TMH
TOURISMUS
MANAGEMENT
HESSEN

Grundlagenpapier

TOURISMUS-FINANZIERUNG in Hessen

HESSEN
Hessisches Ministerium
für Wirtschaft, Energie,
Verkehr, Wohnen
und ländlichen Raum

Vorwort

Der Tourismus ist für viele hessische Kommunen weit mehr als eine Randbranche. Er ist Wirtschafts- und Beschäftigungsmotor, stärkt die örtliche Infrastruktur und erhöht die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Er prägt das Bild eines Ortes nach außen und unterstützt die Ansiedlung sowie Bindung von Unternehmen und Fachkräften nach innen. Seine Wirkung reicht von steuerlichen und wirtschaftlichen Effekten über Investitionen in Infrastruktur bis hin zu immateriellen Faktoren wie Bekanntheit und Standortimage.

Investitionen in den Tourismus sind daher immer auch Investitionen in die Zukunftsfähigkeit einer Kommune. Sie sichern Einzelhandel, Hotellerie, Gastronomie, kulturelle Einrichtungen und viele weitere Angebote, die nicht nur Gästen, sondern in besonderem Maße auch der einheimischen Bevölkerung zugutekommen. Gerade in ländlichen und strukturschwächeren Regionen kann der Tourismus Abwanderung entgegenwirken und neue Perspektiven eröffnen.

Die Rahmenbedingungen für eine gute Tourismusfinanzierung stehen jedoch vielerorts unter Druck. Tourismusorganisationen übernehmen zunehmend komplexe Aufgaben, benötigen stabile Ressourcen und stehen zugleich vor angespannten kommunalen Haushaltslagen. Umso wichtiger ist ein klarer Überblick über die bestehenden Finanzierungswege und deren rechtliche und praktische Einordnung. Das vorliegende Grundlagenpapier wurde gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Tourismusverbänden und relevanten Branchenvertreterinnen und -vertretern erarbeitet. Es bietet eine verständliche Orientierung zu gesetzlichen, freiwilligen und einnahmeorientierten Finanzierungsinstrumenten, stellt deren Rahmenbedingungen übersichtlich dar und zeigt praxisnahe Beispiele und Handlungsmöglichkeiten auf. Ziel ist es, Kommunen – unabhängig von Größe und Ausgangslage – eine fundierte Grundlage für eigene Entscheidungen zu geben und sie bei der Umsetzung des Tourismuspolitischen Handlungsrahmens des Landes zu unterstützen.

Kaweh Mansoori
Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Arbeitsgruppe

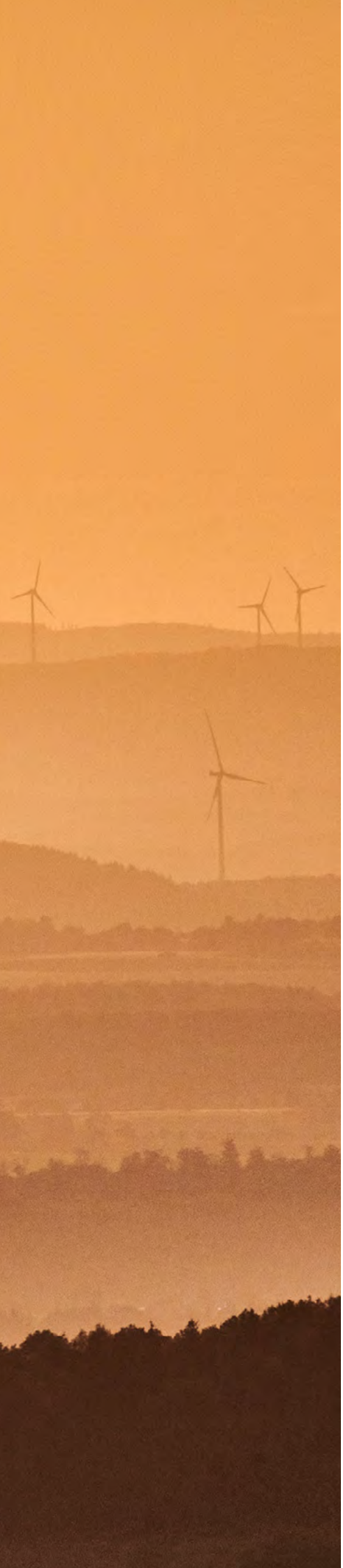
In die Erstellung des Kapitels 2 „Gesetzliche Instrumente" des vorliegenden Grundlagenpapiers war eine Arbeitsgruppe, bestehend aus folgenden Institutionen, eingebunden:

