

UMSETZUNGS-
HILFE TEIL 2:

**TOURISMUS-
FINANZIERUNG**

Tourismuspolitischer
Handlungsrahmen
Hessen 2015

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	3
2. Grundlagen der Tourismusfinanzierung	6
2.1 Gegenstand der Tourismusfinanzierung	7
2.2 Instrumente der Tourismusfinanzierung im Überblick	9
2.3 Zu beachtende juristische Rahmenbedingungen der Tourismusfinanzierung: EU-Beihilfe- und Vergaberecht	10
3. Tourismusfinanzierung mittels gesetzlicher Instrumente	14
3.1 Grundlagen der Finanzierung mittels Kur- und Tourismusbeitrag	15
3.2 Umsetzung der Kur- und Tourismusbeiträge	20
4. Tourismusfinanzierung mittels freiwilliger Beteiligung	24
4.1 Überblick über die Formen der Tourismus- finanzierung mittels freiwilliger Beteiligung	25
4.2 Freiwillige strukturelle Einbindung in die Tourismusfinanzierung	28
4.3 Erfolgsfaktoren und Grenzen der freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung	35
5. Tourismusfinanzierung mittels Einnahmen	38
5.1 Grundlagen und Instrumente	39
5.2 Beihilfe- und vergaberechtliche Aspekte	42
6. Fazit	45

EINFÜHRUNG

1

GVILELMVS II FRIDERICI III FILIVS GVILELMI MAGNI NEPOS
ANNO REGNI XV IN MEMORIAM ET HONOREM PARENTVM
CASTELLVM LIMITIS ROMANI SAALABVRGENSE RESTITVIT



Neue Herausforderungen für die touristischen Strukturen in Hessen

Der Tourismus hat für Hessen eine sehr hohe Bedeutung, die weit über die unmittelbaren wirtschaftlichen Effekte hinausreicht. Neben der Erzielung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten trägt der Tourismus entscheidend zur Steigerung der Lebensqualität und zur Sicherung des Lebens-, Wohn- und Wirtschaftsstandortes Hessen bei. Der Tourismus steht jedoch vor großen Herausforderungen: In den vergangenen Jahren haben sich die Markt- und Rahmenbedingungen im Tourismus insbesondere durch die technologischen Entwicklungen grundlegend gewandelt. Der durch die Digitalisierung bedingte technologische Wandel hat Produkte, Marketing und Vertrieb stark verändert. Die Aufgaben werden immer vielfältiger und umfangreicher. Zusätzlich nimmt der Wettbewerbsdruck durch professionell aufgestellte touristische Organisationen immer mehr zu.

Nachhaltige Finanzierung des Tourismus als zentrale Handlungsaufgabe

Eine den Aufgaben angemessene, langfristig und auf allen Ebenen tragfähige Finanzierung des touristischen Systems in Hessen ist die zentrale Grundvoraussetzung für die Behauptung einer guten Wettbewerbsposition. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das touristische System und dabei insbesondere die Verbesserung der Tourismusfinanzierung ist daher ein zentrales Handlungsfeld im Tourismuspolitischen Handlungsrahmen Hessen 2015.

Veränderte Rahmenbedingungen stellen den Tourismus vor Herausforderungen

Insbesondere auf lokaler, aber auch auf Destinationsebene steht die Einnahmesituation weiterhin stark unter Druck. Nicht alle Kommunen profitieren von den derzeit steigenden Steuererträgen im gleichen Maße. Angesichts der immer anspruchsvolleren Aufgaben und der wirtschaftlich schwierigen Rahmenbedingungen wird die Frage der nachhaltigen Finanzierung des Tourismus daher immer dringender gestellt. Verschärfte juristische Rahmenbedingungen insbesondere in Zusammenhang mit dem Beihilfe- und Vergaberecht stellen die Tourismusorganisationen vor erhebliche Herausforderungen.

Vier Umsetzungshilfen für den Tourismus in Hessen – Teil 2: Tourismusfinanzierung

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) hat den Hessischen Tourismusverband e. V. (HTV) mit dem Management der Umsetzung des Tourismuspolitischen Handlungsrahmens beauftragt. Fachlich begleitet wird der HTV von dem Beratungsunternehmen PROJECT M. Das Umsetzungsmanagement veröffentlicht eine mehrteilige Reihe von Umsetzungshilfen, welche die geschilderten Herausforderungen aufgreift und Antworten für die touristischen Akteure in Hessen liefert: praxisnahe Unterstützung in der Umsetzung zentraler Handlungsfelder des Tourismuspolitischen Handlungsrahmens Hessen 2015.

Nach einem ersten Teil zu den Organisations- und Zusammenarbeitsstrukturen behandelt die vorliegende Umsetzungshilfe Teil 2 die Finanzierung des Tourismus in Hessen. Sie zeigt den Akteuren im Land die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Finanzierung des Tourismus und zur Erschließung neuer Finanzierungsmöglichkeiten auf. Um die Besonderheiten des Hessischen Landesrechts zu berücksichtigen, wird der zweite Teil

der Umsetzungshilfe in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Städtetag veröffentlicht.

**Bei den bundesweit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen kann der Herausgeber dieser Umsetzungshilfe auf Vorarbeiten zurückgreifen, die der Tourismus- und Heilbä-
derverband Rheinland-Pfalz e.V freundlicher-
weise zur Verfügung gestellt hat.**

Im dritten Teil der Reihe wird das Thema „Marke & Markenmanagement im Tourismus“ in den Mittelpunkt gestellt. Er legt für die verschiedenen touristischen Ebenen und Akteure Anforderungen an einen profilbildenden Markenaufbau dar und gibt praxisnahe Unterstützung für eine effektive Umsetzung der Markenstrategie.

Die Digitalisierung übt gegenwärtig bereits einen großen Einfluss auf den Tourismus aus und wird auch zukünftig die Entwicklungen entscheidend prägen. Dies greift der vierte Teil der Reihe auf. Er beschreibt die Auswirkungen der Digitalisierung auf das touristische System und liefert den touristischen Akteuren Handlungsempfehlungen in zentralen Bereichen der Digitalisierung.

Überblick über Instrumente der Tourismusfinanzierung und gesetzliche Grundlagen

Vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen zeigt die vorliegende Umsetzungshilfe Maßnahmen, Instrumente und Beispiele der Tourismusfinanzierung auf und ergänzt sie um aktuelle Rahmenbedingungen und Entwicklungen.

Die Umsetzungshilfe skizziert zunächst die Grundlagen der Tourismusfinanzierung mit einem Überblick über die verschiedenen Optionen. Nach einer Darstellung der Tourismusfinanzierung mittels gesetzlicher Instrumente werden die Möglichkeiten der freiwilligen Beteiligung der (Tourismus-)Wirtschaft an der Tourismusfinanzierung aufgezeigt. Die Optionen zur Verbesserung der Einnahmesituation durch die Erzielung zusätzlicher Eigenmittel werden insbesondere unter Berücksichtigung beihilfe- und vergaberechtlicher Aspekte betrachtet.

Der Tourismuspolitische Handlungsrahmen 2015 für Hessen

Der Tourismuspolitische Handlungsrahmen 2015 dient als Leitlinie für die Tourismuspolitik und einen langfristigen Entwicklungsprozess in Hessen. Durch die Strategielinien und Handlungsfelder sollen die Ziele der Tourismuspolitik erreicht werden: zukunftsfähige Arbeitsplätze, mehr Wettbewerbsfähigkeit, ein positives Standortimage durch ein attraktives Tourismus- und Freizeitangebot, Förderung der Lebensqualität. Die Handlungsfelder sind:

- Inhaltliche Weiterentwicklung des Tourismus: „Qualität bei Infrastruktur und Dienstleistungen“, „Fachkräftemangel und Nachfolgeproblematik“, „Nachhaltigkeit“ und „Reisen für Alle“
- Weiterentwicklung der Tourismusstrukturen: Optimierung der Organisations-/Marketingstrukturen, Verbesserung von Aufgabenwahrnehmung sowie -abgrenzung
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Tourismus: Tourismusfinanzierung, strategiadäquate Tourismusförderung, Veränderung des Tourismusbewusstseins
- Strategische und abgestimmte Marktbearbeitung: möglichst weitgehende, mit allen Ebenen abgestimmte Marktbearbeitung auf Grundlage des „Strategischen Marketingplans für den Tourismus in Hessen 2014–2018“
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit: partnerschaftlicher Dialog und Zusammenarbeit zwischen Land, Kommunen, Tourismusorganisationen und privater Wirtschaft

GRUNDLAGEN DER TOURISMUS- FINANZIERUNG

2



2.1 Gegenstand der Tourismusfinanzierung

Tourismus als ökonomischer und sozialer Faktor

Der Tourismus ist in vielen hessischen Kommunen und Gemeinden ein Wirtschafts- und Beschäftigungsmotor sowie ein wichtiger Standortfaktor für die Ansiedlung und Bindung von Unternehmen und Arbeitskräften. Die Wirkungsspanne des Tourismus reicht von wirtschaftlichen und steuerlichen Effekten, Beschäftigungseffekten, Investitionen in die Infrastruktur bis hin zu immateriellen Wirkungen, etwa in Bezug auf die Bekanntheit oder das Image eines Standortes.

Argumentationshilfe: Warum ist Tourismusfinanzierung wichtig?

- **Mehr Standortqualität:** Im Wettbewerb um Unternehmen und Fachkräfte werden Freizeitwert und Lebensqualität zum wichtigsten Argument. Der Tourismus leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Standortqualität – nicht nur über zahlreiche Arbeitsplätze. Vielmehr stabilisiert er den ländlichen Raum und schafft Perspektiven im demografischen Wandel. Tourismus ist zudem ein starker Bekanntheits- und Imageträger für das Standortmarketing.
- **Mehr Freizeit-, Sport- und Kulturangebote:** Der Tourismus stützt das Freizeit-, Sport- und Kulturangebot der Kommunen. Touristische Infrastruktur wird nicht nur von Gästen, sondern auch von Einheimischen genutzt. Durch Tourismus entstehen Steuereinnahmen. Touristen, die z. B. Ausstellungen, Veranstaltungen oder Bäder besuchen, finanzieren diese anteilig über Eintritte und entlasten somit die Kommunen.
- **Mehr Wertschöpfung:** In touristisch attraktiveren Regionen mit einer qualitativ guten und breiten Ausstattung mit Sport-, Freizeit-, Kultur- und gastronomischen Angeboten entwickeln sich die Boden- und Grundstückspreise, das Lohn- und Gehaltsniveau und nachfolgend die Einkommen besser.
- **Mehr Identität und Bindung:** Der Tourismus dient zudem als Identifikations- und Bindungsfaktor für die Bevölkerung. Traditionen und Bräuche werden gepflegt und können im Rahmen von gästerelevanten Veranstaltungen in Szene gesetzt werden.

Investitionen in den Tourismus lassen sich damit sowohl als aktive Wirtschaftsförderung als auch als Standortförderung und Regionalentwicklung verstehen. Der Tourismus trägt zur Existenzsicherung von Einzelhandel, Beherbergungsgewerbe, Gastronomie, kulturellen Einrichtungen u. v. m. bei. Die Mehrheit der touristischen Betriebe sind kleine und mittlere Unternehmen mit standortgebundenen Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Hier zeigt sich die besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Tourismus, der in strukturschwachen ländlichen Gebieten der Abwanderung entgegenwirken kann und die Folgen des demografischen Wandels in Hessen zu bewältigen hilft.

Kommunales Engagement für den Tourismus löst neben ökonomischem Nutzen eine Fülle weiterer, sich gegenseitig verstärkender Effekte aus. Tourismusgemeinden sind z. B. hinsichtlich ihrer Infrastruktur sowie Freizeiteinrichtungen besser ausgestattet als andere Orte. Vom Tourismus profitieren daher nicht nur die Gäste, sondern auch die Einheimischen, die einen deutlich höheren Freizeitnutzen und eine höhere Lebens-

qualität haben. Ein attraktives Freizeit-, Kultur-, Unterhaltungs-, Einzelhandels- und Gastronomieangebot bindet zumindest einen Teil der Kaufkraft der Einheimischen im Ort und verstärkt auf diese Weise die rein touristische Wirkung. Die hohe Freizeitattraktivität ist als Faktor der Standortgunst bei der Unternehmensansiedlung sowie der Gewinnung von Fach- und Führungskräften von zentraler Bedeutung.

In Hessen wurde die hohe Bedeutung des Tourismus erkannt. So ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das touristische System ein zentrales Handlungsfeld des Tourismuspolitischen Handlungsrahmens 2015. Ein Ziel ist dabei, auf eine wettbewerbsfähige Ressourcenausstattung und -verteilung im touristischen System in Hessen hinzuwirken.

Zu finanzierende Aufgaben im Tourismus

Typischerweise entstehen folgende Ausgaben für den Tourismus auf kommunaler Ebene:

- **Gästeinformation und -betreuung**, wie z. B. Tourist Information, Websites, Urlaubskataloge, Unterkunftsvermittlung
- **Produkt- und Angebotsentwicklung**, Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsqualität
- **Innenentwicklung**: Innenmarketing, Vernetzung, Qualifizierung, touristische Wirtschaftsförderung u. a. m.
- **Marketing**: Standort- und Imagewerbung, Information des Gastes, Beteiligung am übergeordneten Destinationsmarketing
- **Entwicklung, Betrieb und Pflege der touristischen Infrastruktur**, z. B. Wege, Tourist Informationen, Bäder und Thermen, Kurimmobilien u. a. m.

2.2 Instrumente der Tourismusfinanzierung im Überblick

Grundsätzlich bestehen drei verschiedene Möglichkeiten der Tourismusfinanzierung: Gesetzliche Instrumente, Instrumente der freiwilligen Tourismusfinanzierung sowie einnahmeorientierte Instrumente. Aus diesen Modellen ist der jeweils optimale Finanzierungsmix herauszuarbeiten.

Gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung (vgl. Kap. 3)

Rechtsgrundlage für gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung ist das Hessische Gesetz über kommunale Abgaben (KAG). In der deutschlandweiten Diskussion rund um kommunalabgabenrechtliche Finanzierungsinstrumente werden verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, wie untenstehend deutlich wird.

Instrumente der freiwilligen Tourismusfinanzierung (vgl. Kap. 4)

Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in der Tourismuswirtschaft und schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen der Kommunen rückt die Einbindung der Privatwirtschaft in die Finanzierung des Tourismus nach dem Prinzip der Freiwilligkeit stärker ins Blickfeld. Die Modelle der Einbindung in die Finanzierung des Tourismusmarketings unterscheiden sich hauptsächlich in der Art und Weise der Mitwirkung bzw. Mitbestimmung für die Akteure der Privatwirtschaft. Die Möglichkeiten reichen von einer gesellschaftsrechtlichen, über eine strukturelle Einbindung bis hin zu Marken- und Marketingpartnerschaften. Unterschieden wird zwischen sog. „Fonds“- , „Umlage“- , „Pool“- und „Paket“-Modellen.

Gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung im Überblick

- **Kurbeitrag/Kurabgabe/Kurtaxe/Gästebeitrag:** Hier handelt es sich um einen Beitrag, den jeder Gast zu leisten hat, auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Länder. Der Beitrag ist zweckgebunden für das Bereitstellen von touristischen Infrastruktureinrichtungen und Veranstaltungen. Mit dem Kurbeitrag sind oftmals für den Gast bestimmte Vorteile, wie z. B. freie oder ermäßigte Eintritte verbunden.
- **Tourismusbeitrag bzw. -abgabe/Fremdenverkehrsbeitrag bzw. -abgabe:** Auch hier stellen die Kommunalabgabengesetze (KAG) der Länder die Rechtsgrundlage dar. Es handelt sich um zweckgebundene Beiträge, die von Unternehmen und Personen zu entrichten sind, die aus dem Tourismus einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Das unterschiedliche Ausmaß des wirtschaftlichen Nutzens je nach Branche und/oder Lage im Ort wird bei der Bemessung berücksichtigt.
- **Bettensteuer/Kulturabgabe/Kulturförderabgabe/Tourismusförderabgabe/City Tax:** Rechtsgrundlage ist hier Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes. Es handelt sich um eine nicht zweckgebundene örtliche Aufwandssteuer, die für privat veranlasste entgeltliche Übernachtungen erhoben wird. Sie fließt in den allgemeinen Haushalt der Kommune.

Einnahmeorientierte Instrumente der Tourismusfinanzierung (vgl. Kap. 5)

Eine weitere Möglichkeit der Tourismusfinanzierung bildet die Verbesserung der Einnahmesituation der Tourismusorganisation durch Erzielung zusätzlicher Eigenmittel. Dabei können nicht nur zusätzliche Vertriebsprodukte und -dienstleistungen zur Erweiterung der Eigenmittel beitragen. Auch die Optimierung und Erweiterung ertragsstarker vorhandener sowie die Einstellung ertragschwacher Produkte und Dienstleistungen können zur Eigenmitteloptimierung angewandt werden.

Insbesondere in Zusammenhang mit einnahmeorientierten Modellen ist auf die juristischen Rahmenbedingungen wie sie sich v. a. aus dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht ergeben, hinzuweisen (vgl. Kap. 2.3).

2.3 Zu beachtende juristische Rahmenbedingungen der Tourismusfinanzierung: EU-Beihilfe- und Vergaberecht

Die Regelungen des EU-Beihilfe- und Vergaberechts stellen die Tourismusorganisationen zunehmend vor Herausforderungen. Für den öffentlichen Tourismus sind diese Regelungsgebiete, ihre Wechselwirkungen nebst den steuerlichen Auswirkungen von höchster Relevanz.

EU-Beihilferecht

Beihilferechtliche Vorschriften setzen Zuwendungen der öffentlichen Hand zu Gunsten von Unternehmen bestimmte Grenzen. Eine Beihilfe liegt dann vor, wenn aus staatlichen Mitteln ein

wirtschaftlicher Vorteil an ein Unternehmen fließt und dies eine – nicht nur örtlich beschränkte – wettbewerbsrelevante Wirkung hat. Maßgeblich ist hier die zentrale Vorschrift im EU-Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 AEUV):

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Nur wenn alle Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt sind, ist die geplante Maßnahme als Beihilfe anzusehen. Grundsätzlich sind Beihilfen vor ihrer Gewährung zu legitimieren. Es gibt folgende Möglichkeiten der Legitimation von Beihilfen:

- Für Beihilfen, die nicht einen Gesamtbetrag von 200.000 EUR in drei Steuerjahren übersteigen (sog. „Klein- oder Bagatellbeihilfen“), gilt eine gesetzliche sog. „De-minimis-Freistellung“. Die Maßnahme ist nicht anzeige- oder anmeldepflichtig. Dieser Betrag gilt pro Unternehmen und pro Mitgliedstaat. Daher ist eine schriftliche Abfrage vor Gewährung der Förderung immer notwendig.
- Das Unternehmen, welches die Beihilfe empfängt, ist vor dem Empfang durch einen besonderen Formalakt der beihilfegewährenden Stelle mit der Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) (z. B. bestimmten Pflichten im Bereich der Tourismusförderung im Allgemeininteresse) „betraut“ worden. Auch auf Grundlage einer solchen Betrauung sind relevante Ausgleichsleistungen freigestellt, solange sie nicht einen jährlichen Betrag von 15 Mio. EUR übersteigen.

- Für Unternehmen, die eine DAWI erbringen, gilt unabhängig von der spezifischen Freistellungsmöglichkeit durch Betrauung eine erhöhte gesetzliche De-minimis-Freistellungsschwelle von 500.000 EUR über drei Steuerjahre.
- Die Beihilfe ist auf anderer Grundlage (z. B. für lokale Infrastrukturen nach der sog. Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)) gesetzlich von Anmelde- oder Genehmigungspflicht freigestellt oder die Kommission genehmigt die Beihilfe auf Basis einer sog. Notifikation.
- Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) werden bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen, die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten, als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt und von der Anmeldungs- und Genehmigungspflicht freigestellt. Die AGVO gilt u. a. auch für Beihilfen, die für den Tourismus von Relevanz sein können (z. B. Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes, Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen, Beihilfen für lokale Infrastrukturen).
- Bei der Umsetzung der beihilferechtlichen Erfordernisse muss die Tourismusorganisation auch die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Folgen beachten, da eine Beihilfe umsatzsteuerpflichtig werden kann. Der Betrauungsakt sollte daher in jedem Fall durch einen Steuerberater auf eine mögliche Umsatzsteuerbelastung geprüft und ggf. mit der zuständigen Steuerbehörde abgeklärt werden.



Aktueller Sachstand zur Bewertung beihilferechtlicher Fragestellungen im Tourismus

Vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung kann nachfolgende Liste von **nicht einnahmeschaffenden touristischen Infrastrukturen** durch die Kommune selbst als beihilfefrei angesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass sie nichtwirtschaftlich betrieben werden und der Bezug zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit völlig ausgeschlossen ist:

- Wander-, Rad- und Reitwege
- Lehr-, Erlebnis- und Naturpfade
- unentgeltliche Park-/Rastplätze
- öffentliche Toiletten
- unentgeltliche Informationszentren und ähnliche Einrichtungen
- Promenaden
- Seebrücken
- Skiloipen
- Kurparks
- unentgeltliche Bootsanlegestellen und Wasserwanderrastplätze
- Schwimmsteganlagen
- Badestellen und Naturbühnen
- Gradierwerke
- Wassertretanlagen

Die Infrastrukturen müssen ebenfalls im Sinne des öffentlichen Interesses errichtet, offen und allgemein zugänglich sein. Unabhängig von den zitierten nicht einnahmeschaffenden touristischen Infrastrukturen, erklärt sich die Kommission bereit, auch folgende **einnahmeschaffende Infrastrukturen mit lokalem Charakter** als beihilfefrei anzusehen:

- entgeltliche Wasserwanderrastplätze
- Freizeitinfrastrukturen für schlechtes Wetter
- örtliche kleine Museen/lokale Heimatmuseen

In Bezug auf Beihilfefragen hinsichtlich der Tourismusförderung kann darüber hinaus davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von Aktivitäten öffentlicher Tourismusorganisationen nicht wirtschaftlich und daher auch nicht beihilferelevant ist. Dies gilt v. a. für solche Aktivitäten, die keine Einnahmen auslösen. Ebenso gehört potenziell das allgemeine Destinationsmarketing inklusive Herstellung und Vertrieb touristischen Informationsmaterials zu den nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten, wengleich wirtschaftliche Tätigkeiten, wie z. B. der Verkauf von Anzeigen, Tickets, Souvenirs oder der Betrieb von Buchungsportalen als wirtschaftlich getätigt werden. In verschiedenen Fällen ist zudem davon auszugehen, dass Maßnahmen der Tourismusförderung den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht gefährdeten und daher nicht beihilferelevant sind.

Die Europäische Kommission hat entsprechend bereits selbst von diesen Überlegungen Gebrauch gemacht und zwei Beschwerden unter Hinweis auf nicht wirtschaftliche bzw. lokale Tätigkeiten ohne Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel zurückgewiesen (SA.41158 Erfurt Tourismus Marketing GmbH und SA.41273 Zweckverband Holsteinische Schweiz).

Generelle Aussagen sind dennoch an dieser Stelle nicht möglich; es bedarf stets einer Einzelfallbewertung.



Vergaberecht

Die Übertragung von Aufgaben und Mitteln von staatlichen Stellen auf einen Dritten kann dem Vergaberecht unterliegen (GWB, VgV, UGVO, HTVG). Ab bestimmten Auftragswerten sind öffentliche Aufträge national oder ggf. europaweit auszuschreiben und müssen in einem formalen Verfahren vergeben werden. Bestehen zwischen der übernehmenden Organisation und der übertragenden Gemeinde keine derartig engen Verknüpfungen, dass ein sog. „Inhouse-Geschäft“ entsteht, unterliegen Zuwendungen der öffentlichen Hand dem Vergaberechtsregime. Ein wesentliches Kriterium für die Annahme eines „Inhouse-Geschäfts“ ist die Kontrolle über die übernehmende Organisation als seinen Vertragspartner „wie über eine eigene Dienststelle“. Diese wird grundsätzlich nicht angenommen, wenn die übernehmende Organisation private Gesellschafter oder Mitglieder hat. Darüber hinaus muss der öffentliche Auftraggeber entscheidenden Einfluss auf strategische Ziele und wesentliche Entscheidungen des Dritten ausüben.

Eine „Inhouse-Vergabe“ ist zudem nur möglich, wenn zusätzlich das sog. „Wesentlichkeits-Kriterium“ erfüllt ist. Dies bedeutet, dass die übernehmende Organisation „im Wesentlichen“ (mindestens zu 80 %) für den ihn kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber tätig wird. Etwaige Tätigkeiten für Dritte dürfen also nicht mehr als 20 % der Umsätze generieren.

Diese Regelungen bedeuten nicht, dass eine Tourismusorganisation nicht grundsätzlich mit Privaten zusammenarbeiten darf. Beihilferechtlich ist dies unproblematisch. Vergaberechtlich schließt jedoch eine private Beteiligung eine sog. „Inhouse-Vergabe“ aus. Die Übertragung einer Tourismusaufgabe, deren Finanzierung die Vergabeschwellenwerte übersteigt, muss dann ausgeschrieben werden.

TOURISMUS-
FINANZIERUNG
MITTELS
GESETZLICHER
INSTRUMENTE

3



3.1 Grundlagen der Finanzierung mittels Kur- und Tourismusbeitrag

Kur- und Tourismusbeitrag gemäß Kommunalabgabengesetz (KAG) Hessen

Mit der Änderung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für neue Wege der Tourismusfinanzierung in Hessens Städten und Gemeinden geschaffen. Der sog. Tourismusbeitrag, der neben dem bekannten Kurbeitrag in § 13 KAG geregelt wurde, eröffnet den hessischen Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, einen zusätzlichen Beitrag von privat reisenden Gästen zur Finanzierung des Tourismus zu erheben. Kur- und Tourismusbeitrag können jedoch nicht beide gleichzeitig in einer Kommune und auch nicht von Geschäftsreisenden erhoben werden.

Gemeinden, denen die Bezeichnung „Bad“ verliehen worden ist oder die als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt sind, können Kur- oder Tourismusbeiträge zur Tourismusfinanzierung erheben. Die Beiträge sind zweckgebunden für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen. Rechtsgrundlage ist das Kommunalabgabengesetz (KAG) Hessen in der ab dem 01.01.2016 geltenden Fassung, speziell §13.



§ 13 KAG Hessen vom 1. Januar 2016: Kurbeitrag und Tourismusbeitrag

1. Die Gemeinden, denen von der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister die Bezeichnung „Bad“ verliehen worden ist oder die von der für den Tourismus zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt sind, können für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Kur- oder Tourismusbeitrag erheben.
2. Beitragspflichtig sind alle ortsfremden Personen, die sich nicht zur Ausübung ihres Berufes in der Gemeinde aufhalten und denen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen oder an den Veranstaltungen teilzunehmen. Die Gemeinden können, insbesondere aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen, Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände bestimmen.
3. Wer Personen gegen Entgelt beherbergt, kann durch die Satzung verpflichtet werden, die beherbergten Personen der Gemeinde zu melden. Er kann ferner verpflichtet werden, den Kur- oder Tourismusbeitrag einzuziehen und an die Gemeinde abzuliefern; er haftet insoweit für die rechtzeitige Einziehung und vollständige Ablieferung des Kur- oder Tourismusbeitrages. Dies gilt auch für die Inhaber von Sanatorien, Kuranstalten und anderen Einrichtungen, die Kur-, Erholungs- oder sonstigen Fremdenverkehrszwecken dienen, sowie Veranstalter von zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen, soweit der Kur- oder Tourismusbeitrag von Personen erhoben wird, die diese Einrichtungen benutzen oder Veranstaltungen besuchen, ohne in der Gemeinde beherbergt zu werden. (...)
4. Die für den Tourismus zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen über die Anerkennungsvoraussetzungen und das Anerkennungsverfahren für Kur-, Erholungs- und Tourismusorte, insbesondere über
 1. die natürlichen und hygienischen Bedingungen, medizinischen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen, die vorhanden sein müssen, damit Gemeinden als Kur- oder Erholungsort anerkannt werden können, sowie
 2. die natürlichen Bedingungen und Einrichtungen zur kulturellen und sonstigen Freizeitbetätigung, die vorhanden sein müssen, damit Gemeinden, als Tourismusort anerkannt werden können; dazu zählen insbesondere die landschaftliche Lage, das Vorhandensein bedeutender kultureller Einrichtungen, internationaler Veranstaltungen, sonstiger bedeutender Freizeiteinrichtungen, geeigneter Angebote für die Naherholung sowie ein damit korrespondierendes Tourismusaufkommen.

