.
- Die Bandbreite bekannt gewordener Reaktionen reicht von völligem Herunterspielen sowie Vogel-Strauß-Politik bis zu fast panikartigen Ad-Hoc-Aktivitäten.
- Dringend notwendig sind daher sehr rasch umfassende, seriöse, sachliche Informationen und Sensibilisierungen für die potenziell Betroffenen.

- Ein Hauptproblem liegt darin, dass in bestimmten Fällen bestimmte Termine noch im Jahr 2015 ein rasches Handeln erfordern, den Betroffenen dies jedoch gar nicht bewusst ist.
- Da jeder Fall jedoch individuell zu untersuchen ist, kann es diesbezüglich keine einfachen Pauschallösungen geben sondern nur die Empfehlung, sich mit dem Thema umfassend vertraut zu machen und, soweit wirklich notwendig, Anpassungen vorzunehmen.
- Eine weitere starke Verunsicherung, die mit der Thematik verbunden ist, betrifft den künftigen Einsatz freiwilliger Finanzierungsmodelle und deren rechtssichere Ausgestaltung und Verwendung.

II. Einschätzung der Effekte dieser Entwicklungen

Die skizzierten Verschärfungen der Rahmenbedingungen führen unseres Erachtens zu einer Reihe positiver wie negativer Effekte.

1. Grundsätzlich bzw. potenziell positive Effekte

- Es ist eine Verbesserung der Zielorientierung, Effektivität bzw. Effizienz der Arbeit der kommunalen und regionalen Tourismusorganisationen festzustellen, vor allem bzgl. ihres Mitteleinsatzes: Kritisches Hinterfragen der Nutzen von Messepräsenzen, des Druckes von Printprodukten, paralleler Internetpräsenzen und vielem anderem mehr.
- Diskussionen und tatsächliche Veränderungen bzgl. der Neubewertung und Anpassung der Aufgabenteilung über alle Ebenen hinweg (Land – Regionen – Orte) sind in vielen Bundesländern und Regionen erfolgt.
- Zwar ist damit ein wachsendes Problembewusstsein in der Branche für die Notwendigkeit von Kooperationen aller Art zu beobachten. Die weiterführende Frage, ob dies nicht auch zu Konsequenzen in Hinblick auf die Anzahl von Organisationen führen müsste, wird jedoch erst zögerlich angegangen. Die erwähnten TAGs in Rheinland-Pfalz, die LTOs in Schleswig-Holstein, Zusammenschlüsse wie die Tegernseer Talgemeinden u.a. sind Beispiele für teilweise bereits erfolgte bzw. laufende Umsetzungen.
- Die Bereitschaft zur Anwendung neuer Lösungen ist gestiegen (u.a. Übernahme von TI durch private Unternehmen - aber: s. auch Nachteile!).
- Teilweise gibt es sinnvolle Marktberäumungsprozesse in Hinblick auf tatsächlich nicht-marktfähige Betriebe und ineffiziente Organisationen.
- Es gibt Bemühungen zur systematischen Steigerung der Innovationskraft der Branche, mit weniger finanziellen und personellen Ressourcen erfolgreich zu sein.
- Einige Bundesländer haben ihre Kommunalen Abgaben Gesetze (KAG) geändert und gestatten die Nutzung von Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe (FVA) nun auch

nicht-prädikatisierten (Tourismus) Orten. Eine finale Klärung der Rechtmäßigkeit der Erhebung einer „Bettensteuer“ bzw. deren Ausgestaltung steht allerdings noch aus.

- Die neuen Förderbedingungen unterstützen eine kontinuierliche Verbesserung der (Infrastruktur-) Qualität, da keine Ersatz-, sondern nur Modernisierungsinvestitionen gefördert werden (s. aber auch negative Effekte!).

2. Negative Effekte und Herausforderungen

- Die Verteilungskämpfe um knappe Mittel nehmen auf allen Ebenen zu, teilweise gibt es bereits ein finanzielles und personelles Ausbluten von Tourismusorganisationen unter die Grenze sinnvoller Mindestressourcen.
- Die Vergabe der Leistungen „Klassischer TI“ an private Unternehmen kann längerfristig zur Vernachlässigung des Innenmarketings sowie aller Aufgaben führen, die nicht oder aus Sicht des Betreibers nicht rasch oder stark genug Umsatz generieren.
- Abschmelzende öffentliche Mittel für den Tourismus führen langfristig zu massiven Qualitätseinbußen. Dies betrifft sowohl die öffentliche und private Infrastruktur, als auch das Marketing. Angesichts der starken Konkurrenz führen sinkende Werbeetats langfristig zu sinkendem Bekanntheitsgrad und damit potenziell verminderter Neukundennachfrage. Diese wiederum ist aber angesichts weiter sinkender Aufenthaltsdauern längst zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor geworden.
- Da nur noch Modernisierungsinvestitionen gefördert werden, wird es aller Voraussicht nach zu Qualitätsminderungen bei derjenigen Infrastruktur kommen, die eigentlich weiterhin marktfähig ist und „lediglich“ einer reinen Substanzerhaltung bedürfte, wenn dafür keine (kommunalen) Eigenmittel vorhanden sind.
- Eine zu zögerliche Öffnung der KAG in einigen Ländern sowie ein zu schwacher Widerstand gegen nicht zweckgebundene Instrumente wie „Bettensteuern“ oder „Kulturabgaben“, befördern deren Anwendung als kontraproduktive Scheinalternativen zur Fremdenverkehrsabgabe/Kurtaxe. Gerade bei der Bettensteuer wird von deren Befürwortern immer noch verkannt, dass nahezu überall nicht der Übernachtungstourismus der Hauptumsatzbringer ist, sondern der Tagestourismus, dass die Beherbergungsbetriebe daher gar nicht die Hauptprofiteure des Tourismus sind. Große Teile der Übernachtungsnachfrage und der Anbieter von Übernachtungskapazitäten (Kleinbetriebe mit weniger als zehn Betten, Sharing-Angebote à la Airbnb usw.) bleiben völlig außen vor, und auch andere wesentliche Profiteure wie Einzelhandel, Gastronomie, Freizeitwirtschaft, Kulturanbieter und andere Dienstleister bleiben ebenfalls unberücksichtigt.
- Mangels belastbarer Daten zum Tagestourismus wird die Diskussion über den Tourismus und dessen Finanzierung viel zu eingeschränkt geführt. Nur über geeignete Nachfragedaten zu allen Segmenten des Tourismus ließen sich vernünftige und gerechte Finanzierungsmodelle entwickeln. Hier ist die öffentliche Hand in der Bring-

schuld für belastbare kontinuierliche Daten - analog zur amtlichen Beherbergungsstatistik, wobei auch letztere nur Teile der Übernachtungsnachfrage erfasst und somit nur bedingt einen Marktüberblick ermöglicht.

Gesondert ist auf die akuten Herausforderungen hinzuweisen, die mit den erwähnten Veränderungen im Beihilfe-, Vergabe- und Steuerrecht verbunden sind.

Mit den folgenden Punkten ist keineswegs unsere Einschätzung verbunden, dass alle möglichen negativen Konsequenzen zwingend und in voller Härte und überall eintreten werden – das würde Panikmache bedeuten! Wir möchten lediglich auf Art und Bandbreite von Aspekten hinweisen, die bei der Prüfung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen diskutiert und ggf. beachtet werden sollten!

- Die derzeit bekannten Veränderungen führen zu einer quasi totalen Umkehr der bisherigen Leitsätze für Tourismusorganisationen der letzten zehn bis zwanzig Jahre, die da lauteten:
 - o Wahl einer Rechtsform, die größtmögliche Flexibilität und Professionalität bietet, was sehr oft zu einer GmbH führte.
 - o Möglichst umfassender Einbezug der Privatwirtschaft als (Mit-) Finanziers von (Marketing-) Maßnahmen - gerade in den letzten Jahren wurden daher vielfach Marketingpools, freiwillige Marketingfonds etc. etabliert - oder gar die institutionelle Einbindung der Unternehmer als Gesellschafter.
 - o Versuch der Generierung möglichst hoher Eigeneinnahmen bzw. Eigenmittel, um möglichst unabhängig zu werden von der Alimentierung durch öffentliche Haushalte.
- Nun scheint (wieder?) die – rein - öffentliche Trägerschaft, mit wenn, dann „externer“ Anbindung der Privatwirtschaft in „Boards“ o.ä. Konstruktionen, und sehr begrenzter Einnahmen von Dritten die größte Rechtssicherheit und Schutz vor Rückzahlungen und weiteren Konsequenzen zu bieten.
- All dies ist, für jede Organisation vor dem Hintergrund ihrer individuellen Konstruktion, kritisch auf Rechtskonformität und Zukunftsfähigkeit sowie notwendigen Handlungsbedarf sachlich zu hinterfragen; entsprechende Etats für eventuelle Umstrukturierungen sind bereitzustellen.
- Weitere mögliche Konsequenzen bzw. zu lösende Probleme (ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne Prioritätensetzungen):
 - o Langfristig Kontaktverlust zur Branche, wenn keine weitere Einbindung gelingt
 - o Reduzierte Etats, wenn keine Auffanglösungen für die Gelder der Privatwirtschaft gefunden werden
 - o Erschwerte Zugriffsmöglichkeiten der Geschäftsführung der Tourismusorganisationen auf diese Etats der Privatwirtschaft, wenn diese in Boards, neuen

Vereinen etc. gebündelt werden, aber nicht in der Verfügungsgewalt der Organisation liegen, deren Arbeit sie unterstützen soll.

- Gestehungs- und Verwaltungskosten für die Etablierung derartiger Lösungen, die zumindest vorübergehend zu Lasten des Marketingetats gehen können.
- Entwicklung eines Eigenlebens dieser „Auffanglösungen“ mit potenziell kontraproduktiver Wirkung auf die Mittelverwendung im Sinne einer stringenten Marken- und Marketingstrategie, wenn die Verantwortlichen Bedingungen stellen bzw. die Etats für „eigene“ Aktivitäten verwenden wollen.
- Mit anderen Worten: es ist darauf zu achten, dass die Kirchtürme nicht wieder mehr und höher werden!

III. Appelle an die Politik zur Unterstützung der Branche

Die Mitglieder des Tourismusausschusses des Deutschen Bundestages sollten die Branche bei folgenden neun Aktivitäten unterstützen.

1. Wir werden für unsere Branche keine ausreichende Akzeptanz erhalten, wenn wir nicht immer wieder und immer deutlicher ihre Bedeutung als Generator von Umsatz, Einkommen, Steuereinnahmen, Beschäftigung, sowie als Treiber und Stabilisator der Orts- und Regionalentwicklung kommunizieren.
Dies muss von der Bundes- bis zur Ortsebene erfolgen und auch die Mitglieder von Land-, Kreistagen sowie Stadträten und Ortsparlamenten erreichen!
2. Wir müssen auf diejenigen Bundesländer einwirken, die in Hinblick auf die Öffnung des KAGs zur Einführung von Fremdenverkehrs-, Tourismusabgaben bzw. Kurtaxen zögern. Diese Instrumente müssen allen Städten und Gemeinden, welche sich der Tourismusentwicklung verschreiben wollen, als sinnvolle und zweckgebundene Instrumente zur Verfügung stehen. Gleichzeitig müssen alle Versuche der Einführung einer Bettensteuer zurückgewiesen und demgegenüber Kommunen in ihren Bestrebungen zur Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe unterstützt werden!
3. Wir müssen in diesem Zusammenhang auch Debatten über die Einführung von Tourismusgesetzen oder von Ansätzen dazu auf Länderebene (Vorbild Tirol), vorurteilsfrei und sachlich führen!
4. Wir müssen die Tourismusorganisationen in der nächsten Zeit intensiv sensibilisieren und dabei unterstützen, angesichts der Tragweite, beihilfe-, vergabe- und steuerrechtssichere Konstruktionen für Tourismusorganisationen zu finden! Dies um-

fasst auch Lösungen für die erwähnten freiwilligen Finanzierungsmodelle und die weitere Integration bisheriger, nicht-öffentlicher bzw. privater Gesellschafter von Tourismusorganisationen bzw. privaten Engagements und Geldes in das lokale bzw. regionale und landesweite Marketing!

5. Wir dürfen mit der Sensibilisierung keine Panik schüren, sie muss aber ausreichend aufrütteln, um Problembewusstsein zu erreichen und die Verantwortlichen zur Prüfung etwaigen Handlungsbedarfs zu bewegen!
6. Wir müssen grundsätzlich Kooperationsprozesse aktiv initiieren und unterstützen – sowohl interkommunale, als auch innerkommunale und weitere Aktivitäten!
7. Wir benötigen rasch und umfassend Informationsangebote zu den Fördermöglichkeiten vor allem der gewerblichen Wirtschaft! Anders als die Länder, Regionen, Landkreise und Gemeinden, tun sich die (meist) kleinen Unternehmen weit schwerer mit der Informationsbeschaffung, aber auch Antragstellungen und der Entwicklung von Finanzierungsstrategien! Daher muss das Informationsangebot gerade für die gewerbliche Wirtschaft flankiert werden durch Finanzierungsberatungen für diejenigen, die nicht von sich aus dazu in der Lage sind, aber grundsätzlich erfolgversprechende Betriebe führen können.
8. Wir müssen bei den Informationsangeboten und Finanzierungsberatungen stärker auf die spezifischen Bedürfnisse und Situationen des Gastgewerbes bzw. der Freizeitwirtschaft eingehen, ohne dabei marktwirtschaftliche Prinzipien in Hinblick auf Förderwürdigkeit auszuhebeln oder falsch verstandene Allokationen von Steuergeldern zu unterstützen. Dafür wiederum sind tourismusspezifische Kompetenzwüchse sowohl bei Existenzgründer- und Betriebsberatern, als auch den Betreuern in der Kreditwirtschaft notwendig. Infolge des erschwerten Zugangs der Unternehmer zu Informationen sind neue Wege zu beschreiten, diese mit entsprechenden Angeboten zu erreichen. Die Gastgeberwerkstatt Sauerland, das Ansiedlungsmanagement Hotellerie in Schleswig-Holstein und andere Initiativen weisen in die richtige Richtung und tragen mit ihren Konzepten zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen KMU bei.
9. Wir müssen die Kommunen dafür sensibilisieren, künftig touristische Entwicklungskonzepte konsequent um langfristige Investitions- und Finanzierungsstrategien zu erweitern! Sie müssen die gewerbliche Tourismuswirtschaft in diese einbeziehen und ihnen beim Zugang zu Finanzierungsinstrumenten behilflich sein. Sie müssen darüber hinaus nicht nur ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für die

Entwicklung von Strategien, sondern auch für deren (langfristige) Umsetzung bereitstellen. Hierzu zählt auch die Berücksichtigung von zukünftigen Instandhaltungs- und Re-Attraktivierungsmaßnahmen bei Infrastrukturprojekten! Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungen werden zudem intensive, zielgruppengerechte Kommunikations- und Kooperationsprozesse sowohl mit der Bevölkerung (Ziel: dauerhaft hohe Tourismusakzeptanz und Steigerung der Lebensqualität), als auch den Betrieben (Ziel: freiwillige, aber verbindliche Investitionspartnerschaften) sowie den im Tourismus Beschäftigten (Ziel: langfristige Bindung an den Ort) sein.

Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
Wall 55 | 24103 Kiel

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus
Heike Brehmer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Tourismus-Agentur
Schleswig-Holstein GmbH

Wall 55
24103 Kiel
T +49 431. 600 58 40
F +49 431. 600 58 44
info@sht.de
www.sh-tourismus.de

Kiel, den 13. April 2015

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung und Diskussion zu den Finanzierungsmodellen für den Tourismus in Deutschland

Sehr geehrte Frau Brehmer,
sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Ausschuss für Tourismus,

die Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH (TA.SH) bedankt sich für die eingeräumte Gelegenheit zur Einbringung von Anregungen und Anmerkungen zu den Finanzierungsmodellen für den Tourismus aus Sicht einer öffentlich co-finanzierten und gesellschaftsrechtlich strukturierten Organisation.

Die TA.SH zeichnet für das landesweite touristische Marketing Schleswig-Holsteins verantwortlich und ist dabei wesentlicher Partner der öffentlichen und privaten Akteure und Leistungsträger im Tourismus. Im Rahmen der Umsetzung der neuen Tourismusstrategie des Landes „Schleswig-Holstein 2025“ soll eine Steigerung der (gewerblichen) Übernachtungen je Jahr, des Brutto-Umsatzes im Tourismus und eine Verbesserung der Landesposition in der Besucher- und Kundenzufriedenheit verfolgt werden.

A. Ausgangslage

Allgemein stellt der Tourismussektor eine echte Wachstumsbranche dar, wie die seit Jahren wachsenden Zuwachszahlen bei den Übernachtungen und die Bedeutung dieses Wirtschaftszweigs für den jeweiligen lokalen, regionalen und landesweiten Beschäftigungsmarkt und die Bruttowertschöpfungseffekte belegen.

Demgegenüber stehen die zunehmenden Herausforderungen, die nicht zuletzt durch den veränderten Rechtsrahmen der Europäischen Union und die Rechtspraxis der Gerichte und Finanzbehörden in Betriebsprüfungen Einfluss auf die Steuerung, Führung, Finanzierung und Finanzierbarkeit – allgemein auf die Gestaltbarkeit – der öffentlich finanzierten

Tourismusorganisationen nehmen. Hinzu kommen die verstärkten und teils mit erheblichen (auch staatlichen) Unterstützungsbudgets ausgestatteten Wettbewerber aus dem In- und Ausland.

B. Kernthesen

Die Sicherung der im Markt erreichten Position und die Investitionsbereitschaft und -fähigkeit in zukunftsfähige touristische Infrastrukturen sowie bewährte Organisationsstrukturen des Tourismus werden im Ergebnis durch die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen eher bedroht, denn unterstützt.

Die öffentlich finanzierten und strukturierten Tourismusakteure laufen Gefahr, im Wettbewerb mit privaten Marktteilnehmern ihre bisherige Marktstellung zu verlieren. Der in vielen Destinationen erreichte Qualitäts-, Qualifizierungs- und Leistungsstandard wird realistisch nur eingeschränkt beibehalten werden können und durch ein System von bloßen „Standardleistungen“ als Ausfluss der Daseinsvorsorgeaufgabe des Staates ersetzt werden müssen.

Die Finanzierungsstrukturen der Tourismuswirtschaft werden den teils veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. der veränderten Spruch- und Rechtspraxis anzupassen sein. Letztlich werden Umschichtungen der Zuschuss- und Förderkulisse nicht vermeidbar sein.

C. Die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen und ihre Folgen für die Finanzierung im Tourismus

Die bestehenden Finanzierungsmodelle für den Tourismus – seien sie gesetzlicher oder freiwilliger Natur – führen im Ergebnis zu einem Finanzierungsmix der öffentlich getragenen Akteure der Tourismuswirtschaft aus staatlicher Förderung, gesetzlichen Abgaben und Einnahmen aus Rechnungslegung.

Die einzelnen Modelle werden aus Sicht der tätigen Organisation indes häufig eher von der Zuflusszuführung der Finanzmittel her betrachtet. Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen zwingen zu einem schärferen Blick auf die Verwendungsseite der jeweiligen Finanzierungsquelle.

I. Das europäische Beihilferecht als besondere Finanzierungsbedingung

1. Das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union untersagt den Mitgliedsstaaten und ihren regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten grundsätzlich, bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige durch die Gewährung staatlicher Mittel zu begünstigen, soweit hierdurch der Wettbewerb verfälscht wird oder eine Wettbewerbsverfälschung droht und der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt wird.

2. Das Beihilfeverbot ist mit einem Erlaubnisvorbehalt versehen, d. h. unter bestimmten Voraussetzungen kann die Beihilfe kraft Gesetzes erlaubt sein. Entsprechende Erlaubnisvorschriften finden sich im Rahmen der sog. „Legalausnahmen“ und den verschiedenen, durch die Mitgliedsstaaten unmittelbar anzuwendenden Freistellungsverordnungen z.B. nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (kurz: AGVO), der sog. „De-Minimis“-Verordnung, die Bagatellbeihilfen von der Anmeldungspflicht befreit oder im Freistellungsbeschluss für Beihilfen im Bereich der Daseinsvorsorge. Weitere Ausnahmetatbestände sind in das Ermessen der Europäischen Kommission gestellt.
3. Ausnahmslos gilt das sog. „Durchführungsverbot“ (auch „Stand-Still-Klausel“ genannt), Art.108 Abs. 3 S. 3 AEUV. Beihilfen dürfen nicht ausgereicht, d.h. gewährt werden, bevor nicht als Ergebnis einer Statusqualifizierung die Vereinbarkeit der Zuwendung aus öffentlichen Kassen mit dem Beihilferecht rechtssicher angenommen werden kann.
4. Als „Beihilfe“ im Sinne des europäischen Beihilferechts ist jeder wirtschaftliche Vorteil zu bezeichnen, den der Staat (Bund, Länder, Gemeinden usw.) einem Unternehmen ohne entsprechendes Entgelt einräumt und den das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktumständen nicht erhalten hätte. Zudem muss eine solche Maßnahme - also der wirtschaftliche Vorteil - eine Wirkung auf Wettbewerb und Handel haben. Die Beihilfe ist u. a. genehmigungsbedürftig, soweit sie innerhalb von drei Steuer- oder Haushaltsjahren im Betrag oder im Wert 500.000 TEUR übersteigt.

Diese Beihilfen dürfen jedoch private Akteure bzw. Marktteilnehmer nicht im Wettbewerb benachteiligen bzw. zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

5. Einen beihilferechtlichen Sonderfall i.S. einer „vereinbarten“, d.h. rechtskonformen Beihilfegewährung stellt der Ausnahmetatbestand der Gewährung von staatlichen Beihilfen an Unternehmen dar, soweit sie als Ausgleich für die Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) als dem Gemeinwohl besonders verpflichtete Leistungen dienen. Dieses deshalb, weil solche Ausgleichsgewährungen notwendig sind, um Aufgaben der Daseinsvorsorge, deren Erfüllung im besonderem öffentlichen Interesse liegt, durch Dritte überhaupt wahrnehmen zu lassen. Ohne zusätzliche Ausgleichsleistungen durch die öffentliche Hand würde ein privater Wirtschaftsteilnehmer regelmäßig nicht oder nicht in gleichem Maße diese Dienstleistungen anbieten oder erbringen.

Tourismusorganisationen, wie die TA.SH finanzieren sich wesentlich durch öffentliche Beihilfen und erbringen neben den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem

Interesse privatwirtschaftliche Leistungen, wie sie von sonstigen Marktanbietern ebenfalls erbracht werden.

6. Die Folgen der unionsrechtlichen Vorgaben und Maßgaben für die Finanzierung im Tourismus sind erheblich: Zumeist sind bereits die mit der Prüfung der beihilferechtlichen Relevanz und Statusfeststellung bzw. Rechtskonformitätsgewährleistung verbundenen Transaktionskosten in der Budgetierung nicht vorgesehen bzw. sind die für die Finanzierung der „freiwilligen Aufgabe“ Tourismus vorzusehenden Zuschüsse (naturgemäß) Verhandlungsmasse bei den Haushaltsberatungen der Beihilfegeber. Organisationsintern stellen die hohen Anforderungen an den Nachweis einer Trennung von beihilfeunterstützten Geschäftsfeldern von den sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten im Wege einer Trennungsrechnung weitere – finanzielle – Belastungen dar.

II. Das „Inhouse-Geschäft“ des europäischen Vergaberechts als besondere Finanzierungsbedingung

1. Die Maßgaben des neuen Vergaberechts sind bekanntlich bis spätestens April 2016 in nationales Recht umzusetzen. In einem ersten Schritt zur Umsetzung hatte die Bundesregierung daher Anfang Januar 2015 die „Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Kabinett beschlossen.
2. Aus Sicht der Tourismusorganisationen (soweit in öffentlicher Trägerschaft bzw. mit öffentlicher Finanzierung) wie der TA.SH wird die erstmalige Kodifizierung der bislang wesentlich durch die Gerichte geprägten Grundsätze zu den sog. „Inhouse-Vergaben“ die bis dato übliche Praxis stark verändern-
3. Eine größere Bedeutung wird künftig der Unterscheidung von „öffentlichen Einrichtungen“ von den nur öffentlich unterstützten oder beauftragten Unternehmen zukommen. Als **„öffentliche Einrichtungen“** gelten als Auftragnehmer nur solche Unternehmen, die - bis auf Ausnahmen zulässiger direkter privater Kapitalbeteiligungen ohne Einfluss -
 - zu 100 % im Anteilsbesitz eines oder mehrerer öffentlicher Auftraggeber sind oder von diesen beherrscht werden,
 - zu mindestens 80 % der Tätigkeiten für den oder die beauftragenden öffentlichen Auftraggeber erbringen,
 - maximal 20 % Dritt- oder Fremddumsatz erwirtschaften und
 - mindestens 51 % ihrer Tätigkeiten nicht aus eigenen Erträgen erwirtschaften können, also in dieser Höhe von der öffentlichen Auftraggeberin zuschussfinanziert sind.

4. Liegen alle der vorgenannten Voraussetzungen vor, ist automatische Folge, dass das Land oder die jeweilige regionale oder lokale Gebietskörperschaft eine vergaberechtsregimefreie „Inhouse-Vergabe“ an die Tourismusorganisation vornehmen oder eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit im Tourismussektor verwirklichen kann.

Sind nicht alle der vorgenannten Voraussetzungen erfüllt, liegt in der Person des Auftragnehmers ein sog. „öffentliches Unternehmen“ vor. In diesem Fall ist keine ausschreibungsfreie Vergabe möglich. Unter Beachtung der nationalen oder unionsweit geltenden Schwellenwerte ist dann eine Ausschreibung, z.B. wegen der Betriebsführung im Tourismus oder wegen einzelner Teilleistungen (z.B. Führung des Tourismusbüros) vorzunehmen. Ohne eine Ausschreibung würde es sich um eine unzulässige Direktvergabe mit entsprechenden Negativkonsequenzen handeln.

5. In der Konsequenz bedeutet dieses für bestehende Tourismusorganisationen ggf. eine erhebliche finanzielle Belastung, da – soweit auf eine europaweite Ausschreibung des touristischen Dienstleistungsauftrags verzichtet werden soll – zunächst die organisationalen Voraussetzungen einer vollständigen öffentlichen Trägerschaft sichergestellt werden müssen und Umsätze aus Eigeneinnahmen und damit Marktanteilschancen zur Erfüllung der Wesentlichkeitsgrenze (über 20 %) nicht aufgegriffen werden dürfen. Weiter ist der Anteil der bisherigen Eigeneinnahmen ggf. soweit abzuschmelzen, als dass die Gesamtorganisation sich nicht zu mehr als 49 % aus eigenen Erträgen refinanzieren darf. Damit steigt aber der absolute benötigte Fehlbedarfsausgleich in Summe mit der schwer vermittelbaren Folge einer ansteigenden Belastung der öffentlichen Haushalte. Diese Beschränkungen der Gestaltung und Gestaltbarkeit des alltäglichen Tourismusgeschäfts gehen indes an der Realität vorbei, da viele Tourismusorganisationen in den letzten Jahren eine höhere Eigeneinnahmequote erzielen konnten bzw. schon unter Haushaltsgesichtspunkten mussten.

D. Lösungsansatz

Gleichgültig der inhaltlichen oder juristischen Bewertung im Detail, erscheint es zur Vermeidung eines Schadens in der öffentlichen Wahrnehmung auf Ebene der Leistungsträger der kommunalen und privaten Tourismuswirtschaft notwendig, ein neues, gemeinsam entwickeltes und getragenes Verständnis für die Finanzierungsseite im Tourismus zu gestalten.

