

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
17. Wahlperiode

Vorlage EK 17/1 – 72
25.07.2018

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

Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ / Anhörverfahren zum Thema
„Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“
hier: Bericht über das Anhörverfahren

Anliegend erhalten Sie den Bericht über das Anhörverfahren.

Parlamentarischer Dienst

Anlage



Abteilung P – Parlament

Aktenzeichen P 1 / EK 17/1

EK 17/1

„Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“

I. Verfahrensgang

Die Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ befasste sich in ihrer 6. Sitzung am 15. Dezember 2017 mit dem Themenkomplex „Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“.

Als Grundlage für die vorzunehmende Bewertung der Finanzierungsstrukturen und -möglichkeiten touristischer Aufgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz bat die Kommission in ihrer 2. Sitzung am 9. Juni 2017 das fachlich zuständige Ministerium des Innern und für Sport zu prüfen, wie sich die aktuelle Rechtslage der kommunalen Tourismusförderung als freiwillige Leistung in Rheinland-Pfalz im Ländervergleich darstelle. Des Weiteren bat die Kommission um Prüfung, wie die kommunale Tourismusförderung als freiwillige Leistung – wenn möglich konnexitätsfrei – gesetzlich in eine Pflichtaufgabe überführt werden könne.¹

Im Zuge der Erstellung ihres Arbeitsplans verständigte sich die Kommission darauf, den Themenkomplex der Finanzierungsmöglichkeiten weiter entlang folgender Fragestellungen bzw. Aspekte zu thematisieren: Welche Fördermittel des Landes wirken mittel- oder unmittelbar tourismusfördernd? Wie gestaltet sich die regionale und kommunale Förderung? Welche eigenen Einnahmemöglichkeiten haben die Kommunen? Wie stellt sich die aktuelle Rechtslage der kommunalen Tourismusförderung dar? Wie sinnvoll ist die Freiwilligkeit der kommunalen Aufgabe Tourismus?

Vorbereitend stellte Staatssekretärin Daniela Schmitt (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau) der Kommission eine umfangreiche schriftliche Stellungnahme zur Verfügung, die insbesondere die im Arbeitsplan der Enquete-Kommission² aufgeführten Themenkomplexe zu den Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus beinhaltet.

In ihrer 6. Sitzung am 15. Dezember 2017 führte die Kommission eine Anhörung zum Themenkomplex der Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus durch und hörte folgende Experten an:

- Stefan Zindler
Geschäftsführer der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH und beratendes Mitglied der Enquete-Kommission
- Dr. Walter Bersch
Bürgermeister der Stadt Boppard
- Prof. Dr. Hans-Josef Vogel, Rechtsanwalt
Beiten Burkhardt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
- Richard Elmenhorst
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
- Frank Ortmann
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

¹ Vorlage EK 17/1-34

² Siehe Anlage 2 des Protokolls der 3. Sitzung der Enquete-Kommission „Tourismus RLP“ am 13.09.2017.



- Claudia Gilles
Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Tourismusverbandes e. V.

Die Fraktionen hatten im Vorfeld Leitfragen formuliert, die der Anhörung zugrunde lagen.³

In ihrer 10. Sitzung am 13. April 2018 nahm die Enquete-Kommission eine Auswertung der Anhörung vor.

II. Beratungen der Enquete-Kommission

1. Bericht der Landesregierung⁴

Herr Staatssekretär Günter Kern nahm an der 6. Sitzung der Kommission stellvertretend für Frau Staatssekretärin Daniela Schmitt teil.

Der von der Landesregierung vorbereitend zugeleitete Bericht über die Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus thematisierte u. a. die Fördermittel, die unmittelbar oder mittelbar tourismusfördernd wirkten, die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, die aktuelle Rechtslage unter vergaberechtlichen und EU-beihilferechtlichen Aspekten sowie vergaberechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Struktur und Organisation des kommunalen Tourismus in Rheinland-Pfalz.

Fördermittel, die unmittelbar tourismusfördernd wirken

Die unmittelbare Förderung des Tourismus liege grundsätzlich in der Verantwortung der Kommunen und Länder. Auf Bundesebene sei es Aufgabe und Ziel der Tourismuspolitik, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch Verbesserung der Rahmenbedingungen zu erhöhen, wozu auch die Wahrnehmung der tourismuspolitischen Interessen auf EU-Ebene und im Rahmen internationaler Organisationen zähle.

Die finanzielle Förderung des Tourismus in Rheinland-Pfalz durch EU-Programme erfolge vor allem durch die Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, einschließlich LEADER). Der EFRE habe sowohl das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ als auch die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ mit den drei Interreg-Ausrichtungen, die als eigenständige Förderprogramme durchgeführt und verwaltet würden.

Federführend für die Tourismuspolitik innerhalb der Landesregierung sei das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW). Für die unmittelbare Förderung des Tourismus könnten folgende Mittel eingesetzt werden:

Auf Landes- und Bundesebene stünden für die touristische Infrastruktur und die Förderung von Beherbergungsbetrieben Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (GRW) zur Verfügung; diese könnten nur in den GRW-Fördergebieten des Landes eingesetzt werden. Für die landesweite Förderung der öffentlichen touristischen Infrastruktur könnten FAG-Mittel (Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich) abgerufen werden. Diese könnten auch zur Kofinanzierung von EFRE- und Interreg-Projekten eingesetzt werden; eingeschlossen seien zudem Zweckzuweisungen für Vorhaben der Heilbäder und Kurorte.

³ Vorlage EK 17/1-27.

⁴ Vorlage EK 17/1-35.

Vom Land würden Zuschüsse für Werbemaßnahmen und zur Leistungssteigerung im Tourismus gewährt, unter anderem für das überregionale Marketing, für Projektförderung der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH, zudem zur Kofinanzierung von touristischen Interreg-Projekten und für Maßnahmen zur Entwicklung und Umsetzung der Tourismusstrategie Rheinland-Pfalz.

EFRE-Mittel des Zeitraums 2014 bis 2020 stünden für die touristische Infrastruktur sowie für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe für Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit in zehn Modellregionen zur Verfügung. Außerdem würde der Europäische Fonds für regionale Entwicklung auch die Ziele „Investition in Wachstum und Beschäftigung“ sowie „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ mit der Ausrichtung „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ fördern (Interreg A).⁵

Fördermittel, die mittelbar tourismusfördernd wirken

Tourismuspolitik und Tourismusförderung seien Querschnittsaufgaben, die in vielen Einzelfragen die Zuständigkeitsbereiche anderer Ressorts beträfen. Deren Förderpolitik könne aber mittelbar zur Tourismusförderung beitragen, auch wenn sie vorrangig anderen, ressortspezifischen Zwecken diene, weil sie im weiteren Sinne auch Auswirkungen auf den Tourismus habe, oder in einzelnen Programmteilen oder Projekten auch touristischen Zwecken dienlich sei.⁶

Die Komplexität und Vielschichtigkeit der Tourismusförderung bedingten zumindest in Teilbereichen, dass viele Maßnahmen sowohl der touristischen Nachfrage als auch den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner entsprächen.⁷

Besondere Bedeutung für die Tourismusförderung hätten innerhalb des ELER das Entwicklungsprogramm EULLE (Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung) und der LEADER-Ansatz. Über das LEADER-Förderprogramm seien zwischen 2010 und 2017 mehr als 300 Projekte mit mittelbarem oder unmittelbarem touristischen Bezug realisiert worden. Zu einer Gesamtinvestition von rund 46 Millionen Euro seien Fördermittel (EU, Land, FAG) in Höhe von 18,6 Millionen Euro bewilligt worden.⁸

Mit den Förderinstrumenten der Kommunalentwicklung würden die Entwicklungsprozesse in den ländlichen und städtischen Räumen von Rheinland-Pfalz unterstützt. Sie dienten der qualitativen und quantitativen Stabilisierung der bestehenden Daseinsvorsorgeangebote und verbesserten somit die Lebensqualität der örtlichen Bevölkerung und leisteten einen allgemeinen Beitrag zur Standortqualität. In letzter Konsequenz könnten nahezu alle kommunalen Fördermaßnahmen einen mittelbar positiv wirkenden Einfluss auf das touristische Potenzial haben.⁹

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) fördere bzw. finanziere selbstständige Radwege in kommunaler Baulast. Grundsätzlich diene jeder Radweg in Rheinland-Pfalz verkehrlichen und alltagsverkehrlichen Zwecken. Bei der Abwägung der Bau- oder Förderwürdigkeit eines Radweges müssten unter anderem Kriterien wie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen, die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Entflechtung des Verkehrs mit einbezogen werden. Dennoch werde jeder Radweg in Rheinland-Pfalz mit einem nicht bezifferbaren Anteil auch touristisch genutzt.

⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 3-9.

⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 9.

⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 9.

⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 10.

⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 10.

Die Förderung des Kultursommers Rheinland-Pfalz, die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur, das Förderprogramm für Kommunale Kulturprojekte (KKP), die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen und die Unterstützung des Nationalparks und außerdem Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Familienferienstätten sowie die Förderung der Familienerholung böten darüber hinaus die Möglichkeit, mittelbar den Tourismus zu fördern.¹⁰

Eigene Einnahmemöglichkeiten der Kommunen

Bedingung für einen wettbewerbsfähigen Tourismus in Rheinland-Pfalz sei eine qualitativ hochwertige und attraktive Infrastruktur. Erhalt und Ausbau der touristischen Infrastruktur seien mittelintensive Aufgaben.

Die Tourismusförderung stelle eine freiwillige Aufgabe der deutschen Städte und Gemeinden dar – bei gleichzeitig hoher Belastung der Haushalte mit Pflichtaufgaben. Auch vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit von Maßnahmen würden touristische Kooperationen auf kommunaler Ebene immer wichtiger. Zunehmend gelte dies auch für das Vorhalten und die Folgekosten der touristischen Basisinfrastruktur.

Hier sei es für Kommunen und Länder zum einen wichtig, Instrumente zur Finanzierung der freiwilligen Tourismusaufgabe zu haben. Es gehe aber auch um die Frage, wie die Gäste und die Betriebe, die vom Tourismus profitierten, an der Finanzierung der Aufgaben zumindest teilweise beteiligt werden könnten.

Die Tourismusabgabe habe ihre Rechtsgrundlage in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer.

In Rheinland-Pfalz könnten alle Gemeinden, denen Aufwendungen für Tourismuswerbung, die Herstellung, den Betrieb und die Unterhaltung touristischer Zwecke dienenden Einrichtungen und diesen Zwecken dienenden Veranstaltungen entstünden, nach § 12 Kommunalabgabengesetz (KAG) zu deren Refinanzierung einen Tourismus- und/oder Gästebeitrag erheben. Die so erzielten Mittel seien somit zweckgebunden für die Tourismusfinanzierung.¹¹

Bei der sogenannten Bettensteuer handle es sich um eine örtliche Aufwandssteuer. Sie werde für entgeltliche Übernachtungen erhoben und sei als Steuer nicht zweckgebunden. Die Einnahmen flössen dem allgemeinen Haushalt zu und seien kein Finanzierungsinstrument für die kommunale Tourismusförderung.¹²

Für Städte und Gemeinden bestehe neben dem Steuer-/Abgabemodell die Möglichkeit, Fondsmodelle mit einer freiwilligen Beteiligung der vom Tourismus profitierenden Wirtschaft umzusetzen. Erfahrungen zeigten, dass die frühzeitige und dauerhafte Einbindung und Beteiligung der privaten Tourismusakteure ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor für das Gelingen von Finanzierungsmodellen im Tourismus sei.¹³

Infolge der Änderung des § 12 Abs. 1 und 2 KAG zum 1. Januar 2016 seien die Voraussetzungen zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen dahin gehend geschaffen worden,

¹⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 10 f.

¹¹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 11.

¹² Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 11.

¹³ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 11; siehe auch: Nachhaltige Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben – eine Handlungshilfe, Teil 1: Modelle freiwilliger Beteiligung der (Tourismus-)Wirtschaft, Hrsg.: Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e. V., 2013; siehe außerdem Vorlage EK 17/1-33.

dass alle Kommunen, die erhöhte Aufwendungen im Bereich der Fremdenverkehrswerbung und bei der Bereitstellung öffentlicher Fremdenverkehrseinrichtungen tätigten, derartige Abgaben erheben könnten.¹⁴

Nach § 94 Abs. 2 Satz 2 GemO bestehe keine rechtliche Verpflichtung zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen. Gemäß § 94 Abs. 2 Satz 1 GemO werde der Verzicht auf die Erhebung in das Ermessen der Gemeinde gestellt, auch vor dem Hintergrund des § 94 Abs. 2 Satz 3 GemO, wonach jede Gemeinde über die Wirtschaftlichkeit der Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen eigenverantwortlich entscheide.¹⁵

Andererseits stehe die Regelung des § 94 Abs. 2 Satz 2 GemO in einem Spannungsverhältnis zu dem die gemeindliche Haushaltswirtschaft überragenden Gebot des Haushaltsausgleichs nach § 93 Abs. 4 GemO. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich bestehe in jedem Haushaltsjahr, sie sei zwingend vorgegeben, zudem erfolge hier keine Unterscheidung zwischen den von der Gemeinde nach § 2 GemO zu erfüllenden Aufgaben. Der Ermessensspielraum für Gemeinden, denen der Haushaltsausgleich nicht gelingen könne, werde in der Frage der Übernahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben und ob kommunale Abgaben in einem bestimmten Umfang erhoben würden, eingeengt.¹⁶

EU-Beihilferecht¹⁷

Für die Tourismusförderung sei das EU-Beihilferecht von besonderer Bedeutung. Die explizite Aufnahme des Tourismus in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung vom 1. Dezember 2009 (AEUV) dokumentiere die besondere Aufmerksamkeit, welche dieser Wirtschaftszweig nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene genieße.¹⁸

Im Dritten Teil, Titel XXII, des AEUV werde der Bereich Tourismus erwähnt, und es werde die Vorgabe für die Europäische Union, tätig zu werden und insbesondere die Förderung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, definiert.¹⁹

Der Tourismus unterliege der EU-Beihilfenkontrolle gemäß Art. 107 ff. AEUV. Die selektive Gewährung von wirtschaftlichen Vorteilen zugunsten von unternehmerisch tätigen Einheiten seitens der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die das Potenzial hätten, den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu beeinträchtigen, sei grundsätzlich verboten.²⁰

Aus dieser Vorschrift ließen sich fünf kumulative Voraussetzungen ableiten, welche in jedem individuellen Förderfall oder bei der Konzeption von Förderprogrammen zugunsten von Unternehmen aus der Touristikbranche oder bei der staatlichen Finanzierung von Tourismusinfrastruktur zu prüfen seien.²¹

Ergebe die Prüfung im Vorfeld der Finanzierung der Maßnahme, dass die fünf Kriterien erfüllt seien, sei von dem beihilfebehafteten Charakter der geplanten Maßnahme auszugehen – im Weiteren müsse überlegt werden, ob die geplante Maßnahme anderweitig gewährt werden

¹⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 13.

¹⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 14.

¹⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 15.

¹⁷ Siehe zum EU-Beihilferecht Vorlage EK 17/1-35, S. 15-21.

¹⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 15.

¹⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 15.

²⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 15; siehe auch Artikel 107 AEUV in der Fassung vom 01.12.2009.

