

Tourismuspolitik weiterentwickeln

Positionspapier des Deutschen Landkreistages

Tourismus ist ein bedeutender Wirtschaftszweig

Die Tourismusbranche ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Landkreise von erheblicher Bedeutung. Der Tourismus ist mit 369 Mio. Übernachtungen deutscher und ausländischer Gäste¹ ein stabiler Wirtschaftsfaktor: Das Gesamtumsatzvolumen aller touristischen Leistungsträger in Deutschland beträgt gegenwärtig mehr als 200 Mrd. €². Die Branche stellt etwa 2,8 Mio. sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze bereit³ und beschäftigt somit mehr Menschen als etwa die Automobil- oder die Chemische Industrie. In den Landkreisen wurden im vergangenen Jahr mehr als 46.000 geöffnete Beherbergungsbetriebe mit über 2 Mio. Gästebetten gemeldet, gut 6.600 Betriebe mit etwa 630.000 Betten waren es in den kreisfreien Städten inklusive der tourismusstarken Stadtstaaten⁴. Und auch die Übernachtungszahlen belegen die enorme wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus für die Kreise: Im Jahre 2008 zählte man hier 268 Mio. Übernachtungen, in den kreisfreien Städten unter Einschluss von Bremen, Hamburg und Berlin 100 Mio⁵. Hinzu kommt, dass 90 % der touristischen Betriebe kleine und mittlere Unternehmen⁶ sind, die wiederum in ihrem jeweiligen räumlichen Umfeld viele direkte und indirekte Beschäftigungseffekte auslösen. Davon profitieren vor allem die örtliche Wirtschaft und das Handwerk.

Gerade im ländlichen Raum findet mit einer Stärkung des Tourismus zudem meist auch eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements statt, da vielfach geradezu vorbildhaft ehrenamtliche Aktivitäten – beispielhaft sei etwa auf das Engagement von Wandervereinen bei der Einrichtung von Wanderlehrpfaden hingewiesen – in die tourismuspolitischen Konzepte und Aktivitäten eingebunden werden und dort oft auch eine zentrale Rolle spielen.

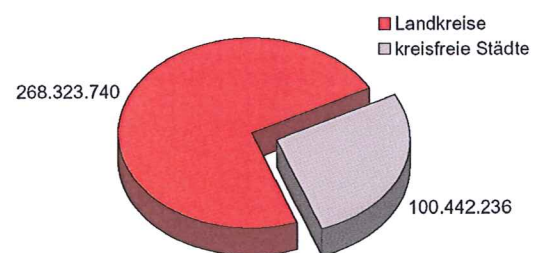
Für eine Vielzahl von Landkreisen ist der Tourismus die Branche mit der besten Zukunftsprognose und dem größten wirtschaftlichen Potenzial. Tourismus trägt nicht nur generell erheblich zur Wirtschaftsstruktur und zum Arbeitsplatzangebot bei, sondern ist vor allem für durch Strukturschwäche gekenn-

zeichnete Landkreise oftmals fast alternativlos. Daher setzen insbesondere solche Landkreise auf die Entwicklung ihres touristischen Potenzials und damit auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor.

Herausforderungen und Trends der kommenden Jahre

Trotz dieses positiven Grundbefundes sehen sich die Tourismusunternehmen und die für die Entwicklung des touristischen Potenzials verantwortlichen

Übernachtungen 2008 in Beherbergungsstätten mit neun Betten und mehr



Tourismusorganisationen und Wirtschaftsförderer ernst zu nehmenden Herausforderungen gegenüber, die sowohl Chancen als auch Risiken bergen: So nimmt beispielsweise aufgrund von Globalisierung und wachsender Konkurrenz im Tourismus der Wettbewerbsdruck in der Branche zu – im Deutschlandtourismus hat sich etwa im ersten Halbjahr 2009 die Zahl der Gästeübernachtungen um 2 % unter den Wert des ersten Halbjahres 2008 verringert⁷. Aber auch mittel- und langfristig werden Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen wie etwa die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie des Klimawandels notwendig, die die Branche in den nächsten Jahren mit komplexen Herausforderungen und einer veränderten Nachfragesituation (neue Zielgruppen und Urlaubsformen) konfrontieren⁸. Sowohl im Gesundheits- als auch Kulturbereich liegen zudem noch viele unerschlossene Potenziale. Hinzu kommen Trends, die sich weiter verstärken wie etwa die anhaltende Verkürzung der Aufenthaltsdauer beim Haupturlaub mit der Folge eines Booms für Kurzreisen, oder gesellschaftliche Veränderungen, die sich in einer Anpassung der touristischen An-

gebote bis hin zur Polarisierung einerseits in Richtung Luxustourismus, andererseits hin zu mehr Low-Budget-Angeboten niederschlagen.

Tourismusförderung als Querschnittsaufgabe der Landkreise

Die Unterstützung der Tourismusbranche, die Bereitstellung touristischer Infrastruktur sowie das kreisbezogene Tourismusmarketing sind wichtige Funktionen der Landkreise. Es handelt sich um eine wichtige Querschnittsaufgabe, deren erfolgreiche Bewältigung deutlich zu Wertschöpfung und Wohlstand im Kreisgebiet beiträgt. Die Tourismusförderung der Landkreise bezieht sich hierbei auf ein weites Spektrum überörtlicher Verantwortlichkeiten: Sie reicht von der Unterstützung oder Trägerschaft touristischer Infrastruktur wie z.B. Museen, Bädern oder Rad- und Wanderwegen, der Beteiligung an Tourismus-Marketing-Organisationen und -Verbänden, der überörtlichen Beratung, Unterstützung und Koordination im Zusammenhang mit touristischen Projekten – auch bezogen auf interkommunale Kooperationen der Orte und Tourismusakteure im Landkreis – bis zur Entwicklung und Vertrieb eigener Angebote sowie dem Auflegen eigener Strukturförderprogramme oder der Mitfinanzierung tourismusrelevanter Infrastrukturvorhaben.