Prädikatisierung von Kur-, Erholungs- und Tourismusorten

Die Aufgabe der Prädikatisierung von Kur-, Erholungs- und Tourismusorten liegt beim Regierungspräsidium Kassel. In der Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort vom 24.11.2016 (GVBl Nr. 18, Seite 218 bis 220 vom 05.12.2016) und der Änderung vom 20. Juni 2018 (GVBl Nr. 14, Seite 339 vom 5. Juli 2018) sind die Anerkennungsvoraussetzungen und das Anerkennungsverfahren geregelt.

Im Rahmen dieser Verordnung können folgende Prädikate verliehen werden:

- Heilbad
- Kneippheilbad
- Kneipp-Kurort
- Heilklimatischer Kurort
- Ort mit Heilquellen-Kurbetrieb
- Luftkurort
- Erholungsort
- Tourismusort

Zur fachlichen Beratung ist beim Regierungspräsidium Kassel der Hessische Fachausschuss für Kur-, Erholungs- und Tourismusorte gebildet worden. Ihm werden sämtliche Prädikatisierungsanträge, Unterlagen für Überprüfungsverfahren sowie Grundsatzfragen der Prädikatisierung zur Beratung vorgelegt.

Nach Erörterung beschließt der Fachausschuss über die vorliegenden Anträge und leitet die entsprechenden Empfehlungen dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung zu, das abschließend über die Anträge entscheidet.

Die formelle Verleihung des Prädikats erfolgt dann durch einen Anerkennungsbescheid des Regierungspräsidiums Kassel sowie eine Urkunde des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung.

Die Prädikatsbezeichnung darf im amtlichen oder geschäftlichen Verkehr nur verwendet werden, wenn sie nach Maßgabe der Verordnung verliehen worden ist oder bereits vor deren ersten In-Kraft-Treten geführt werden durfte.

Spätestens nach zehn Jahren ist das Prädikat zu überprüfen. Sind die Voraussetzungen nicht mehr gegeben, so ist die Anerkennung des Prädikats zu widerrufen. Einen Rechtsanspruch auf Verleihung bzw. Beibehaltung eines Prädikats besteht nicht.

[Hinweis: Das Regierungspräsidium Kassel hält online weiterführende Informationen zum Thema sowie Erhebungsbögen für die verschiedenen Prädikatisierungsarten vor.](#)

Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort vom 24.11.2016:
<https://rp-kassel.hessen.de/sites/rp-kassel.hessen.de/files/content-downloads/Rechtsverordnung.pdf>

Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort vom 24.11.2016, Änderung der Verordnung am 20.06.2018

§ 2 Anerkennungsvoraussetzungen

1. Die Anerkennung von Gemeinden oder Gemeindeteilen als **Kur- oder Erholungsort** setzt voraus, dass die natürlichen und ortsspezifischen Gegebenheiten entsprechend den „Begriffsbestimmungen/Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Erholungsorte – einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen – sowie für Heilbrunnen und Heilquellen“ vorhanden sind und die hierin enthaltenen Voraussetzungen erfüllt werden. Diese Begriffsbestimmungen sind vom Deutschen Heilbäderverband e. V. und vom Deutschen Tourismusverband e. V. (...) herausgegeben und werden durch die für den Tourismus zuständige oberste Landesbehörde in der jeweils geltenden Fassung im Staatsanzeiger für das Land Hessen veröffentlicht.
2. Die Anerkennung einer Gemeinden oder Gemeindeteilen als **Tourismusort** setzt voraus, dass die Zahl der Gästeübernachtungen pro Jahr in der Regel das Zweifache der Einwohnerzahl übersteigt und
 1. eine landschaftlich bevorzugte Lage gegeben ist oder
 2. bedeutende kulturelle Einrichtungen (insbesondere Museen oder Theater), internationale Veranstaltungen oder sonstige bedeutende Freizeiteinrichtungen von überörtlicher Bedeutung vorhanden sind oder
 3. geeignete Angebote für Naherholung, insbesondere Ausflugsmöglichkeiten, Grünflächen, Rad- und Wanderwege oder ein vielfältiges gastronomisches Angebot vorhanden sind.
3. Die Anerkennung als Tourismusort kann ausnahmsweise auch erteilt werden, wenn einzelne der nach Abs. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Voraussetzungen in angemessener Entfernung auf dem Gebiet einer angrenzenden Gemeinde in herausgehobener Weise erfüllt werden. Die Anerkennung erfolgt in diesem Fall nur im Einvernehmen mit der angrenzenden Gemeinde.

§ 3 Anerkennungsverfahren

1. Über den Antrag auf Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort (...) entscheidet die für den Tourismus zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister. Der Antrag ist zu begründen und beim Regierungspräsidium Kassel einzureichen.
2. Dem Antrag auf Anerkennung als Kur- oder Erholungsort sind beizufügen:
 1. Kopien der Beschlüsse der kommunalen Gremien über die angestrebte Artbezeichnung,
 2. eine Übersicht der bestehenden Kur-, Erholungs- und Betriebseinrichtungen mit Lageplan und Erläuterungen,
 3. Ortsprospekte,
 4. ein Erhebungsbogen für die beantragte Artbezeichnung und
 5. die aufgrund der beantragten Artbezeichnung erforderlichen Unterlagen, Analysen beziehungsweise ärztlichen, balneologischen, klimatologischen und hydrologischen Gutachten.
3. Dem Antrag auf Anerkennung als Tourismusort sind beizufügen:
 1. eine Beschreibung der landschaftlich bevorzugten Lage, ein Verzeichnis der Einrichtungen und die Angebote für Naherholung mit Lageplan und Erläuterungen (...),
 2. ein Nachweis zur Zahl der Gästeübernachtungen,
 3. die Stellungnahme des jeweils zuständigen Vertreters für diese touristische Destination und
4. Im Falle des § 2 Abs. 3 eine Stellungnahme der angrenzenden Gemeinde.

Abgrenzung von Bettensteuern und verwandten Instrumenten

Von Kur- und Tourismusbeitrag ist die sog. Bettensteuer, teils auch als Kulturabgabe, Kulturförderabgabe, Tourismusförderabgabe o. ä. bezeichnet, deutlich abzugrenzen. Bei der Bettensteuer handelt es sich um eine gemeindliche Aufwandssteuer nach Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes. Sie setzt am Aufwand des Übernachtungsgastes an, wobei eine prozentuale Abgabe auf den Übernachtungspreis erhoben wird.

Einordnung der Bettensteuer als Finanzierungsinstrument

Laut DEHOGA Bundesverband¹ erhoben im Februar 2017 29 Städte in Deutschland eine Bettensteuer oder vergleichbare Steuern. In ca. 60 Städten wurde jedoch die Bettensteuer politisch abgelehnt, gerichtlich aufgehoben, abgeschafft oder ausgesetzt. Die wesentlichen Argumente, die gegen eine Bettensteuer als Finanzierungsinstrument sprechen, sind:²

- Belastung ausschließlich von Beherbergungsbetrieben
- keine Berücksichtigung des Tagestourismus und durch Tourismus bedingte Einnahmen anderer Branchen, wie z. B. des Einzelhandels
- keine Zweckbindung, daher keine Sicherheit über Verbesserung der Tourismusfinanzierung

Der Nachteil „keine Zweckbindung“ tritt bei Anwendung der durch das KAG Hessen bereit gestellten Möglichkeiten der Kur- oder Tourismusbeiträge nicht ein.

Bei Bettensteuern handelt es sich um Geldleistungen, denen keine Gegenleistung gegenüberstehen muss. Die Bettensteuer ist daher nicht zweckgebunden – dies ist ein weiterer wesentlicher Unterschied gegenüber dem Kur- und Tourismusbeitrag.

¹ vgl. www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/05_Themen/Steuer/Bettensteuer/Bettensteuer_Generalkarte_0217.pdf, Stand 24.04.2017
² vgl. ähnlich: Deutscher Tourismusverband e. V. (DTV): „Tourismus nachhaltig und fair finanzieren: die Tourismusabgabe“ (2016), S. 25f.

3.2 Umsetzung der Kur- und Tourismusbeiträge

Grundlagen der Erhebung von Kur- und Tourismusbeiträgen

Kur- und Tourismusbeiträge sind zweckgebunden zu verwenden. Sie können jedoch nicht beide gleichzeitig in einer Kommune erhoben werden. Städte und Gemeinden können – sofern sie die entsprechenden Anforderungen erfüllen – Kur- oder Tourismusbeiträge erheben, sind jedoch nicht dazu verpflichtet. Geschäftsreisende sind von der Erhebung ausgenommen.

Die Anerkennung als Kur- oder Erholungsort kann auf einen Teil oder mehrere Teile des Gemeindegebiets begrenzt werden. Die Anerkennung als Tourismusort ist hingegen auf das vollständige Gemeindegebiet begrenzt.

Bericht aus der Praxis – Tourismusbeitrag für Frankfurt am Main

Seit Januar 2017 ist die „Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- und Tourismusort in Hessen“ in Kraft, seit April 2017 gibt es ein vom Hessischen Städtetag und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund herausgegebenes Muster einer Tourismusbeitragssatzung.

Auf Grundlage dieser Mustersatzung hat die Stadt Frankfurt am Main eine eigene Tourismusbeitragssatzung entworfen, die am 14.12.2017 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde und zum 01.01.2018 in Kraft trat. Ab diesem Zeitpunkt erhebt die Stadt Frankfurt am Main einen Tourismusbeitrag in Höhe von zwei Euro pro Übernachtung und pro Person zur teilweisen Deckung des Aufwandes für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen.

Bis dato finanzierten u. a. die Unternehmen den Tourismus mit ihren Steuern. Mit Einführung des Tourismusbeitrages leisten die Gäste, für die die touristischen Einrichtungen letztendlich auch zur Verfügung stehen, einen Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur. Der Tourismusbeitrag wird nicht von Geschäftsreisenden, sondern ausschließlich von Privatreisenden erhoben.

Die Anmeldung und Entrichtung des Tourismusbeitrages erfolgt bei der jeweiligen Beherbergungsstätte, die den Tourismusbeitrag von den beitragspflichtigen Personen einziehen und an die Stadt Frankfurt am Main abführen. Die Anmeldungen werden schriftlich unter Verwendung des besonderen Meldescheins für Beherbergungsstätten vorgenommen.

Von der Pflicht zur Entrichtung eines Tourismusbeitrages werden bei Vorlage eines ärztlichen Attestes Patientinnen und Patienten für die Zeit, in der sie nicht in der Lage waren, die Tourismuseinrichtungen zu nutzen, auf Antrag befreit. Die Anträge sind schriftlich an die Stadt Frankfurt am Main zu richten. Von der Entrichtung des Tourismusbeitrages außerdem befreit sind Schülerinnen und Schüler im Rahmen von schulischen Klassenfahrten.

Quelle: www.dehoga-hessen.de/frankfurt-am-main/themen-informationen/tourismusbeitrag/ (19.02.2018)
www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=33179335 (19.02.2018)

Vorgehensweise zur Einführung von Kur- oder Tourismusbeiträgen

Die Einführung von Kur- oder Tourismusbeiträgen dauert üblicherweise bis zu zwölf Monaten. Die Bearbeitungszeit hängt in hohem Maße von der Verfügbarkeit von Ressourcen und den jeweiligen

politischen Willensbildungsprozessen ab. Die erforderlichen Maßnahmen sind in der folgenden Infobox aufbereitet.

Vorbereitende Maßnahmen zur Einführung von Kur-/Tourismusbeiträgen

Einbindung von Leistungsanbietern und Gewerbetreibenden

- Jenseits des formal erforderlichen Verfahrens ist es sinnvoll, touristische Leistungsanbieter und sonstige Gewerbetreibende zumindest umfänglich über die Einführung von Kur- oder Tourismusbeiträgen zu informieren und „mitzunehmen“.
- Dabei sollte es nicht nur bei einer allgemeinen Information zur Beitragserhebung bleiben. Vielmehr ist es erforderlich, die Hintergründe der Beiträge, die vorgesehene zweckgebundene Verwendung und v. a. den Nutzen, den verschiedene Wirtschaftsbranchen und Gewerbetreibende von der Tourismusfinanzierung haben, möglichst gut aufbereitet, praxisnah und so konkret wie möglich darzustellen.

Satzungsaufstellungsbeschluss

- Die Gemeindevertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung fasst einen Satzungsaufstellungsbeschluss.
- Kur-/Tourismusbeitrag müssen kalkuliert werden (Aufwandskalkulation, Deckungskalkulation und Kalkulation des Beitragssatzes).