Abgesehen von unerwünschten Kostenfolgen, den drohenden oder nicht ausschließbaren Verlusten an Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit, gilt es Nachteile im Wettbewerb (des Landes Schleswig-Holstein) um Fördergelder, Besucher und Leistungsträger zu vermeiden.

Beihilfe- und vergaberechtliche Rahmenbedingungen einerseits und inhaltliche und wirtschaftliche Notwendigkeiten und Möglichkeiten andererseits erfordern nicht nur im Falle der TA.SH eine vertiefte Problemsensibilität und ein neues Umgangsverständnis im Sinne einer transparenten Kommunikation und andere betriebswirtschaftliche Ansätze.

E. Empfehlungen

Die Tourismusakteure benötigen aus Sicht der TA.SH als Landesmarketingagentur im Tourismus des Landes Schleswig-Holstein Unterstützung in Form einer Handreichung, bestehend aus einem Leitfaden mit Praxis- und Erläuterungsbeispielen zu dem „richtigen“ Nebeneinander von vergaberechtlichen und beihilferechtlichen Rahmenbedingungen und den rechtsformbezogenen steuerlichen, finanz- und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der veränderten Rechts- und Wettbewerbspraxis.

Die Betonung der besonderen und richtigen Rolle der Länder und Gemeinden bzw. deren Organisationen – speziell im Handlungsfeld Tourismus – erfordert zudem einen klarstellenden Hinweis der EU-Kommission dahingehend, dass im Rahmen der Beihilfekontrollpolitik Beihilfen an solche Tourismusorganisationen an denen die öffentliche Hand mitbeteiligt ist aus der Zeit vor Inkrafttreten des sog. „Almunia-Pakets“ nicht vorrangig verfolgt werden.

F. Fazit

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat bereits 2010 auf die eingeschränkten Gestaltungspielräume im Bereich der Organisation, Finanzierung und Erbringung von touristischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse hingewiesen.

Aus Sicht der TA.SH hat sich die Finanzierungssituation im Tourismus wegen der Folgen der komplexen rechtlichen Anforderungen weiter verschlechtert.

Einen öffentlich finanzierten Tourismus und damit die Gewährleistung einer von Gesichtspunkten der Daseinsvorsorge, nicht kommerziell geprägten Tourismuswirtschaft werden sich nicht alle Kommunen bzw. Destinationen in Deutschland erlauben können. Für ein rechtskonformes und wettbewerbsvereinbares Nebeneinander eines von öffentlichen und privaten Akteuren finanzierten Tourismus braucht es hingegen weiterführender Modelle und Instrumente.

Kiel, den 13. April 2015

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Gastager
Geschäftsführerin

Aktueller Stand zur Finanzierungsdiskussion im Tourismus

(Stand September 2014)

1. Steuern und Abgaben

1.1 Begriffe/Definitionen

Tourismusabgabe: Mit der Tourismusabgabe haben Gemeinden die Möglichkeit, einen Beitrag von Personen und Unternehmen zu erheben, die aus dem Tourismus wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Erhoben werden darf die Tourismusabgabe nur in Gemeinden, die aufgrund des jeweils geltenden Kommunalabgabengesetzes hierzu berechtigt sind.

Synonyme Begriffe: *Fremdenverkehrsabgabe, Fremdenverkehrsbeitrag, Tourismusbeitrag*

Bettensteuer: Die Bettensteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes (GG), die für Übernachtungen erhoben wird. Mit der Bettensteuer werden alle entgeltlichen Beherbergungen (i.d.R. mit Ausnahme der beruflich zwingend erforderlichen Übernachtungen) besteuert. Als Steuer ist sie nicht zweckgebunden, die Einnahmen fließen in den Haushalt der erhebenden Gemeinde oder Stadt.

Synonyme Begriffe: *Kulturabgabe, Kulturförderabgabe, Tourismusförderabgabe, City Tax, Beherbergungsabgabe*

Kurtaxe:. Die Kurtaxe ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe besonderer Art. Einnahmen aus der Kurtaxe sind zweckgebunden und können von der Gemeinde ausschließlich dafür verwendet werden, den Aufwand zu decken, der für das Bereithalten von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen geleistet werden müssen. (z.B. Mitfinanzierung von geführten Wanderungen, Radfahrten oder Veranstaltungen mit Führungen, aber auch die Reinigung der Urlaubsregion, namentlich das Säubern der öffentlichen Toiletten). Abgabepflichtig ist jeder Gast. Häufig sind mit der



Kurtaxe zusätzliche Vorteile für den Gast verbunden, z.B. freier Eintritt zu Erholungsgebieten (wie Kurparks, Stränden oder öffentlichen Lesehallen), Ermäßigungen bei Ausstellungen und Sehenswürdigkeiten oder ermäßigte Fahrten mit Bus und Bahn in der Region.

Synonyme Begriffe: Kurabgabe, Kurbeitrag, Ortstaxe

1.2. Kulturförderabgabe/Bettensteuer

Eine Kulturförderabgabe wurde erstmals Ende 2005 in Weimar eingeführt. Da Weimar weder Kur- noch Erholungsort im Sinne des Thüringischen Kommunalabgabengesetzes ist, kam eine Finanzierung zur Pflege des kulturellen Erbes durch Erhebung einer Kur- bzw. Fremdenverkehrsabgabe per Definition nicht in Frage und es musste eine andere Finanzierungslösung gefunden werden.

Nach dem Vorbild von Weimar wurde zwischen 2010 und 2012 die Bettensteuer als Aufwandssteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG in über 20 weiteren Städten eingeführt.

Im Juli 2012 hatte das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig über die Rechtmäßigkeit zweier Satzungen zur Bettensteuer zu entscheiden. Die Richter befanden die Erhebung der sogenannten „Bettensteuer“ in Trier und Bingen für teilweise verfassungswidrig. Kommunen dürften Steuern nur auf privat veranlasste Übernachtungen, nicht aber auf berufsbedingte Übernachtungen erheben, begründeten die Richter das Urteil. Da eine Regelung für die Unterscheidung fehle, seien die Satzungen zur Bettensteuer in vollem Umfang unzulässig. Städte und Kommunen, die weiterhin oder zukünftig eine Bettensteuer erheben wollen, müssten Verfahren entwickeln, mit denen eindeutig zwischen privat- und berufsbedingten Übernachtungen getrennt werden kann. Die Regelungen müssten zudem für die Betroffenen hinreichend bestimmt und voraussehbar sein. Dabei dürfe der Mitwirkungsbeitrag der Steuerpflichtigen nicht unverhältnismäßig und der Ermittlungsaufwand der Behörden nicht übermäßig sein.

In Dortmund wurde seit ihrer Einführung die vom BVerwG geforderte Trennung zwischen Privat- und Geschäftsreisenden bereits praktiziert. Jedoch hielt auch diese Satzung der gerichtlichen Überprüfung im November 2012 durch das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen nicht stand. Das Gericht kritisierte, dass durch die Regelung in Köln der Hotelier in die Verantwortung genommen würde, den Nachweis einer Geschäftsreise und damit den Nachweis für eine Steuerbefreiung zu erbringen. Dies sei nicht gerechtfertigt, weil die Hoteliers keine rechtliche Handhabe hätten, die für die Differenzierung zwischen privat und beruflich veranlassten Übernachtungen notwendigen Angaben vom Hotelgast zu erlangen. Zudem sei die Steuergerechtigkeit nicht gewährleistet. Weil die Stadt über keine effektiven Instrumente zur Überprüfung der Angaben der Gäste zum Übernachtungszweck verfüge, unterliege letztlich nur der „ehrliche“ Gast der Besteuerung.

Die Stadt Dortmund hat gegen das Urteil Berufung eingelegt. Das OVG Münster hat in der zweiten Instanz (Oktober 2013) einen ganz neuen Aspekt bei der Bewertung eingebracht. Die Richter haben die Satzung als nichtig verworfen, weil der Hotelier bzw. Inhaber des Beherbergungsbetriebes nicht der zulässige Abgabenschuldner sei. Steuergegenstand ist die private Übernachtung. Hierzu steht der Hotelier / Inhaber des Beherbergungsbetriebes jedoch in keiner Beziehung. Korrekter Weise müsste der Gast zum Steuerschuldner und der Hotelier zum Steuerentrichtungspflichtigen bestimmt werden. Die Bedenken der Vorinstanz (Stichwort Vorhersehbarkeit der Abgabenlast, Beweislastverteilung, strukturelles Vollzugsdefizit) teilt das OVG hingegen nicht.

An dieser Stelle von einer Tendenz zu sprechen ist allerdings verfrüht. Bereits wenige Monate nach dem Urteil zur Dortmunder Bettensteuer hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig in einem vergleichbaren Fall gegenteilig entschieden und die streitgegenständliche Satzung als rechtmäßig befunden.

Aktueller Stand:

Derzeit wird die Bettensteuer für Privatreisende in mehr als 20 Städten erhoben. Vorreiter war die Stadt Köln, welche seit 2010 fünf Prozent des Übernachtungspreises von Kölner Hoteliers berechnete. Diesem Vorbild folgte 2011 die Stadt Hamburg, weitere Städte zogen nach. Auch in Berlin muss der Übernachtungsgast seit Januar 2014 eine Bettensteuer zahlen, hier nennt sich die Abgabe elegant "City Tax". Weitere Städte, welche Übernachtungsabgaben fordern, sind derzeit: Flensburg, Lübeck, Bremen, Bremerhaven, Lüneburg, Schulenberg, Dresden, Eisenach, Erfurt, Goslar, Freiburg, Gera, Hürtgenwald, Kirchheim, Schwerin, Potsdam.

In 64 weiteren Städten wird eine Einführung diskutiert (Quelle: DEHOGA Bundesverband, Stand April 2014). In vier Städten wird die Umsetzung der Bettensteuer derzeit ausgesetzt und in acht Städten wurde die der Bettensteuer zugrundeliegende Satzung gerichtlich aufgehoben (u.a. Trier, Bingen, Dortmund, Köln und Arzfeld). Mittlerweile haben sich über 48 Städte sowie die Bundesländer Bayern und Sachsen-Anhalt gegen die Einführung einer Bettensteuer entschieden.

1.3. Kurtaxe

Die Erhebung der Kurtaxe basiert ebenfalls auf den Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Bundesländer. Das Erhebungsrecht beschränkt sich auf Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- oder Erholungsort staatlich anerkannt sind. Die Einführung einer Kurtaxe steht im Ermessen der Gemeinde. Die konkrete Ausgestaltung der Kurtaxe wird durch gemeindliche Satzung festgelegt.

Die Kurtaxe ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe besonderer Art, die ihrer Rechtsnatur nach als „Beitrag“ ausgestaltet ist. Die Einnahmen aus der Kurtaxe sind von der Gemeinde zweckgebunden für die zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen zu verwenden.

Abgabepflichtig ist der Gast, der mit der Kurtaxe einen Betrag zur Deckung des Aufwandes der Gemeinde für das Bereithalten von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen leistet.



Seit Februar 2014 erhebt Dresden als erste Großstadt eine Kurtaxe. Die Stadt erhofft sich damit Einnahmen von über 5 Mio. € im Jahr. Die Einführung der Kurtaxe wird dort als kurzfristige Zwischenlösung verstanden. Parallel hierzu wird auch weiterhin an einer Möglichkeit gearbeitet, mittel- bis langfristig die Kurtaxe durch eine Tourismusabgabe zu ersetzen.

In Schleswig-Holstein gibt es Bestrebungen, die Möglichkeit einer Gastgeber-Kurtaxe zu kodifizieren. Hierzu soll im ersten Schritt das Kommunalabgabengesetz des Landes geändert und ausgeweitet werden, so dass die Erhebung von Kurtaxe und Tourismusabgabe auch nicht prädikatisierten Orten ermöglicht wird. Im zweiten Schritt sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Kurtaxe, deren Schuldner der Gastgeber ist, geschaffen werden. Der Vorteil dieses Modells ist, dass der Gast künftig nur eine einheitliche Rechnung bekommen würde. Die Umsetzung der Idee gestaltet sich jedoch schwierig, da es hierzu eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes bedarf.

Ein ähnliches Modell bietet grundsätzlich auch das KAG Baden-Württemberg. Gemäß § 43 Abs. 3 Ziff. 4 KAG könnten die Gastgeber die von den ortsfremden Personen zu erhebende Kurtaxe durch eine Jahrespauschalkurtaxe ablösen. Von dieser Möglichkeit wird jedoch derzeit kein Gebrauch gemacht. Als Grund wird von den Gemeinden angegeben, dass die Höhe der Pauschale mit den Beherbergungsunternehmen nicht „ausgehandelt“ werden kann, sondern auf der Grundlage der durchschnittlichen Übernachtungszahlen der Vorjahre festgesetzt wird ist. Da die Übernachtungszahlen im Tourismus teils erheblich schwanken, weiß man allerdings nie im Voraus, ob die Pauschale für das Beherbergungsunternehmen von Vorteil oder von Nachteil ist. Vor diesem Hintergrund bestehen für die Unternehmen nur wenige Anreize, die die Pauschale attraktiv machen.

1.4. Tourismusabgabe

Die Tourismusabgabe (in älteren Kommunalabgabengesetzen wird noch von Fremdverkehrsabgabe gesprochen) hat ihre Rechtsgrundlage ebenfalls in den Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Bundesländer.

Noch sind in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer nur Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- und Erholungsorte staatlich anerkannt sind, zur Erhebung einer Tourismusabgabe bzw. Fremdenverkehrsabgabe berechtigt. In Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden erweitert auf Gemeinden, in denen die Zahl der Fremdenübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt. Das sächsische, baden-württembergische, brandenburgische und nunmehr auch das schleswig-holsteinische KAG eröffnen die Möglichkeit der Erhebung einer Tourismusabgabe auch in sonstigen Tourismus- bzw. Fremdenverkehrsgemeinden (insbesondere auch in Städten).