- Hessischer Heilbäderverband e.V.
- Hessischer Industrie- und Handelskammertag e.V.
- Hessischer Städtetag e.V.
- Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.
- Hessischer Tourismusverband e.V.
- Hotel- und Gastronomieverband, DEHOGA Hessen e.V.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

Grundsätzlicher Hinweis

Tourismusorganisationen unterscheiden sich erheblich in Struktur, Rechtsform und Aufgaben. Juristische Fragen zur Tourismusfinanzierung erfordern daher stets eine verbindliche Einzelfallprüfung.

Dieses Grundlagenpapier wurde sorgfältig erstellt, ersetzt jedoch keine Rechtsberatung. Für Richtigkeit, Vollständigkeit, Aktualität und Anwendbarkeit im Einzelfall wird keine Gewähr übernommen. Eine Haftung für Schäden aus der Nutzung wird ausgeschlossen.



Inhalt

1.	**Einführung**	**4**
1.1	Gegenstand des Grundlagenpapiers	5
1.2	Instrumente der Tourismusfinanzierung im Überblick	7
1.3	Beihilferechtliche Rahmenbedingungen	8
2.	**Gesetzliche Instrumente**	**10**
2.1	Tourismusbeitrag, Kurbeitrag und Übernachtungssteuer im Überblick	11
2.2	Verfahren zur Anerkennung und Prädikatisierung von Kur-, Erholungs- und Tourismusorten	12
2.3	Gegenüberstellung von Tourismusbeitrag, Kurbeitrag und Übernachtungssteuer	14
2.4	Argumente für und gegen die Erhebung von Tourismusbeitrag, Kurbeitrag oder Übernachtungssteuer	15
3.	**Freiwillige Instrumente**	**18**
3.1	Überblick über die Formen der Tourismusfinanzierung mittels freiwilliger Beteiligung	19
3.2	Freiwillige systematische Einbindung in die Tourismusfinanzierung	22
3.3	Erfolgsfaktoren und Grenzen der freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung	26
4.	**Einnahmenorientierte Instrumente**	**28**
4.1	Rahmenbedingungen der Tourismusfinanzierung über Einnahmen	29
4.2	Verkaufs- und Vertriebsinstrumente im Kerngeschäft von Tourismusorganisationen	31
4.3	Verkaufs- und Vertriebsinstrumente in Zusatzgeschäften von Tourismusorganisationen	33
5.	**Zusammenfassung**	**34**
5.1	Verschiedene Instrumente der Tourismusfinanzierung	35
5.2	Verbesserung der Finanzierungsbasis für die Destinationsebene und die lokale Ebene	36

EINFÜHRUNG

1

1.1 Gegenstand des Grundlagenpapiers

Tourismus als ökonomischer und sozialer Faktor

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

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 und vielem mehr bei. Bei der Mehrheit der touristischen Betriebe handelt es sich um 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 und dazu beitragen kann, die Folgen des demografischen Wandels in Hessen zu bewältigen.

Kommunales Engagement für den Tourismus löst neben ökonomischem Nutzen eine Fülle weiterer, sich gegenseitig verstärkender Effekte aus. Tourismusstädte und -gemeinden sind zum Beispiel 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 Lebensqualität 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.

Tourismusfinanzierung als Handlungsfeld im Tourismuspolitischen Handlungsrahmen

In Hessen wurde die hohe Bedeutung des Tourismus erkannt. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das touristische System steht im Mittelpunkt des Tourismuspolitischen Handlungsrahmens 2023 der Landesregierung (TPH). Der TPH definiert verschiedene Handlungsfelder für die Tourismusentwicklung in Hessen. Das Handlungsfeld 4 umfasst Maßnahmen zur Verbesserung der Tourismusfinanzierung.