Vorbereitende Erfassung

- Die Verwaltung stellt eine Auflistung/Aufsummierung der gemeindlichen bzw. städtischen Leistungen und Kosten für Tourismuswerbung und Tourismuseinrichtungen/-veranstaltungen auf.
- Sie nimmt darüber hinaus eine Vorauswahl des Erhebungsgebietes und evtl. der Differenzierung nach Vorteilszonen vor (nur Kurbeitrag).
- Satzungsvorbereitung
- Im nächsten Schritt wird der umlagefähige Aufwand ermittelt und der Beitragssatz kalkuliert.
- Die Verwaltung entwickelt einen Satzungsentwurf. Der Entwurf wird über den Magistrat/den Gemeindevorstand in die Stadtverordnetenversammlung eingebacht. Diese beschließt die Übertragung auf einen Ausschuss. Die Vorlagen sollten verschiedene Anlagen umfassen: Sinnvoll ist ein größerer Aktenvermerk zur Begründung des Satzungsentwurfs.

Beschlussverfahren

- Der/die zuständigen Fachausschuss/-schüsse empfehlen die Kur-/Tourismusbeitragssatzung zur Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung.
- Die Gemeindevertretung bzw. die Stadtverordnetenversammlung beschließt die Kur-/Tourismusbeitragssatzung.

Häufige Fragen zum Tourismusbeitrag in Hessen

Sind Städte und Gemeinden, welche sich als Tourismusort prädikatisieren lassen, verpflichtet dann auch den Tourismusbeitrag zu erheben?

Nein, es besteht keine Verpflichtung einen Tourismusbeitrag zu erheben. Das Prädikat kann auch ohne Beitragserhebung zu Werbezwecken geführt werden. In § 13 Abs. 1 KAG heißt es hierzu: „Die Gemeinden, denen von der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister die Bezeichnung „Bad“ verliehen worden ist oder die von der für den Tourismus zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort anerkannt sind, können ... einen Kur- oder Tourismusbeitrag erheben.“

Nach Auskunft des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wird von Seiten der Kommunalaufsicht derzeit keine Beanstandung erfolgen, wenn eine als Tourismusort anerkannte Gemeinde auf die Erhebung eines Tourismusbeitrags verzichtet oder nur einen Teil des abgabefähigen Aufwands auf die beitragspflichtigen Tourismusköste umlegt.

Dies gilt auch für Schuttschirmgemeinden, es sei denn der Tourismusbeitrag ist in der jeweiligen Schuttschirmvereinbarung nach § 3 Abs. 3 Satz 2 SchuSG enthalten.

Was muss ich bei einer Beitragskalkulation beachten?

Wichtig ist es, einen Schlüssel zu ermitteln, der als Basis für eine Kalkulation aller tangierten Tourismuseinrichtungen dient. Wenn zum Beispiel feststeht, dass 7 Mio. Übernachtungen von Einheimischen (20.000 EW x 365) nur 3 Mio. privatbedingter Übernachtungen von Gästen gegenüberstehen, so sind alle Kosten nach diesem Schlüssel zu ermitteln.

Wie hoch darf der Tourismusbeitrag sein?

Die Beitragshöhe richtet sich im Einzelfall nach der Art und dem Umfang der zu Tourismuszwecken bereitgestellten Einrichtungen sowie der durchgeführten Veranstaltungen. Die Grundsätze des allgemeinen Beitragsrechts nach § 11 KAG und des allgemeinen Gebührenrechts nach § 10 KAG sind heranzuziehen.

Bei der Festlegung der Höhe des Tourismusbeitrags ist zu beachten, dass die Höhe für die Gäste zumutbar bleiben muss. Eine Beitragsuntererhebung ist im Gegensatz zur Beitragsübererhebung rechtlich zulässig. Eine Grenze bildet hier allein das kommunale Haushaltsrecht nach den §§ 92 und 93 HGO.

Welche Kosten sind in die Kalkulation eines möglichen Tourismusbeitrags einzubeziehen?

Die einzubeziehenden Kosten ergeben sich aus der vor Ort vorhandenen Infrastruktur. Es besteht kein Unterschied zur Beitragskalkulation in den übrigen Fällen. Einzubeziehen sind daher insbesondere:

- anteilige Abschreibung der jeweiligen Tourismusedrastruktur
- Anteile der auf die jeweilige Tourismusedrastruktur entfallenden Darlehen und Zinsen
- nutzungsabhängige Aufwendungen für Tourismusedrastruktur
- anteilige Verwaltungskosten

Häufige Fragen zum Tourismusbeitrag in Hessen

Zum beitragsfähigen Aufwand zählt nach § 13 Abs. 1 KAG die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen. Die Einrichtungen müssen nicht ausschließlich zu Tourismuszwecken bereitgestellt werden. Es reicht aus, wenn sie typischerweise auch für solche Zwecke gewidmet sind. So kann etwa der Aufwand auch für Schwimmbäder und Minigolfplätze, die sowohl von Touristen als auch von Einheimischen genutzt werden, (anteilig) berücksichtigt werden. Der nicht umlagefähige Gemeindeanteil (Einheimischen-Nutzung) muss herausgerechnet werden. Die gemeindliche Infrastruktur (zur Daseinsvorsorge) wie das Straßennetz oder die Müllabfuhr können grundsätzlich nicht einbezogen werden.

Können Aufwendungen und Leistungen, die die Stadt ausgelagert hat, bei der Kalkulation berücksichtigt werden?

Ein Zuschussbedarf der Auslagerung kann berücksichtigt werden. Soweit sich die Gemeinde eines Dritten als „Erfüllungsgehilfen“ bedient, muss sie sich ein ausreichendes Einwirkungsrecht sichern, da die Beiträge zweckgebunden zu verwenden sind und die Gemeinde die Nutzungsmöglichkeiten für Tourismusköste zu gewährleisten hat.

Wie exakt muss die Kalkulation sein?

Es ist zutreffend, dass die Kalkulation möglichst genau sein muss. Allerdings stehen hier die Plausibilität und ein sachgerechter Verteilermaßstab im Vordergrund. Eine Kalkulation der prozentualen Nutzung von Parkwegen und -anlagen oder der Nutzung von Schwimmbädern von Einwohnern und Besuchern kann sich beispielsweise an der Zahl der Übernachtungen orientieren. Es ist wichtig, sehr genau zu kalkulieren, da eine exakte Kalkulation nur schwer angreifbar ist.

Welche Möglichkeiten hat eine Gemeinde, Tourismusort zu werden, in der einzelne Ortsteile bereits ein Prädikat verliehen bekommen haben?

Es besteht derzeit keine Möglichkeit für eine Gemeinde gleichzeitig sowohl als Tourismusort als auch als Erholungs- oder Kurort anerkannt zu werden.

Welche Möglichkeiten hat eine Gemeinde mit mehreren Ortsteilen, von denen lediglich der überwiegende Teil gerne Tourismusort wäre?

Eine Möglichkeit Tourismusort zu werden besteht nach derzeitiger Rechtslage nur für das gesamte Gemeindegebiet. Die Anerkennung als Tourismusort ist unter anderem deshalb auf das gesamte Gemeindegebiet begrenzt, damit eine sachgerechte sowie rechtmäßige Berechnung und Erhebung eines Tourismusbeitrags (mittels einer entsprechenden Satzung) überhaupt möglich ist.

Quelle: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (Stand: Juli 2017)

TOURISMUS-
FINANZIERUNG
MITTELS FREIWILLIGER
BETEILIGUNG

4



4.1 Überblick über die Formen der Tourismusfinanzierung mittels freiwilliger Beteiligung

Finanzierung der Marktbearbeitung und der touristischen Infrastruktur

Analysiert man die verschiedenen Aufgaben der Tourismusorganisationen hinsichtlich der Möglichkeiten der freiwilligen Einbindung der Privatwirtschaft in ihre Finanzierung, lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Einbindungsmöglichkeiten abgrenzen: die Einbindung in die Finanzierung der Marktbearbeitung sowie die Einbindung in die Finanzierung von touristischen Infrastrukturprojekten.

Die Finanzierung touristischer Infrastruktur umfasst die infrastrukturelle Ausstattung für jegliche Form touristischer Aktivitäten, nicht nur die private Infrastruktur. Die Einbindung der Privatwirtschaft ist dabei in Bezug auf öffentliche Erschließungsmaßnahmen, wie z. B. Straßen und Wegenetze, Maßnahmen der Stadt- und Ortsgestaltung, z. B. Gestaltung von Straßenzügen, Quartieren, Plätzen, Grünanlagen, Fußgängerzonen, Aufenthaltsbereiche etc., sowie überbetriebliche Einrichtungen, z. B. Bäder, Gästeinformations- und Gästebetreuungseinrichtungen und Museen, denkbar. Die freiwillige Einbindung in die Finanzierung touristischer Infrastruktur wird im Rahmen dieser Umsetzungshilfe nicht vertieft. Die Umsetzungshilfe stellt die Einbindung der Privatwirtschaft in die Finanzierung der Marktbearbeitung in den Mittelpunkt.

Anlassbezogene Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Der in den Tourismusorganisationen oft übliche Weg zur Verbesserung der Einnahmesituation ist eine anlassbezogene Einbindung der Leistungsanbieter. Marketingleistungen, wie z. B. Anzeigen in Gastgeberverzeichnissen, werden entgeltlich an Leistungsanbieter „verkauft“.



Beispiel Beteiligungshandbuch Timmendorfer Strand Niendorf Tourismus GmbH („Anlassbezogene Tourismusfinanzierung“)

In dem Beteiligungshandbuch „Mehr Erfolg durch Kooperation“ bietet die Timmendorfer Strand Niendorf Tourismus GmbH Leistungsanbietern die Möglichkeit, verschiedene Marketingleistungen zu erwerben, um von der starken Marke Timmendorfer Strand Niendorf zu profitieren. Zu Beginn des Handbuchs werden den Interessierten zur Orientierung die Stärken, die Marketing-Strategie sowie die Zielgruppen der Destination präsentiert. Anschließend werden die Beteiligungsmöglichkeiten im Marketing aufgezeigt. Grundsätzlich werden Beteiligungsmöglichkeiten in drei verschiedenen Bereichen angeboten:

Printprodukte (Magazine, Broschüren, Flyer, Plakate etc.): Anzeigen (isolierte Anzeigen, integrierte Kontextwerbung, Sonderplatzierungen, ...)

Online-Marketing: Teaser/Onlinebanner, Branchenbucheintrag, Beteiligung an Gewinnspielaktionen, Online-Zimmervermittlung, Online-Gastgeberverzeichnis, Online-Arrangements

Veranstaltungen: Präsenz in Form von Ständen, Zelten u. a.

Weitere Informationen: www.timmendorfer-strand.de

Tourismusorganisationen betrachten die erzielten Einnahmen oft als „Refinanzierung“ eigener Aktivitäten. Dieser Weg ist zwar auf den ersten Blick einfacher umsetzbar, hat jedoch, wie untenstehend dargestellt, deutliche Nachteile und Grenzen.

Nachteile einer anlassbezogenen Einbindung privater Leistungsanbieter in die Tourismusfinanzierung

- geringe Planbarkeit der Einnahmen, die Einnahmen sind oft von Jahr zu Jahr neu einzuwerben
- an einzelnen Marketinginstrumenten ausgerichtete Marktbearbeitung, keine Einbindung in ganzheitliche und langfristige Kampagnen
- Ausrichtung der Marketingaktivitäten der Tourismusorganisationen an der Einwerbbarkeit von Einnahmen
- keine gemeinsame Zieldefinition, Planung und Umsetzung mit Leistungsanbietern
- erhebliche Einschränkungen durch EU-Beihilfe- und Vergaberecht

Die nachfolgend vorgestellten Beispiele gehen hinsichtlich der Strukturiertheit und Tiefe der Einbindung von Leistungsanbietern weiter. Sie stehen für eine institutionalisierte, partnerschaftliche und langfristige freiwillige Einbindung der Privatwirtschaft mittels festeren Partner- und Bindungsmodellen. Sie unterscheiden sich hauptsächlich in der Art und Weise der Mitwirkung bzw. Mitbestimmung, die den Akteuren der Privatwirtschaft eingeräumt wird.

Gesellschaftsrechtliche Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Bei Modellen der gesellschaftsrechtlichen Einbindung werden Private gesellschaftsrechtlich in die Trägerstruktur der Kooperationsmaßnahmen eingebunden. Die Marketingmaßnahmen werden maßgeblich und teilweise führend durch die touristischen Betriebe entwickelt und umgesetzt.

Strukturelle Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Bei einer strukturellen Einbindung der Privatwirtschaft werden Marketing- und Vertriebsmaßnahmen partnerschaftlich entwickelt und umgesetzt, ohne dass diese Einbindung der privaten Akteure in die Finanzierung auch eine gesellschaftsrechtliche Einbindung mit sich bringt. Ihre Einflussnahme kann jedoch ebenfalls intensiv gestaltet werden.

Oft werden bei diesen Modellen privatwirtschaftliche Unternehmen an der Finanzierung von Aktivitäten der touristischen Marktbearbeitung öffentlicher Tourismusorganisationen beteiligt, von denen sie sich einen Marketingvorteil versprechen. Die strategische und operative Planung liegt bei der Tourismusorganisation. Auch bei der strukturellen Einbindung der Privatwirtschaft sind beihilfe- und vergaberechtliche Belange zu beachten.

Vergaberechtliche Herausforderungen bei gesellschaftsrechtlicher Einbindung der Privatwirtschaft

Modelle der gesellschaftsrechtlichen Einbindung werden zunehmend vor dem Hintergrund vergaberechtlicher Probleme diskutiert. Die Übertragung von Aufgaben und Mitteln einer Gemeinde (oder einer Region) auf eine Tourismusorganisation mit getrennter Rechtspersönlichkeit, deren Finanzierungsmittel die sog. vergaberechtlichen Schwellenwerte übersteigen, unterliegt grundsätzlich dem Vergaberechtsregime. Eine Ausnahme besteht nach den Grundsätzen des sog. „Inhouse-Geschäfts“, wenn die auftraggebende(n) Gemeinde(n) über die übernehmende Organisation eine Kontrolle „wie über eine eigene Dienststelle“ ausübt (d. h. insbesondere sie ausschließlich finanziert oder die Entscheidungsgremien kontrolliert) und die Organisation im Wesentlichen (d. h. zu mindestens 80 %) für die auftraggebende(n) Gemeinde(n) tätig wird. Ein „Inhouse-Geschäft“ ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die übernehmende Organisation private Gesellschafter oder Mitglieder hat.