In Schleswig-Holstein ist seit Juni 2014 die Erhebung einer Tourismusabgabe in allen Tourismusorten (also auch außerhalb von prädikatisierten Erholungs- und Kurorten) aufgrund einer Ausweitung des KAG-SH möglich. Die bisherige Fremdenverkehrsabgabe wurde begrifflich abgeschafft und durch den moderneren Begriff Tourismusabgabe ersetzt. Die Erhebung einer Bettensteuer wird nunmehr in denjenigen Fällen verboten, in denen eine Gemeinde eine Tourismus- oder Kurabgabe verlangt.

Die für die Tourismusabgabe relevanten Paragraphen der KAGe Sachsens, Baden-Württembergs, Brandenburg und Schleswig-Holsteins sind am Ende dieses Dokumentes zitiert.

Die Einführung der Tourismusabgabe steht im Ermessen der Gemeinde. Die konkrete Ausgestaltung der Tourismusabgabe erfolgt durch kommunale Satzung.

Die Tourismusabgabe ist der Rechtsnatur nach ein Beitrag. Beitragspflichtig sind alle selbständig tätigen Personen und Unternehmen, denen im Gemeindegebiet aus dem Tourismus unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Die Einnahmen aus der Tourismusabgabe



sind zweckgebunden zur Deckung eines tourismusbezogenen Finanzierungsaufwandes für die touristische Infrastruktur, Veranstaltungen und in einigen Bundesländern auch für die touristische Werbung zu verwenden.

Die Erhebung einer Tourismusabgabe ist vor allem in Städten und größeren Gemeinden derzeit noch mit Herausforderungen verbunden. So gilt es eine praktikable und übertragbare Lösung für die Zonierung sowie die Pauschalisierung der Hebesätze zu schaffen. Mit ihrer Zweckgebundenheit bietet sie aber für den Tourismus eine sinnvolle Alternative zur Bettensteuer.

Im Bundesland Sachsen wurde eine Handreichung zur Umsetzung der Tourismusabgabe in größeren Gemeinden und Städten ausgearbeitet.

2. Freiwillige Finanzierungsmodelle

2.1. Beispiel Nürnberg

Im Jahr 2010 hat der Nürnberger Stadtrat für die Dauer von drei Jahren je 250.000 Euro bereit gestellt, die einem Tourismuskonto zugeführt wurden, an dem sich die Nürnberger Tourismusbranche zu gleichen Teilen beteiligt. Mit diesem Betrag konnten zusätzliche, gemeinsam beschlossene Maßnahmen im Marketing durchgeführt werden.

2.2. Beispiel München

Im Rahmen der „Münchner Modells“ beteiligen sich Unternehmen der Tourismuswirtschaft an der Konzeption einer zielgruppenorientierten Tourismusstrategie für München. Grundlage ist ein Tourismuskonto, in den sowohl die Stadt als auch die Wirtschaft zu gleichen Teilen Geld einzahlen. Mittlerweile zählt der Verein über 100 Mitglieder. Bedeutende Partnerunternehmen sind die BMW Welt, die Messe München, der Flughafen München und die Allianzarena. Aber auch namhafte Betriebe aus Hotellerie und Gastronomie, dem Einzelhandel und wichtige touristische

Leistungsträger konnten für die TIM e.V. bereits gewonnen werden. Der Verein TIM e.V. plant zunächst ein Volumen von 500.000 Euro für 2013, das im Folgejahr auf 1 Million Euro verdoppelt werden soll. Die Stadt München zahlt in gleicher Höhe Gelder aus ihrem Tourismusbudget ein. Über die Mittelverwendung entscheidet eine 15-köpfige Kommission, in der neben Vertretern der Stadt auch Vertreter der Wirtschaft beteiligt sind.

2.3. Beispiel Rostock

In der Stadt Rostock wurde über die Gesellschaft für Tourismus und Marketing (RGTM) am 01.07.2010 eine Marketingumlage eingeführt. Beteiligen können sich alle touristischen Leistungsträger. Derzeit zählt die RGTM 340 regionale aber auch überregionale Partner. Die Marketingumlage ist in zwei Kategorien unterteilt. Die erste Kategorie umfasst Beherberger. Die Höhe der Marketingumlage richtet sich nach der Bettenzahl und beträgt zwischen 200 € und 8.000 € im Jahr. Die zweite Kategorie umfasst alle sonstigen Leistungsträger. Hier bemisst sich die Höhe anhand des Jahresumsatzes des jeweiligen Leistungsträgers und beträgt mindestens 200 €, maximal 1.000 €. Im Gegenzug erhalten die beteiligten Unternehmen Zugang zu allen Aktivitäten der RGTM (Bildeintrag im Gastgeberverzeichnis, Eintrag in der online Buchungsmaschine rostock.de, Auslagemöglichkeit von Broschüren in der Tourismuszentrale, Zimmervermittlung durch die Tourismuszentrale, u.s.w.). Die Einnahmen aus der Marketingumlage kommen der Vermarktung der Destination Rostock und Umgebung zugute.

3. Die Position des DTV

Der DTV erkennt die überaus schwierige finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte. Als freiwillige und eben nicht Pflichtaufgabe, sind die touristischen ebenso wie unter anderem auch die Kulturhaushalte der Kommunen in Zeiten knapper Kassen vielfältigen Kürzungen und Diskussionen über Funktion und Aufgaben sowie Finanzierungsgrundlagen unterworfen.



Der DTV votiert für eine rechtssichere und dauerhafte Finanzausstattung zur Erfüllung touristischer Aufgaben. Auch wenn freiwilligen Modellen grundsätzlich der Vorzug vor Zwangsabgaben zu geben ist, so muss das Ziel die Sicherstellung einer dauerhaften Finanzierung mit zweckgebundener Verwendung für den Tourismus sein. Aus diesem Grund war und ist die Bettensteuer aus der Sicht des DTV als Mittel der Tourismusfinanzierung nicht geeignet. Durch die Bettensteuer wird ausschließlich die Beherbergungsbranche belastet, obwohl auch viele andere Branchen vom Tourismus profitieren. Einnahmen aus dem Tagestourismus sowie tourismusbedingte Einnahmen anderer Branchen (2. Umsatzstufe) und hier insbesondere des Einzelhandels, werden nicht erfasst. Die Einführung einer Bettensteuer garantiert keine Verbesserung der Tourismusfinanzierung. Die Kulturförderabgabe/Bettensteuer ist eine Steuer, die im Gegensatz zur Kur- oder Tourismusabgabe nicht zweckgebunden zur Finanzierung des tourismusbezogenen Mehraufwandes einer Kommune verwendet werden muss. In den meisten Städten werden die Einnahmen schlichtweg dem allgemeinen Haushalt zugute kommen, anteilige Leistungen für die kulturelle oder touristische Arbeit sind verhandel- aber nicht einklagbar.

Der DTV plädiert daher dafür, das vorhandene Instrumentarium, in erster Linie die Tourismusabgabe, im Rahmen der Kommunalabgabengesetze der Länder auszuweiten und ihre Umsetzung per Satzung zu vereinfachen, um sie in allen Tourismusorten zum Einsatz kommen zu lassen.

Verschiedene Bundesländer wie Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein sind hier Vorreiter. In Potsdam gab es Bestrebungen die „neue“ Tourismusabgabe im Jahr 2013 einzuführen. Hiervon wurde leider wieder Abstand genommen. Potsdam hat im Mai 2014 die Bettensteuer eingeführt. Im Juni 2014 hat Schleswig-Holstein eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes beschlossen, um den Weg zur Erhebung einer landesweiten Tourismusabgabe zu ebnen.

4. Auszüge aus den KAG der Länder Sachsen, Baden-Württemberg und Brandenburg und Schleswig-Holstein:

§ 35 KAG Sachsen

Fremdenverkehrsabgabe

(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können zur Deckung des gemeindlichen Aufwands für die Fremdenverkehrsförderung von selbständig tätigen natürlichen und juristischen Personen, denen durch den Fremdenverkehr im Gemeindegebiet unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, eine Fremdenverkehrsabgabe erheben. Für nicht am Ort ansässige Personen oder Unternehmen besteht die Abgabepflicht, soweit eine Betriebsstätte im Sinne von § 12 der Abgabenordnung gegeben ist. Die Erträge aus der Fremdenverkehrsabgabe sind für die in Satz 1 genannten Aufgaben zweckgebunden.

(2) Die Fremdenverkehrsabgabe bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem einzelnen Abgabepflichtigen aus dem Fremdenverkehr erwachsen. Das Nähere ist durch Satzung (§ 2) zu bestimmen.

§ 44 KAG Baden-Württemberg

Fremdenverkehrsbeiträge

(1) Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können zur Förderung des Fremdenverkehrs und des Erholungs- und Kurbetriebs für jedes Haushaltsjahr von allen natürlichen Personen, die eine selbstständige Tätigkeit ausüben, und von allen juristischen Personen Fremdenverkehrsbeiträge erheben, soweit ihnen in der Gemeinde aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen.

(2) Der Fremdenverkehrsbeitrag bemisst sich nach den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen, die dem Beitragspflichtigen aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb erwachsen. § 43 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Durch Satzung kann bestimmt werden, dass auf die Beitragsschuld angemessene Vorauszahlungen zu leisten sind.

§ 11 KAG Brandenburg (seit November 2012):

Tourismusabgabe

(5) Gemeinden können für die Tourismuswerbung und für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Unterhaltung der zu Tourismuszwecken bereitgestellten Einrichtungen und Anlagen sowie für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen einen Tourismusbeitrag erheben. § 6 bleibt unberührt.

(6) Der Tourismusbeitrag wird von den Personen und den Unternehmen erhoben, denen durch den Tourismus besondere unmittelbare oder mittelbare wirtschaftliche Vorteile geboten werden. [...]

§ 10 KAG Schleswig-Holstein (neu, im Juni 2014 beschlossen):

Tourismusabgaben

(1) Gemeinden und Gemeindeteile können als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt werden.

(6) Gemeinden können laufende Tourismusabgaben für Zwecke der Tourismuswerbung und zur Deckung von Aufwendungen

1. nach Absatz 2 Satz 1 erheben, wenn sie ganz oder teilweise als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind,

2. für die Herstellung, Verwaltung und Unterhaltung der zu kulturellen und touristischen Zwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen erheben, wenn sie ganz oder teilweise als Tourismusort anerkannt sind.

DIE TOURISMUSABGABE

**Tourismus fair und
nachhaltig finanzieren**

WER WIR SIND

Der Deutsche Tourismusverband e.V. (DTV) – 1902 gegründet – ist der Dachverband kommunaler, regionaler und landesweiter Tourismusorganisationen. Er setzt sich für eine erfolgreiche touristische Entwicklung in Deutschland ein.

Neben Aufgaben als tourismuspolitische Interessenvertretung steht dabei die Fach- und Projektarbeit im Vordergrund. Der DTV ist beratend, zertifizierend und koordinierend in vielen Bereichen des Qualitätstourismus tätig. Zu unseren Mitgliedern gehören Landestourismusorganisationen, regionale Verbände, Städte, alle Kommunalen Spitzenverbände sowie fördernde Mitglieder – darunter ADAC und Deutsche Bahn AG.

VOLLE BETTEN, ABER MARODE INFRASTRUKTUR! TOURISMUS BRAUCHT EINE VERLÄSSLICHE FINANZIERUNG

Seit vielen Jahren in Folge vermeldet der Deutschlandtourismus Übernachtungsrekorde.

Tourismus ist für viele Städte und Gemeinden einer der wichtigsten Wirtschaftsbereiche. Vom Tourismus profitieren Gäste, Einwohner, Unternehmen – nicht nur aus der Tourismusbranche – und die Kommunen selbst. Tourismus bringt Aufschwung in strukturschwache ländliche Gebiete.

Die Mehrheit der touristischen Betriebe sind kleine und mittlere Unternehmen mit standortgebundenen Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Sie sind damit von besonderer arbeitsmarktpolitischer Bedeutung.

Erfolg im Tourismus ist kein Selbstläufer. Die Rahmenbedingungen müssen stimmen. Gefragt sind attraktive, qualitativ hochwertige und zeitgemäße touristische Angebote, die kontinuierlich verbessert werden. Nur so kann der Deutschlandtourismus wettbewerbsfähig bleiben. Aber Qualität kostet Geld.

Die deutschen Städte und Gemeinden stehen vor massiven Finanzproblemen. Tourismusfinanzierung ist eine freiwillige Aufgabe, für die häufig zu wenig Geld zur Verfügung steht. Wenn aber Radwege zu Hindernisparcours werden, Bäder schließen müssen oder Öffnungszeiten der Touristinformationen eingeschränkt werden, sinkt die Attraktivität eines Tourismusortes.

