

An die
Mitglieder der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“

Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ / Anhörung zum Thema „Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“

hier: Schriftliche Stellungnahme

Anliegend erhalten Sie die schriftliche Stellungnahme von Herrn Stefan Zindler zum Thema „Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“.

Parlamentarischer Dienst

Anlage

Leitfragen der Fraktionen SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

1. Viele Tourismusorganisationen übernehmen Aufgaben der allgemeinen Wirtschaftsförderung, wie Tourismus- und Stadtmarketing. Da diese Aufgaben nicht kostendeckend erbracht werden können, sind Tourismusorganisationen auf Beratungs- und Investitionskostenzuschüsse angewiesen. Ergeben sich hierdurch beihilferechtliche oder vergaberechtliche Problemstellungen?

Im Bereich des Tourismus- und Stadtmarketings gibt es öfter Schwierigkeiten beihilferechtliche Vorgaben mit fachlicher Ausrichtung in Einklang zu bringen. Marketingmaßnahmen zielen oft auf Produkt- und Angebotswerbung ab. Werden im „öffentlich finanzierten“ Marketing Angebote und Produkte einzelner privater Anbieter beworben, kann hieraus schnell eine beihilferechtliche Fragestellung entstehen. Andererseits kann Marketing nicht ohne konkrete Angebote und Produkte erfolgreich sein, denn sonst könnte nur allgemeine Imagewerbung stattfinden, ohne einzelne, im Sinne einer Strategie vorbildliche Produkte und Angebote (einzelner Betriebe und Anbieter) ins Schaufenster zu stellen. Auch im Zuge der Entwicklung der Tourismusstrategie 2025 sind wir bereits häufiger an diese Fragestellung gestoßen: Wenn wir künftig unsere Familienbetriebe stärken und im Marketing bewerben wollen, so müssen beihilferechtliche Fragestellungen für Tourismusorganisationen rechtssicher geklärt werden. Am besten kann dies wohl durch die Definition strategiekonformer Kriterien gelingen, die Betriebe und Anbieter von Angeboten erfüllen müssen, um im Marketing berücksichtigt zu werden.

Die vergaberechtliche Problemstellung tritt auf, wenn die Übertragung von Aufgaben und Mitteln von staatlichen Stellen auf einen Dritten erfolgt. Ab bestimmten Auftragswerten sind öffentliche Aufträge national oder ggf. europaweit auszuschreiben und müssen in einem formalen Verfahren vergeben werden. Bestehen zwischen der übernehmenden Organisation und der übertragenden Gemeinde keine derartig engen Verknüpfungen, dass ein sog. „Inhouse-Geschäft“ entsteht, unterliegen Zuwendungen der öffentlichen Hand dem Vergaberechtsregime. Ein wesentliches Kriterium für die Annahme eines „Inhouse-Geschäfts“ ist die Kontrolle über die übernehmende Organisation als seinen Vertragspartner „wie über eine eigene Dienststelle“. Eine „Inhouse-Vergabe“ ist zudem nur möglich, wenn zusätzlich das sog. „Wesentlichkeits-Kriterium“ erfüllt ist. Dies bedeutet, dass die übernehmende Organisation „im Wesentlichen“ (mindestens zu 80 %) für den ihn kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber tätig wird. Etwaige Tätigkeiten für Dritte dürfen also nicht mehr als 20 % der Umsätze generieren. Weitere Informationen dazu sind auch in der aktuellen „Handlungshilfe zur nachhaltigen Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben“ des Tourismus- und Heilbäderverbandes e.V. (THV) nachzulesen, die im Entwurf vorliegt.

2. Wie sollte die regionale und kommunale Förderung des Tourismus gestaltet sein? Welche Rolle sollte dabei die interkommunale Zusammenarbeit spielen?

Die regionale und kommunale Förderung des Tourismus sollte ebenfalls auf die Ziele der Tourismusstrategie ausgerichtet sein, bzw. Ableitungen daraus auf kommunale und regionale Ebene enthalten.