Bei privaten Gesellschaftern oder Mitgliedern greift daher das Vergaberecht mit definierten Ausschreibungsmechanismen und Schwellenwerten. Oft liegen bei einer gesellschaftsrechtlichen Einbindung der privaten Wirtschaft vergaberechtsrelevante Vorgänge vor, die teilweise EU-weiter Ausschreibungen bedürfen – mit erheblichem Verwaltungsaufwand, teilweise mehrmonatiger Dauer und unsicherem Ausgang.

4.2 Freiwillige strukturelle Einbindung in die Tourismusfinanzierung

„Fonds“-Modell

Das „Fonds“-Modell kombiniert Einbindungs- und Mitwirkungsstrukturen mit einem auf Freiwilligkeit basierenden Finanzierungsansatz. Die Finanzierung wird dabei i. d. R. jeweils zur Hälfte durch öffentliche Mittel und Mittel privater Partner geleistet. Über die Mittelverwendung wird unter Einbeziehung der privaten Akteure entschieden. Da nur Mitglieder des Fonds belangt werden, ist die Problematik von „Trittbrettfahrern“, die keinen finanziellen Beitrag leisten, aber ebenfalls von den Maßnahmen profitieren, nicht ausgeschlossen.



Beispiel Nürnberger Tourismusfonds („Fonds“-Modell)

Der Nürnberger Tourismusfonds zählt zu den ersten freiwilligen und zweckgebundenen Modellen, die Profiteure des Tourismus in die Finanzierung der Vermarktung einzubeziehen. Die Stadt Nürnberg und der Verkehrsverein Nürnberg e. V. haben auf freiwilliger Basis 2010 erstmals beschlossen, für die nächsten drei Jahre einen Tourismusfonds einzurichten, in den beide Seiten zu gleichen Teilen einzahlen.

Der private Finanzierungsanteil des Fonds konnte mittels einer Erhöhung der Mitgliedsbeiträge des Verkehrsvereins umgesetzt werden. Insgesamt war so eine Finanzierung von 1,5 Mio. EUR auf drei Jahre gesichert. Mit den erzielten Mitteln werden zusätzliche Marketingmaßnahmen über die bisherigen Aktivitäten hinaus umgesetzt. Jüngstes Erfolgsbeispiel ist die aus dem Tourismusfonds finanzierte und in enger Zusammenarbeit mit Leistungsanbietern entwickelte Kulinarik-Kampagne aus Nürnberg.

Weitere Informationen:

www.tourismus.nuernberg.de/geniessen/

„Umlage“-Modell

Beim „Umlage“-Modell werden private Partner per freiwilliger, gestaffelter Umlage an Marketingkosten beteiligt. Die jeweiligen Finanzbeiträge werden mittels eines Finanzierungsschlüssels berechnet. Über die genaue Verwendung der eingezahlten Mittel entscheidet die Tourismusorganisation.

Exklusivleistungen für die Beteiligten der Umlage können dazu beitragen, neue Leistungsanbieter für die Marketingumlage zu gewinnen, Transparenz zu erzeugen und konkreten Nutzen zu schaffen. Eine Trennung der Marketingaufgaben von weiteren Aufgaben der Tourismusförderung (z. B. Tourist-Information, touristische Infrastruktur) erleichtert die Kontrolle des Mitteleinsatzes.



Beispiel Marketingumlage Rostock („Umlage“-Modell)

Im Zuge einer Marketingoffensive der Hansestadt Rostock wurde 2010 eine freiwillige Marketingumlage eingeführt. Ziel war es, zusätzliche Mittel aus der Privatwirtschaft zu generieren, Kräfte zu bündeln, neue Akzente für das Tourismusmarketing zu setzen und eine Pflichtabgabe zu vermeiden. Die Rostocker Gesellschaft für Tourismus und Marketing mbH ist für die Koordination und den Mitteleinsatz der Umlage zuständig und wurde eigens dafür gegründet.

Ende 2015 beteiligten sich bereits über 360 Partnerunternehmen – der Großteil aus dem Beherbergungsgewerbe. Mit der freiwilligen Umlage werden etwa 500.000 EUR zusätzliches Budget generiert, das zweckgebunden in das touristische Marketing der Stadt fließt. Die jeweiligen Finanzbeiträge richten sich nach der Bettenzahl bzw. dem Umsatz des Unternehmens.

Die Leistungen für die Teilnahme an der Umlage fußen auf zwei Säulen: Basisleistungen (z. B. Internetauftritt, Vergünstigungen bei Messeauftritten und im Gastgeberverzeichnis) und projektbezogene Aktivitäten (z. B. Imagekampagnen, neue Events). Exklusivleistungen für die Beteiligten der Marketingumlage spielen eine bedeutende Rolle, um Leistungsanbieter für die Umlage zu gewinnen, Transparenz zu erzeugen und konkreten Nutzen zu schaffen.

„Pool“-Modell

Die Einbindung privater Akteure im „Pool“-Modell ist eng verwandt mit dem „Fonds“-Modell. Das „Pool“-Modell zielt auf die Generierung zusätzlicher Mittel für bestimmte themen-, zielgruppen- oder quellmarktspezifische Marketingaktivitäten. Die Akteure zahlen hierfür einen feststehenden Beitrag für die Teilnahme an einem Marketing-Pool. Die Partnerbetriebe können z. B. bei der Platzierung buchbarer Pakete oder im Außenauftritt besonders hervorgehoben werden.



Beispiel Odenwald Initiative e. V. („Pool“-Modell)

Der Odenwaldfonds als freiwilliges, zweckgebundenes Modell hat das Ziel, ein starkes Marketing für die Marke Odenwald zu finanzieren. Zu diesem Zweck wurde die „Odenwald Initiative“ gegründet. Mit der Odenwald Initiative e. V. sollen der Tourismus und die damit verbundene Wirtschaft im Odenwald gefördert werden. Der Satzungszweck soll durch die Beschaffung von finanziellen Mitteln verwirklicht werden, die der Umsetzung von Marketingmaßnahmen und -strategien dienen. Die Initiative wird von Unternehmen aus dem Odenwald getragen.

Ordentliche Mitglieder können alle Unternehmen im Odenwald und in der umliegenden Region werden, die mit dem Odenwald verbunden sind und den Vereinszweck unterstützen. Auch Privatpersonen, die wirtschaftliche und touristische Leistungen anbieten, wie Gästeführerinnen und Gästeführer, Vermieter von Ferienwohnungen, Ferienhäusern, Privatzimmern und andere, können als ordentliche Mitglieder dem Verein beitreten. Außerordentliche Mitglieder können werden: Verbände, Vereine, IHK, Handwerkskammer, juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, soweit sie die Satzung des Vereins anerkennen und bereit sind, an den Aufgaben des Vereins mitzuarbeiten.

Die Marketingumlage der Mitglieder sowie die Förder- und die Sponsorengelder fließen direkt in den Odenwaldfonds. Die Mitglieder beraten in Arbeitsgruppen, können mit ihrer Stimme in der Projektkommission Odenwald (je 7 Mitglieder des Touristik Service Odenwald Bergstraße e. V. und der Odenwald Initiative e. V.) mitarbeiten und bestimmen damit aktiv über das Marketing und die Verwendung der Mittel.

Weitere Informationen: www.odenwald-initiative.de

Beispiel Wanderfreundliche Gastgeber am Eifelsteig und den Partnerwegen („Pool“-Modell)

In der Eifel haben sich engagierte Betriebe zu Netzwerken, sog. Angebotsgruppen zusammengeschlossen. Eine dieser Gruppen sind die „Wanderfreundlichen Gastgeber am Eifelsteig und den Partnerwegen“. Aktuell arbeiten 61 Betriebe entlang des gesamten Weges von Aachen nach Trier in dieser Gruppe zusammen. Zielsetzung ist die Intensivierung der Zusammenarbeit zur Steigerung der Wertschöpfung in den einzelnen Betrieben.

Die Zusammenarbeit erfolgt auf Basis einer von den Betrieben erarbeiteten und beschlossenen Geschäftsordnung. Eine Art Mitgliedsbeitrag, der sich nach Betriebsart und -größe staffelt, fließt zusammen mit Marketinggeldern der Kommunen entlang des Eifelsteigs in einen Topf, wodurch entsprechende Marketingmaßnahmen finanziert werden. Den Betrieben der Angebotsgruppe ist zudem eine exklusive Darstellung auf der Webseite www.eifelsteig.de vorbehalten.

Die Angebotsgruppe behält sich vor, Betriebe, die nicht aktiv mitarbeiten (Teilnahme an mindestens der Hälfte der im Jahresverlauf stattfindenden Termine), aus der Arbeitsgemeinschaft auszuschließen.

Weitere Informationen: <http://tourismus.eifel.info/inhalte/netzwerke-und-angebotsgruppen/>

Quelle: Stephan Kohler, Qualitätsmanagement bei der Eifel Tourismus GmbH



„Paket“-Modell

Beim „Paket“-Modell beteiligen sich private Unternehmen an Marketingaktivitäten der öffentlichen Tourismusorganisation. Die Einbindung erfolgt dabei in einem mehrstufigen Beteiligungssystem, welches die Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten der Partner berücksichtigt. Aus einem Katalog verschiedener „Marketing-Pakete“ können sich die Partner für ein passendes „Marketing-Paket“ entscheiden, das hinsichtlich Umfang und Kosten ihren Vorstellungen bzw. Möglichkeiten entspricht.

Anhand des Leistungskataloges gibt es exakt definierte und transparente Partner- und Marketingleistungen, wodurch die Umsetzungskontrolle erleichtert wird. Darüber hinaus ermöglicht das flexible Beteiligungsmodell die Einbindung von Partnern unterschiedlicher Größe und finanzieller Ausstattung. Eine klare Themenorientierung erleichtert die Ansprache von entsprechend themenaffinen Kooperationspartnern.

Beispiel Kernkampagne Mecklenburg-Vorpommern („Paket“-Modell)

Die Kernkampagne des Urlaubslandes Mecklenburg-Vorpommern ist der strategische Ansatz, Budgets zu bündeln, Themen zu konzentrieren und gemeinsam mit den Partnern in Richtung Kampagnenfähigkeit und mehr Schlagkraft zu wirken. Für Partner besteht die Möglichkeit, „Marketing-Pakete“ in verschiedenen Themenbereichen (Aktiv, Familie, Städte & Kultur und ein freies Thema) und unterschiedlichem Umfang zu erwerben.

Um sich an der Kernkampagne zu beteiligen, wird der Einstieg auf sieben Stufen – von Kreide bis Diamant – angeboten. Der Umfang der Leistungen erhöht sich von Stufe zu Stufe (Kreide: bis zu sieben Medien-Bausteine, Diamant: bis zu 21 Medien-Bausteine). Die Palette von Einzelleistungen innerhalb der Pakete reicht vom Urlaubsmagazin 2017 (Kernmagazin) über Beileger in Zeitungen und Zeitschriften bis hin zu Maßnahmen im PR-Bereich und Promotion in Quellregionen. Innerhalb der Themenschwerpunkte sind alle geplanten Maßnahmen auf die entsprechende Zielgruppe abgestimmt und crossmedial vernetzt. Es ist möglich, mehrere Pakete zu buchen.

Weitere Informationen:
www.tmv.de/kampagne2019

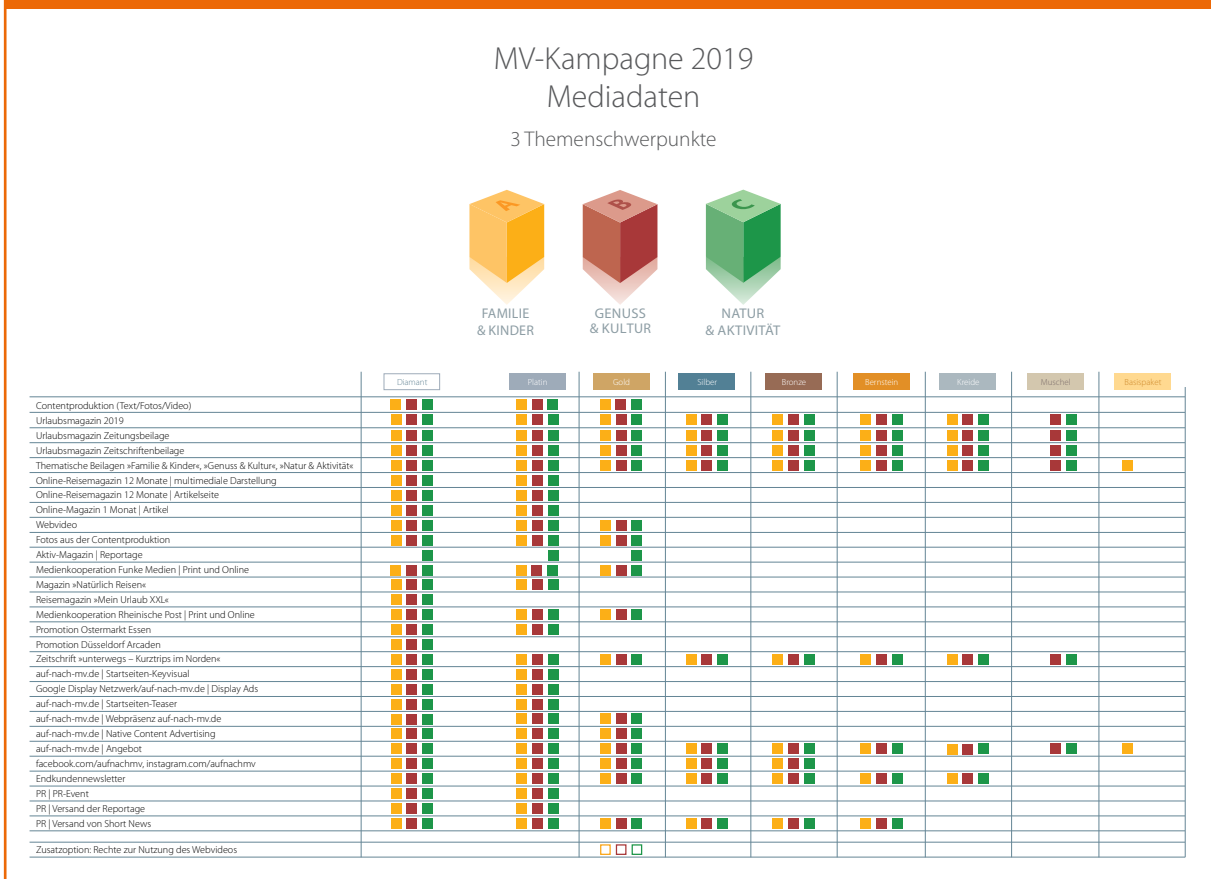


Beihilfe- und vergaberechtliche Hinweise

Hinsichtlich sämtlicher Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung ist auf die notwendige Beachtung beihilfe- und vergaberechtlicher Belange und der nachfolgenden Steuerrelevanz hinzuweisen. Dies gilt insbesondere für das „Pool“-Modell und das „Paket“-Modell. Für beide Modelle ist davon auszugehen, dass die anwendende Tourismusorganisation Einnahmen durch eine wirtschaftliche Betätigung erzielt. Bei freiwilliger privater Beteiligung steigt das Risiko, dass die Tätigkeit der Tourismusorganisation mangels privaten „Marktversagens“ beihilferechtlich nicht als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) anzusehen ist. Die zwingend beachtenswerten Folgen hieraus werden in Kapitel 5.2 beschrieben.

liger privater Beteiligung steigt das Risiko, dass die Tätigkeit der Tourismusorganisation mangels privaten „Marktversagens“ beihilferechtlich nicht als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) anzusehen ist. Die zwingend beachtenswerten Folgen hieraus werden in Kapitel 5.2 beschrieben.