Die Möglichkeiten der Tourismusfinanzierung reichen von Mitteln aus den kommunalen Haushalten über Fördermittel des Landes und Bundes, Kur- und Tourismusbeiträge, Übernachtungssteuern, Einnahmen aus Geschäftstätigkeiten der touristischen Organisationen bis zu in selteneren Fällen auch freiwilligen privatwirtschaftliche Beteiligungen. Für die lokale Ebene der Städte und Gemeinden bietet das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in Hessen die Möglichkeit einer Anerkennung als Kur- oder

Tourismusort und damit der Erhebung eines zweckgebundenen Tourismusbeitrags oder die Erhebung einer Übernachtungssteuer. Erläuterungen zu den gesetzlichen Finanzierungsinstrumenten erhalten Sie im Kapitel 2, ab Seite 10.

Aktuell sehen sich die Tourismusorganisationen, auf Grund der allgemein schwierigen Haushaltslage auf allen Ebenen in Hessen, vor großen Herausforderungen bei der Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzierung des Tourismus. Hinzu kommt erschwerend, dass Tourismusorganisationen immer mehr neue und teils auch komplexere Aufgaben übernehmen, für deren Erfüllung eigentlich mehr statt weniger finanzielle und personelle Ressourcen benötigt werden.

Die freiwillige Beteiligung der Wirtschaft an der Finanzierung erweist sich in aller Regel als keine realistische Finanzierungsquelle. Eine Finanzierung über Einnahmen durch die Tourismusorganisationen ist ungeeignet für grundständige Aufgaben und Strukturen und unterliegt zudem Einschränkungen, vor allem aus EU-Beihilfe- und Vergaberecht. Insbesondere auf der lokalen Ebene besteht daher oft die Notwendigkeit, die gesetzlichen Finanzierungsinstrumente über Kur- oder Tourismusbeiträge oder Übernachtungssteuern zu nutzen.

Einordnung des Grundlagenpapiers „Tourismusfinanzierung“

Das vorliegende Grundlagenpapier „Tourismusfinanzierung“ wird durch das Umsetzungsmanagement des TPH erstellt und vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum (HMWVW) herausgegeben. Die TMH Tourismus Management Hessen, fachlich begleitet durch PROJECT M, unterstützt auf Basis des Grundlagenpapiers die touristischen Akteure und bietet Antworten und Unterstützung.

Das Grundlagenpapier „Tourismusfinanzierung“ wurde bereits in einer Vorgängerversion veröffentlicht und wird durch die vorliegende Version ersetzt. Es zeigt den Akteuren im Land neue Finanzierungsmöglichkeiten auf, stellt Maßnahmen, Instrumente und Beispiele der Tourismusfinanzierung vor und ergänzt diese um aktuelle Rahmenbedingungen und Entwicklungen.

Das Grundlagenpapier skizziert zunächst die Grundlagen der Tourismusfinanzierung mit einem Überblick über die verschiedenen Optionen (1.2) und die Beihilferechtlichen Rahmenbedingungen (1.3). Nach einer Darstellung der Tourismusfinanzierung mittels gesetzlicher Instrumente (2.) werden die Möglichkeiten der freiwilligen Beteiligung der (Tourismus-)Wirtschaft an der Tourismusfinanzierung aufgezeigt (3.). Die Optionen zur Verbesserung der Einnahmesituation durch die Erzielung zusätzlicher Eigenmittel werden abschließend insbesondere unter Berücksichtigung beihilfe- und vergaberechtlicher Aspekte betrachtet (4.).

1.2 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 für Tourismusorganisationen herauszuarbeiten.

Gesetzliche Instrumente (Kapitel 2)

Rechtsgrundlage für gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung ist das Hessische Gesetz über kommunale Abgaben (KAG): Für die Nutzung des Kur- oder Tourismusbeitrags ist § 13 KAG Hessen in Verbindung mit der Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort relevant, für die Nutzung von Übernachtungssteuern der Artikel 105 Absatz 2a des Grundgesetzes sowie § 7 Absatz 2 KAG Hessen.