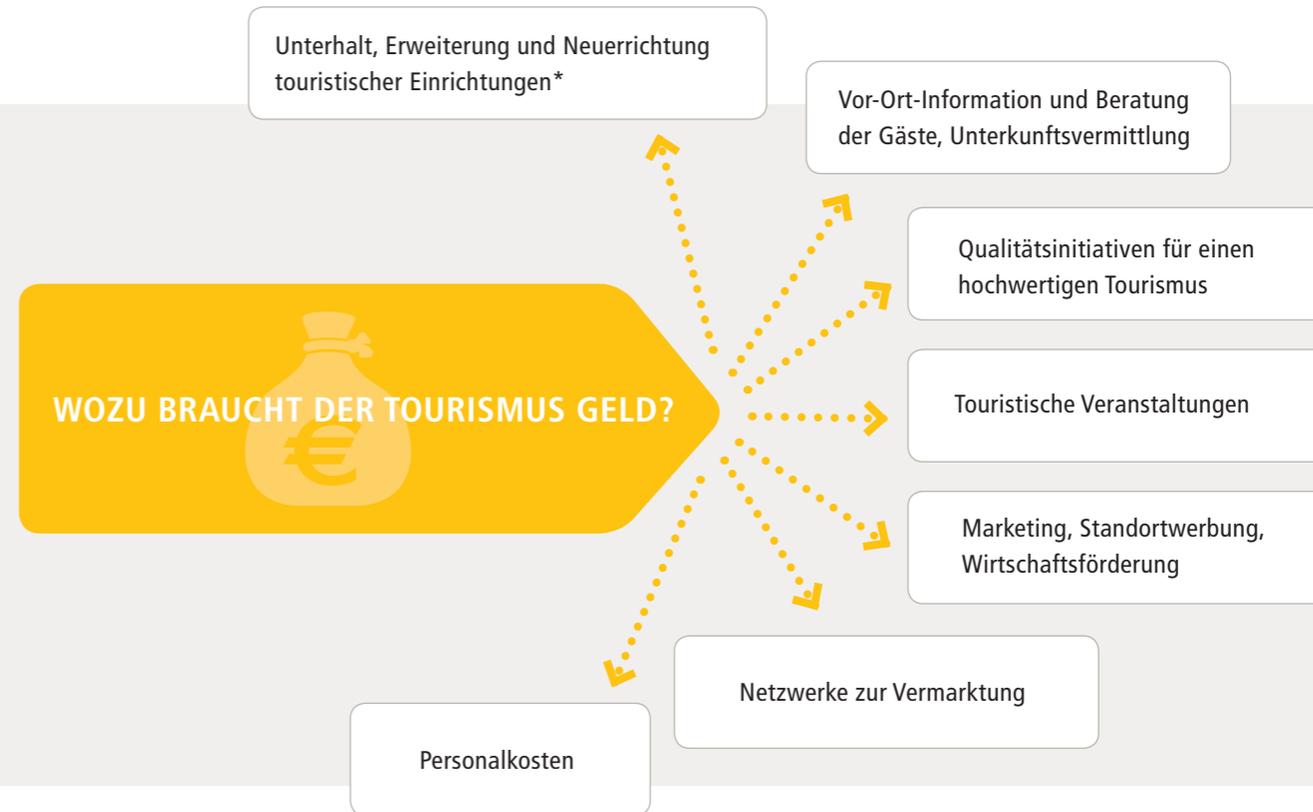


Unser Ziel:
Die Finanzierung des Tourismus sicherstellen!

Der Deutsche Tourismusverband als Dachverband kommunaler, regionaler und landesweiter Tourismusorganisationen setzt sich für eine nachhaltige, verlässliche und faire Finanzierung touristischer Aufgaben ein.

Eine moderne touristische Infrastruktur mit positiven Effekten für die gesamte Wirtschaft zu erhalten und auszubauen ist unser vorrangiges Anliegen. Nur so bleibt Deutschland ein innovatives, attraktives und erfolgreiches Reiseland.

Unsere Lösung: Die Tourismusabgabe.



* z.B. Rad- und Wanderwege, Naturbühnen, Schwimmbäder, Seebrücken, Grünanlagen, Touristinformationen, Langlaufloipen, Skipisten, Toiletten, Parkplätze

Die Bettensteuer

Die Bettensteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer, die für entgeltliche Übernachtungen erhoben wird. Beruflich bedingte Übernachtungen sind ausgenommen. Zahlungspflichtig ist der Unternehmer des Beherbergungsbetriebs.

Als Steuer ist die Bettensteuer nicht zweckgebunden, die Einnahmen fließen dem allgemeinen Haushalt zu.

- belastet ausschließlich die Beherbergungsbranche
- ignoriert Einnahmen aus dem Tagestourismus
- ignoriert tourismusbedingte Einnahmen anderer Branchen (z.B. Gastronomie, Einzelhandel, Dienstleistungen)
- hoher Bürokratieaufwand, bei Hoteliers wie Gemeinde
- Standortnachteil, weil die Bettensteuer häufig durch den privaten Gast gezahlt wird
- nicht zweckgebunden, deshalb keine Garantie auf Verbesserung der Tourismusfinanzierung
- fehlende Rechtssicherheit: In vielen Städten wurde die Bettensteuer von Gerichten „gekippt“

Die Tourismusabgabe

Die Tourismusabgabe bietet Kommunen die Möglichkeit, für die Finanzierung ihrer touristischen Infrastruktur und des touristischen Marketings einen Beitrag zu erheben. Zahlen muss jeder selbständig Tätige, der über eine gewisse Dauer einen mittel- oder unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen durch den Tourismus hat. Kommunen können eine Tourismusabgabe erheben, wenn das geltende Landeskommunalabgabengesetz sie dazu berechtigt.

Die Verwendung der erzielten Mittel ist zweckgebunden und durch die zugehörige Abgabensatzung festgelegt – sie fließen ausschließlich in den Tourismus.

- ⊕ keine neuen Gesetze nötig; es genügt das Kommunalabgabengesetz des Landes zu ändern
- ⊕ zweckgebunden: Einnahmen aus der Tourismusabgabe fließen in den Tourismus
- ⊕ fairer Ansatz: Alle, die mittel- oder unmittelbar vom Tourismus profitieren, können herangezogen werden (z.B. Gastronomie, Einzelhandel, Dienstleistungsgewerbe, Zulieferer, Handwerker)
- ⊕ breite Erhebungsbasis führt zu geringeren Lasten für den Einzelnen
- ⊖ Feststellung des tourismusbezogenen Aufwands der Gemeinde und Ermittlung der Bemessungsgrundlage sind aufwändig

DIE TOURISMUSABGABE FÜR EINE NACHHALTIGE UND FAIRE FINANZIERUNG!

Die Finanzierung touristischer Ausgaben in den Gemeinden muss verlässlich, transparent und gerecht erfolgen. Deshalb setzt sich der DTV für die Tourismusabgabe ein. Der solidarische Ansatz und die Zweckbindung fördern die Akzeptanz, bei Unternehmen wie bei Gästen.

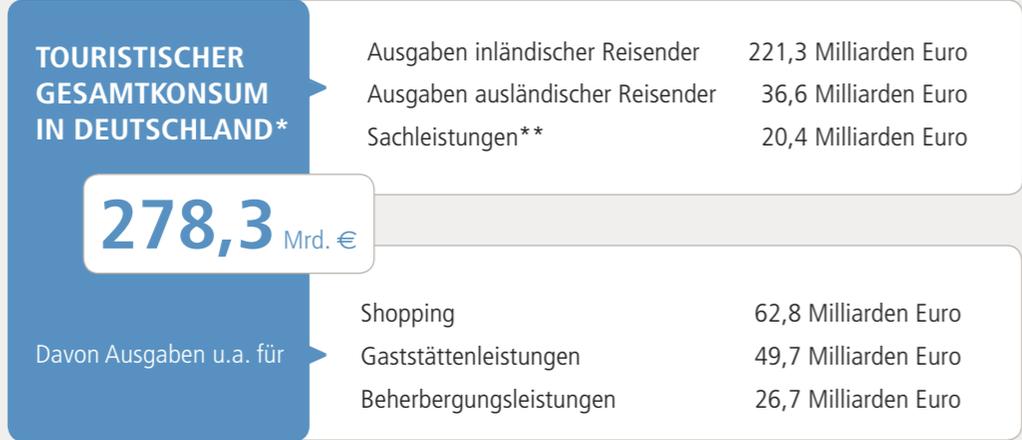
In vielen Bundesländern dürfen bisher nur Kur- und Erholungsorte auf diese Form der Tourismusfinanzierung zurückgreifen. Dies ist in den Kommunalabgabengesetzen der Länder geregelt. Wir fordern die Bundesländer auf, ihr Kommunalabgabengesetz zu ändern und die Tourismusabgabe für alle Kommunen zu ermöglichen. Allen Tourismusorten soll der

Weg offen stehen, durch die Tourismusabgabe ihren tourismusrelevanten Finanzierungsbedarf für die touristische Infrastruktur zu decken.

Der DTV appelliert außerdem an die Politik, das Thema Tourismusfinanzierung stärker in den Fokus zu nehmen. Es muss auf allen politischen Ebenen ein Bewusstsein geschaffen werden, wie wichtig der Tourismus für den Wirtschaftsraum Deutschland ist. Das gilt insbesondere für den ländlichen Raum. Erhalt und Ausbau der touristischen Infrastruktur sind unabdingbare Voraussetzungen, dass der Tourismus auch weiter Wirtschaftsmotor bleiben kann.

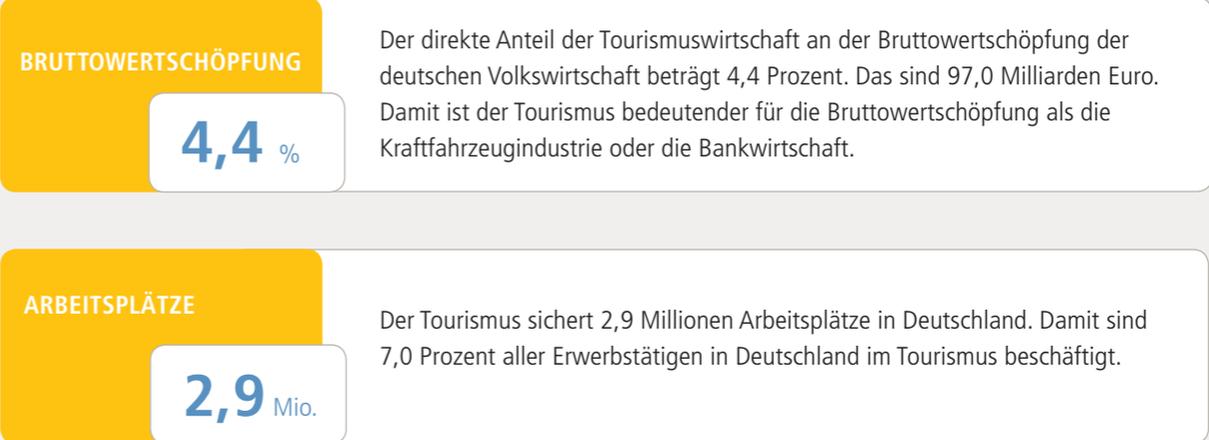


DEUTSCHLANDTOURISMUS: JOB-GARANT, WIRTSCHAFTSFAKTOR UND KONSUM-MOTOR



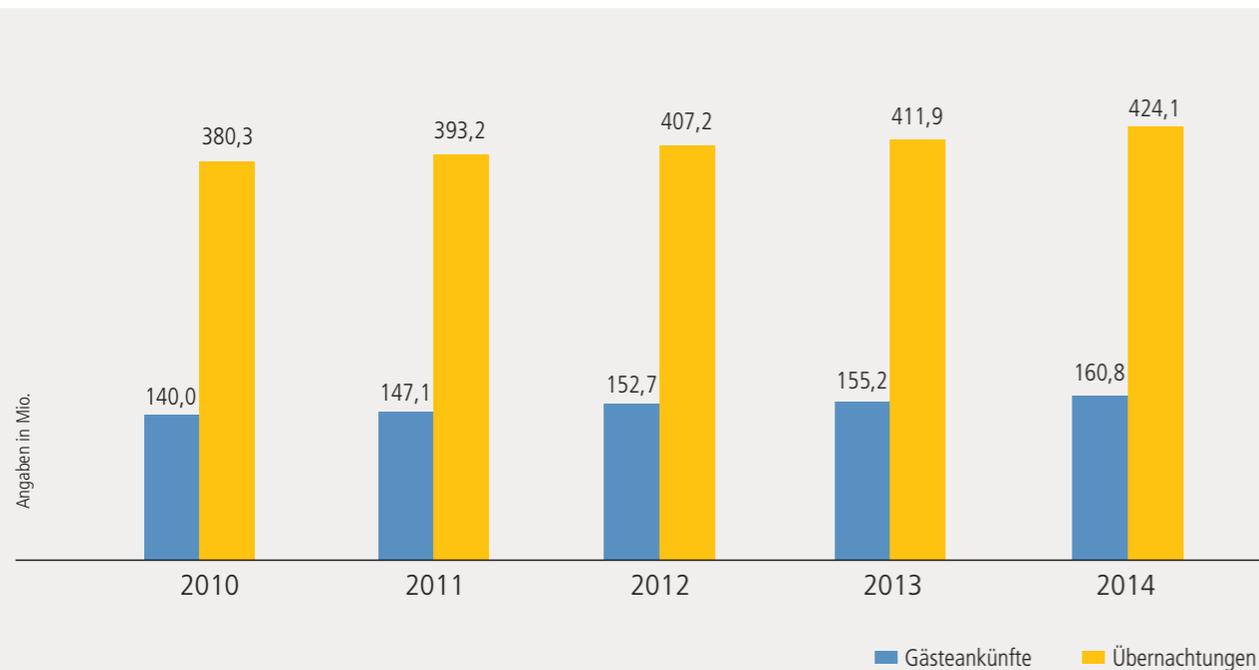
* Im Gesamtkonsum sind auch die Transportkosten in Deutschland enthalten.
 **Sachleistungen sind zum Beispiel öffentliche Zuschüsse für Kultureinrichtungen, die die Touristen während ihrer Reise in Anspruch nehmen.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft: Wirtschaftsfaktor Tourismus Deutschland, Berlin 2012. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2010.



REKORDZAHLEN IM DEUTSCHLANDTOURISMUS

Entwicklung der Gästeunterkünfte und Übernachtungen in Deutschland 2010 - 2014*



*Die Zahlen bis 2010 beziehen sich auf Beherbergungsbetriebe ab 9 Betten bzw. ab 3 Stellplätzen, ab 2011 auf Betriebe ab 10 Betten bzw. Stellplätzen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015

WIRTSCHAFTSFAKTOR TAGESREISEN

2,84 Mrd. Tagesreisen unternehmen die Deutschen im Inland pro Jahr.
Dies sind Ausflüge und Geschäftsreisen ohne Übernachtung.

27,70 € geben die Tagesreisenden durchschnittlich am deutschen Zielort
u.a. für Verpflegung, Einkäufe oder Unterhaltung aus.

79 Mrd. € betragen die jährlichen Umsätze der Tagesreisenden in den
inländischen Zielgebieten.

Quelle: dwif e.V.: Tagesreisen der Deutschen, München 2013

WER PROFITIERT VOM TOURISMUS?