Zudem nehmen die Landkreise generell in den Bereichen Bauen, Verkehr, Gewerbe, aber auch in der Energie- und Klimapolitik sowie der Kulturförderung wichtige Verantwortlichkeiten wahr, die mit der Entwicklung des touristischen Potenzials eines Reisegebietes in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Entsprechend dieser in vielerlei Hinsicht vorliegenden Bündelungsfunktion engagieren sich die Landkreise breit in der Tourismusförderung. Ziel dieser Anstrengungen ist stets die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur mit den damit einhergehenden Effekten für Wertschöpfung, Beschäftigung und Einkommen.

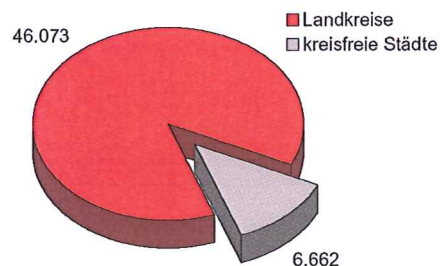
Rahmenbedingungen für Tourismusentwicklung weiter verbessern

In Anbetracht der volkswirtschaftlichen, aber auch und vor allem der regionalpolitischen Bedeutsamkeit des Tourismus für die Wertschöpfung in den Kommunen sowie aufgrund der relativen Krisenfestigkeit des Wirtschaftssektors müssen die Bedingungen für Unternehmen im Tourismusbereich

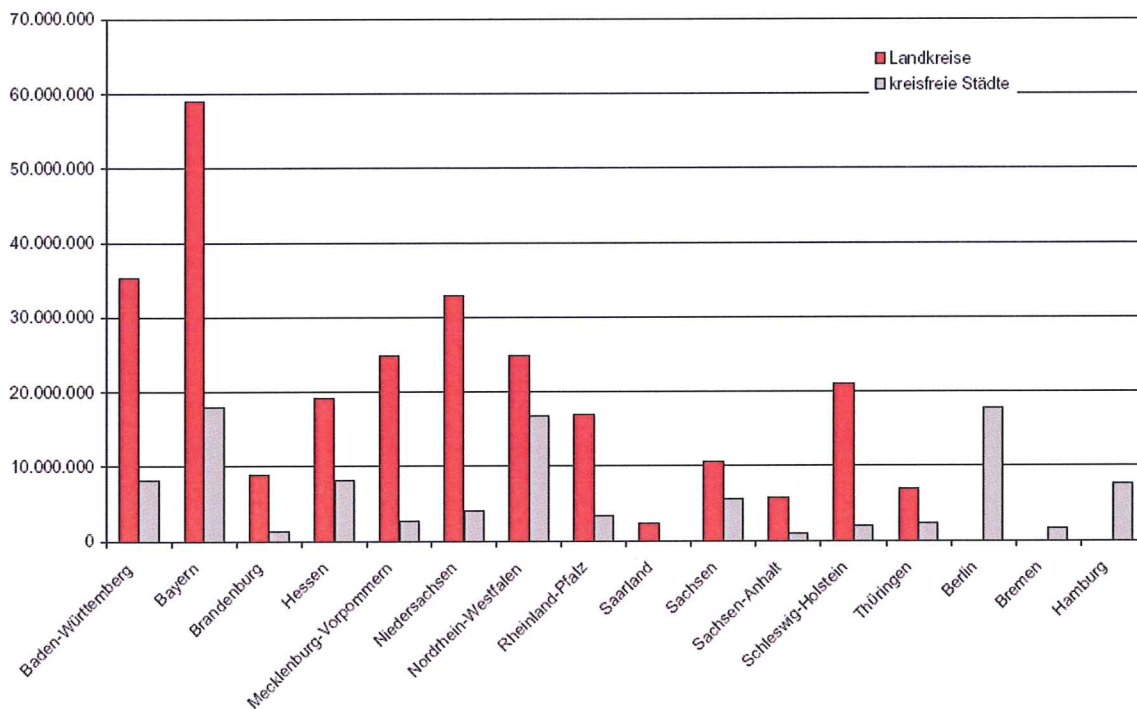
weiter verbessert werden. Dies ist eine Daueraufgabe und muss ständig weiter betrieben werden, gerade mit Blick auf die vor dem Hintergrund der voranschreitenden Globalisierung ständig wachsenden touristischen Konkurrenz. Vor allem der Blick auf Nachbarländer wie die Schweiz oder Österreich zeigt, dass Deutschland seine Anstrengungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den deutschen Tourismus fortsetzen und ständig weiterentwickeln muss.