²¹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 16.

könne. Falls dies nicht möglich erscheine, könne es notwendig sein, eine Anmeldung (sog. Notifizierung) bei der Europäischen Kommission vorzunehmen.²²

Wenn die angedachte Maßnahme nur eine oder auch mehrere Voraussetzungen nach Artikel 107 Abs. 1 AEUV nicht erfülle, könne sie als beihilfefrei angesehen werden – diese sei entweder nichtwirtschaftlich (im Hinblick auf die Festlegung des nichtwirtschaftlichen Charakters einer Tätigkeit gehe die Europäische Kommission davon aus, dass diese nichtwirtschaftlich sei, wenn sie ohne Entgelt ausgeübt werde) oder habe nur lokale Auswirkungen.²³

Für den Fall, dass die öffentliche Finanzierung touristischer Tätigkeiten nicht beihilfefrei gewährt werden könne, lasse sich überlegen, ob die Gewährung der Förderung auf der Basis der Freistellungsverordnungen der Europäischen Kommission stattfinden könne.²⁴

Wenn die öffentliche Finanzierung von großen touristischen Einrichtungen und Vorhaben weder beihilfefrei noch mithilfe der Freistellungsverordnungen begründet werden könne, müsse das Vorhaben bei der EU-Kommission zur Genehmigung der Finanzierung angemeldet werden. Die Gewährung der Finanzierung dürfe nicht ohne eine verbindliche Äußerung der Europäischen Kommission gewährt werden.²⁵

In den letzten Jahren habe es in Rheinland-Pfalz keine touristische Maßnahme gegeben, die bei der Europäischen Kommission notifiziert worden sei.²⁶

In Deutschland existierten beim Bund und in den Ländern Tourismusorganisationen, deren Aufgaben u. a. auch allgemeine Wirtschaftsförderung, Tourismus- und Städtemarketing sowie allgemeines Destinationsmarketing beinhalteten.²⁷

Grundsätzlich könne nicht pauschal festgelegt werden, ob alle Tätigkeiten aller Tourismusorganisationen beihilfefrei und damit „unproblematisch“ seien, was eine genaue Identifizierung und Analyse der Aufgaben im Einzelfall erfordere. Ergebe eine solche Analyse mit guten Argumenten den nichtwirtschaftlichen Charakter einer Tätigkeit, sei deren staatliche Finanzierung beihilfefrei und damit unbedenklich.²⁸ Um unklare Situationen zu vermeiden, werde eine genaue Abgrenzung von „nichtwirtschaftlichem“ und „wirtschaftlichem“ Tätigkeitsbereich mithilfe einer getrennten Buchführung empfohlen.²⁹

Vergaberecht

Das Vergaberecht gliedere sich im Grundsatz in einen Ober- und in einen Unterschwellenbereich³⁰ und umfasse zwei Elemente: erstens die Verfahrensregeln, die öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren und Leistungen aller Art (Vergabe von öffentlichen Aufträgen) beachten müssten, und zweitens die Regelungen zum Rechtsschutz.³¹

²² Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 16.

²³ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 17.

²⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 18-20.

²⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 20.

²⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 20.

²⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 20.

²⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 20 f.

²⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 21.

³⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 21.

³¹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 21.

Vergaberechtspflicht bestehe kraft Gesetz bzw. Verwaltungsvorschrift sowie über das Zuwendungsrecht und knüpfe an den Begriff des öffentlichen Auftraggebers an, der im Ober- und Unterschwellenbereich unterschiedlich geregelt sei.³²

Im Oberschwellenbereich sei der Begriff des öffentlichen Auftraggebers in § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) definiert. Es gelte der öffentliche Auftraggeber im funktionalen Sinne, und gemäß § 99 Nr. 2 GWB seien öffentliche Auftraggeber juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet worden seien, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, sofern eine beherrschende Staatsverbundenheit bestehe.³³

Im Unterschwellenbereich knüpfe das Vergaberecht an das Haushaltsrecht des Landes und der Kommunen an.³⁴ Laut der Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 24. April 2014 (MinBl. S. 48) seien die institutionellen Auftraggeber (Dienststellen der Landesverwaltung, rechtlich unselbstständige Landesbetriebe sowie die Kommunen) grundsätzlich hieran gebunden; Beteiligungen des Landes oder der Kommunen (juristische Personen des Privatrechts) würden hiervon nicht erfasst werden.³⁵

Darüber hinaus seien nach § 105 Abs. 1 LHO auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Stiftungen und Anstalten) dem Vergaberecht im Unterschwellenbereich verpflichtet – dies gelte auch für rechtliche unselbstständige Eigenbetriebe³⁶, Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts³⁷, Zweckverbände³⁸ und die gemeinsame kommunale Anstalt³⁹.

Die meisten öffentlichen Aufträge würden von den „klassischen“ öffentlichen Auftraggebern Bund, Ländern und Gemeinden vergeben. Diese Gebietskörperschaften sowie bestimmte Körperschaften des öffentlichen Rechts und Sondervermögen seien verpflichtet, die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich sparsam zu verwenden. Ein Mittel, um diesen Zweck zu erreichen, sei die sich aus dem Haushaltsrecht ergebende Verpflichtung einer Auftragsvergabe grundsätzlich nur in einem Verfahren, in dem mehrere potenzielle Leistungserbringer konkurrierten.⁴⁰

Im Bereich des Zuwendungsrechts könne sich die Verpflichtung zur Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften aus den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid⁴¹ ergeben; bei Nichtbeachtung dieser Vorschriften könne die Zuwendung anteilig oder vollständig vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert werden.⁴²

³² Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 21 f.

³³ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 22.

³⁴ Siehe § 55 Landshaushaltsordnung (LHO) und § 22 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

³⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23.

³⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23; siehe ebenso § 86 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GemO i. V. m. § 39 Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO).

³⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23; siehe auch § 86 a Abs. 5 Satz 2 GemO i. V. m. § 39 EigAnVO.

³⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23; siehe auch § 7 Abs. 1 Nr. 8 Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) i. V. m. § 116 Abs. 1 Nr. 8 GemO i. V. m. § 22 GemHVO.

³⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23; siehe auch § 14 b Abs. 1 Satz 1 KomZG i. V. m. § 86 Abs. 5 Satz 2 GemO i. V. m. § 39 EigAnVO.

⁴⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23.

⁴¹ Siehe Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

⁴² Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 23.

Vergaberechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Struktur und Organisation des kommunalen Tourismus in Rheinland-Pfalz

Die Organisationsstrukturen des Tourismus in Rheinland-Pfalz seien durch ein „Drei-Ebenen-Modell“ gekennzeichnet: die lokale Ebene, die Regionalebene und Landesebene.⁴³

Die lokale Ebene umfasse sämtliche touristische Organisationen (Verkehrsämter und Tourist-Informationen) in den 2.262 rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden, 143 Verbandsgemeinden, 30 verbandsfreien Städten und Gemeinden (davon acht große kreisangehörige Städte) sowie zwölf kreisfreien Städten.⁴⁴

Insgesamt seien derzeit im Land rund 380 touristische Organisationen tätig. Etwa 46 Prozent hiervon entfielen auf Organisationen auf Verbandsgemeindeebene, 42 Prozent auf Ortsgemeindeebene, 9 Prozent auf verbandsfreie Städte und Gemeinden sowie große kreisangehörige Städte und 3 Prozent auf kreisfreie Städte.⁴⁵

Als Teil der Kommunalverwaltung tätige Tourismusorganisationen unterlägen sie im Ober- und Unterschwellenbereich dem Vergaberecht. Rechtlich selbstständige Beteiligungen der Kommunen, z. B. eingetragene Vereine und GmbHs, die nicht dem Haushaltsrecht der Kommune unterlägen, seien im Unterschwellenbereich nicht vergaberechtspflichtig, im Oberschwellenbereich müsse im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB geprüft werden, ob es sich um funktionelle Auftraggeber handle.⁴⁶

Auf regionaler Ebene umfasse Rheinland-Pfalz zehn touristische Regionen, die entsprechend ihrer geografischen Strukturen teilweise landesgrenzenübergreifend ausgerichtet seien.

Jede dieser zehn Regionen verfüge über eine touristische Regionalagentur, wovon sechs Regionalagenturen als GmbH geführt würden, deren Gesellschafter überwiegend öffentliche Träger seien. Bei vier Regionalagenturen setzten sich die Mitglieder mehrheitlich aus öffentlichen Institutionen zusammen; geführt würden diese als eingetragene Vereine.⁴⁷

Sofern sie rechtlich selbstständige Beteiligungen der Kommunen seien, unterlägen die Regionalagenturen in der Regel nicht dem Haushaltsrecht der Kommunen und seien insofern im Unterschwellenbereich nicht vergaberechtspflichtig. Im Oberschwellenbereich müsse, entsprechend der touristischen Organisationen auf lokaler Ebene, eine Prüfung im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB vorgenommen werden.⁴⁸

2. Anhörung von Sachverständigen

2.1 Stefan Zindler, Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH (RPT)

Als Geschäftsführer der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH stellte Herr Zindler die Erfahrungen aus der Praxis in den Vordergrund seiner schriftlichen⁴⁹ und mündlichen Stellungnahme.