Interkommunale Zusammenarbeit sollte immer bevorzugt freiwillig erfolgen. Um interkommunale Zusammenarbeit zu optimieren und auszubauen, wäre es vielleicht sinnvoll ein entsprechendes Anreizsystem für interkommunale Zusammenarbeit zu initiieren.

3. Welche eigenen Einnahmemöglichkeiten stehen den Kommunen zur Finanzierung touristischer Aufgaben zur Verfügung und wie intensiv werden diese aus Ihrer Sicht ausgeschöpft?

Grundsätzlich stehen gesetzliche Instrumente und Instrumente der freiwilligen Beteiligung zur Verfügung.

Zu den gesetzlichen Instrumenten zählen:

- Gästebeitrag (oder Kurtaxe, Kurabgabe): eine Abgabe, die jeder Gast zu leisten hat, auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder. Die Abgabe ist zweckgebunden für das Bereitstellen von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen. Mit der Kurabgabe sind oftmals für den Gast bestimmte Vorteile, wie z. B. freie oder ermäßigte Eintritte verbunden.
- Tourismusbeitrag (oder Tourismusabgabe): Auch hier stellen die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder die Rechtsgrundlage dar. Es handelt sich um zweckgebundene Beiträge, die von Unternehmen und Personen zu entrichten sind, die aus dem Tourismus einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Das unterschiedliche Ausmaß des wirtschaftlichen Nutzens je nach Branche und/oder Lage im Ort wird bei der Bemessung berücksichtigt.
- Übernachtungs- oder Bettensteuer (oder City Tax): Von der Einführung einer sog. Übernachtungs- oder Bettensteuer ist aus meiner Sicht abzuraten. Sie kann für privat motivierte Übernachtungen verlangt werden, nicht aber für geschäftlich motivierte Übernachtungen. Ein entsprechender Aufwand in der Zuordnung von privat- und geschäftlich motivierten Übernachtungen entsteht bereits während der Erhebung dieser Steuer. Vor allem, aber ist diese Steuer nicht geeignet, um Investitionen in und für den Tourismus zu finanzieren, weil sie nicht zweckgebunden ist und somit die Einnahmen im allgemeinen Haushalt verwendet werden und eben nicht für Investitionen in den Tourismus.

Hinsichtlich sämtlicher Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung ist auf die notwendige Beachtung beihilfe- und vergaberechtlicher Belange und der nachfolgenden Steuerrelevanz hinzuweisen. Zudem sind auch einige Nachteile durch die anlassbezogene Einbindung privater Leistungsanbieter in die Tourismusfinanzierung zu benennen, z.B. die geringe Planbarkeit der Einnahmen – die Einnahmen sind oft von Jahr zu Jahr neu einzuwerben. Außerdem erfolgt oftmals die Marktbearbeitung durch Einbindung an einzelnen Marketinginstrumenten, es erfolgt selten eine Einbindung in ganzheitliche und langfristige Kampagnen. Die Ausrichtung der Marketingaktivitäten der Tourismusorganisationen erfolgt oft an der Einwerbbarkeit von Einnahmen, es erfolgt keine gemeinsame Zieldefinition, Planung und Umsetzung mit Leistungsanbietern. Freiwillige Instrumente sind:

- Tourismuskontofonds: Das „Fonds“-Modell kombiniert Einbindungs- und Mitwirkungsstrukturen mit einem auf Freiwilligkeit basierenden Finanzierungsansatz. Die Finanzierung wird dabei i.d.R. jeweils zur Hälfte durch öffentliche Mittel und Mittel privater Partner geleistet. Über die Mittelverwendung wird unter Einbeziehung der privaten Akteure entschieden. Da nur Mitglieder des Fonds belangt werden, ist die Problematik von „Trittbrettfahrern“, die keinen finanziellen Beitrag leisten, aber ebenfalls von den Maßnahmen profitieren, nicht ausgeschlossen.
- Umlage-Modell: Beim „Umlage“-Modell werden private Partner per freiwilliger, gestaffelter Umlage an Marketingkosten beteiligt. Die jeweiligen Finanzbeiträge werden mittels eines Finanzierungsschlüssels berechnet. Über die genaue Verwendung der eingezahlten Mittel entscheidet die Tourismusorganisation.