Beispiel Kernkampagne Mecklenburg-Vorpommern („Paket“-Modell)



Überblick über die Modelle zur strukturellen Einbindung der Privatwirtschaft in die Tourismusfinanzierung

	„Fonds“- Modell	„Umlage“- Modell	„Pool“- Modell	„Paket“- Modell
Träger	Kommunale Tourismusorganisation, private Akteure	Kommunale Tourismusorganisation	Kommunale Tourismusorganisation	Kommunale Tourismusorganisation
Beitragszahler	Kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	Kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	Kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	örtliche Tourismusorganisation, private Unternehmen
Mittelgenerierung	jeweils zur Hälfte öffentliche Mittel und Mittel privater Partner	freiwillige, gestaffelte Umlage	freiwilliger Beitrag von privaten Leistungsanbietern und Wirtschaftsunternehmen für die Teilnahme an einem Marketing-Pool	gestaffelte Beträge für verschiedene „Marketingpakete“
Mittelverwendung	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation
Zweckbindung des Mitteleinsatzes	ja	ja	ja	ja
Erhebungsgerechtigkeit	teilweise, da nur Mitglieder belangt werden, Trittbrettfahrerproblematik nicht ausgeschlossen	teilweise, da die Beteiligten direkt profitieren und nur die Mitwirkenden sichtbar werden	teilweise, da die Beteiligten direkt profitieren und nur die Mitwirkenden sichtbar werden	ja, Unternehmen profitiert direkt
Mitsprache und Mitwirkung	ja, durch gemeinsame Entscheidung über die Mittelverwendung	nein	ja, durch Mitwirkung an der Entscheidung über die Mittelverwendung	ja, durch Auswahl der Marketingleistung/-beteiligung
Einrichtungszeitraum	mittelfristige Vorlaufzeit, Struktur- und Organisationserfordernisse	mittelfristige Vorlaufzeit, Vorbereitung erforderlich	kurzfristig	kurzfristig

4.3 Erfolgsfaktoren und Grenzen der freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Eckpunkte für die erfolgreiche Umsetzung

Merkpunkte zur freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Organisationsstrukturen:

- Gewährleistung marktgerechter, leistungsfähiger und professioneller Organisationsstrukturen: stabil aufgestellt, aufgabenadäquat mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet
- Sicherstellung einer klar definierten und effizienten Aufgabenzuordnung und -verteilung zwischen den Tourismusorganisationen
- Vermeidung der Mehrfachansprache von Anbietern zur Einbindung in die Tourismusfinanzierung durch verschiedene Organisationsebenen und kommunale Tourismusorganisationen

Entscheidungs-, Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten:

- Einbindung der Privatwirtschaft in Kontroll- und Steuerungsgremien, wie z. B. Lenkungsgruppe, Tourismuskommission
- Entscheidungsbeteiligung bei der Mittelverwendung und regelmäßige Nachweise über die Mittelverwendung
- Schaffung frühzeitiger Möglichkeiten zur inhaltlichen Mitarbeit
- regelmäßiger Informationsaustausch durch regelmäßige Zusammenkünfte, Newsletter o. ä.
- Einräumung einer Ausstiegsklausel bei Einführung von Pflichtabgaben oder Nichteinhaltung anderer Zusagen

Ziele und Zweckbindung:

- Verständigung auf einen Grundkonsens und auf gemeinsame Ziele zwischen der jeweiligen Kommune bzw. Tourismusorganisation und den privaten Akteuren
- Definition klarer Ziele für das gemeinsam finanzierte Vorhaben, die nicht von Idealvorstellungen bestimmt werden, sondern von Markterfordernissen und vorhandenen Potenzialen
- Garantie einer Zweckbindung der eingesetzten finanziellen Mittel mit klar zuordenbarem Nutzen für die privaten Akteure
- Festlegung realisierbarer, möglichst konkreter Ziele mit hinreichend schnell erkennbaren Erfolgen
- Sicherstellung der Überprüfbarkeit und Erfolgsmessung der festgelegten Ziele sowie deren Dokumentation

Merkmale zur freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Konzeptionelle Grundlagen und Ziele:

- transparente, messbare, nachprüfbar und kommunikationsfähige Ziele
- Erzeugung eines gemeinsamen Bekenntnisses aller Partner zu den Zielen
- Umsetzung einer verbindlichen, am besten schriftlichen Willensbekundung zu den gemeinsamen Zielen
- Unterlegung der Ziele mit konkreten Maßnahmen- und Zeitplänen

Verlässlichkeit und Verbindlichkeit:

- Gewährleistung der Finanzierung und Umsetzung eines auf Dauer angelegten gemeinsamen Vorhabens
- Konstanz und Verlässlichkeit in Bezug auf die getroffenen Zusagen
- Absicherung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Tourismusorganisation

Gerechtigkeit und Vermeidung von „Trittbrettfahrern“:

- Entwicklung eines „gerechten“ Finanzierungsschlüssels für alle Akteure
- Berücksichtigung eines angemessenen Einbezugs aller profitierenden Wirtschaftszweige
- Schaffung eines unmittelbar zuzurechnenden Nutzen nur bei den Finanziers des Vorhabens

Transparenz und Kontrolle:

- Sicherstellung der Transparenz der Leistungserbringung und Mittelverwendung
- Verständigung auf ein gemeinsames Controlling-System
- Etablierung eines begleitenden Umsetzungsmanagements als fester Bestandteil der gemeinsamen Zusammenarbeit
- Gewährleistung einer kontinuierlichen Umsetzungsbegleitung und -kontrolle mit regelmäßiger Evaluierung des Umsetzungsstandes und Überprüfung der Zielerreichung
- getrennter Nachweis von aus privaten Mitteln finanzierten Aufgaben bzw. Maßnahmen von den sonstigen Aufgaben einer Tourismusorganisation (eigener Rechenkreislauf)

Permanente Öffentlichkeitsarbeit:

- permanente Sichtbarmachung und Kommunikation der gemeinsamen Erfolge
- Erzeugung von schnell wahrnehmbaren Maßnahmen, gerade in der Anfangsphase
- Vereinbarung eines Informationskonzeptes für die laufende Binnen- und Außenkommunikation unter allen beteiligten Akteuren
- möglichst starke Sichtbarkeit der Partner im Binnen- und Außenmarketing
- Betonung von Wichtigkeit und Wertigkeit der gemeinsamen Finanzierung

Grenzen der freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Auch wenn Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung vielfach zu wünschen sind, können sie zur Bewältigung des Finanzierungsproblems des öffentlichen Tourismus nicht als Patentlösung herbeigezogen werden. Bei vielen grundsätzlichen Aufgaben der Tourismusförderung (u. a. Wirtschaftsförderung, Gästeinformation und -betreuung) ist der Nutzen nicht unmittelbar an den Mitteleinsatz gebunden. Hier fällt es schwer, die private Wirtschaft zur freiwilligen Mitfinanzierung anzuhalten.

Ein öffentliches Bekenntnis zum Tourismus muss sich auch in manifesten Maßnahmen der Tourismusförderung niederschlagen. Freiwillige Tourismusfinanzierung ist kein Ersatz für die öffentliche Tourismusfinanzierung. Vielmehr stellt ein

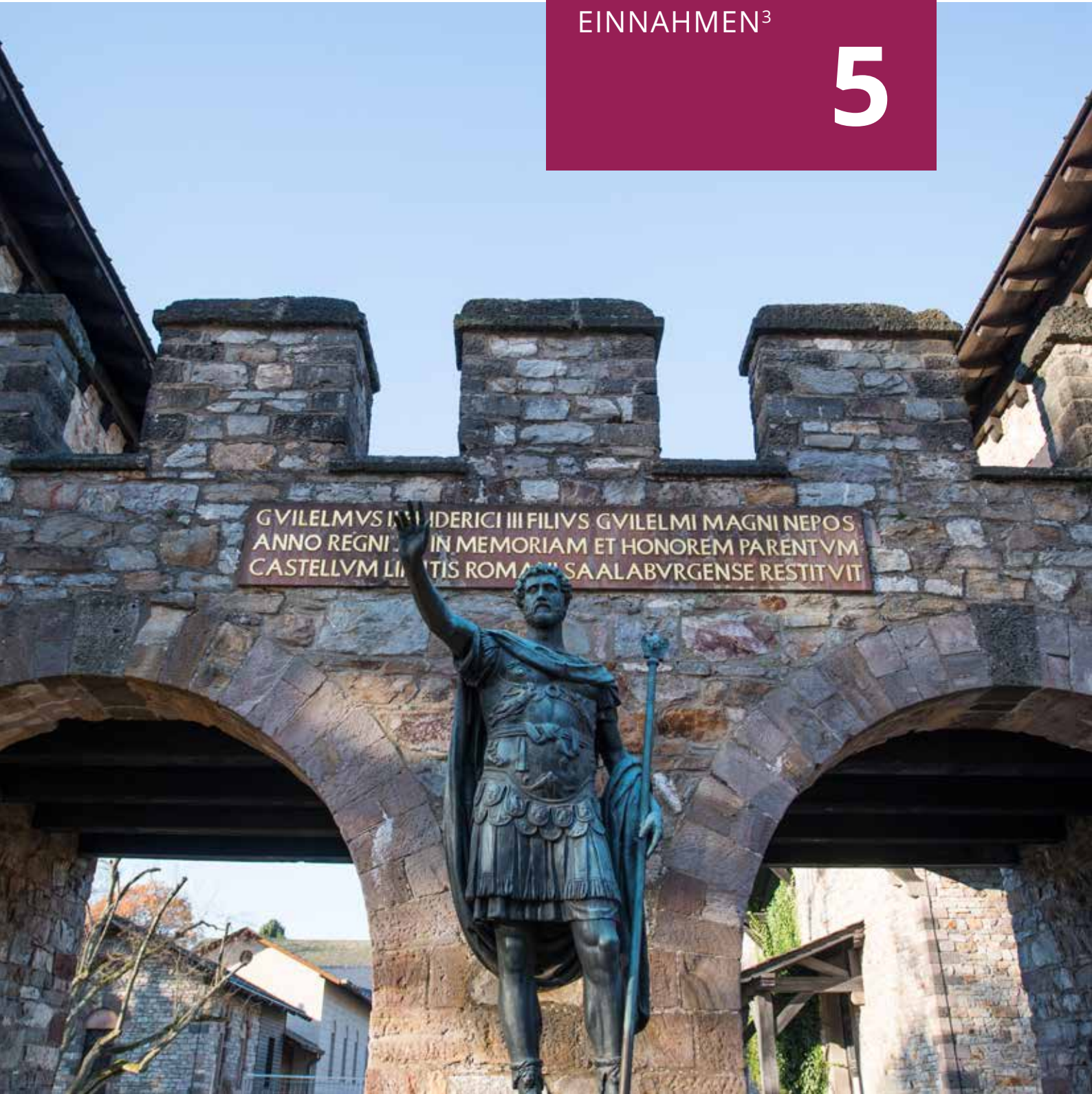
angemessener, stabiler und nachhaltiger öffentlicher Beitrag eine zentrale Voraussetzung für die freiwillige Beteiligung der privaten Wirtschaft dar.

Zudem zeigt die Erfahrung vielfach, dass die Einbindung der Privatwirtschaft nicht nur positive Effekte hat, sondern von den Tourismusorganisationen eines oft erheblichen Aufwands in der Betreuung bedarf. Schließlich gilt es, unterschiedlichste Erwartungshaltungen und Interessen auszugleichen. Gleichzeitig entsteht ein erheblicher Informations- und Kommunikationsaufwand, der nicht selten die eingeworbene finanzielle Beteiligung deutlich relativiert.



TOURISMUS-
FINANZIERUNG
MITTELS
EINNAHMEN³

5



5.1 Grundlagen und Instrumente

Rahmenbedingungen der Tourismusfinanzierung über Einnahmen

Für Tourismusorganisationen bietet die Erzielung zusätzlicher Eigenmittel eine Möglichkeit, die Einnahmesituation zu verbessern. Da es sich hierbei um eine Erweiterung des Geschäfts handelt,

sind die Maßnahmen systematisch zu planen sowie bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Grundsätzlich lassen sich, wie untenstehend dargestellt, Rahmenbedingungen benennen.