⁴³ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-35, S. 24.

⁴⁹ Vorlage EK 17/1-32.

Die RPT stehe vor zahlreichen Herausforderungen. Die nachhaltige Finanzierung der Kommunen zur Herstellung, zum Betrieb und zur Unterhaltung touristischer Infrastruktur sowie die Befähigung der Kommunen zur Finanzierung marktfähiger touristischer Organisationen seien wichtige Ziele. Die Aufgabenwahrnehmung in erforderlichem Umfang werde allerdings für die Tourismusorganisationen auf allen Ebenen zunehmend erschwert. Einerseits werde die aufgabenadäquate Ausstattung der Tourismusorganisationen immer unsicherer oder gar unmöglich, andererseits verlange der zunehmende Wettbewerbsdruck mehr Engagement, nicht zuletzt finanzieller Art; zudem erhöhte verschärfte EU-Beihilfe- und Vergaberegulungen die Anforderungen an die Bereitstellung und Verwendung der Mittel.⁵⁰

Im Bereich des Tourismus- und Standortmarketings gebe es beispielsweise des Öfteren Schwierigkeiten, beihilferechtliche Vorgaben mit fachlicher Ausrichtung in Einklang zu bringen.

Eine vergaberechtliche Problemstellung trete bei der Übertragung von Aufgaben und Mitteln von staatlichen Stellen an Dritte auf. Öffentliche Aufträge seien ab bestimmten Auftragswerten national oder gegebenenfalls europaweit auszuschreiben und in einem formalen Verfahren zu vergeben.⁵¹ Hierbei müsse geprüft werden, wie eng die bestehenden Verknüpfungen zwischen der übernehmenden Organisation und der übertragenden Gemeinde seien.

Falls erstens die Kontrolle über die übernehmende Organisation als seinem Vertragspartner „wie über eine eigene Dienststelle“ wäre, sei ein wesentliches Kriterium für die Annahme eines „Inhouse-Geschäfts“ gegeben; wenn zweitens zusätzlich das sogenannte „Wesentlichkeits-Kriterium“ erfüllt sei (die übernehmende Organisation wäre „im Wesentlichen“ mit mindestens 80 Prozent für den ihn kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber tätig), sei eine „Inhouse-Vergabe“ möglich. Andernfalls unterlägen Zuwendungen der öffentlichen Hand dem Vergaberechtsregime.⁵²

Im Zuge der Entwicklung der Tourismusstrategie 2025 müssten beihilferechtliche Fragestellungen für Tourismusorganisationen rechtssicher geklärt werden.

Es sei die Frage gestellt worden, ob eine klare Trennung zwischen der Finanzierung von Marketingaufgaben und Infrastrukturförderung auf Landesebene für sinnvoll erachtet werde, und inwiefern es in diesem Zusammenhang sinnvoll sei, dass die regionale Ebene das Landesmarketing kofinanzieren.

Grundsätzlich sollte das Landesmarketing finanziell so ausgestattet sein, dass es keiner Kofinanzierung der regionalen Ebene bedürfe;⁵³ die Situation der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH stelle sich allerdings anders dar. Seitens der zehn touristischen Regionen werde jährlich nach Solidarprinzip eine leistungsbezogene Kofinanzierung in Höhe von 435.000 Euro (netto) geleistet, des Weiteren beteiligten sich Regionen und Orte am Auslandsmarketing mit etwa 120.000 Euro (netto) pro Jahr. Diese Kofinanzierung werde ausschließlich für die Umsetzung von Marketingmaßnahmen verwendet.⁵⁴

Hierauf Bezug nehmend solle unterstrichen werden, dass eine erfolgreiche touristische Entwicklung in Rheinland-Pfalz nur durch die strategiekonforme Ausrichtung erreicht werden

⁵⁰ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 3; siehe außerdem Vorlage EK 17/1-33: Handlungshilfe zur nachhaltigen Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben, Hrsg.: Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e. V.; diese habe der THV zur Vorbereitung auf die aktuelle Situation aufgelegt.

⁵¹ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 1.

⁵² Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 1.

⁵³ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 4.

⁵⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 4.

könne. Die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen müssten geschaffen werden, die Fördermittel des Landes mit den entsprechenden Förderrichtlinien müssten auf die Ziele der Strategie ausgerichtet werden, und die Bereitstellung der Mittel zur Finanzierung von Marketing und zur Infrastrukturförderung müsse von der Strategiekonformität der beantragten Maßnahme abhängig gemacht werden.⁵⁵ Ein erfolgreiches Marketing lege den Grundstein für die Nachfrage und Auslastung der Infrastrukturen – insofern könnten eine zwingende Abhängigkeit und Wechselwirkung angenommen werden, die hier ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen erforderten.⁵⁶

Dies setze eine Bündelung von Budgets voraus, einen ressortübergreifenden Austausch sowie Abstimmung bezüglich strategiekonformer touristischer Ausgaben. Eine Finanzierbarkeit der in der Strategie aufgezeigten Handlungsfelder über den gesamten Strategiezeitraum hinweg sei eine weitere Voraussetzung. Die nachhaltige Finanzierung der Kommunen für eine entsprechende Handlungs- und Planungssicherheit spiele hierbei eine entscheidende Rolle.

Aktuell stünden den Kommunen grundsätzlich gesetzliche Instrumente und Instrumente der freiwilligen Beteiligung zur Verfügung.

Der für das Bereitstellen von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen zweckgebundene Gästebeitrag (oder die Kurtaxe, Kurabgabe) und der zweckgebundene Tourismusbeitrag (oder die Tourismusabgabe) auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder sowie die nicht zweckgebundene Übernachtungs- oder Bettensteuer seien gesetzlich geregelte Einnahmemöglichkeiten.⁵⁷

Hinsichtlich sämtlicher Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung (das „Fonds“-Modell⁵⁸, das „Umlage“-Modell⁵⁹, das „Pool“-Modell⁶⁰ sowie das „Paket“-Modell⁶¹) müsse auf die notwendige Beachtung beihilfe- und vergaberechtlicher Belange und die nachfolgende Steuerrelevanz hingewiesen werden. Ein weiterer Nachteil werde in der geringen Planbarkeit der Einnahmen gesehen, da sie oft jährlich neu einzuwerben seien. Zudem erfolge selten eine Einbindung in ganzheitliche und langfristige Kampagnen. Tourismusorganisationen richteten folglich die Marketingaktivitäten an der Einwerbbarkeit von Einnahmen aus, ohne gemeinsame Zieldefinition, Planung und Umsetzung mit den Leistungsanbietern.⁶²

Ebenso müsse die aufgabenadäquate Finanzierung der Partner, die Verantwortung in der Umsetzung der Tourismusstrategie übernähmen, ein wichtiges Ziel sein.⁶³

Direkt auf die RPT bezogen, werde die aktuell zur Verfügung stehende Finanzierung der Aufgaben in manchen Punkten als nicht ausreichend erachtet. Im Auslandsmarketing sei eine Ausweitung der Marktbearbeitung auf mögliche Potenzialmärkte zurzeit aufgrund fehlender Finanzierung nicht möglich.⁶⁴ Gleichzeitig existiere ein hoher Verwaltungsaufwand für Vergabeverfahren. Beispielsweise nehme die RPT die Vorgaben zur Auftragsvergabe als bürokratischen Hürden wahr: Selbstverständlich seien bei Auftragsvergabe Vorgaben einzuhalten; es

⁵⁵ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 3.

⁵⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 4.

⁵⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 2.

⁵⁸ Vorlage EK 17/1-32, S. 2.