- Pool-Modell: Die Einbindung privater Akteure im „Pool“-Modell ist eng verwandt mit dem „Fonds“-Modell. Das „Pool“-Modell zielt auf die Generierung zusätzlicher Mittel für bestimmte themen-, zielgruppen- oder quellmarktspezifische Marketingaktivitäten. Die Akteure zahlen hierfür einen feststehenden Beitrag für die Teilnahme an einem Marketing-Pool. Die Partnerbetriebe können z. B. bei der Platzierung buchbarer Pakete oder im Außenauftritt besonders hervorgehoben werden.
- Paket-Modell: Beim „Paket“-Modell beteiligen sich private Unternehmen an Marketingaktivitäten der öffentlichen Tourismusorganisation. Die Einbindung erfolgt dabei in einem mehrstufigen Beteiligungssystem, welches die Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten der Partner berücksichtigt. Aus einem Katalog verschiedener „Marketing-Pakete“ können sich die Partner für ein passendes „Marketing-Paket“ entscheiden, das hinsichtlich Umfang und Kosten ihren Vorstellungen bzw. Möglichkeiten entspricht.

4. Nach welchen Kriterien sollten Fördermittel des Landes zur Tourismusfinanzierung vergeben werden bzw. wie sollten Förderrichtlinien ausgestaltet sein?

Sämtliche Fördermittel des Landes müssen auf die Zielerreichung der Tourismusstrategie ausgerichtet sein, bzw. werden. Hierzu ist aus meiner Sicht auch eine Priorisierung der in der Tourismusstrategie definierten Aufgaben vorzunehmen und danach die zur Verfügung stehenden Förderprogramme auszurichten, bzw. in ihrer Höhe auszustatten.

Leitfragen der Fraktion der CDU:

1. Wie sehen Sie die Zulässigkeit und die Sinnhaftigkeit, Tourismus als kommunale Pflichtaufgabe gesetzlich zu verankern?

Da ich zur Zulässigkeit nichts sagen kann, beschränke ich mich darauf die Sinnhaftigkeit einzuschätzen. Ich halte es für sehr sinnvoll Kommunen Investitionen zur Förderung und der Unterhaltung des Tourismus zu ermöglichen. Eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen zur nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung ist dafür essenziell. Besteht latent die Gefahr, dass Investitionen auf kommunaler Ebene auf Grund ihrer „Freiwilligkeit“ in Frage gestellt oder gar durch Aufsichtsbehörden nicht zugelassen werden, bedarf es einer entsprechenden Ausnahmeregelung oder Priorisierung für touristische Investitionen. Insgesamt geht es um eine Handlungs- und Planungssicherheit für die Aufgabenerfüllung und damit der touristischen Entwicklung. Wenn wir über eine Tourismusstrategie 2025 sprechen, dann müssten die Kommunen für ihre dort definierten Aufgaben doch auch bis 2025 ausgestattet werden und nicht von Jahr zu Jahr. Wenn es das sicherste Mittel dazu ist, Tourismus als kommunale Pflichtaufgabe gesetzlich zu verankern, und kein geeigneter anderer Weg mit ähnlichen oder gleichen Effekten gefunden werden kann, so ist das aus meiner Sicht ernsthaft zu prüfen.

2. Welche positiven Auswirkungen werden darin gesehen, wenn die touristische Aufgabenwahrnehmung künftig als Pflichtaufgabe verankert würde?