Freiwillige Instrumente (Kapitel 3)

Vor dem Hintergrund veränderter und schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen der Kommunen rückt die zusätzliche 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. Freiwillige Modelle haben einen grundsätzlicheren Charakter. Privatwirtschaftliche Anbieter binden sich ohne direkte Gegenleistung, konzeptionell und vorab ein. Die Möglichkeiten reichen von einer gesellschaftsrechtlichen, über eine strukturelle Einbindung bis hin zu Marken- und Marketingpartnerschaften. Unterschieden wird zwischen sogenannten „Fonds"-, „Umlage"-, „Pool"- und „Paket"-Modellen.

Einnahmeorientierte Instrumente (Kapitel 4)

Eine weitere Möglichkeit der Tourismusfinanzierung kann sich durch die Erzielung zusätzlicher Eigenmittel ergeben. Dabei können nicht nur zusätzliche Vertriebsprodukte und -Dienstleistungen, sondern auch die Optimierung und Erweiterung ertragsstarker vorhandener sowie die Einstellung ertragsschwacher Produkte und Dienstleistungen hilfreich sein. Insbesondere in Zusammenhang mit einnahmeorientierten Modellen ist auf die juristischen Rahmenbedingungen wie sie sich vor allem aus dem EU-Beihilfe- und Vergaberecht ergeben, hinzuweisen (Kapitel 1.3).

1.3 Beihilferechtliche Rahmenbedingungen

Beihilferechtliche Vorschriften setzen Zuwendungen der öffentlichen Hand zu Gunsten von Unternehmen bestimmte Grenzen, die auch im Rahmen der Tourismusfinanzierung von höchster Relevanz sind. Ob die Finanzierung einer touristischen Maßnahme beihilferechtlich zulässig ist, wird in zwei Schritten geprüft:

- Liegt eine (verbotene) Beihilfe vor?
- Ist die Beihilfe ausnahmsweise erlaubt?

Werden beide Fragen mit „nein" beantwortet, muss die Beihilfe in einem Notifizierungsverfahren durch die EU-Kommission genehmigt werden, was mit erheblichem zeitlichem und bürokratischem Aufwand verbunden ist.

Liegt eine Beihilfe vor?

Maßgeblich ist hier die zentrale Vorschrift im EU-Beihilferecht (Artikel 107 Absatz 1 AEUV), die Beihilfen grundsätzlich verbietet:

„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".

Eine Beihilfe liegt somit dann vor, wenn aus staatlichen Mitteln ein wirtschaftlicher Vorteil an ein Unternehmen fließt und dies eine länderübergreifende wettbewerbsrelevante Wirkung hat.

Nur wenn alle Voraussetzungen von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind, ist die geplante Maßnahme als Beihilfe anzusehen. Im Umkehrschluss sind insbesondere folgende Maßnahmen vom Beihilfenverbot ausgenommen:

- Zuwendungen an staatliche oder nichtwirtschaftlich tätige Stellen
- Leistungen, die nicht selektiv wirken, also der gesamten Öffentlichkeit zugutekommen
- Maßnahmen, die nur lokal beschränkt wirken

Vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung ist deshalb nachfolgende Liste von touristischen Infrastrukturen beihilferechtlich unkritisch, wenn sichergestellt ist, dass sie allgemein zugänglich sind und nichtwirtschaftlich betrieben werden:

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

Der Bezug zur einnahmenschaffenden wirtschaftlichen Tätigkeit gilt dabei nur für die Infrastruktur selbst. Wenn beispielsweise ein mobiler Foodtruck eines privatwirtschaftlichen Anbieters einen Wanderweg für eine eigene wirtschaftliche Tätigkeit nutzt, ist das nicht beihilferelevant.

Wann sind Beihilfen ausnahmsweise gerechtfertigt?

Es gibt zudem Ausnahmen, in denen Beihilfen keiner Genehmigung bedürfen. So legt insbesondere die „Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung" (AGVO - Verordnung (EU) Nr. 651/2014) Bedingungen fest, unter denen Beihilfen ohne Genehmigung der Kommission zulässig sind. Gleiches gilt für den „DAWI-Freistellungsbeschluss" im Bereich von Dienstleistungen.

Ferner erlaubt die „De-Minimis-Verordnung" Beihilfen bei Kleinbeträgen. Aktuell darf ein Unternehmen innerhalb von drei Jahren bis zu 300.000 € als „De-Minimis-Beihilfen" erhalten.