⁵⁹ Vorlage EK 17/1-32, S. 2.

⁶⁰ Vorlage EK 17/1-32, S. 3.

⁶¹ Vorlage EK 17/1-32, S. 3.

⁶² Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 2.

⁶³ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 3.

⁶⁴ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 3.

erschließe sich jedoch nicht, warum in Rheinland-Pfalz strengere Vorgaben gälten als in anderen Bundesländern. Entsprechend würden in Rheinland-Pfalz ab einer Auftragssumme von 500 Euro drei Vergleichsangebote eingeholt – dies werde durch den höheren Aufwand im Rahmen der Auftragsvergabe als Wettbewerbsnachteil wahrgenommen.⁶⁵

Nach Meinung des Sachverständigen könne die Festlegung höherer Auftragswerte im Rahmen von Direktkäufen das Handeln der RPT erleichtern.⁶⁶ Auch das Besserstellungsverbot werde zunehmend zum Problem im Wettbewerb um Mitarbeiter mit Spezialwissen.⁶⁷

Bezüglich der Frage nach der Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit einer gesetzlichen Verankerung des Tourismus als kommunale Pflichtaufgabe beschränkte sich Herr Zindler auf die Einschätzung der Sinnhaftigkeit.

Der Experte legte dar, es sei sinnvoll, Kommunen Investitionen zur Förderung und Unterhaltung des Tourismus zu ermöglichen – eine angemessene Finanzierung der Kommunen zur nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung sei hierzu essenziell. Bestehe aufgrund ihrer „Freiwilligkeit“ die Gefahr des Infragestellens von Investitionen auf kommunaler Ebene oder des Nichtzulassens durch Aufsichtsbehörden, bedürfe es einer entsprechenden Ausnahmeregelung oder Priorisierung für touristische Investitionen. Ziel sei Handlungs- und Planungssicherheit für die touristische Entwicklung. Über eine Tourismusstrategie 2025 zu sprechen bedeute auch, die Kommunen für ihre dort definierten Aufgaben bis 2025 auszustatten. Falls dies mit der gesetzlichen Verankerung von Tourismus als kommunaler Pflichtaufgabe sicher zu erreichen und zudem keine Alternative mit ähnlicher Wirkung zu finden wäre, müsste eine gesetzliche Verankerung ernsthaft geprüft werden.⁶⁸

Diskutiert werde bei dem Thema „Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“ des Weiteren, ob eine flächendeckende finanzielle Förderung des Tourismus oder die gezielte Förderung sogenannter Leuchtturmprojekte erfolgreicher sei. Nach Meinung von Herrn Zindler schließe eine erfolgreiche gezielte Förderung sogenannter Leuchtturmprojekte die flächendeckende finanzielle Förderung nicht aus. Von der Tourismusstrategie sollten Kriterien für förderwürdige Projekte abgeleitet werden, die flächendeckend zum Tragen kommen sollten.⁶⁹

Abschließend positionierte sich der Experte zu der Frage nach einer zentralen Bündelung der gesamten touristischen Fördermechanismen und -programme in einem Ministerium. Primäres Ziel sollte die Ausrichtung sämtlicher touristischer Fördermöglichkeiten auf die Tourismusstrategie sein. Hierfür werde eine Bündelung der gesamten touristischen Förderprogramme und -mechanismen für unbedingt erforderlich erachtet, mindestens in Form eines ständigen, ressortübergreifenden Austausches und Abstimmungsprozesses auf Leitungsebene.⁷⁰

2.2 Stellungnahme von Dr. Walter Bersch, Bürgermeister der Stadt Boppard

Das Thema Tourismusfinanzierung sei ein altes; es erstaune, dass eine zufriedenstellende Antwort in den letzten 20 Jahren nicht möglich gewesen sei, da die Mittel hierzu einfach seien.⁷¹

⁶⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 5.

⁶⁶ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 3 f.

⁶⁷ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 4.

⁶⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 3.

⁶⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 4; siehe auch Vorlage EK 17/1-27.

⁷⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-32, S. 5.

⁷¹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5.

Zu Beginn der Amtszeit von Herrn Dr. Bersch habe der Hebesatz der Stadt Boppard für die Grundsteuer B 290 Punkte betragen, heute liege er als Ergebnis der Aufrundung des Nivellierungssatzes bei 370 Punkten – der Nivellierungssatz der Stadt Boppard sei in den letzten 20 Jahren um 191 Prozent gestiegen.⁷²

Bei der Finanzierung der kommunalen Aufgabe und auch für die Tourismusfinanzierung müssten die Nivellierungssätze angemessen angepasst werden.⁷³

Frage 5 der Leitfragen der Fraktion der CDU, ob die Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen als rechtlich verpflichtend angesehen werden sollte, müsse eindeutig mit Ja beantwortet werden: Es müsste rechtlich verpflichtend sein, dass tourismuswerbende Gemeinden diese durch entsprechende Abgaben finanzierten (Tourismusbeitrag, Gästebeitrag).⁷⁴

Die jüngste Novellierung des KAG habe große Fortschritte und Abgabengerechtigkeit herbeigeführt, indem die vom Tourismus Profitierenden miteinbezogen worden seien – explizit auch die Rechtsanwälte, Steuer- und Unternehmensberater, ebenso Vermieter und Verpächter von touristischen Liegenschaften.⁷⁵

Im Jahr 2009 habe Herr Dr. Bersch durch eine Untersuchung des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr e. V. (dwif e. V.) den Nutzen des Tourismus für die Stadt Boppard ermitteln lassen. Laut dwif erwirtschaftete der Tourismus in Boppard jährlich 53 Millionen Euro; die Aktualisierung der Zahlen im Jahr 2014 habe eine Summe von 57 Millionen Euro ergeben, wovon 13 Millionen Euro Umsatz auf den Einzelhandel, 13,4 Millionen Euro auf Dienstleistungen und 31 Millionen Euro auf das Gastgewerbe entfielen. Eine angemessene Beteiligung der Leistungsträger könne bei einem solchen tourismusindizierten Umsatz erwartet werden.⁷⁶

In Boppard sei der Fremdenverkehrsbeitrag – heute Tourismusbeitrag und Gästebeitrag – eingeführt worden und generiere jährliche Einnahmen von etwa 500.000 Euro. Mit diesen Einnahmen sei die Stadt in der Lage, einige touristische Projekte finanziell zu fördern.⁷⁷

2.3 Stellungnahme von Prof. Dr. Hans-Josef Vogel, Rechtsanwalt, Beiten Burhardt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Der Sachverständige führt aus, Tourismusförderung solle vernetzt verstanden werden, sie könne nicht getrennt werden von Daseinsvorsorge und dem Leben im ländlichen Raum, ebenso nicht von der Attraktivität für künftige Generationen. Entscheidend sei, dass eine Vielzahl touristischer Einrichtungen eine Doppelrelevanz habe – den Blick nur darauf zu richten, was möglicherweise für einen Fremdenverkehr notwendig sein könne, verkürze das Problem und damit auch die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten.⁷⁸

Ebenso wie der Gast verlange auch die Bevölkerung ein funktionierendes Breitband und einen funktionierenden öffentlichen Personennahverkehr. Entsprechend greife der Blick nur auf die Bedürfnisse der Touristen zu kurz. Als Ausdruck der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum

⁷² Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5.

⁷³ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5.

⁷⁴ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5.

⁷⁵ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5.

⁷⁶ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 5 f.

⁷⁷ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 6.