Die Gäste profitieren!

- Investitionen in die touristische Infrastruktur:
z.B. Rad- und Wanderwege, Naturbühnen, Schwimmbäder, Seebrücken, Grünanlagen, Touristinformationen, Langlaufloipen, Skipisten, Toiletten, Parkplätze
- Veranstaltungen
- Beratung und Information

Die Betriebe profitieren!

- touristischer Umsatz (z.B. Gastronomie, Beherbergung, Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen, Verkehrsbetriebe, Taxigewerbe, Ausflugsschifffahrt, Fahrradvermieter, Busreiseveranstalter, Einzelhandel)
- Aufträge aus dem Tourismus (z.B. Handwerk, Gesundheitswirtschaft, Landwirtschaft/Weinanbau, Zulieferer, Kreditwirtschaft und Werbebranche)

Die Kommunen und ihre Bürger profitieren!

- höhere Steuereinnahmen
- nicht verlagerbare Arbeitsplätze
- höhere Auslastung der Infrastruktur
- touristisches Angebot kommt auch den Bürgern zugute
- verbesserte Infrastruktur (z.B. ÖPNV, Parkplätze, Parks, Museen)

Gastgeberland Deutschland profitiert!

- höhere Attraktivität und Bekanntheit von Städten und Regionen
- Stärkung des Wirtschaftsstandort Deutschland
- positives Image Deutschlands wird gestärkt

Herausgeber

Deutscher Tourismusverband e.V.
Schillstraße 9, 10785 Berlin
Tel. 030 / 856 215 - 0
Fax 030 / 856 215 - 119
kontakt@deutschertourismusverband.de
www.deutschertourismusverband.de

Gestaltung

www.pinger-eden.de

Druck

saxoprint GmbH, Enderstraße 92 c, 01277 Dresden

Bildnachweise

contrastwerkstatt - Fotolia.com (S. 4)
graphixmania - Fotolia.com (S. 6)
DeVlce - Fotolia.com (S. 9)
graphixmania - Fotolia.com (S. 14)
romulj - Fotolia.com (S. 1)
Syda Productions - Fotolia.com (S. 13)



Deutscher Tourismusverband e.V.
Schillstraße 9, 10785 Berlin
Tel. 030 / 856 215 - 0
Fax 030 / 856 215 - 119
kontakt@deutschertourismusverband.de
www.deutschertourismusverband.de

TMB Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH • Am Neuen Markt 1 • 14467 Potsdam

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus
Vorsitzende
Heike Brehmer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

TMB Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH

Dieter Hütte
Tel. +49 (331) 29873-13
Fax +49 (331) 29873-73
E-Mail GF@reiseland-brandenburg.de

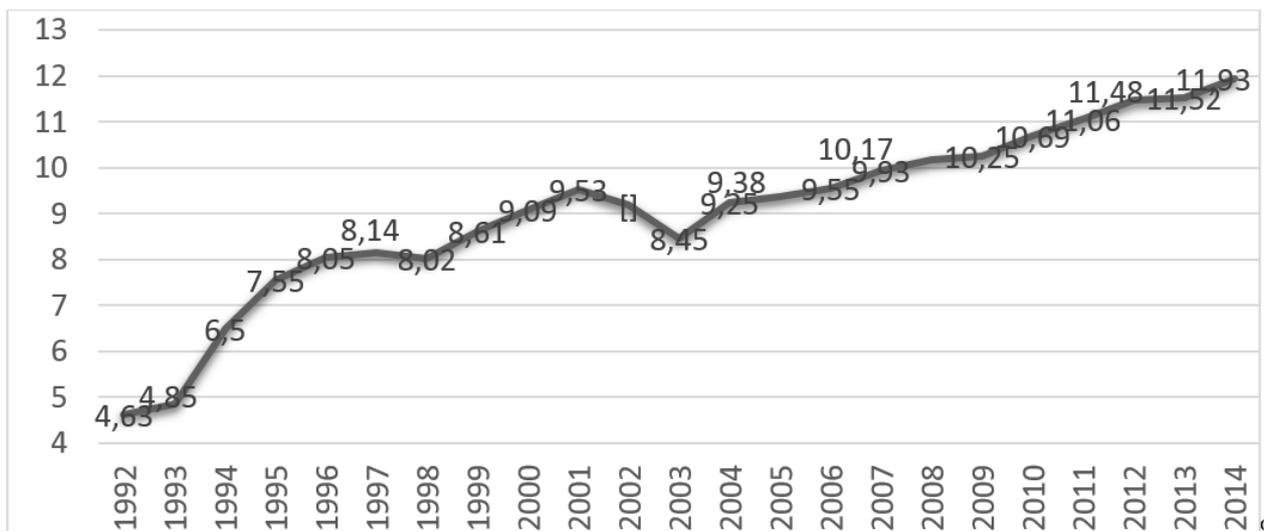
Potsdam, 14. April 2015

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages zum Thema „Sicherstellung der Finanzierung des Tourismus in Deutschland“ am 22. April 2015

Wirtschaftsfaktor Tourismus in Brandenburg¹

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Tourismus im relativ „jungen“ Reiseland Brandenburg durch ein kontinuierliches und stabiles Wachstum gekennzeichnet ist und sich die Destination im bundesweiten Vergleich eine starke Position erarbeitet hat. Grundsätzlich konnten durch einen profilierenden Ausbau der Infrastruktur und ein gestärktes Landesmarketing die Marktpotenziale entsprechend ausgebaut werden. Seit den 1990er Jahren haben sich die Gäste- und Übernachtungszahlen mehr als verdoppelt. Jährlich gibt es zudem rund 92,2 Millionen Tagesreisen in und nach Brandenburg.

Abb. 1: Entwicklung der Übernachtungen 1992-2014 im Reiseland Brandenburg (in Mio.)

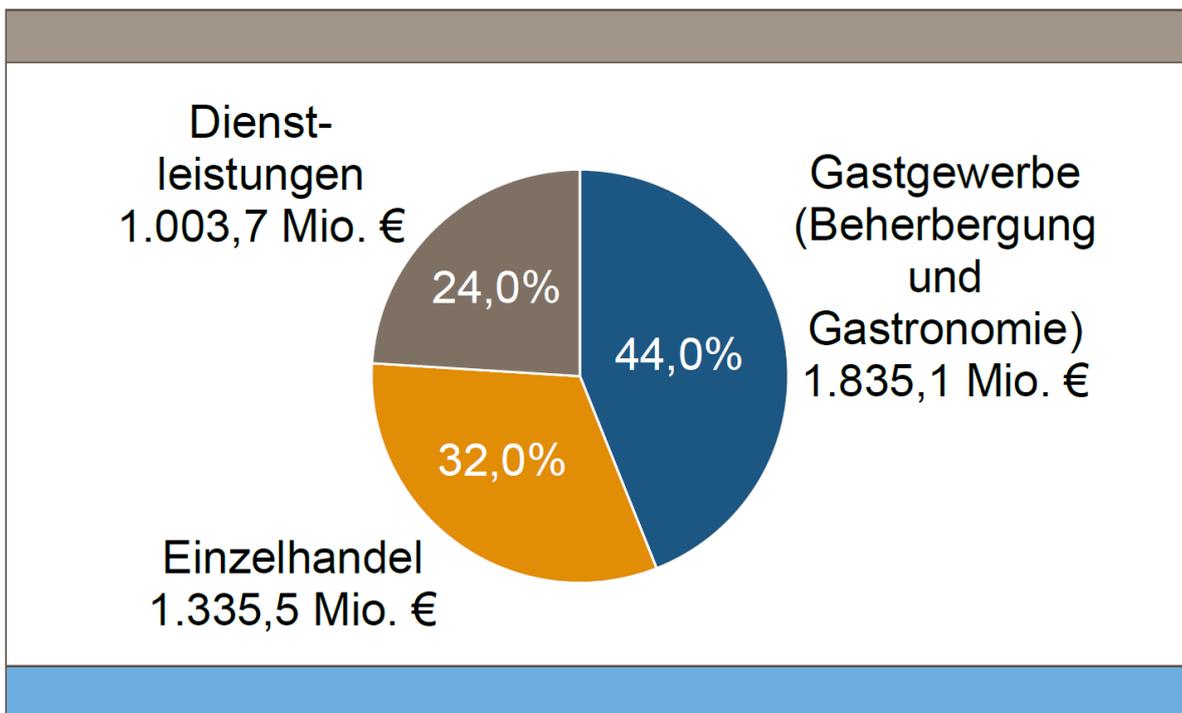


¹ siehe zu diesem gesamten Abschnitt auch „Studie des Clusters Tourismus im Land Brandenburg – Endbericht“, dwif 2013 bzw. in „Landestourismuskonzeption Brandenburg 2011-2015“ (z.B. unter „Wirtschaftsfaktor Tourismus“)

Der Tourismus stellt in Brandenburg vor allem in den ländlichen Regionen einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar, prägt zunehmend das positive Image des Landes und sichert den Lebensunterhalt zahlreicher Brandenburger. Er schafft Arbeitsplätze und kommt den brandenburgischen Unternehmen entlang der gesamten mittelbaren und unmittelbaren Wertschöpfungskette zugute. Von der Querschnittsbranche Tourismus profitieren somit nicht nur die touristischen Leistungsträger, sondern auch viele andere, an den Vorleistungen und Zulieferungen beteiligte Branchen².

Vor allem der Handel, wie Einkaufsmärkte, Handwerker, Transportunternehmen und viele weitere Branchen haben Umsätze durch die Ausgaben von Übernachtungsgästen, Tagesgästen und Verwandten- / Bekanntenbesuchern. Die drei profitierenden Wirtschaftszweige in Brandenburg sind das Gastgewerbe, Einzelhandel (z.B. Lebensmitteleinkäufe, Einkäufe sonstiger Waren) und Dienstleistungen (Ausgaben für Unterhaltung / Freizeit / Sport, lokale Transportmittel, Parkgebühren usw.).

Abb. 2: Gesamtumsatz aus dem Tourismus in Brandenburg nach Wirtschaftszweigen



Quelle: dwif 2013

Umsätze von rund 4,2 Mrd. Euro, Einkommen in Höhe von fast 2 Mrd. Euro und die Größenordnung von 103.000 Beschäftigungsäquivalenten verdeutlichen, dass die Brandenburgische Tourismuswirtschaft zu den umsatz- und beschäftigungsstarken Branchen in Brandenburg zählt³. In einem Flächenland wie Brandenburg mit einem hohen Anteil strukturschwacher Räume ist der Tourismus als regionaler und lokaler Wirtschafts- und Stabilisierungsfaktor somit unverzichtbar.

Handlungsbedarf

Die Brandenburgische Tourismuswirtschaft zählt heute zu den strukturpolitisch wichtigsten Bestandteilen der regionalen Wertschöpfung und -erhaltung in Brandenburg. Basis ist eine profilierende, zukunfts- und wettbewerbsfähige touristische Infrastruktur und ein professioneller Marktauftritt. Es gilt, die Inwertsetzung der mit hohem Aufwand etablierten (Infra)Struktur weiter voranzutreiben. Eine dauerhaft gesicherte Finanzierung unterstützt und verbessert dabei die Weiterentwicklung der Tourismuswirtschaft. Wie in jeden anderen Wirtschaftszweig muss also auch in den Tourismus weiter investiert werden. Zudem sollten alle Leistungsträger und Profiteure stärker in die Finanzierung und Ausgestaltung des Tourismus eingebunden werden.

² weitere Untersuchungen siehe „Handlungsempfehlungen des Deutschen Tourismusverbandes zur Finanzierung des kommunalen Tourismus“, DTV 2010 (z.B. unter „Wer profitiert vom Tourismus?“)

³ Quelle: „Studie des Clusters Tourismus im Land Brandenburg – Endbericht“, dwif 2013

Aufgaben und Organisationsstruktur der TMB als Landesmarketinggesellschaft

Die TMB Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH wurde 1998 gegründet. Hauptgesellschafter der TMB ist das Land Brandenburg (38 %). Weitere Gesellschafter sind der Landestourismusverband Brandenburg e.V. (26 %), die Beteiligungsgesellschaft der Sparkassen des Landes Brandenburg mbH & Co. KG (16 %), die Vereinigung der Brandenburgischen Verbände und Körperschaften zur Förderung der Brandenburgischen Tourismuswirtschaft GbR (10 %), die Vereinigung der Brandenburgischen Tourismuswirtschaft e.V. (5 %) und die Berlin Tourismus & Kongress GmbH (visitBerlin / 5 %). Aufsichtsratsvorsitzender der TMB ist derzeit der Minister für Wirtschaft und Energie des Landes, Herr Albrecht Gerber.

Der TMB als Landesmarketingorganisation kommt als übergeordnete Steuerungs- und Kommunikations-einheit eine herausragende Rolle⁴ zu. Ihre Aufgabe geht dabei über das klassische Tourismus-Marketing hinaus und beinhaltet die Koordinierung aller am Tourismus beteiligten Akteure – die Tourismusorganisationen und Verbände sowie eine Vielzahl von Leistungsträgern – beispielsweise im Hinblick auf den Markenbildungsprozess. Als Partner für die Branche unterstützt die TMB die Tourismusakteure federführend.

Handlungsbedarf

Die Sicherstellung derartiger Schlüsselaufgaben und eine langfristige Tourismusentwicklung brauchen eine starke finanzielle Unterstützung und geeignete Rahmenbedingungen. Vor allem die Finanzierung von Qualitäts-, Marken- und Strukturentwicklung als nicht-investive Handlungsfelder sind dauerhaft sicherzustellen. Hinzu kommt, dass die Aufgabe der TMB als koordinierende Instanz des Brandenburgischen Tourismus zunehmend an Bedeutung gewinnt – vor allem aufgrund der schwieriger werdenden Finanzierung von Tourismusaufgaben durch die Kommunen des Landes (siehe auch: Tourismusförderung regionaler und lokaler Tourismusorganisationen).