Daher hat die Bundesregierung Ende 2008 erstmals tourismuspolitische Leitlinien⁹ vorgelegt. Der Deutsche Landkreistag begrüßt den dadurch initiierten Prozess der Verbesserung der touristischen Rahmenbedingungen nachdrücklich und unterstützt das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, die Bedeutung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor noch stärker als bisher in das Bewusstsein von Bevölkerung, Politik und Wirtschaft zu bringen. Es handelt sich bei den Leitlinien der Bundesregierung um eine gute Grundlage für eine Weiterentwicklung der Tourismuspolitik, die nunmehr mit konkreten konzeptionellen Überlegungen und Maßnahmevorschlägen unteretzt werden muss.

Geöffnete Beherbergungsstätten 2008



Übernachtungen 2008 nach Ländern in Beherbergungsstätten
mit neun Betten und mehr



Leitbild für den Deutschlandtourismus

Wie auch bei der Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt fehlt allerdings bislang für den Deutschlandtourismus ein Leitbild zur Entwicklung des touristischen Potenzials unter angemessener Berücksichtigung des ländlichen Tourismus, um von einer in diesem Zusammenhang zu entwickelnden Zielvorstellung konkrete Handlungsnotwendigkeiten ableiten zu können. Ohne ein Zielsystem, auf dessen Grundlage konkrete Maßnahmen entwickelt werden können und an dem sich zukünftige Anstrengungen messen lassen müssen, ist die auf Bund und Länder einerseits sowie die verschiedenen betroffenen Fachministerien andererseits aufgeteilte Tourismuspolitik nicht sinnvoll weiterzuentwickeln und muss deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Daher müssen im Rahmen eines Leitbildprozesses unter Einbindung der maßgeblichen Akteure Entwicklungsperspektiven für den Deutschlandtourismus der nächsten Jahre benannt werden, um anhand dessen Prioritäten für den sinnvollen Einsatz von Ressourcen im Hinblick auf Infrastruktur und Marketing formulieren zu können. Hierbei sind geeignete Indikatoren zur bestmöglichen Zielerreichung vorzusehen. Teil eines ebenenüber-

greifenden Tourismuskonzeptes muss auch sein, klare Aussagen zu Zuständigkeiten und Koordinierung innerhalb der Bundesregierung zu formulieren sowie die Abstimmung zwischen Bundes- und Länderkonzepten zu verbessern.

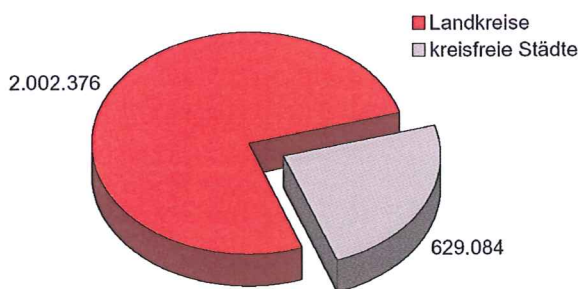
Zwar werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Tourismusförderung der Kommunen in erster Linie von den Ländern bestimmt, jedoch ist auch der Bund ein wichtiger Akteur, der maßgebliche Regelungen für die Tourismuswirtschaft und nicht zuletzt die Tourismusförderung von Ländern und Kommunen setzt. Insofern trägt er eine nicht unerhebliche Mitverantwortung, die u.a. im Amt des Beauftragten für Mittelstand und Tourismus im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ihren institutionellen Ausdruck findet. Zudem ist der Bund ein wichtiger Impulsgeber und koordiniert sich in wichtigen Fragen der Tourismuspolitik mit den Ländern. Dieser – weiter fortzuentwickelnde – Gedanke kommt in den tourismuspolitischen Leitlinien deutlich zum Ausdruck, wonach der Bund Anregungen für eine intensivere Kommunikation und Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen von Politik und Wirtschaft geben will.

Eine nationale Tourismusstrategie in diesem Sinne ist hiernach gerade vor dem Hintergrund einer aufgrund der demografischen Entwicklung veränderten Nachfragestruktur sowie der voranschreitenden Globalisierung notwendig, um Deutschland als Tourismusdestination bestmöglich aufzustellen. Das gilt auch für eine längst überfällige Zielvorstellung für die Entwicklung ländlicher Räume, ohne die eine in sich geschlossene und homogene Politik für diese Gebiete nicht möglich sein wird.

Gleiche Chancen für den Tourismus in Stadt und Land

Dem Tourismus in den Landkreisen kommt volkswirtschaftlich und regionalpolitisch eine große Bedeutung zu. So verbringen beispielsweise Gäste in kleineren Gemeinden mit durchschnittlich 3,3 Tagen deutlich mehr Zeit als in Städten über 100.000 Einwohnern, in denen sie nur durchschnittlich 1,9 Tage bleiben. Hierbei hat sich die Anzahl der Übernachtungen im Jahre 2008 besser entwickelt als im Städtetourismus¹⁰. Und auch die konjunkturelle Krise schlägt bei Gemeinden unter 100.000 Einwohner mit einem Rückgang der Übernachtungen im ersten Halbjahr 2009 im Vergleich zum ersten Vorjahreshalbjahr von 1 % nicht so stark durch wie auf den Städtetourismus mit einem Minus von 3 %¹¹. Die überwiegend ländlichen Tourismusdestinationen verfügen zudem über erhebliches Potenzial, das

Angebotene Gästebetten 2008



neben dem umsatzstarken Städte-, Kultur- und Geschäftstourismus, der sich primär auf größere Städte und Metropolen konzentriert, gleichberechtigt unterstützt werden muss. Gerade die ländlichen Räume bieten die Möglichkeit, das touristische Potenzial einer Landschaft im Sinne einer unverwechselbaren Regionalität erkennbar werden zu lassen und verbunden mit Produkten aus regionalen Wertschöpfungsketten u.a. zur Marke zu entwickeln. In der Fläche und vor allem in struktur-

schwachen Gegenden ist die Tourismuswirtschaft vielfach die Leitökonomie mit einer Reihe von damit zusammenhängenden Unternehmen. So sind etwa die ländlichen, sonst eher strukturschwachen Küsten der Nord- und Ostsee, die Mittelgebirge, die Voralpen sowie klassische Naherholungsgebiete im Flachland die tourismusintensivsten Gebiete Deutschlands (siehe Grafik auf S. 8).