In meiner Wahrnehmung besteht zurzeit latent die Gefahr, dass Investitionen auf kommunaler Ebene auf Grund ihrer „Freiwilligkeit“ in Frage gestellt oder gar durch Aufsichtsbehörden nicht zugelassen werden. Durch eine Verankerung der touristischen Aufgabenwahrnehmung als Pflichtaufgabe würde diese Gefahr eliminiert und den Kommunen wird nachhaltig Handlungs- und Planungssicherheit für die Aufgabenwahrnehmung gegeben. Das müsste zumindest für den Zeitrahmen einer Strategie sichergestellt werden.

3. Geben die Erkenntnisse aus anderen Ländern Antworten auf die Frage, ob eine flächendeckende finanzielle Förderung des Tourismus oder die gezielte Förderung sogenannter Leuchtturmprojekte erfolgreicher ist?

Das schon oft zitierte Beispiel Schleswig-Holsteins mit der gezielten Förderung des maritimen Erlebnisses an der Küste ist sicherlich ein gutes Beispiel für gezielte Förderung. Dabei ist aus meiner Sicht aber nicht die flächendeckende finanzielle Förderung ausgeschlossen. Es sollte vielmehr darum gehen Kriterien für förderwürdige Projekte, abgeleitet von der Tourismusstrategie zu definieren, die dann flächendeckend im Land zum Tragen kommen. Demzufolge sollte die Frage „was soll gefördert werden“ vor der Frage „wo soll gefördert werden“ stehen.

4. Halten Sie eine klare Trennung zwischen der Finanzierung von Marketingaufgaben und Infrastrukturförderung auf Landesebene für sinnvoll? Ist es sinnvoll, dass die regionale Ebene das Landesmarketing kofinanziert?

Im Idealfall ergänzen sich Infrastruktur- und Marketingförderung. Die geförderte Infrastruktur muss durch Marketingmaßnahmen beworben und inszeniert werden. Dabei legt ein erfolgreiches Marketing den Grundstein für die Nachfrage und Auslastung der Infrastrukturen. Es gibt also eine zwingende Abhängigkeit und Wechselwirkung, die ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordert. Wichtig ist aus meiner Sicht zu gewährleisten, dass sowohl Marketing als auch Infrastrukturförderung auf die Tourismusstrategie einzahlen.

Ist es sinnvoll, dass die regionale Ebene das Landesmarketing kofinanziert? Grundsätzlich sollte das Landesmarketing finanziell so ausgestattet sein, dass es keiner Kofinanzierung der regionalen Ebene bedarf. Wenn ich mir die aktuelle Situation der RPT anschau, so möchte ich jedoch nicht darüber nachdenken, was wir ohne die regionale Kofinanzierung machen würden. Jährlich wird seitens der 10 Regionen eine leistungsbezogene Kofinanzierung i.H.v. 435.000 EUR (netto) geleistet. Darüber hinaus beteiligen sich Regionen und Orte am Auslandsmarketing, hierüber werden weiterhin ca. 120.000 EUR (netto) p.a. seitens der Regionen und Orte kofinanziert. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die Kofinanzierung ausschließlich für die Umsetzung von Marketingmaßnahmen verwendet wird und nicht für die Finanzierung von Personal oder Institution. Bei der Kofinanzierung der 435.000 EUR seitens der Regionen wird ein Solidarprinzip verfolgt. So wird der Finanzierungsbetrag durch ein Umlageverfahren anhand der Übernachtungszahlen jährlich ermittelt. D.h. „schwache Regionen“ profitieren von „starken Regionen“, die nach dem Umlageverfahren eine höhere Umlage im Rahmen der 435.000 EUR zahlen. Als positiver Effekt einer Kofinanzierung kann außerdem benannt werden, dass die finanzielle Beteiligung von Regionen und Orten eine höhere Verbindlichkeit in der entsprechenden Aufgabenerbringung für beide Seiten erzeugt. Grundsätzlich kann jedoch festgestellt werden, dass es einer aufgabenadäquaten finanziellen Ausstattung von Tourismusorganisationen aller Ebenen bedarf. Vergleiche auf Landesebene helfen dabei nur bedingt weiter, weil neben der Finanzausstattung auch das Aufgabenportfolio verglichen werden muss – was oft nicht erfolgt.