⁷⁸ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 8.

habe der Tourismus eine wesentliche Bedeutung. Belasse der Ansatz einer Pflichtaufgabe den Kommunen hinreichenden Entscheidungsspielraum, sei dieser sehr vernünftig.⁷⁹

Auch der Blick auf die Märkte der Zukunft wie China oder Indien verlange erhebliches Geld, um deren Bearbeitung frühzeitig angehen zu können.⁸⁰

Das Inkrafttreten eines neuen Reiserechts am 1. Juli 2018 erfordere ebenso, über eine andere Finanzierung nachzudenken. Das auf einer europäischen Richtlinie basierende neue Reise-recht sehe in weiten Teilen eine Neufassung bisheriger Regelungen vor. Als Konsequenz seien einige Fremdenverkehrsämter bereits dazu übergegangen, sich als privatwirtschaftliche Akteure aufzustellen, um unter anderem das Risiko einer Veranstalterhaftung zu umgehen. Es bestehe erheblicher Bedarf für die Neuaufstellung auch von Fremdenverkehrsämtern, wenn diese nicht mit unüberschaubaren Haftungsrisiken belastet sein wollten. Dieses Risiko werde in beihilferechtlicher Hinsicht für gegeben erachtet.⁸¹

2.4 Stellungnahme von Richard Elmenhorst, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Der Beitrag konzentrierte sich auf Frage 3 der Leitfragen der Regierungsfractionen – „In welcher Weise werden die vorhandenen kommunalabgabenrechtlichen Finanzierungsmöglichkeiten, Gästebeitrag und Tourismusbeitrag, ausgeschöpft?“ – sowie auf die Leitfrage 5 der CDU-Fraktion: „Soll es verbindlich gemacht werden, für diejenigen Gemeinden, die Tourismusförderung betreiben und in diesem Zusammenhang Haushaltsdefizite haben, diese beiden Beiträge dort einzuführen?“⁸²

Bezüglich der Beantwortung der Leitfrage 5 der CDU-Fraktion werde die gegenteilige Auffassung von Herrn Dr. Bersch vertreten.⁸³

In Boppard würden jährlich etwa 500.000 Euro durch den Tourismus- und Gästebeitrag generiert.⁸⁴ Es gebe auch Gemeinden, die mit dem Tourismusbeitrag 900 oder 1.000 Euro erzielten. Diese Gemeinden hätten von ihrer Wirtschaftsstruktur so viele Beitragspflichtige, dass der Erhebungsaufwand das Aufkommen aus dem Tourismusbeitrag garantiert überschreite.⁸⁵

In Rheinland-Pfalz könnten verbandsangehörige Gemeinden fordern, dass die Verbandsgemeindeverwaltung für sie den Tourismusbeitrag erhebe. In Konsequenz würden für die Verbandsgemeindeverwaltung wesentlich höhere Personalkosten anfallen als das Aufkommen aus dem Tourismusbeitrag.⁸⁶

Ein Vergleich der vier tourismusbezogenen Kommunalabgaben⁸⁷ zeige Folgendes: Die Erhebung des Tourismusbeitrags sei sehr stark im Land verbreitet, da in den 1970er-Jahren eine großzügige Prädikatisierungspraxis für Fremdenverkehrsorte vorgeherrschte habe.⁸⁸ Gleichzei-

⁷⁹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 8.

⁸⁰ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 8.

⁸¹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 8.

⁸² Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 10.

⁸³ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 10.

⁸⁴ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 6.

⁸⁵ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 10.

⁸⁶ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 10.

⁸⁷ Vorlage EK 17/1-37.

⁸⁸ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 10; siehe auch Vorlage EK 17/1-37.

tig habe diese Abgabe für Rheinland-Pfalz als optimal kompatibel mit dem dortigen Kurzzeit-tourismus gegolten. Der Verwaltungsaufwand sei zum einen aufgrund der Vielfalt der Beitrags-schuldner und ihrer Einwände sehr hoch, zum anderen binde das Bemessungssystem viel Verwaltungskapazität.⁸⁹

Der Gästebeitrag sei in Rheinland-Pfalz gering verbreitet. Bis 2015 sei dieser ehemalige „Kur-beitrag“ traditionell nur in Kurorten vorgesehen und an enge Berechtigungsvoraussetzungen gebunden gewesen. Weitere Gründe für die geringe Verbreitung seien die weitaus geringere Übernachtungszahl gegenüber dem Tagesgästepflicht und die geringe durchschnittliche Aufenthaltsdauer, was zu einem hohen Erhebungsaufwand führe.⁹⁰

Seit der Gesetzesreform sei die Erhebung des Tourismusbeitrags in jeder Gemeinde in Rhein-land-Pfalz zulässig.

Es gebe Städte in Rheinland-Pfalz mit einem derart geringen Aufkommen an Übernachtungs-gästen, dass die Tourismusquote zwischen 0,9 und 1,6 Prozent liege; die örtliche Wirtschaft kränkele, der Tourismusbeitrag sei folglich nur von den wenigen Hotellerie- und Gastronomie-betrieben zu bekommen, die zumindest vom Tagestourismus profitierten. In vom Tagestouris-mus geprägten Städten bleibe im Einzelhandel nichts hängen, sodass von dieser Branche bei Erhebung eines Tourismusbeitrags keine Einnahmen zu erwarten seien.

In einem großen Teil der Gemeinden in Rheinland-Pfalz gälten andere Verhältnisse als bei-spielsweise in Boppard. Sämtliche verbandsangehörigen Ortsgemeinden und Städte in sol-chen Lagen müssten für die Erhebung des Tourismusbeitrags dieser einen Gemeinde mit auf-kommen; es seien deren Bürger, die dafür aufkämen. Diese Praxis müsse ernsthaft überdacht werden – es fehle in diesem Zusammenhang vollkommen an der Konnexität zwischen den auferlegten Aufgaben und den durch den Erhebungsaufwand zu tragenden Ausgaben.⁹¹

Die Frage nach der Schaffung einer Rechtspflicht zur Erhebung der Tourismus-/Gästebeiträge in den Gemeinden, die Tourismusförderung betrieben, aber ein Haushaltsdefizit auswiesen, müsse also mit Nein beantwortet werden, solange bei der Prüfung die gebotene Saldierung von Beitragsaufkommen und Beitragserhebungskosten – wie bisher – unterbleibe.⁹²

2.5 Stellungnahme von Frank Ortmann, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Herr Ortmann erläutere der Kommission das Thema Finanzierungssicherheit aus sächsischer Sicht.⁹³

Grundhaltung für das Vorgehen in Sachsen sei das Einvernehmen, die Finanzierungsbasis der touristischen Infrastruktur auf den Grundlagen freiwilliger Mitwirkung und kommunaler Ent-scheidungsfreiheit zu erhalten und zu kräftigen.⁹⁴

⁸⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-37; siehe auch Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 11.

⁹⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-37.

⁹¹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 12.

⁹² Siehe Vorlage EK 17/1-37; siehe auch Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 12.

⁹³ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 13.

⁹⁴ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 13.

Bedingt durch die sehr unterschiedlichen kommunalen Strukturen müsse es eine Entscheidung auf kommunaler Ebene bleiben, wie Tourismus zu finanzieren sei. Aus sächsischer Sicht sei auf eine Einigung dahin gehend Wert gelegt worden, die Zweckgebundenheit der Abgaben bei Transparenz und minimalem Verwaltungsaufwand zu sichern. Entsprechend sei das Sächsische Kommunalabgabengesetz novelliert und so rechtssicher gestaltet worden, dass alle Gemeinden, in denen Tourismus stattfindet und Aufwand entstehe, touristische Abgaben⁹⁵ erheben könnten – welche erhoben werden, sei den Gemeinden freigestellt.⁹⁶

Im Bereich Finanzierungssicherheit des Tourismus spiele in Sachsen die Tourismusstrategie eine wesentliche Rolle. Im Jahr 2011 sei zum ersten Mal die Tourismusstrategie „Sachsen 2020“ entwickelt worden, aktuell werde diese evaluiert und solle fortentwickelt werden.⁹⁷

2008 habe Sachsen zwei größere Untersuchungen initiiert. Zum einen sei das Gesamtsystem der Finanzierung touristischer Aufgaben im Freistaat untersucht worden. Die Untersuchung habe die Notwendigkeit ermittelt, eine klare Aufgabenteilung festzulegen, eine Erhöhung der Budgets für Reisegebiete sowie eine solide Grundfinanzierung auf den Weg zu bringen. Zum anderen sei das Projekt „Zukunft der Destinationen“ zur Bildung wettbewerbsfähiger Destinationen in den Fokus gestellt worden.⁹⁸