Um dieses Potenzial noch besser zur Entfaltung zu bringen, dürfen Entwicklungsstrategien, Marketinganstrengungen und staatliche Fördermittel nicht ausschließlich auf das großstädtische Tourismussegment ausgerichtet sein, sondern sollten auch die Fläche Deutschlands in den Blick nehmen. Auch sollten ländliche Destinationen in der Marketingstrategie der Deutschen Zentrale für Tourismus (DZT) mehr Beachtung finden. Im selben Zusammenhang sieht der Deutsche Landkreistag in der momentanen Diskussion um die Stärkung von Wachstumskernen und Metropolen die Gefahr, dass Ballungszentren und großstädtische Räume und mit ihnen der Städte- und Kulturtourismus zulasten der ländlichen Räume in einen einseitigen Fokus geraten. Stattdessen müssen gleichberechtigte Entwicklungschancen für städtische und ländliche Tourismusangebote bestehen.

Tourismusedwicklung ist auch Regionalpolitik

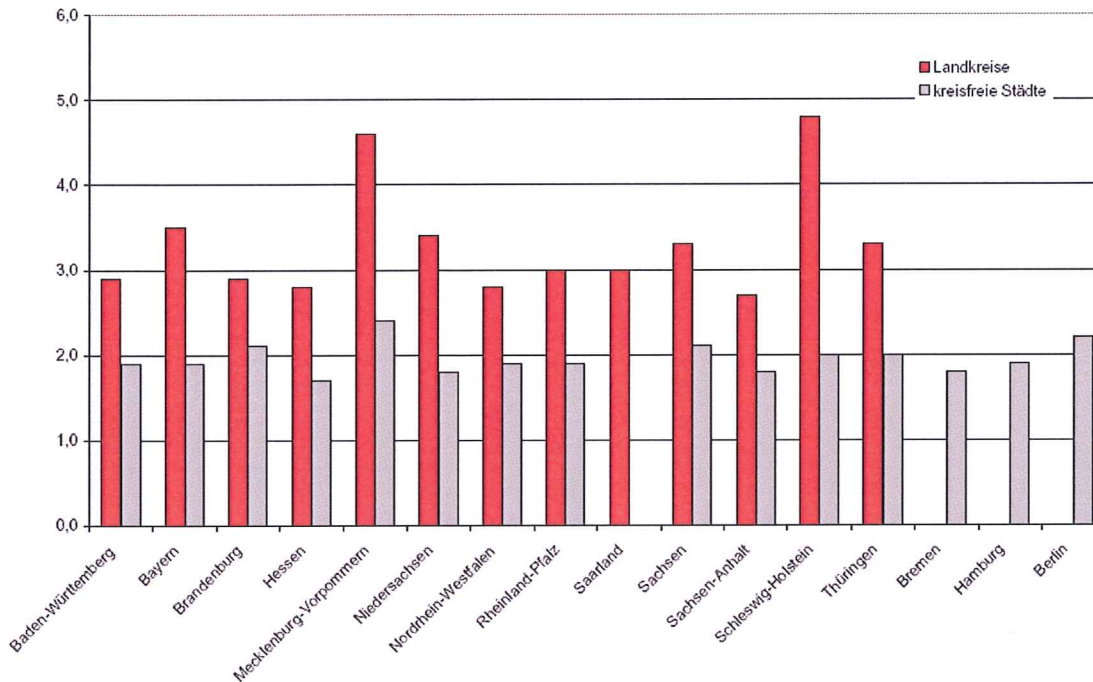
Aus Sicht der Landkreise ist hervorzuheben, dass touristische Wertschöpfung für die wirtschaftliche Entwicklung gerade auch in strukturschwachen Gebieten große Bedeutung hat. Der ländliche Tourismus – verstanden als alle touristischen Erscheinungsformen mit funktionaler Verankerung im ländlichen Raum als wesentliches Qualitätsmerkmal – muss daher als eigenständiges Segment weiter gestärkt werden. Vor allem für strukturschwache Landkreise ist die Tourismusedwicklung oftmals alternativlos, weil sonstiges wirtschaftliches Potenzial fehlt. Daher ist die Tourismusedwicklung in diesen Gebieten gerade auch ein regionalpolitisches Instrument zur Unterstützung wirtschaftlichen Potenzials und trägt auf diese Weise zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei.

Dieser Aspekt erlangt besondere Relevanz, wenn man bedenkt, dass in diesen ländlichen Gegenden eine Reihe von Problemlagen zusammentrifft: Die Standortbedingungen ländlicher, strukturschwacher Landkreise werden in zunehmendem Maße von den infolge der absehbaren und bereits konkret spür-

baren Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Gestalt von Abwanderung und Alterung der Bevölkerung besonders beeinflusst, was speziell die ostdeutschen Länder betrifft. In diesem Zu-

sammenhang nimmt der Tourismus eine Schlüsselrolle ein, auf den die wirtschaftliche Zukunftsperspektive ganzer Gebiete gerichtet ist.