Finanzierung der TMB und Herausforderungen

Aus der übergeordneten Steuerungsfunktion der Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH heraus erfolgt eine jährliche Zuwendung des Landes Brandenburg für die Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse. Fördergegenstand ist die umfassende professionelle Entwicklung und Vermarktung der touristischen Angebote des Landes Brandenburg, deren Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie die infrastrukturorientierte Produktentwicklung.

Der Wirtschaftsplan sieht zudem die Erwirtschaftung von Einnahmen für das Landesmarketing vor. Darunter zählt der Ausbau der kommerziellen und kaufmännischen Orientierung der TMB und somit die Stärkung der eigenunternehmerischen Aktivitäten (z.B. aus Veranstaltungen, Veröffentlichungen, Projektmitteln, Geschäftsbesorgungen / Dienstleistungsentgelte oder Provisionserlösen) soweit möglich. Die TMB ist gehalten, die Reichweite des Landesmarketings durch die Organisation eines kooperativen Marketings und der Einbeziehung der Tourismuswirtschaft zu erhöhen, u.a. auch um finanzielle Ressourcen zu bündeln. Das Refinanzierungspotenzial aus der Wirtschaft auf Basis von Beteiligung an Marketingmaßnahmen (z.B. Kampagnen, Print- und Onlinemedien) ist jedoch nur begrenzt möglich.

Des Weiteren sind viele grundsätzliche Aufgaben wie Gästeinformation und -betreuung oder Handlungsfelder wie Marktforschung, Entwicklung und Vermarktung barrierefreier Angebote und Dienstleistungen, Qualitätssicherung, Erhöhung des Digitalisierungsgrades, usw. ohne steuernde und damit finanzielle Unterstützung schwer leistbar.

Die Rahmenbedingungen im Tourismus ändern sich und die Herausforderungen auf die Branche nehmen zu: schwierige Lage der öffentlichen Haushalte, Wettbewerbs- und Ressourcendruck, Auswirkungen der Mindestlohnregelung auf Preis- und Personalpolitik oder zunehmende Einflüsse durch das EU-Vergabe- und Beihilferecht. Aber auch den Veränderungen der touristischen Nachfrage und damit des Kundenverhaltens hat sich die Branche zu stellen. Mit den dynamischen Veränderungen im Tourismusmarkt und einhergehend mit den Qualitätsansprüchen der Gäste steigen u.a. die Anforderungen an eine umfassende professionelle Entwicklung und Vermarktung der touristischen Angebote sowie deren kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung. Ebenso wächst auch die Notwendigkeit, die touristische Infrastruktur anzupassen und eine infrastrukturorientierte Produktentwicklung voranzutreiben. Auf Landesebene gibt es vielseitige

⁴ Grundlage: TMB-Gesellschaftsvertrag § 2 - Gegenstand des Unternehmens

Aktivitäten, das Leistungsangebot attraktiv zu halten. Um als Destination erfolgreich zu sein, muss beispielsweise die Konsistenz der im Reiseland Brandenburg begonnenen Markenstrategie (Destinationsmarke) vor allem vor Ort lokal sichergestellt werden.

Handlungsbedarf

In Zukunft kommt es darauf an, Synergie- und Mittelbündelungseffekte anzustreben. Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit werden bereits ergriffen. Neben effizienterem Einsatz der bestehenden Mittel sollen zukünftig verstärkt neue Einnahmen generiert werden. Jedoch unterliegen derartige Maßnahmen engen beihilferechtlichen Rahmenbedingungen, deren Auswirkungen zu berücksichtigen und anzupassen sind. Der Tourismus braucht zudem zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen im Tourismus intensivste Anstrengungen (z.B. dauerhafte Investition und Weiterentwicklung) an der touristischen Basis, nämlich in den Tourismusorten.

Tourismusförderung regionaler und lokaler Tourismusorganisationen

Kommunen erstellen und unterhalten wesentliche Teile des touristischen Angebotes mit einem erheblichen Kostenaufwand. In Brandenburg haben jedoch bislang viele Kommunen Schwierigkeiten, die freiwillige Aufgabe der Tourismusförderung in kommunale Strukturen zu bringen. Sinkenden Etats der öffentlichen Hand zur Finanzierung vieler Aufgaben und eine geringe Eigenfinanzierungskraft der Kommunen zur Erfüllung touristischer Aufgaben sind typisch. Vor allem in strukturschwachen Kommunen bestehen jedoch Entwicklungschancen durch neue Formen des gemeinsamen Engagements öffentlicher und privater Akteure⁵. Für lokale Tourismusorganisationen stehen neben Finanzierungsinstrumenten wie Mitgliedsbeiträgen, öffentliche Zuschüssen, Fördermitteln, erwirtschaftete Eigenmittel insbesondere auch Einnahmen durch Kurabgabe/ -taxe und der Tourismusabgabe zur Verfügung.

Mit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes Brandenburg in 2012 (KAG § 11) können inzwischen auch Orte mit „erheblichen Aufwendungen für den Tourismus“ unabhängig von der Übernachtungszahl einen Tourismusbeitrag erheben und diesen zweckgebunden für touristische Maßnahmen einsetzen. Mit diesen Einnahmequellen können zumindest Aufwendungen hinsichtlich der touristischen Infrastruktur teilweise refinanziert werden. Es zeigt sich jedoch, dass die bislang zur Verfügung stehenden Instrumentarien zur Finanzierung touristischer Aufgaben noch nicht ausreichend genutzt werden. Gründe sind u.a. Unsicherheiten bei der Wahl des geeigneten Instrumentariums, Uneinigkeit in der Betrachtung von Aufwand und Nutzen oder Entmutigungen durch ins Stocken geratene Bemühungen von Vorreitern.

Vor dem Hintergrund dieser Gesetzesänderung gab es beispielsweise in der Landeshauptstadt Potsdam im Jahr 2013 erste konkrete Vorschläge, umfassende Konzepte und einen Satzungsentwurf für touristische Aufwendungen eine Tourismusabgabe zu erheben. Ziel war eine angemessene Tourismusabgabe, die sich gerecht und zumutbar auf die Schultern aller Profiteure verteilt und ferner das für den Tourismus so bedeutsame Segment des Tagestourismus mitefasst. Die Verwaltung hat die notwendigen Schritte für diesen Baustein zur Finanzierung touristischer Angebote eingeleitet und die Handlungsfelder ausführlich dargelegt. Die „Erhebung einer Tourismusabgabe“ ist jedoch kommunalpolitisch mehrheitlich abgelehnt worden.

Handlungsbedarf

Der Entwicklung sinkender Etats der öffentlichen Hand zur Finanzierung vieler Aufgaben im Tourismus auf Orts- und Regionsebene ist entgegen zu wirken. Sie zwingt zu neuen Konzepten der Kooperation und Finanzierung. Entscheidend werden bspw. Handlungsempfehlungen zur Sensibilisierung und Beratung der Kommunen hinsichtlich der Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten sein. Ebenso ist die qualitative Sicherung der touristischen Infrastruktur voranzutreiben.

Auch wenn freiwilligen Modellen grundsätzlich der Vorzug vor Zwangsabgaben zu geben ist, so muss das Ziel die Sicherstellung einer dauerhaften Finanzierung mit zweckgebundener Verwendung für den Tourismus sein. Bei der Einführung neuer Finanzierungsmodelle sind zudem eine gegenseitige Einbindung in bestehende Prozesse und eine transparente Informationspolitik wichtig sowie ein klares Bekenntnis der öffentlichen Hand zur freiwilligen Aufgabe Tourismus.

⁵ OSV-Tourismusbarometer Jahresbericht, 2011

Schlussfolgerungen / Empfehlungen

Die hier zusammengefassten Aspekte spiegeln das in den letzten Jahren in viele Richtungen diskutierte Meinungsbild zum Thema Tourismusfinanzierung wieder. Auch die Erfahrungen und Entwicklungen im Reiseland Brandenburg bestätigen zahlreiche dieser Handlungsansätze. Es sind weiterhin verstärkt mehrdimensionale Diskussionen zu diesem herausfordernden Thema der Tourismusbranche zu führen und Handlungshilfen für eine nachhaltige Finanzierung touristischer Aufgaben zu erarbeiten.

Tourismusförderung ist eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe im Sinne der Standort- und Strukturförderung und sollte nicht länger als Kostenfaktor sondern als Nutzenstifter angesehen werden. Ein klares Bekenntnis der öffentlichen Hand zur freiwilligen Aufgabe Tourismus und eine langfristige und politische Anerkennung des Tourismus als herausragender Wirtschaftsfaktor sind wichtige Basis zur Verbesserung der Weiterentwicklung der Tourismuswirtschaft.

Es bedarf eines entsprechenden Engagements der Weiterfinanzierung der freiwilligen Aufgabe Tourismus auf allen Ebenen (Ort, Land, Bund). Eine rechtssichere und dauerhafte Finanzausstattung zur Bewältigung der immer anspruchsvolleren Aufgaben im Tourismus wird somit befürwortet. Diskussionen zu bundesweiten Vorgaben gemäß eines „Tourismusgesetzes“, wie z.B. in Österreich, sind ggf. herbeizuführen.

Die Finanzierungsbasis für touristische Aufgaben muss auf kommunaler Ebene verbessert werden. Diesbezüglich ist eine konstruktive Mitwirkung der Tourismusbranche zur Identifikation geeigneter Finanzierungsmodelle notwendig. Auch der Schritt hin zur Fokussierung und ggf. einer gezielten Finanzausstattung besonders zukunftsfähiger Regionen bzw. Tourismusangebote ist zu überdenken. Ein Umdenken in der Tourismusbranche hin zu einer aktiven Mitgestaltung und der verstärkten Übernahme von Eigenverantwortung inklusive einer stärkeren Einbindung der vom Tourismus profitierenden Akteure in die Finanzierung und Ausgestaltung des Tourismus ist unbedingt notwendig.

In einer freiwilligen Einbindung der Wirtschaft liegen große Chancen für den Tourismus – jedoch ist dies nicht als Ersatz für öffentliche Tourismusfinanzierung zu verstehen. Freiwillige Finanzierungsmodelle haben ihre Grenzen und können nur eine Baustein im Gesamtfinanzierungssystem touristischer Aufgaben sein. Ein Finanzierungsmix aus Zuschüssen, Steuern und Abgaben, zweckgebundenen Beiträgen sowie freiwilliger Finanzierung und Einnahmen ist daher notwendig.

Bewährte Instrumente wie Tourismusabgabe oder Kur- bzw. Gästetaxe sind auszuschöpfen, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Damit einher geht die Überzeugungsarbeit und Beratung der Kommunen dahingehend, dass diese ihren Handlungsrahmen zur Finanzierung besser ausschöpfen und dass die kommunalen Einnahmen aus dem Tourismus zweckgebunden verwendet werden. Das Instrument „Bettensteuer“ hingegen ist abzulehnen, da damit nur ein Profiteur zur Refinanzierung herangezogen wird und dieses den Tagestourismus nicht mit einschließt.

Die Erschließung vorhandener Wachstumspotenziale setzt förderliche Rahmenbedingungen voraus. Vor dem Hintergrund zunehmender Qualitätsansprüche der Gäste und den Anpassungserfordernissen ist es dabei nicht nur wichtig, dass die komplexe Angebotsstruktur erhalten, sondern insbesondere verbessert und ggf. auch weiter ausgebaut wird. Denn eine gute touristische Infrastruktur und ein professionelles Marketing sind wichtige Voraussetzungen, um im Wettbewerb zu bestehen und private Investitionen anzuregen. Dies bedeutet eine dauerhafte, nachhaltige und substanzielle Unterstützung und Investitionen in den Tourismus. Demzufolge sollte nicht noch häufiger der sogenannte Rotstift bei der freiwilligen Aufgabe Tourismus angesetzt werden.

Bereits heute ist absehbar, dass z.B. Vorschriften des EU-Vergabe und -Beihilferechts oder das Thema Mindestlohn Herausforderungen für die Tourismusbranche darstellen werden. Die Branche ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Auf gravierende Veränderungen müssen sich die Akteure rechtzeitig einstellen und mit regelmäßigen Anpassungen reagieren. Auch hinsichtlich Reformen der Finanzierungsstrukturen. Dies setzt einen proaktiven Austausch der Akteure und zu Partnern mit Schnittstellen voraus und auch eine Fortschreibung von so wichtigen Leitfäden wie z.B. „Finanzierung und Organisation des Tourismus auf Ortsebene“⁶.

⁶ dwif-Consulting GmbH im Auftrag des Ostdeutschen Sparkassenverbandes, 2013

Ebenfalls ist eine fortwährende Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen und engen, komplexen Wechselwirkungen auf den Tourismus durch geänderte Rahmenbedingungen und Instrumente notwendig. Verschlechterungen der Rahmenbedingungen wie bspw. im Wassertourismus (eingeschränkte Schleusenzeiten, WSV-Reform) können sich nachteilig auf die Nachfrage, die Wertschöpfung und damit auf Refinanzierungs- sowie Investitionspotentiale auswirken. Es bedarf eines Zusammenspiels von Wirtschaftspolitik, Standortförderung, touristischem Marketing und Infrastrukturplanungen sowie ressortübergreifender Abstimmungen und Maßnahmen.

Mit freundlichen Grüßen

TMB Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH

Dieter Hütte
Geschäftsführer

Bürgermeister

Norbert Reier

Mark2

19395 Plau am See

n.reier@amtplau.de

Plau am See, 09.04.2015

Finanzierungsmodelle Tourismus in Deutschland

unter Bezugnahme der Situation in Mecklenburg-Vorpommern

(Vortrag Norbert Reier, Bürgermeister der Stadt Plau am See, stellvertretender Vorsitzender des Regionalverbandes Mecklenburg-Schwerin, Mitglied des Vorstandes des Landestourismusverbandes, Mitglied des Beirates zur Zertifizierung der Kur- und Erholungsorte M/V)

Ich bedanke mich für die Einladung des Tourismusausschusses des Bundestages und interessiere mich auch persönlich, wie andere Bundesländer an das Thema Tourismusfinanzierung herangehen.