In Konsequenz seien die Ergebnisse in der Tourismusstrategie „Sachsen 2020“ als Zielvorgaben festgelegt worden. Die Aufgaben auf Landes-, Destinations- und Ortsebene seien definiert worden, deren Einhaltung keine Pflicht, aber Voraussetzung für den Erhalt von Fördermitteln sei. Des Weiteren seien Vorgaben für die Entwicklung wettbewerbsfähiger Destinationen gemacht worden. Eine solche müsse mindestens 15.000 Betten ausweisen und aus Übernachtungen 1,5 Millionen Euro generieren; der Anteil eigenerwirtschafteter Mittel solle mindestens 50 Prozent betragen – hierfür sei das Beitragssystem von einem Beitrag nach Einwohnerzahl auf einen Beitrag nach Übernachtungen und Ankünften umgestellt worden.⁹⁹

Zur Umsetzung der Strategie stelle der sächsische Landtag jährlich 2,8 Millionen Euro sowohl für die Destinationsentwicklung als auch für das Marketing zur Verfügung.¹⁰⁰

Aus Sicht des Freistaates Sachsen sollte die Tourismusabgabe folglich freiwillig bleiben. Es könne nicht die Herausforderung sein, finanzschwache Kommunen mit einer weiteren Pflichtaufgabe zu belasten.¹⁰¹

Bezüglich der Frage nach flächendeckender Förderung oder Förderung von Leuchtturmprojekten müsse, führte der Experte weiter aus, differenziert werden: Die Kommunen, für die Tourismus eine wirtschaftliche Bedeutung habe, sollten auch gefördert werden, denn diese benötigten wiederum Leuchttürme in ihrer Region.¹⁰²

Auch werde die Ansicht vertreten, dass die regionale Ebene auch das Landesmarketing mitfinanzieren sollte: Dies sei für die Finanzierung der Landesmaßnahmen von großer Wichtigkeit

⁹⁵ Im Freistaat Sachsen seien dies die Gästetaxe und die Tourismusabgabe als für den Tourismus zweckgebundene Einnahmemöglichkeiten der Kommunen sowie die Bettensteuer, die nicht zweckgebunden sei; siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 13 f.

⁹⁶ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 13.

⁹⁷ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 14.

⁹⁸ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 13.

⁹⁹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 14.

¹⁰⁰ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 14.

¹⁰¹ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 15.

¹⁰² Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 15.

und gebe zudem Rückmeldung, ob diese Maßnahmen für die Region von Interesse seien und entsprechenden Mehrwert generieren könnten.¹⁰³

2.6 Stellungnahme von Claudia Gilles, Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Tourismusverbandes e. V.

Die Sachverständige begann ihre Ausführungen mit der Vorbemerkung, der Deutsche Tourismusverband e. V. (DTV) unterstütze das Anliegen der Enquete-Kommission „Tourismus RLP“, die Effekte des Tourismus zu analysieren sowie Herausforderungen und Zukunftsthemen für eine nachhaltige Weiterentwicklung des Querschnittthemas „Tourismus“ zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.¹⁰⁴

In den vergangenen Jahren habe sich die Tourismuswirtschaft erfolgreich fortentwickelt, und auch Rheinland-Pfalz profitiere vom Aufschwung im Tourismus: 190.000 Arbeitsplätze könnten laut der Halbzeitbilanz zur Tourismusstrategie 2015 direkt oder indirekt dem Tourismus zugerechnet werden. Allerdings entwickle sich der Tourismus in Rheinland-Pfalz nicht ganz so dynamisch wie in Deutschland insgesamt.¹⁰⁵ Der Grund hierfür werde in zwei „Schwächen“ gesehen: Rheinland-Pfalz habe nicht viele große Städte, und zudem sei die Größe der Betriebe in Rheinland-Pfalz ein Wettbewerbshindernis.¹⁰⁶

Um den Tourismus voranzubringen, hätten ähnlich strukturierte Bundesländer gezielt viele kleine Maßnahmen ergriffen; beispielsweise habe Schleswig-Holstein einen Design-Kontor eingerichtet, um viele kleine Gastgeber unter anderem in Fragen der Modernisierung und Attraktivitätssteigerung zu beraten. Die öffentliche Hand habe ein Projekt zudem nur in Verbindung mit neuen privaten Investoren gefördert. Auch sei das Landesmarketing aufgestockt worden. Sachsen habe eine weitere finanzielle Förderung an die Einhaltung von gemeinsam erarbeiteten Kriterien gebunden.¹⁰⁷

Digitalisierung, der demografische Wandel sowie der damit verbundene Arbeitskräftemangel und der Wettbewerb zwischen den Reiseregionen seien große Herausforderungen für den Deutschlandtourismus. Als Querschnittsaufgabe sei der Tourismus auf eine optimale Koordination verschiedener Ebenen und Themen angewiesen. Grundsätzlich, insbesondere aber für Kommunen in strukturschwachen oder ländlichen Regionen, müssten die Rahmenbedingungen besonders bei der Finanzierung überprüft und verbessert werden.¹⁰⁸

Bei der Frage nach den Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus müsse vor allem die kommunale Ebene in den Blick genommen werden. Neben Kultur, Sport, ÖPNV und der Wirtschaftsförderung zähle auch der Tourismus zu den freiwilligen Aufgaben der kommunalen Ebene und werde finanziell maßgeblich von den Kommunen und den Bundesländern getragen. Eine auskömmliche Finanzausstattung der Länder und Kommunen sei deshalb die wichtigste Grundbedingung auch für die Tourismusfinanzierung.¹⁰⁹

¹⁰³ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 15.

¹⁰⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 1.

¹⁰⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 1; siehe auch die aktuelle Studie des Bundeswirtschaftsministeriums „Wirtschaftsfaktor Tourismus in Deutschland“ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Tourismus/wirtschaftsfaktor-tourismus-in-deutschland-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=18

¹⁰⁶ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 16.

¹⁰⁷ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 17.

¹⁰⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 1 f.

¹⁰⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 2.

Die Novellierungen und Anpassungen der Kommunalabgabengesetze stimme optimistisch in der Frage, wie vorhandene Finanzierungsinstrumente auch für den Tourismus richtig gestaltet werden könnten.¹¹⁰

Aktuell werde diskutiert, ob der Tourismus eine kommunale Pflichtaufgabe werden sollte. Aus Artikel 28 Grundgesetz entstünden verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen solchen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen.¹¹¹ Zudem werde der Tourismus durch vielfältige Fördermöglichkeiten unterstützt, die ein erhebliches Volumen mit einer enormen Hebelwirkung generieren könnten. Für den Tourismus in Rheinland-Pfalz stünden auf EU-, Bundes- und Landesebene zahlreiche Förderinstrumente zur Verfügung.¹¹²

Entscheidend sei, diese Fördermöglichkeiten entsprechend der Tourismusstrategie Rheinland-Pfalz weiterzuentwickeln, die Mittelausstattung zu verstetigen und die Zugänglichkeit möglichst unbürokratisch zu gewährleisten sowie konsequent die bestehenden Fördermöglichkeiten auszuschöpfen.¹¹³

Darüber hinaus werde vonseiten des DTV empfohlen, die Investitionen des Bundes in den Breitbandausbau und in die Verkehrswege gezielt und planmäßig mit der Tourismusstrategie zu verknüpfen.¹¹⁴

Aus Sicht der Sachverständigen bestünden Reserven bei der interkommunalen Zusammenarbeit und Kooperationen von Reiseregionen und Tourismusthemen, die Synergien und Entlastungen bringen könnten, beispielsweise bei der Aufgabenwahrnehmung und -übertragung auf größere Strukturen (Landkreise oder Verbandsgemeinden). Ein Förderprogramm könnte hierfür Anreize schaffen.¹¹⁵

Es sei gängige Praxis der Länder, Leuchtturmprojekte entsprechend der Landestourismuskonzepte auf regionaler und kommunaler Ebene zu unterstützen. Das Prinzip des „Stärken stärken“ löse Wachstum und Beschäftigung aus. Demgegenüber könne es eine flächendeckende Förderung derartige Impulse nicht gleichermaßen geben; die Konzentration der Förderung des Tourismus anhand der Kriterien Nachhaltigkeits- und Wertschöpfungspotenziale sei entsprechend richtig, um gezielt Wachstumsimpulse zu setzen.¹¹⁶

Eine Fokussierung der Fördermittel auf die markenbildenden Themen Wandern, Radfahren, Wein- und Weinkulturlandschaften werde unterstützt; ergänzend könnte die Erfüllung von die regional- und raumpolitische Kriterien gefördert werden, um beispielsweise einen Beitrag zum Strukturausbau oder -erhalt auch der ländlichen Räume zu leisten.