Durchschnittliche Aufenthaltsdauer 2006 in Tagen nach Ländern



Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum erweitern

In diesem Sinne muss generell die Diversifizierung der Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum neben der klassischen Landwirtschaft weiter vorangetrieben werden. Hier gilt es, mehr als bisher Regionalentwicklung und Tourismuspolitik als ganzheitliches System zu begreifen und dementsprechend in die Überlegungen einzubeziehen. In dieser Hinsicht ist eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Sinne eines Förderinstrumentes zugunsten des ländlichen Raumes und seiner gesamten Wirtschaftsstruktur erforderlich. Der Deutsche Landkreistag unterstützt die Überlegungen des Bundes zur Weiterentwicklung der GAK, wie sie jüngst im Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume¹² ihren Ausdruck gefunden haben. Zwar ist und bleibt die Landwirtschaft ein bedeutsamer Strukturfaktor. Darüber hinaus ist es allerdings notwendig, kleine Unternehmen, Dienstleister und Handwerker im ländlichen Raum zu

unterstützen. Dies nützt auch der Landwirtschaft, weil es insgesamt die Wirtschaftsstruktur in den Landkreisen stärkt und auch den landwirtschaftlichen Betrieben neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Des Weiteren ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in ihrem Volumen aufzustocken. Sie ist gerade für strukturschwache Gebiete eines der zentralen nationalen Förderinstrumente, welches nach Auslaufen der Investitionszulage 2013 noch an Bedeutung gewinnen wird.

In diesem Zusammenhang ist des Weiteren anzustreben, die Planungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft, aber auch der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastruktur, soweit dies möglich und sinnvoll ist, unterhalb der Landesebene anzusiedeln. Dieser Ansatz wurde jüngst – angestoßen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – im Rahmen der GRW partiell umgesetzt¹³ und den Ländern damit die Möglichkeit eröffnet, den Regionen in einem zunächst bis 2013 befristeten Modellprojekt ein selbstverantwortlich zu bewirt-

schaftendes Budget zur Regionalförderung zu überlassen. Bei der GAK wird Ähnliches diskutiert. In der dezentralen Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln liegt eine Chance, die nicht aufgrund mangelnden Vertrauens gegenüber der kommunalen Ebene ungenutzt bleiben darf. Dies bestätigt auch ein Ergebnis des Modellprojektes REGIONEN AKTIV des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, in dessen Rahmen in 18 Modellregionen insgesamt 1.300 Projekte realisiert wurden. Im Abschlussbericht wird folgerichtig für eine breite Einführung von sektorübergreifenden Regionalbudgets bei Übertragung der fachlichen Verantwortung und finanztechnischen Abwicklung in die Regionen plädiert¹⁴.

Tourismusfreundliche Verkehrsinfrastruktur

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung werden vor allem ländliche Gebiete in unterschiedlicher regionaler Ausprägung vor große Herausforderungen im Hinblick auf die Versorgung ihrer Einwohner mit wichtigen öffentlichen Infrastrukturleistungen gestellt. Insbesondere im Nahverkehr werden in den kommenden Jahrzehnten grundlegende Tragfähigkeitsprobleme zunehmen, die gelöst werden müssen. Dies wird auch Auswirkungen auf die touristische Infrastruktur haben. Es ist anzustreben, einerseits den gewohnt hohen Standard öffentlicher Leistungen zu erhalten, andererseits kommunale Infrastruktur an sinkende Bevölkerungszahlen anzupassen. Hierzu braucht es neue Strategien und Standards, um Menschen gerade in peripheren Gebieten mit stark alternder und zahlenmäßig abnehmender Bevölkerung nicht von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge abzuschneiden und der oft allein verbleibenden Tourismuswirtschaft die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels gehen damit weit über die mit der Bevölkerungsentwicklung einhergehende veränderte Zielgruppenstruktur und Nachfragesituation (z.B. Gesundheitstourismus) hinaus und betreffen die Lebenswirklichkeit und die Wirtschaftsstruktur in den betroffenen Gebieten in grundsätzlicher Weise.

- Erhaltungsbedarf im kommunalen Straßenbau Rechnung tragen

Gerade vor dem Hintergrund der berechtigten Anforderungen des Tourismus an eine moderne ver-

kehrliche Infrastruktur sieht der Deutsche Landkreistag auch zukünftig einen hohen Erneuerungs-, Ausbau- und Erhaltungsbedarf im Bereich und des kommunalen Straßenbaus und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) erkennt im Verkehrsbereich sogar die größte Investitionslücke und beziffert den entsprechenden gesamten kommunalen Bedarf mit 196 Mrd. €. Der Bund ist daher aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern über 2013 hinaus zur Sicherung und Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen auskömmliche Finanzmittel bereitzustellen und dabei auch dem wachsenden Erhaltungsbedarf Rechnung zu tragen. Pauschalierte Weiterleitungen der Länder an die Kommunen dienen in diesem Zusammenhang der Verwaltungsvereinfachung, stärken die örtliche Verantwortung und die Effizienz der Mittelverwendung.