5. Wegen der Besonderheiten der touristischen Infrastruktur ist der Anteil unausgeglichener Haushalte bei touristisch geprägten Gemeinden besonders hoch. Erachten Sie es als notwendig und sinnvoll, die Erhebung von Tourismus- sowie Gästebeiträgen in diesen Fällen als rechtlich verpflichtend anzusehen?

Aus meiner Sicht sollte der erste Schritt immer in einer freiwilligen Lösung liegen. Außerdem sollte zunächst eine sorgfältige Kosten-/ Nutzenbetrachtung sein. Hieraus sollte sich ergeben, ob die Erhebung von Tourismus- sowie Gästebeiträgen sinnvoll ist.

6. Erachten Sie es als sinnvoll und zukunftsweisend, die Zuständigkeit der Aufgabenwahrnehmung von der örtlichen kommunalen Ebene auch anderen kommunalen Gebietskörperschaftsebenen, wie Verbandsgemeinden und Landkreisen, als Aufgabe zuzuordnen?

Aus meiner Sicht sollte die Ebene mit der Aufgabenwahrnehmung betraut sein, die diese am effektivsten wahrnehmen kann – das kann von Fall zu Fall abweichen. Deshalb halte ich es für explizit sinnvoll die Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung von der örtlichen kommunalen Ebene auch anderen kommunalen Gebietskörperschaftsebenen, wie Verbandsgemeinden und Landkreisen zu eröffnen.

7. Halten Sie es für sinnvoll, die gesamten touristischen Fördermechanismen und -programme zentral in einem Ressort in einem Ministerium zu bündeln?

Ziel sollte es sein, sämtliche touristische Fördermöglichkeiten auf die Tourismusstrategie auszurichten. Um dies zu gewährleisten, halte ich eine Bündelung für unbedingt erforderlich. Eine zentrale Bündelung in einem Ressort kann dabei ein Weg sein, mindestens erscheint ein ständiger, ressortübergreifender Austausch und Abstimmung auf Leitungsebene für zwingend notwendig.

8. Europäische Förderprogramme wie zum Beispiel LEADER sind häufig mit umfangreichen Antragsverfahren verbunden. Könnten diese Schwierigkeiten verringert werden, wenn die Landesministerien ihre eigenen Umsetzungsrichtlinien im Interesse der Fördernehmer verschlanken würden?

Davon ist auszugehen. Die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH (RPT) nutzt das Förderprogramm LEADER nicht. Durch den engen und regelmäßigen Austausch mit anderen Tourismusorganisationen im Land, haben wir jedoch den Eindruck gewonnen, dass das Antragsverfahren entsprechend hohe bürokratische Hürden enthält. Aussagen wie z.B. „Wir müssen uns sehr genau überlegen, ob der Aufwand einer Antragstellung die Förderung rechtfertigt.“ lassen darauf schließen, dass Fördermöglichkeiten nicht umfänglich genutzt werden, weil der Aufwand des Antragsverfahren zu hoch erachtet wird.

Für die RPT sind es eher die Vorgaben zur Auftragsvergabe, die entsprechende bürokratische Hürden bilden. Völlig unstrittig ist, dass bei der Auftragsvergabe entsprechende Vorgaben einzuhalten sind. Es erschließt sich aber nicht, warum in Rheinland-Pfalz andere Auftragswerte für Direktkäufe gelten, als in anderen Bundesländern. Für Rheinland-Pfalz gelten, angelehnt an die Vergabevorschriften des Bundes, strengere Vorgaben. Das führt dazu, dass wir ab einer Auftragssumme von 500 EUR drei Vergleichsangebote einholen – unsere Nachbarn in Hessen oder Baden-Württemberg aber höhere Auftragssummen dafür ansetzen. Wir spüren dadurch einen Wettbewerbsnachteil, weil wir insgesamt höheren Aufwand im Rahmen der Auftragsvergabe haben.