Bezüglich der Finanzierung des Tourismus auf der kommunalen Ebene werde es für zwingend notwendig erachtet, dass sich die Kommunen in die regionale Tourismusarbeit durch Mitgliedschaft in den regionalen Tourismusorganisationen einbrächten. Die Finanzierung der landesweiten Tourismusorganisationen sei allerdings Sache des Landes. Die Landesebene sollte im Bereich des Marketings die regionale Ebene finanziell unterstützen und nicht umgekehrt.¹¹⁷

¹¹⁰ Siehe Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 16.

¹¹¹ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 2.

¹¹² Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 2.

¹¹³ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 3.

¹¹⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 3.

¹¹⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 3.

¹¹⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 3.

¹¹⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4.

Eine verpflichtende Erhebung von Tourismus- sowie Gästebeiträgen in touristisch geprägten Gemeinden mit unausgeglichene Haushalten lehne der Deutschen Tourismusverband ab. Allerdings sollten die touristisch geprägten Kommunen verstärkt die Möglichkeit der Tourismusabgabe nutzen, um die Profiteure des Tourismus möglichst breit an der Aufrechterhaltung der touristischen Infrastruktur zu beteiligen.¹¹⁸

Des Weiteren werde es für sinnvoll erachtet, die touristischen Förderprogramme im zuständigen Wirtschaftsressort zu bündeln, wie es in Rheinland-Pfalz bereits geschehe. Da Tourismus eine Querschnittsaufgabe sei, nähmen auch weitere Ressorts Aufgaben der Tourismusförderung wahr; die Programme anderer Ressorts, die touristischen Bezug hätten, in einem Ressort zu bündeln, werde aber nicht für notwendig erachtet. Wichtig sei vielmehr die enge Koordination der verschiedenen Programme.¹¹⁹

Bezüglich der Inanspruchnahme von EU-Fördermitteln aus dem ESI-Fonds werde aufgrund der umfangreichen Antragsverfahren empfohlen, diese verständlich und schlank zu gestalten. Zudem halte der DTV eine zentrale Anlaufstelle insbesondere zur Mittelstandsförderung für erforderlich, die als „Single Point of Contact“ eine koordinierte Informationsvermittlung und inhaltliche Hilfestellung bei der systematischen Suche von passgenauen Förderprogrammen und bei der gesamten Antragsabwicklung gewährleisten würde.¹²⁰

Die GRW sei ein zentrales Förderinstrumente für den Tourismus. Rheinland-Pfalz erhalte im aktuellen Förderzeitraum jährlich insgesamt 1,05 Prozent der GRW-Bundesmittel, was einem Volumen von aktuell rund 6,5 Millionen Euro entspreche. Diese Summe werde entsprechend der 50:50-Regel mit nochmals 6,5 Millionen Euro aus Landes- oder EU-Mitteln aufgestockt.¹²¹

Dem aktuellen Regionalpolitischen Bericht der Bundesregierung¹²² könne entnommen werden, dass Rheinland-Pfalz mit diesen Mitteln schwerpunktmäßig gewerbliche Investitionen fördere und nur sehr wenige Infrastrukturmaßnahmen. Rheinland-Pfalz habe in den Jahren 2010 bis 2014 1,82 Millionen Euro dieser Mittel für den Tourismus eingesetzt, was einem Anteil von 5,2 Prozent entspreche – demgegenüber hätten die Länder durchschnittlich 13,2 Prozent der GRW-Mittel in den Tourismus fließen lassen.¹²³

Auch könne dem Regionalpolitischen Bericht entnommen werden, dass Rheinland-Pfalz im Bereich Tourismus für die Errichtung, Erweiterung und Attraktivitätssteigerung öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen, die für die Leistungsfähigkeit von Tourismusbetrieben von unmittelbarer Bedeutung seien, Zuschüsse gewähre, schwerpunktmäßig für die Schaffung von barrierefreien Angeboten. Hier betrage die Förderung bis zu 85 Prozent der förderfähigen Kosten.¹²⁴

Perspektivisch werde die GRW im Bereich der Regional- und Strukturförderung an Bedeutung zunehmen; gleichzeitig drohe mit der neuen Förderperiode ab 2020 eine Absenkung der EU-Mittel. Angesichts dessen sollte Rheinland-Pfalz die Finanzierungsanteile für den Tourismus

¹¹⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4.

¹¹⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4.

¹²⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4.

¹²¹ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4.

¹²² Bundestagsdrucksache 18/7500.

¹²³ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 4 f.

¹²⁴ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 5.

überprüfen und gegebenenfalls neu justieren. Zudem sollte die Diskussion für ein gesamtdeutsches Förderinstrumentarium für strukturschwache Regionen nach dem Auslaufen des Solidarpaktes durch Rheinland-Pfalz intensiv begleitet werden.¹²⁵

Position des DTV zur Finanzierung des kommunalen Tourismus

Auf der rechtlichen Grundlage der Kommunalverfassungen sowie der Kommunalabgabengesetze der Länder bestünden aktuell in Deutschland vielfältige Modelle der Tourismusfinanzierung auf der kommunalen Ebene – alle Modelle zögen die Nutzer oder Profiteure touristischer Angebote zur Finanzierung heran. Zu unterscheiden seien die vier Finanzierungsinstrumente Kurtaxe, Übernachtungssteuer/Bettensteuer, Tourismusabgabe und der Tourismusfonds.¹²⁶

Ein zukunftsfestes System der Tourismusfinanzierung auf kommunaler Ebene könne nur durch eine Beteiligung der Nutznießer aus dem Tourismus sowie der Ausschöpfung vorhandener Finanzierungsinstrumente gewährleistet werden, auch aufgrund dessen, dass Tourismus in den Kommunen stattfindet.¹²⁷

Der DTV spreche sich für eine rechtssichere und dauerhafte Finanzausstattung zur Erfüllung touristischer Aufgaben aus mit dem Ziel, eine breit getragene, verlässliche Finanzierung mit zweckgebundener Verwendung für den Tourismus sicherzustellen.¹²⁸

Aus Sicht des DTV sei aus diesem Grund die Übernachtungssteuer als Mittel der Tourismusfinanzierung nicht geeignet. Durch sie werde ausschließlich die Beherbergungsbranche erfasst und nicht alle, die von der Tourismusbranche profitierten; zudem garantiere die Einführung einer Übernachtungssteuer keine Verbesserung der Tourismusfinanzierung, da sie als Steuer nicht zweckgebunden zur Finanzierung des tourismusbezogenen Mehraufwands einer Kommune verwendet werden müsse.¹²⁹

Der DTV plädiere für eine Ausweitung der Tourismusabgabe und dafür, deren Umsetzung zu vereinfachen, um sie in allen Tourismusorten zum Einsatz kommen zu lassen. Da die Erhebung einer Tourismusabgabe vor allem in Städten und größeren Gemeinden aktuell noch mit Herausforderungen verbunden sei, gelte es, eine praktikable und übertragbare Lösung für die Zonierung sowie die Pauschalierung der Hebesätze zu schaffen. Mit ihrer Zweckgebundenheit und hohen Transparenz biete die Tourismusabgabe eine bessere Alternative zur Übernachtungssteuer.¹³⁰

¹²⁵ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 5.

¹²⁶ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 6.

¹²⁷ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 8; siehe auch Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus RLP“ am 15.12.2017, S. 18.

¹²⁸ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 8.

¹²⁹ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 8.

¹³⁰ Siehe Vorlage EK 17/1-30, S. 9.