- Mehr kommunale Kompetenzen beim ÖPNV

Um ihrem gesetzlich definierten Auftrag der Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung – auch im Interesse der Tourismusentwicklung – gerecht werden zu können, müssen den Landkreisen als ÖPNV-Aufgabenträgern neben der Aufgabenverantwortung auch die notwendigen rechtlichen Umsetzungsinstrumente an die Hand gegeben werden, eigenverantwortlich zu entscheiden, welche Verkehrsunternehmen die Verkehre vor Ort durchführen. Hierzu ist insbesondere erforderlich, dass die Durchführung der hierzu erforderlichen Verfahren in der Verantwortung der Aufgabenträger als zuständige örtliche Behörden liegt. Dies umfasst insbesondere sämtliche Zuständigkeiten im Rahmen der Betrauung mit einem Dienstleistungsauftrag sowie sämtliche Formen der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages. Den Aufgabenträgern müssen die Kompetenzen für die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen und, soweit noch erforderlich, auch für die bestätigenden Konzessionserteilungen zugesprochen werden. Damit kann auch sichergestellt werden, dass der Nahverkehrsplan als Steuerungsinstrument der Aufgabenträger zukünftig stärker Berücksichtigung findet.

- Erreichbarkeit ländlicher Reiseziele auf der Schiene absichern

Darüber hinaus ist eine Politik des Rückzuges der Bahn aus der Fläche weder akzeptabel noch verkräftbar, auch vor dem Hintergrund einer möglichen Bahnprivatisierung. Von daher sollte der Bund

gegenüber Bundesländern, aber auch gegenüber der Deutschen Bahn AG sowie privaten Anbietern des öffentlichen Personennahverkehrs durchsetzen, dass ländliche Regionen für Touristen schnell und mit möglichst wenigen Umsteigestationen erreichbar sind und die Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder verbessert werden. Zudem sollten nach dem Vorbild der Schweizerischen Bundesbahnen SBB Tarifangebote weiter ausgebaut werden, die gezielt Tagestouristen durch zahlreiche kostengünstige Angebote ansprechen. Daneben ist die Barrierefreiheit im deutschen Fernreiseverkehr deutlich zu verbessern, um körperlich beeinträchtigten Menschen das Reisen mit der Bahn nicht unnötig zu erschweren. Generell ist Barrierefreiheit in sämtlichen Infrastrukturen anzustreben und weiter zu befördern.

Finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen verbessern

Der demografische Wandel mit seinen Auswirkungen auf die infrastrukturelle Daseinsvorsorge, aber auch Zukunftsthemen wie die Energiewende oder die Existenzsicherung der Landwirtschaft werden auch die Kommunalfinanzen zunehmend anspannen. Die als freiwillige Aufgabe wahrgenommene Tourismusförderung wird in Anbetracht enger werdender finanzieller Spielräume vielerorts unter Druck geraten, gerade mit Blick auf die erst im kommenden Jahr voll auf die Kreishaushalte durchschlagende Wirtschafts- und Finanzkrise mit wegbrechenden kommunalen Steuereinnahmen und sinkenden Finanzzuweisungen. Hinzu kommen immer wieder neue kostenverursachende Aufgaben. Es führt daher kein Weg daran vorbei, dass die Kommunalfinanzen nachhaltig saniert werden und die Landkreise eine ihren vielfältigen Aufgaben entsprechende Finanzausstattung – etwa durch Beteiligung an der Umsatzsteuer – erhalten müssen. Nur leistungsstarke Landkreise, Städte und Gemeinden können den Strukturwandel vor Ort aktiv mitgestalten, tragfähige Lösungen für die vielschichtigen Problemstellungen entwickeln und zu einer gedeihlichen touristischen Entwicklung beitragen. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen muss daher strukturell und quantitativ auf ein zukunftsfestes Fundament gestellt werden.

Zu einem zukunftsfesten kommunalen Einnahmesystem zählt auch eine demografiefeste Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern. Dies ist unbedingt

erforderlich, um wichtige Infrastruktureinrichtungen gerade in den vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebieten auch im Interesse des Tourismus aufrechterhalten zu können. Die bisher einwohnerbasierten Systeme bedürfen daher einer Umstellung auf bedarfsorientierte Indikatoren und einer Ergänzung durch Flächenindikatoren. Dadurch kann erreicht werden, Kostensteigerungen aufgrund der geringeren Auslastung flächenintensiver Infrastruktur zumindest teilweise abzufedern. Bei den in der gesetzgeberischen Verantwortung des Bundes liegenden Steuern ist zudem mit einem demografisch bedingten Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen zu rechnen. Dadurch werden die ohnehin bereits bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen weiter wachsen. Daher ist es notwendig, mittelfristig auch bezogen auf die Steuerverteilung ein demografiefestes System anzustreben, um einem Auseinanderdriften unterschiedlich entwickelter Regionen auch unter diesem Gesichtspunkt entgegenzuwirken.

Ausgewählte Einzelmaßnahmen

Nach diesen zentralen und grundlegenden Bemerkungen zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für die touristische Entwicklung in den Landkreisen werden im Folgenden zudem einige ausgewählte weitere Ansatzpunkte für konkrete Maßnahmen benannt, die bereits mit vergleichsweise geringem Aufwand und innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens umgesetzt werden könnten.