Zum Vortrag

Bei der Betrachtung der Finanzierungsmodelle, konkret in Mecklenburg-Vorpommern müssen wir von 3 Ebenen der Tourismusfinanzierung ausgehen. Als Dachverband fungiert der Landestourismusverband, der über seine Marketingplanung einen Rahmen auch für die Regionalverbände und Kommunalen Tourismuseinrichtungen bietet.

Landestourismusverband

Finanzierung

- Mitgliedsbeiträge
- Wirtschaftsförderung
- Selbsterwirtschaftete Mittel aus Produkten

-Einnahmen über Beteiligungen Dritter(Regionalverbände)
Kooperationsmarketing (200T€)

Entwicklung des Marketingbudget des Landestourismusverbandes

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2,8	2,4	2,4	2,2	2,2	2,0	2,0

Reduzierung um 28,6% (2014-2020)

Regionalverbände (Erläuterungen am Beispiel des
Regionalverbandes Mecklenburg-Schwerin)

-Mitgliedsbeiträge	154.200€	Einnahmen
-Einnahmen aus Dienstleistungen	87.750€	
-Sonstige Einnahmen	16.960€	
-Personalaufwendungen	160.000€	Ausgaben
-Marketingkosten	69.575€	
-Sonst. Kosten	69.298€	
- Entnahme Rücklage	39.963€	

Kommunal(Stadt Plau am See) Luftkurort nach dem Kurortegesetz ist die Stadt Plau am See seit 1998 zertifiziert – Grundlage nach KAG für Fremdenverkehrsabgabe und Kurabgabe (aktuell 300T€-350T€)Erhebungszeitraum: ab 2015 April-Oktober, ca. 457.000 Übernachtungen/a (priv.+ gew. Übern.)

Das Marketing und die Touristinformation haben wir aus der Stadtverwaltung ausgelagert seit 2001 in die Tourist Info GmbH – Gesellschafter: 51% Gesellschafteranteile Verkehrsverein Plau am See, 49% Gesellschafteranteile -Stadt Plau am See und Amt Plau am See zu gleichen Teilen (damit kleines privatwirtschaftliches Unternehmen)

Gesellschaftervertrag sieht vor 180T€ echte Zuschüsse durch die Stadt Plau am See und 10T€ Gemeinden des Amtes Plau am See, nach

EW aufgeschlüsselt. Die Tourist Info GmbH bewirtschaftet einen Eldehafen(ca. 35LP)und die Bibliothek.

Jahreseinnahmen: 360T€ incl. echte Zuschüsse, davon 170T€ Einnahmen aus eigener Geschäftstätigkeit(z.B. Messebeteiligungen, Hafenbewirtschaftung, Warenverkauf, Vermittlungen, Präsentationen, u.a.) Geschäftsführer+5MA+Saisonkräfte)

Kostenaufteilung:

41%Personalkosten,9,5%Raumkosten,19,5%Werbungskosten,30% sonst.Kosten (Reisekosten, Leasingkosten, Fremdleistungen, u.s.w.)

BGA-Kureinrichtung als Bestandteil des städtischen Haushaltes mit Kosten von ca. 240T€ - das bedeutet, dass die Einnahmen der Fremdenverkehrsabgabe und Kurabgabe die Ausgaben zu 82% abdecken. Ca.18% werden durch andere Einnahmequellen der Stadt finanziert.

Probleme:1.) Viele Kommunen sind nicht in der Lage die Abschreibungen zu erwirtschaften, deshalb kommt es zum Defizit im Ergebnishaushalt und damit zum rasanten Abbau des Eigenkapitals und damit verbunden einer Verschlechterung des Zustandes der Kureinrichtungen und der öffentlichen Infrastruktur.

Wünschenswert wären nicht nur Fördermöglichkeiten zum Neubau von touristischer Infrastruktur, sondern auch zu Erhaltungsmaßnahmen.

Die Handlungsfähigkeiten bei Neubau sind oft durch gesetzliche Vorschriften so begrenzt, das Maßnahmen nicht zur Verbesserung der Situation herangezogen werden können, wenn ich z.B. die Verbesserung der Radwegesituation nennen darf. Wir haben um den Plauer See viele Abschnitte im Bereich von Alleen, Quellgebieten oder Waldwege, wo ein Ausbau nicht in Asphalt und auch nicht auf 2,50m Breite, wie vorgeschrieben erfolgen kann. Damit kann ich keine Förderung in Anspruch nehmen, um den Radweg qualitativ im Bereich der Problemlagen auszubauen. Einer guten qualitativen

Unterhaltung aber steht nichts im Wege und man müsste nicht 12 Jahre mit allen Ministerien verhandeln, um zufriedene Gäste als Fahrradfahrer zu erleben. Die Leistungen könnte man auch im Rahmen einer Unterhaltungsmaßnahme dann ausschreiben und in einen Jahr umsetzen.

2.) Kommunen haben in M/V nur die Möglichkeit nach dem KAG (Kommunales Abgabengesetz) zweckgebundene Einnahmen für den Tourismus zu erheben, wenn sie als Kur- oder Erholungsort zertifiziert sind. Zur Zeit gibt es 60 Städte und Gemeinden in M/V, die sich zertifizieren lassen haben.

Wieweit es im Land in der nächsten Wahlperiode zur Überarbeitung des KAG kommt, und damit eine neue Grundlage zur Finanzierung der touristischen Infrastruktur für weitere Kommunen geschaffen wird, ist noch nicht klar. Ob im Kurortegesetz noch eine neue Kategorie eingearbeitet wird, wo Kriterien wie z.B. Tagesgäste und geminderte Übernachtungszahlen eine Grundlage bilden, ist in Diskussion. Hintergrund ist die weitere Finanzierung zur Sicherung der Touristischen Infrastruktur, die an Stadt- oder Gemeindegrenzen kein Halt macht. In der derzeitigen Legislaturperiode des Landtages soll es diesbezüglich keine Anstrengungen mehr geben, das KAG neu auszurichten.

3.) Entsprechend der Vorstellung der Finanzierungsgrundlage des Landestourismusverbandes als Dachverband ergeben sich zunehmend Probleme bei der Finanzierung des Marketings. Mit der Reduzierung der Förderung in den neuen Bundesländern werden auch die Mittel z.B. in Mecklenburg/Vorpommern für das Marketing gekürzt. Die Wirtschaftskraft der Städte und Gemeinden ist aber nicht analog gestiegen, dass sie in dem Rahmen die Ausgaben zusätzlich leisten können. Und bei einer Bevölkerungsdichte von 45 EW/Km² (Landkreis Ludwigslust-Parchim) gibt es viele kleinteilige Angebote für den Tourismus, die auch weiterhin auf Unterstützung

angewiesen sind und unter den Begriff „LandArt“ gemeinsam vermarktet werden. Im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung unserer ländlichen Räume ist die wirtschaftliche Entwicklung oft nur landwirtschaftlich/energetisch geprägt und die touristischen Angebote haben es wesentlich schwerer, wahrgenommen zu werden, wie die Angebote in den touristischen Schwerpunkträumen. Deshalb bedarf es auch einer weiteren Unterstützung dieser Regionen bei der Vermarktung.

4.) Ein hoher Kostenfaktor sind die Finanzierungen der Standgebühren auf Messen, die gemeinsam aufgebracht werden. (Land, Regionalverb., Gemeinden) Die Regionalverbände und Kommunen werden die notwendigen Mittel nicht ausgleichen können, die bisher vom Land bereitgestellt wurden und zurückgefahren werden.

Es wird damit noch mehr Einschnitte bei der Finanzierung ausländischer Messen geben.

5.) Zur Verbesserung der Situation sind zunehmend auch Möglichkeiten der Kooperation der regionalen Tourismusverbände zu nutzen und auch die Strukturen der Wirtschaftsförderung. Positiv wirken sich gemeinsame Vermarktungsinstrumente, wie z.B. Gastgeberverzeichnisse aus, die z.B. an der Müritz von 5 Städte und Gemeinden genutzt werden oder die Stadt Schwerin mit den Regionalverband Mecklenburg/Schwerin.

Zusammenfassend muss man bei der Beurteilung der Finanzierung des Tourismus auch von der sehr differenzierten Entwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern ausgehen. Während Kur- und Erholungsorte im Ostseebereich durchaus in der Lage sind über Kurabgabe und Fremdenverkehrsabgabe eine Grundlage zu finden, die Ausgaben für den Tourismus zu refinanzieren, sieht es im Binnenland doch schon kritischer aus. Dabei sticht vielleicht

nochmals die Müritz hervor und dann wird es rundherum problematischer im Zusammenhang mit der Tourismusintensität und der möglichen Einnahmepotentialen.

Die Diskussion über eine neue Qualität der Tourismusabgabe ist in Mecklenburg- Vorpommern eröffnet. Wie das Ergebnis aussehen soll, ist noch offen. Aus der eigenen Erfahrung in der Stadt Plau am See würde ich folgenden Standpunkt vertreten: Die Diskussion im Abgaberecht sollte sich auf eine Position beziehen, dass eine Tourismusabgabe nur Zweckgebunden den Mehrwert abschöpft, den eine Gemeinde durch entsprechende zusätzliche Aufwendungen für den Tourismus nachweist und das Unternehmen durch Belebung des Tourismus auch davon partizipiert. (Steigerung der Kaufkraft) Das wird auch von unseren Tourismusunternehmen akzeptiert.

Sollten Sie noch Fragen zum Vortrag haben, würde ich inhaltlich ergänzen.

Finanzierungsmodelle für den Tourismus in Deutschland

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Tourismus
im Deutschen Bundestag am 22.04.2015

Die Destinationsmanagementorganisation (DMO) Tourismusverband Sächsische Schweiz e.V. kann in den letzten Jahren auf eine relativ stabile Finanzierung ihres Gesamtbudgets zurückblicken. Der Finanzierungsmix stellt sich über die Jahre grob wie folgt dar:

- Private Mittel der Tourismuswirtschaft (ca. 40-50%)
- Öffentliche Mittel der Kommunen (ca. 25-30%)
- Öffentliche Mittel von Freistaat Sachsen und Europäischer Union (ca. 25-30%)

Mit diesem Mix ist es gelungen, ein Gesamtbudget von ca. 1,5 Mio. EUR für das Destinationsmarketing aufzubauen. Dieses Budget wird laut Tourismusstrategie 2020 des Freistaates Sachsen auch als notwendiges Grundbudget angesehen, das eine wettbewerbsfähige Destination benötigt. Mit sieben weiteren Kriterien werden in Sachsen seit 2013 alle Destinationen hinsichtlich ihrer Tourismusstärke und Finanzierungsstärke bewertet. Nur ausreichend starke Destinationen erhalten die maximale Förderquote. Somit werden in Sachsen Destinationen mit wettbewerbsfähigen Strukturen belohnt.

Dennoch muss festgestellt werden, dass DMO von Regionen nach wie vor instabile Gebilde sind. Diese funktionieren nur, wenn sowohl bei der Privatwirtschaft als auch bei den kommunalen Strukturen ein Wille zur Beteiligung an der DMO besteht. Die Finanzierung von DMOs kann nahezu jederzeit durch ein kurzfristiges Ausscheiden von Privatunternehmen oder Kommunen gefährdet werden. Auch wenn zum Beispiel im Freistaat Sachsen die Höchst-Fördersätze für touristische Investitionen an die Mitgliedschaft in einer DMO gebunden ist, sind die Sanktionierungsmöglichkeiten insgesamt sehr beschränkt.

Auf kommunaler Seite werden in der Sächsischen Schweiz die Finanzierungsinstrumente Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe bereits gut ausgenutzt. Auch wenn die Region in Sachsen damit Spitzenwerte einnimmt, bleibt immer noch ein erhebliches Potenzial. In einigen Orten wird nach wie vor der Aufwand zur Einführung dieser Finanzierungsinstrumente gescheut. Neben der Unterstützung bei der Einführung muss nach aktuellen Urteilen zur Kurtaxe dringend Rechtssicherheit für die Kommunen hergestellt werden. Zweckgebundene Abgaben, deren Erlöse in den Tourismus zurück fließen, sind allgemeinen Steuern vorzuziehen.

In der Praxis ist die Arbeit einer DMO in folgendem ständigen Kreislauf zu sehen:

1. Vision (Erarbeitung einer Vision mit anknüpfbaren Zielen für alle Akteure)
2. Vereinte Kräfte (Aufbau und Sicherung der Öffentlich-Privaten Partnerschaft)
3. Vertrauen (Sicherstellung der Mitbestimmung der Finanzierungspartner)
4. Verantwortung (Effiziente Mittelverwendung durch professionelles Management)

Mit einer so aufgebauten relativ stabilen Grundfinanzierung und effizienten Beteiligungs- und Managementstrukturen muss eine DMO arbeitsfähig gestaltet werden. Dennoch bleibt immer das klassische „Trittbrettfahrer-Problem“ bestehen, das sich nur durch gesetzliche Vorgaben zur Finanzierung (etwa in einem Tourismusgesetz) lösen lässt.

Mehr und mehr kommt es darauf an, professionelle Strukturen vorzuhalten, die betriebswirtschaftlich denken und arbeiten. Insbesondere zum Einwerben und beim Management von weiteren Fördermitteln müssen vor allem personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Auf die DMO wird aber in Zukunft eine wesentlich größere Aufgabe bei der Gestaltung der Tourismusstrukturen in der Region zukommen. Kleingliedrige und kaum noch finanzierbare Strukturen auf kommunaler Ebene müssen künftig in größeren Einheiten zusammenarbeiten und geführt werden. Insbesondere für diese Strukturprozesse sollten von Landes- und auch Bundesebene Fördermöglichkeiten geschaffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusstrukturen in Deutschland auf allen Ebenen zu sichern.

Bei jeglicher Förderentscheidung sollte jedoch sowohl die Tourismus- und die Managementstärke der Tourismusorganisation beachtet als auch eine nachhaltige Entwicklungsstrategie als Grundvoraussetzung gefordert werden.