Rahmenbedingungen für die Erzielung von Einnahmen

- Eine wichtige organisatorische Grundlage für Tourismusorganisationen, die zusätzliche Eigenmittel erzielen wollen, ist das Vorhandensein bzw. die Einrichtung eines **Betriebs gewerblicher Art (BgA)**.
- Für eine erfolgreiche Finanzierung über Eigenmittel müssen **marktorientierte Rahmenbedingungen** gegeben sein. Dies bedeutet, dass den Tourismusorganisationen Spielräume für privatwirtschaftliches Handeln eingeräumt werden, z. B. durch unbürokratische Entscheidungswege und, soweit möglich der haushalterischen Freistellung (genehmigter) Ressourcen für die Entwicklung und Umsetzung Eigenmittel generierender Maßnahmen.
- Eine weitere Voraussetzung ist eine gewisse Professionalität in der Durchführung wirtschaftlicher Tätigkeiten. Dies setzt eine **marktorientierte und vertriebliche Orientierung** der Mitarbeiter, insbesondere auch des Personals der Tourist-Information, voraus. Hierfür sind neben einer adäquaten Führung oftmals qualifizierende Maßnahmen erforderlich. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass jeder Einsatz von Instrumenten zur Erzielung von Einnahmen zur Erweiterung der Eigenmittel einer Tourismusorganisation unbedingt einer **qualifizierten Deckungsbeitragsanalyse** vor Einführung bedarf.
- Grundsätzlich ist es angesichts der begrenzten Handlungsfähigkeit kleinerer Tourismusorganisationen erforderlich, bei der Entwicklung und Umsetzung Eigenmittel generierender Instrumente und Maßnahmen **Marketing- und Vertriebskooperationen** einzugehen. Die erforderliche marktorientierte und vertriebliche Orientierung der Tourismusorganisation ist oftmals in kleinen Tourismusorganisationen nicht umsetzbar, da hier oft weder eine hinreichende Spezialisierung noch die erforderliche Handlungsfähigkeit gegeben sind. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der Optimierung der Eigenmittelfinanzierung macht es daher Sinn, interkommunale Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden umzusetzen.
- Über die benannten Voraussetzungen hinaus ist v. a. auf die **beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekte** der Finanzierung über Einnahmen hinzuweisen – hierzu finden sich in Kapitel 5.2 weitergehende Ausführungen.

3 Die im vorliegenden Kapitel herausgearbeitete Komplexität bei der Erzielung von Einnahmen zum Zwecke der Eigenfinanzierung von Tourismusorganisationen ist erheblich. Insbesondere die Verschärfung der Gesetzgebung der letzten Jahre im Beihilferecht sowie die verbundenen vergabe- und steuerrechtlichen Fragen machen eine einzelfallbezogene Bewertung von Sachverhalten schwierig. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Kapitel bewusst auf die Nennung von Beispielen verzichtet.

Verkaufs-/Vertriebsinstrumente im Kerngeschäft

Zur Erwirtschaftung von Einnahmen bestehen für Tourismusorganisationen verschiedene Möglichkeiten. Neue Vertriebsprodukte und -dienstleistungen können eingeführt werden, die möglichst ertragsstark und zielgruppengerecht sind und die grundsätzliche Ausrichtung der Tourismusorganisation im Kerngeschäft stützen (siehe „Beispiele für Vertriebsinstrumente im Kerngeschäft“).

Beispiele für Verkaufs-/Vertriebsinstrumente im Kerngeschäft	
Bereich	Beispiele
Verkauf von Produkten/ Merchandising-Artikeln	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reisezubehör (Stadtpläne, Wander- und Radkarten, Reiseführer, Taschen, Rucksäcke etc.) ■ Fanartikel und Geschenkideen (Schlüsselanhänger, Postkarten, Kugelschreiber, Aufkleber, Magnete, Poster, Bücher, Bildbände, Kalender, DVDs, Stofftiere, Spiele, Puzzles etc.) ■ Gutscheine (Geschenkgutscheine, Gutscheine für Gästeführungen, Reisegutscheine etc.) ■ Lokale Spezialitäten (Weine/Spirituosen, andere Lifestyle-Lebensmittel, wie z. B. Schinken, Schokolade, Tee etc.) ■ Produkte für Leistungsträger/Betriebe (Tagungsmaterial, Kosmetika und Handtücher für Gäste, „Give-Aways“, Prospektständer, jeweils gebrandet etc.)
Verkauf/ Vertrieb touristischer Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vertrieb von Pauschalangeboten und Reisebausteinen, wie z. B. wander- oder radtouristische Pauschal- und Bausteinangebote, Tagungspackages und -module für das Rahmenprogramm, geführte Touren etc. ■ Zimmervermittlung/-vertrieb ■ Verkauf/Vertrieb von Gästeführungen bzw. Orts-/Stadtführungen in städtischen und/oder historisch attraktiven Destinationen mit hohem Erlebniswert ■ Verkauf/Vertrieb von Veranstaltungen über Veranstaltungs-/Buchungssysteme

Mittels geeigneter Maßnahmen können nicht nur Gäste, sondern auch Einheimische gezielt als Zielgruppe angesprochen werden. Die Leistungen können direkt in der Tourist-Information, via Online-Shop oder Vertriebspartner verkauft bzw. vertrieben werden. Zunehmend eingesetzt werden Gästekarten, die neben Servicefunktionen für den Gast auch wesentlich als Vertriebs- und Verkaufsinstrumente eingesetzt werden können.⁴

In allen Fällen, sowohl beim Verkauf von Produkten/Merchandising-Artikeln als auch hinsichtlich des Verkaufs bzw. Vertriebs touristischer Leistungen gibt es einen klaren Zusammenhang zwischen Größe und Schlagkraft der Tourismusorganisation sowie der Nutzbarkeit bzw. dem Erfolg hinsichtlich der Erzielung von Einnahmen.

Grundsätzlich wird daher auch an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass für kleinere Tourismusorganisationen der Zusammenschluss zu größeren Einheiten und/oder die Bündelung einnahmeorientierter Maßnahmen auf übergeordneter Ebene der hessischen Destinationen oft sinnvoll und notwendig ist.

Verkaufs-/Vertriebsinstrumente in Zusatzgeschäften

Neben den Instrumenten im Kerngeschäft bieten sich für Tourismusorganisationen oft auch Zusatzgeschäfte an. Wie bei allen Maßnahmen der Tourismusfinanzierung mittels Einnahmen ist auch an dieser Stelle deutlich auf die vergabe- und beihilferechtlichen Grenzen hinzuweisen.

Beispiele für Verkaufs-/Vertriebsinstrumente in Zusatzgeschäften	
Bereich	Beispiele
Verkauf von Zusatzleistungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verkauf von Bahn- und/oder ÖPNV-Tickets ■ Verkauf von Leistungen im Bereich Bustransfer/Bustouristik bzw. Durchführung von Eigenveranstaltungen in der Bustouristik ■ Vermietung und Verleih von Equipment, wie z. B. Fahrräder, E-Bikes und sonstigem Sport-Equipment
Übernahme nicht touristischer Geschäfte	<ul style="list-style-type: none"> ■ Übernahme von Leistungen einer Postagentur/eines Paketshops ■ Verkauf von Kommissionsware für Hersteller ■ Erbringung gastronomischer Leistungen, z. B. im Rahmen eines selbst betriebenen Cafés oder Bistros
Bewirtschaftung kommunaler Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur, Parkraum, Erlebniszentren, Museen, Märkten, Camping- und Wohnmobilstellplätzen, Informationsstellen usw.⁵

⁴ Bei den Gästekarten wird zwischen Kaufkarten, kostenfreien Gästevorteilskarten und umlagefinanzierten Gästekarten unterschieden. Kaufkarten können vom Gast an verschiedenen Verkaufsstellen erworben werden. Umlagefinanzierte Gästekarten setzen sich als Service-, Marketing- und Vertriebsinstrument im Deutschlandtourismus zunehmend durch. Für Übernachtungsbetriebe bietet sich die Möglichkeit, sich über die Teilnahme an einem Kartensystem positiv von Wettbewerbern abzuheben. Insgesamt profitieren also sowohl die Gäste, die Übernachtungsbetriebe, die beteiligten Leistungsanbieter und die gesamte Destination von der Karte.

⁵ Alle Instrumente zur Erweiterung der Eigenmittel einer Tourismusorganisation bedürfen einer individuellen betriebswirtschaftlichen Analyse vor Einführung. Dies gilt insbesondere für die Bewirtschaftung von Infrastruktur.

5.2 Beihilfe- und vergaberechtliche Aspekte

Beihilfe- und vergaberechtliche Grundlagen für die Tourismusfinanzierung mittels Einnahmen

Wie bereits in Kapitel 2.3 beschrieben, unterliegen Zuwendungen der öffentlichen Hand zugunsten von Unternehmen sowie die wirtschaftliche Tätigkeit von Tourismusorganisationen vergabe- und beihilferechtlichen Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund ist zunächst auf folgende Zusammenhänge hinzuweisen:

Die Tätigkeit von Tourismusorganisationen unterliegt beihilferechtlichen Vorschriften, die Zuwendungen der öffentlichen Hand bestimmte Grenzen setzen. Soweit eine öffentliche Finanzierung wie üblich die sog. De-minimis-Schwelle von 200.000 EUR in drei Steuerjahren übersteigt (unterhalb dieser Schwelle ist die Finanzierung nicht beihilferelevant), sollte darauf geachtet werden, dass die Tourismusorganisation durch einen sog. Betrauungsakt (z. B. in ihrer Satzung, durch Vertrag oder durch einen Verwaltungsakt) von der finanzierenden Stelle mit der Erbringung von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) „betraut“ wird.

Betrauungsfähig sind nur Tätigkeiten, die ein Privater unter gleichen Bedingungen und zu gleichen Konditionen nicht erbringen würde, d. h. für welche es ein privates „Marktversagen“ gibt. Wirtschaftliche Tätigkeiten, bei denen (große) private Konkurrenz herrscht, sind daher genau auf ihren möglichen DAWI-Charakter zu prüfen. Dass eine DAWI teilweise auch durch Einnahmen von privaten Dritten mitfinanziert wird, schadet beihilferechtlich nicht.

Wenn Tourismusorganisationen von Gemeinden mit ihren Tourismusaufgaben beauftragt werden und hierfür Finanzmittel erhalten, ist regelmäßig

zu prüfen, ob diese Aufgabenübertragung nach dem Vergaberecht ausschreibungspflichtig ist. Eine Ausschreibungspflicht ist – unabhängig ob die Finanzierung die vergaberechtlichen Schwellenwerte übersteigt – nur dann völlig auszuschließen, wenn die Tourismusorganisation von den auftraggebenden Gemeinden kontrolliert wird und ihre Tätigkeit im Wesentlichen (d. h. zu mehr als 80 %) für diese Gemeinden ausübt. Die Tourismusorganisationen dürfen danach grundsätzlich Einnahmen durch Dritte generieren. Sollten diese Einnahmen jedoch 20 % des Gesamtbudgets übersteigen, sollte die öffentliche Beauftragung vergaberechtlich genauer geprüft werden.

Beihilferechtlich zu überprüfende Leistungen von Tourismusorganisationen

Nahezu sämtliche Instrumente der Tourismusfinanzierung basierend auf Einnahmen sind – vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung – als beihilferechtlich relevante wirtschaftliche Betätigung einzustufen. Grundsätzlich gilt: Eine Finanzierung von Leistungen der Tourismusorganisation, für die ein privater Markt besteht und die als wirtschaftliche Betätigung eingestuft werden kann, ist beihilferechtlich relevant.

Welche Leistungen wirtschaftlich einzustufen sind und welche nicht, ist im Einzelfall zu prüfen. Insbesondere die im folgenden dargestellten Leistungen sind hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Charakters genauer zu prüfen:

Beihilferechtlich zu überprüfende Leistungen von Tourismusorganisationen

- **Verkauf/Vertrieb von Produkten und touristischen Leistungen aller Art**, u. a. Pauschalangebote und Reisebausteine, Zimmervermittlung/-vertrieb, Gästeführungen, Ticketing für Veranstaltungen, soweit dies nicht nur eine völlig untergeordnete Nebentätigkeit zur Mitfinanzierung einer anderweitigen DAWI-Tätigkeit ist (z. B. eine untergeordnete Verkaufstätigkeit von Merchandising-Artikeln)
- **Betriebsführung oder Geschäftsbesorgung für Dritte**, wenn die Tourismusorganisation im Wettbewerb mit vergleichbaren Angeboten und Anbietern steht, wie z. B. der Verkauf von Bahn- und/oder ÖPNV-Tickets, der Bereich Bustransfer/Bustouristik, Vermietung und Verleih von Equipment u. a. m.
- **unternehmensbezogene Marketing- und Werbeleistungen für Dritte**, z. B. die Werbung für Beherbergungsbetriebe oder Veranstaltungen von gewerblichen Anbietern
- **Übernahme nicht touristischer Geschäfte**, wie oben beschrieben, z. B. Postagentur/Paketshop, Verkauf von Kommissionsware, gastronomische Leistungen
- **Bewirtschaftung kommunaler Infrastruktur**, u. a. auch die Vermietung von Flächen und Objekten für Veranstaltungs-, Kongress-, Messe- oder Seminarzwecke, Bewirtschaftung von Parkraum, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Märkten, Camping- und Wohnmobilstellplätzen usw., soweit hierfür ein Wettbewerb bzw. ein privatwirtschaftliches Angebot am Markt ist

Insbesondere ist jedwede Form der Erbringung von Dienstleistungen für andere Tourismusorganisationen oder andere Dritte außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Tourismusorganisation als beihilferechtlich kritisch anzusehen, soweit nicht ausgeschlossen ist, dass diese Dritttätigkeit nicht mithilfe der öffentlichen Finanzierung quersubventioniert wird.

Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

Ein weiteres Kriterium ist, inwiefern die wirtschaftliche Betätigung Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten hat – oder nicht. Eine Relevanz für den Binnenmarkt kann sich aus zwei Faktoren ergeben: entweder weil die Endkunden auch aus anderen Mitgliedstaaten der EU kommen oder weil Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ebenfalls Angebote in diesem Bereich unterbreiten.

Eine Betätigung hat keine Auswirkungen und entsprechend keine Konsequenzen für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, wenn der Beihilfempfänger Waren oder Dienstleistungen nur in einem geographisch begrenzten Gebiet in einem Mitgliedstaat anbietet und es zudem unwahrscheinlich ist, dass er Kunden anderer Mitgliedstaaten gewinnen kann. Zudem muss nicht davon auszugehen sein, dass die Maßnahme mehr als

marginale Auswirkungen auf grenzüberschreitende Investitionen oder die Niederlassung von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten haben würde. Das lokale Einzugsgebiet ist hinsichtlich folgender Faktoren zu bestimmen:

- Lage der Einrichtung
- Dominanz der lokalen Nutzer,
- gezielte Ansprache von Kunden aus anderen Mitgliedstaaten z. B. durch mehrsprachige Homepage
- Gesamtkapazität der Einrichtung in Relation zur Anzahl der nutzenden Bewohner
- Präsenz anderer touristischer Einrichtungen in der Umgebung

Die gesamte Tätigkeit, bestehend aus wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten, kann aus der Beihilferelevanz fallen, wenn deren Auswirkungen nur lokal beschränkt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die angebotenen Leistungen nur in einem begrenzten geographischen Gebiet angeboten werden, ob sie nur von einer begrenzten Anzahl von Gästen aus anderen Mitgliedstaaten genutzt werden und ob es Anbieter von ähnlichen Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten gibt.

Weitere beihilferechtliche und steuerrechtliche Folgen

Immer dann, wenn neben DAWI-Leistungen auch noch wirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden, ist zur Vermeidung einer Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten stets eine Trennungsrechnung auf Vollkostenbasis vorzunehmen. Dies führt zur Notwendigkeit einer getrennten Buchführung, bei der die Einnahmen und Ausgaben in Zusammenhang mit DAWI und wirtschaftlicher Betätigung getrennt ausgewiesen werden müssen. Besondere Sorgfalt ist dabei hinsichtlich der Kostenzuordnung von Gemeinkosten (z. B. Mieten, Personalkosten usw.) angebracht.

Steuerliche Aspekte können ebenfalls relevant werden. Je nachdem wie die Betrauung vorgenommen wird, unterliegt die finanzierte Tätigkeit der Umsatzsteuerpflicht. Entscheidend ist, ob es sich bei der Zahlung um einen echten Zuschuss oder ein Entgelt handelt. Insbesondere dann, wenn die Betrauung in Form einer echten zivilrechtlichen Beauftragung (z. B. Geschäftsbesorgungsvertrag) vorgenommen wird, liegt ein umsatzsteuerpflichtiges Entgelt nahe.

Insgesamt wird angesichts der Tragweite und Komplexität der verbundenen Rechtsgebiete nachdrücklich empfohlen, in Zusammenhang mit der Erzielung von Einnahmen zum Zwecke der Eigenfinanzierung von Tourismusorganisationen eine beihilfe-, ggf. auch vergabe- und steuerrechtliche Absicherung vorzunehmen. Die beihilferechtliche Absicherung umfasst bei einer DAWI einen zwingend erforderlichen Akt der Betrauung mit DAWI-Leistungen sowie die Prüfung sämtlicher unter DAWI-Aspekten ggf. kritisch zu bewertender Tätigkeiten. Form und Inhalt einer Betrauung sollten daneben stets von einem Steuerberater geprüft und ggf. mit der zuständigen Steuerbehörde geklärt werden.

FAZIT

6



6.1 Verschiedene Instrumente der Tourismusfinanzierung

Vor dem Hintergrund immer anspruchsvoller Aufgaben für die touristischen Akteure und wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen, ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung des Tourismus eine zentrale Handlungsaufgabe. Juristische Rahmenbedingungen stellen die Tourismusorganisationen vor erhebliche Herausforderungen, die teilweise eine weit reichende Veränderung der bisher möglichen Finanzierungsinstrumente mit sich bringen.

Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der Tourismusfinanzierung: gesetzliche Instrumente, Instrumente der freiwilligen Tourismusfinanzierung sowie einnahmeorientierte Instrumente. Mit der Änderung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für neue Wege der Tourismusfinanzierung in Hessens Städten und Gemeinden geschaffen. Der sog. Tourismusbeitrag, der neben dem bekannten Kurbeitrag in § 13 KAG geregelt wurde, eröffnet den hessischen Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, einen zusätzlichen Beitrag von privat reisenden Gästen zur Finanzierung des Tourismus zu erheben. Kur- und Tourismusbeitrag können jedoch nicht beide gleichzeitig in einer Kommune erhoben werden. Die Umsetzung der Beiträge obliegt der einzelnen Kommune selbst.

Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung rücken vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in der Tourismuswirtschaft und schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen der Kommunen ins Blickfeld. Eine anlassbezogene Einbindung der Leistungsanbieter in die Finanzierung ist jedoch nicht hinreichend zielführend, um eine nachhaltig stabile Tourismusfinanzierung aufzubauen. Größere Möglichkeiten bietet eine

systematische und ganzheitliche Einbindung, die auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet ist. Neben der Verminderung der Abhängigkeit von politischen Entscheidungen stärkt die freiwillige Einbindung die Verantwortung aller Tourismusakteure für die Tourismusentwicklung. Es bedarf jedoch professioneller Strukturen, einer klaren Ziel- und Zweckbindung der Mittel sowie gemeinsamer konzeptioneller Ziele und Grundlagen zwischen den Beteiligten. Gleichzeitig spielen die Rahmenbedingungen des Vergabe- und Beihilferechts eine bedeutende Rolle.

Zur Bewältigung des Finanzierungsproblems des öffentlichen Tourismus können freiwillige Modelle jedoch nicht als Patentlösung dienen. Ein aufgabenadäquater, stabiler öffentlicher Beitrag bleibt unabdingbar und ist gleichzeitig eine zentrale Voraussetzung für die freiwillige Beteiligung der privaten Wirtschaft.

Die Verbesserung der Einnahmesituation der Tourismusorganisationen durch Erzielung zusätzlicher Eigenmittel stellt eine Möglichkeit der Tourismusfinanzierung dar, die jedoch von den Vorgaben des Vergabe- und Beihilferechts stark eingeschränkt wird.

6.2 Verbesserung der Finanzierungsbasis für die Destinationsebene und die lokale Ebene

Destinationsebene

Eine der wesentlichen Herausforderungen im Tourismus in Hessen besteht darin, eine adäquate Mittel- und Ressourcenausstattung der hessischen Destinationen zu ermöglichen. Der Grund hierfür: Destinationen haben grundsätzlich keinen unmittelbaren Zugang zur Finanzierung mittels Beiträgen, Abgaben und Steuern. Diese Möglichkeiten der Finanzierung stehen ausschließlich der lokalen Ebene, den Städten und Gemeinden, zur Verfügung.

Da durch die beschriebenen juristischen Rahmenbedingungen des EU Beihilfe- und Vergaberechts der Finanzierung über Einnahmen seit einigen Jahren sehr enge Grenzen gesetzt sind, bleiben Destinationen nur folgende Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Ressourcenausstattung:

a) Verbesserung der Einnahmen

- Geeignete, vergabe- und beihilferechtlich konforme Möglichkeiten der freiwilligen Beteiligung der Privatwirtschaft: Besonders „Pool“- und „Paket“-Modelle haben sich auf Destinationsebene an anderer Stelle als tragfähig erwiesen.
- Zu Vollkosten tragfähige Erwirtschaftung von Eigenmitteln: Dies erfordert die Dokumentation der Tragfähigkeit über eine sog. „Trennungsrechnung“ (siehe oben).

b) Veränderung der Destinationsstrukturen

- Horizontale Ausweitung: Ausweitung des Destinationsgebiets um weitere Teilregionen und Kommunen oder z. B. im Wege der Ländergrenzen übergreifenden Zusammen-

arbeit bzw. Zusammenführung der Destinationsstrukturen, des Zusammenschlusses mit anderen Destinationen / Anschluss an größere Destinationen, die die Kriterien erfüllen

- Vertikale Ausweitung: Einbindung weiterer Akteure mit verwandten Aufgaben in die inhaltliche Umsetzung und die Finanzierung der Destination, wie z. B. Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung, Weinwirtschaft ...
- c) Stärkere finanzielle Beteiligung der Partner in der Region
- Einwerbung von in den Tourismusorganisationen der Städte und Gemeinden sowie anderen Partnern in der Region vorhandenen finanziellen und personellen Mitteln
 - Verstärkung der Zusammenarbeit mit den privatwirtschaftlichen Leistungsanbietern mit dem Ziel einer strukturellen Unterstützung der Destinationsorganisation
 - Bereitstellung von mehr Mitteln durch die Träger der Destinationsorganisation

Lokale Ebene

Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, sich mit den verschiedenen Modellen zu befassen. Erfahrungswerte zeigen, dass strukturierte Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung („Fonds“- , „Umlage“- , „Pool“- und „Paket“-Modelle) nur in größeren Städten oder sehr tourismusstarken Gemeinden funktionieren. Die Möglichkeiten der Erzielung von Einnahmen sind, ergänzend zu den vergabe- und beihilferechtlichen Begrenzungen, in kleineren und mittleren Städten und Gemeinden sehr eingeschränkt.

Angesichts der über das Kommunalabgabengesetz geschaffenen Möglichkeiten und der engen Grenzen des Beihilfe- und Vergaberechts wird der Rückgriff auf gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung unter Nutzung der Möglichkeiten des KAG Hessen angeraten. In diesem

Zusammenhang wird besonders auf die Finanzierungsoptionen in interkommunalen Kooperationen in Touristischen Arbeitsgemeinschaften (TAGs) hingewiesen (siehe hierzu Umsetzungshilfe Teil 1: Organisations- und Zusammenarbeitsstrukturen):

- Für TAGs bietet sich die Verabredung einer gemeinsamen Finanzierungsstruktur für Tourismusbeiträge nach Anerkennung der beteiligten Orte als Tourismusorte an, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind.
- Die auf diese Weise geschaffene einheitliche Finanzierungsstruktur in den TAGs kann dadurch unterstützt werden, dass einer öffentlich-rechtlichen Organisationsstruktur (meist: Zweckverband oder Anstalt Öffentlichen Rechts) die Aufgabe der Beitragserhebung übertragen wird.

6.3 Juristische Rahmenbedingungen

Die Tourismusorganisationen in Hessen sehen sich in Bezug auf die Finanzierung der „freiwilligen Aufgabe Tourismus“ durch verschärfte juristische Rahmenbedingungen zunehmend vor Herausforderungen gestellt. Insbesondere die Regelungsbereiche des EU-Beihilfe- und Vergaberechts sowie deren steuerliche Auswirkungen sind für den öffentlichen Tourismus von größter Bedeutung.

In Bezug auf die Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung ist darauf hinzuweisen, die beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekte sowie die Steuerrelevanz zu berücksichtigen. Unter allen Umständen sollten dabei eine juristisch fundierte Überprüfung der gegenwärtigen Finanzierung und eine Unterstützung bei der Neuaufstellung in Erwägung gezogen werden. Die beihilferechtliche Absicherung umfasst dabei einen zwingend erforderlichen Akt der Betrauung mit DAWI-Leistungen.

Hinweis

Tourismusorganisationen sind in verschiedensten Mitglieder- und Gesellschafterkonstellationen, mit verschiedensten Aufgaben und in unterschiedlichen Rechtsformen aufgestellt. Aus diesen Gründen bedarf es hinsichtlich juristischer Fragen in Zusammenhang mit der Tourismusfinanzierung stets einer verbindlichen juristischen Prüfung im Einzelfall. Einheitliche Lösungen durch Kategorisierung der Tourismusorganisationen etwa nach Rechtsform oder Größenklasse bestehen nicht. Grundsätzliche Handlungsempfehlungen können daher mit der vorliegenden Umsetzungshilfe nicht gegeben werden.

Die vorliegende Umsetzungshilfe wurde mit großer Sorgfalt erstellt. Gleichwohl kann keine Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität übernommen werden. Haftung für Schäden, die aus der Benutzung der Umsetzungshilfe entstehen, wird nicht übernommen.



Impressum

Herausgeber:

Hessischer Tourismusverband e.V.
Im Lichtenholz 60 · 35043 Marburg
Telefon: +49 (0) 6421 4051396
www.hessischertourismusverband.de

Im Auftrag von:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Landesentwicklung
Kaiser-Friedrich-Ring 75 · 65185 Wiesbaden

Fachliche Beratung und Redaktion:

PROJECT M GmbH
Gurlittstraße 28 · 20099 Hamburg
www.projectm.de

Mit Unterstützung von:

Rheinland-Pfalz

TOURISMUS- UND HEILBÄDERVERBAND E.V.

Tourismus- und Heilbäderverband
Rheinland-Pfalz e.V.
Löhrstraße 103-105
56068 Koblenz
www.thv.gastlandschaften.de

HESSISCHER STÄDTETAG



Hessischer Städtetag
Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden
www.hess-staedtetag.de
Ansprechpartner: Dr. Ben Michael Risch

Fotos: Hessen Agentur_Paavo Bläfield

Gestaltung:

FISCHUNDBLUME DESIGN
Yvonne Berthold & Katrin Hellmann GbR
Kastanienallee 79 · 10435 Berlin
www.fischundblume.de

Stand: Juni 2018

 **Finanzgruppe
Hessen-Thüringen**

[www.
hessischertouris-
musverband.de](http://www.hessischertourismusverband.de)