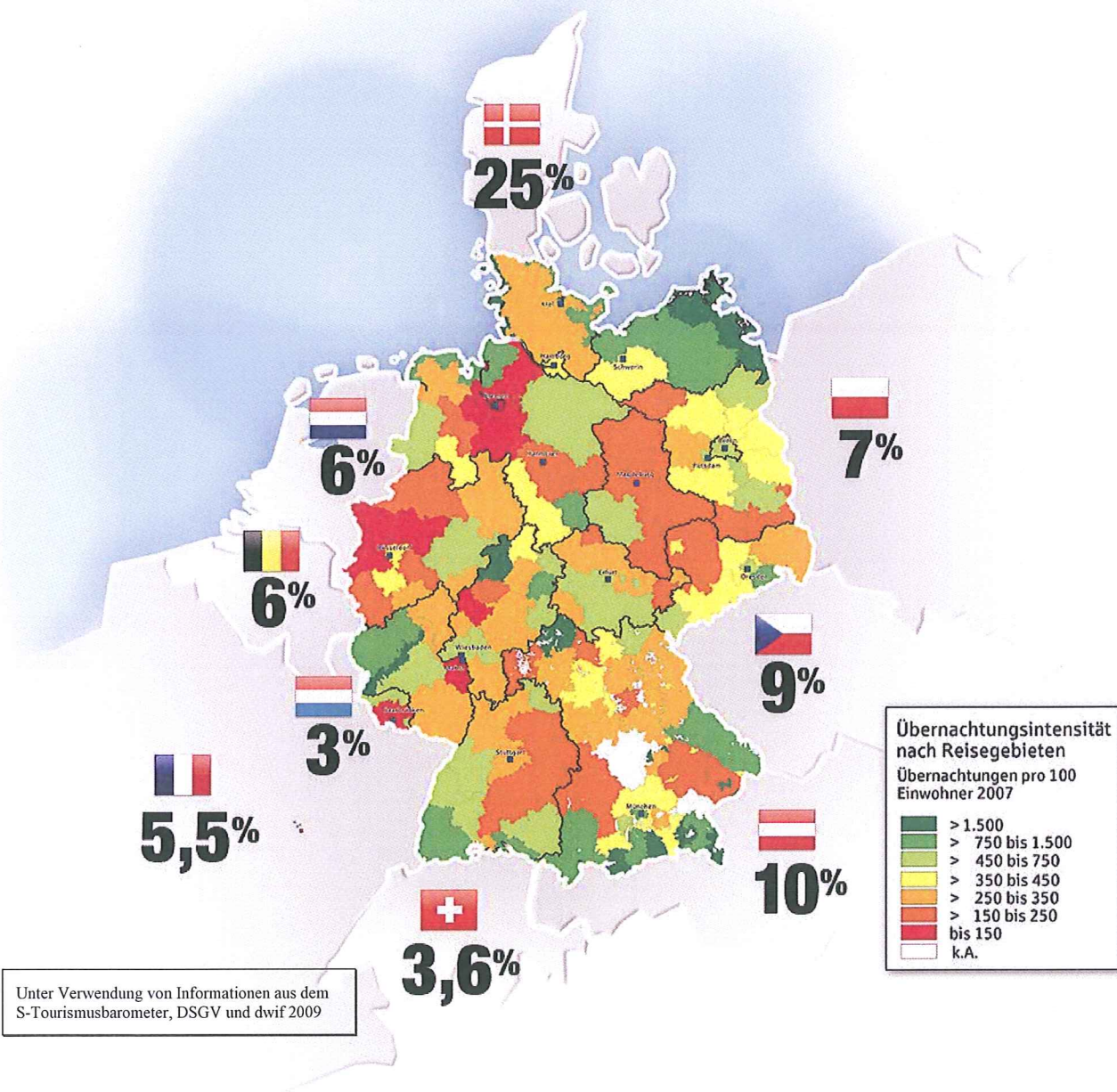
- Beseitigung der Umsatzsteuernachteile für Hotellerie und Gaststätten in Grenznähe

Die Wettbewerbsbedingungen für Hotellerie und Gastronomie bedürfen weiterer Verbesserung. Ein Problem stellt in diesem Zusammenhang die Umsatzsteuerbelastung dar: Betreiber von Hotels und Gaststätten befinden sich vor allem in den Grenzgebieten zu anderen Staaten aufgrund unterschiedlicher Umsatzsteuersätze in einer besonderen Konkurrenzsituation. In der Hotellerie wenden 20 der 27 EU-Mitgliedstaaten – darunter bis auf Dänemark alle Anrainerstaaten Deutschlands und alle wichtigen Tourismusländer – den reduzierten Mehrwertsteuersatz an, in der Gastronomie sind dies elf EU-Staaten. So leidet etwa die Konkurrenzfähigkeit von Hoteliers und Gastronomen an der Grenze zu Österreich unter dem dort bestehenden Umsatzsteuersatz von 10 % für diesen Gewerbebereich. An

den Grenzen zu Frankreich und der Schweiz ist der Unterschied noch größer: Jenseits der Staatsgrenze müssen Hoteliers lediglich 5,5 % abführen, in der Schweiz sogar nur 3,6 %, während für die Branche in Deutschland der volle Umsatzsteuersatz von 19 % gilt. Für die Gastronomie führt Frankreich zudem ab dem 1.7.2009 den reduzierten Satz von 5,5 % ein.

Die Lösung dieses Problems sollte allerdings sorgfältig und zielgerichtet erarbeitet sein und Mitnahmeeffekte vermeiden. Hier scheint es bei den aktuellen Vorschlägen (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) noch Nachbesserungsbedarf zu geben. Vielleicht ist es daher angebracht, eine Regelung zunächst zurückzustellen und eine adäquate Lösung im Rahmen der Überprüfung der ermäßigten Mehrwertsteuersätze zu suchen.

Umsatzsteuersätze für Hotels in Deutschland und seinen Nachbarländern



Unter Verwendung von Informationen aus dem S-Tourismusbarometer, DSGVO und dwif 2009

- Rundfunkgebühren tourismusfreundlicher aus- gestalten

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

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

- Verlängerung des Sommerferienkorridors

Weiterhin setzt sich der Deutsche Landkreistag für die mittelfristige Ausweitung des Sommerferienkorridors auf ca. 90 Tage (15.6. bis 15.9.) und eine Teilnahme *aller* Bundesländer am rollierenden System ein. Die derzeit von den Kultusministern der Länder beschlossene Sommerferienregelung für den Zeitraum von 2011 bis 2017 entspricht dem in keiner Weise: Teilweise bleibt sie mit einer Spanne von 78 bis 84 Tagen sogar hinter der bestehenden Regelung für den laufenden Zeitraum zurück und beträgt im Jahre 2014 sogar nur 73 Tage. Nach Schätzungen der Hochschule Harz und dem Institut für Tourismus- und Dienstleistungsmarketing Hamburg könnten durch eine Entzerrung der Sommerferien neben der Vermeidung von Spitzen hinsichtlich der Umweltbelastung auch die Einnahmen für das Gastgewerbe gesteigert werden. Hiernach könnte jeder zusätzliche Ferientag 1 Mio.

Übernachtungen und Umsatzgewinne von rd. 100 Mio. € (50 Mio. € bei Übernachtungsgästen sowie 50 Mio. € Tagesgästen) erbringen¹⁵.

Daneben sollten auch die übrigen Ferienzeiten (Oster-, Pfingst- und Herbstferien) entzerrt werden. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Überschneidung der Ferienzeiten von benachbarten Bundesländern eine möglichst kurze Zeitspanne umfasst. Hier muss dem Potenzial der Tourismuswirtschaft noch besser als bisher Rechnung getragen und zu einem Ausgleich mit den berechtigten Interessen der für die Bildung zuständigen Länder gelangt werden.

- Erhalt und Ausbau der Aus- und Weiterbildungs- angebote

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

Daneben sollte allerdings auch darauf hingewirkt werden, dass das DSFT den ländlichen Tourismus stärker in seinem Angebot berücksichtigt, um gerade die Qualifizierung von Anbietern des Bauernhof- und Landurlaubs zu unterstützen. Zudem sollten die Bundesländer die Ausbildungspläne von Berufs-, Fach- und Hochschulen um die Themen Demografie und Senientourismus erweitern, da in diesen Bereichen eine große Dynamik auf die Tourismuswirtschaft zukommen wird. In diesem Zusammenhang sollten die vom Bund initiierten Forschungsvorhaben zum demografischen Wandel auch die Tourismuswirtschaft als erheblich von diesen Entwicklungen betroffenen Wirtschaftszweig mit umfassen.

- Optimierung der amtlichen Statistik

Die Tourismusstatistik sollte weiter verbessert werden. Insbesondere der ländliche Tourismus ist bislang nicht hinreichend statistisch erfasst. Es bedarf daher der Verbesserung der Datengrundlage und hier u.a. eines Instruments, das auch die Erfassung von Gästeübernachtungen in Beherbergungsbetrieben unterhalb von neun Betten

ermöglicht, da diese in einzelnen Regionen gerade in ländlichen Räumen erhebliche Anteile haben.

Hierbei ist allerdings die Situation dieser Unternehmer als Kleinanbieter hinreichend zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass entsprechende Meldepflichten und der damit verbundene bürokratische Aufwand nicht über das notwendige Maß

hinausgehen. Jedenfalls würde eine monatliche Statistikmeldung mit dem Datenumfang, den die Statistischen Landesämter bei den Betrieben ab neun Betten abfragen, bei vielen Kleinbetrieben zu einer hohen Fehlerquote und einer schlechten Meldemoral führen. Hier bietet sich eine lediglich jährliche Meldung für die Betriebe unter neun Betten als praktikabler Weg an.

¹ *Statistisches Bundesamt*, Tourismus in Zahlen 2008, S. 5.

² *Deutscher Tourismusverband*, Zahlen – Daten – Fakten 2008, S. 6.

³ Tourismuspolitischer Bericht der Bundesregierung – 16. Legislaturperiode, BT-Drs. 16/8000, S. 6.

⁴ *Statistisches Bundesamt*, Tourismus in Zahlen 2008, S. 105 ff.

⁵ *Statistisches Bundesamt*, Tourismus in Zahlen 2008, S. 105 ff.

⁶ BMWi (Hrsg.), Tourismuspolitischer Bericht der Bundesregierung – 14./15. Legislaturperiode, S. 44.

⁷ *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 10.8.2009.

⁸ Vgl. Tourismuspolitischer Bericht der Bundesregierung – 16. Legislaturperiode, BT-Drs. 16/8000, S. 3 f.

⁹ BT-Drs. 16/11594.

¹⁰ *Szibalski*, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 2009, 425 (429).

¹¹ *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung vom 10.8.2009.

¹² Kabinettsbeschluss vom 6.5.2009.

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

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

¹⁵ Tourismuspolitischer Bericht der Bundesregierung – 16. Legislaturperiode, BT-Drs. 16/8000, S. 22.