Trotz Vorliegen einer Beihilfe können auch folgende einnahmeschaffende Infrastrukturen mit lokalem Charakter als beihilferechtlich zulässig sein:

- entgeltliche Wasserwanderrastplätze
- Freizeitinfrastrukturen für schlechtes Wetter (multifunktional)
- örtliche kleine Museen und lokale Heimatmuseen

In Bezug auf Beihilfefragen hinsichtlich der Tourismusfinanzierung kann, wie oben dargestellt, davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von Aktivitäten öffentlicher Tourismusorganisationen nicht wirtschaftlich und daher auch nicht beihilferelevant ist. Dies gilt vor allem für solche Aktivitäten, die keine Einnahmen auslösen. Ebenso gehört das allgemeine Destinationsmarketing, inklusive Herstellung und Vertrieb touristischen Informationsmaterials, zu den nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten, wenngleich wirtschaftliche Tätigkeiten, wie zum Beispiel der Verkauf von Anzeigen, Tickets, Souvenirs oder der Betrieb von Buchungsportalen, 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.

GESETZLICHE INSTRUMENTE

2

Gesetzliche Instrumente der Tourismusfinanzierung beziehen sich auf die Erhebung tourismusspezifischer Abgaben. Entweder handelt es sich dabei um zweckgebundene Beiträge – in Hessen Tourismusbeiträge oder Kurbeiträge – oder um nicht zweckgebundene örtliche Aufwandssteuern, als Übernachtungssteuer, umgangssprachlich auch als Bettensteuer, bezeichnet.

2.1 Tourismusbeitrag, Kurbeitrag und Übernachtungssteuer im Überblick

Tourismusbeitrag

Beim Tourismusbeitrag handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Abgabe auf der Rechtsgrundlage des § 13 Kommunalabgabengesetz des Landes Hessen. Der Tourismusbeitrag bedarf einer ordnungsgemäßen Kalkulation nach den Regelungen des Hessischen Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) durch die Stadt bzw. Gemeinde.

Einnahmen aus dem Tourismusbeitrag sind zweckgebunden. Sie dürfen von einem staatlich anerkannten Tourismusort ausschließlich zur Deckung der Aufwendungen verwendet werden, die durch die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Tourismuszwecken bereitgestellten Einrichtungen sowie durch die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen entstehen.

Der Beitrag kann von allen ortsfremden Personen erhoben werden, denen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen oder an den Veranstaltungen teilzunehmen. Dies können auch Geschäftsreisende sein. Der Beitrag wird in der Regel von Übernachtungsgästen erhoben, kann jedoch auch von Veranstaltungsteilnehmern oder Tagesreisenden erhoben werden (siehe § 13 Absatz 3, S. 3, 4 KAG).

Der Tourismusbeitrag wird als fester Betrag pro Person und Tag erhoben, unabhängig von der Höhe des Übernachtungspreises.

Eine Differenzierung der Höhe des Tourismusbeitrags, beispielsweise zwischen Unterkünften unterschiedlicher Kategorien, erfolgt nicht. Die örtliche Satzung kann vorsehen, bestimmte Beherbergungsarten und Zielgruppen vom Tourismusbeitrag auszunehmen. Insbesondere aus sozialen oder tourismuspolitischen Gründen können Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände bestimmt werden, soweit Beitragsgerechtigkeit gegeben ist.

Kurbeitrag

Einen Kurbeitrag können diejenigen Gemeinden erheben, denen vom für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium die Bezeichnung „Bad" verliehen worden ist oder die als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind. Grundlage für eine kurörtliche Prädikatisierung ist, dass die Gemeinde über ein natürliches Heilmittel verfügt oder konsequent ein natürliches Heilverfahren anwendet.

Das zugrunde liegende Verfahren wird als Prädikatisierungsverfahren gemäß den „Begriffsbestimmungen – Qualitätsstandards für die Prädikatisierung von Kurorten, Erholungsorten, Luftkurorten und Heilbrunnen" bezeichnet. Ein solches Prädikat ist die Voraussetzung für die Erhebung des Kurbeitrags.

Beim Kurbeitrag handelt es sich ebenfalls um eine öffentlich-rechtliche Abgabe nach § 13 KAG des Landes Hessen. Es bedarf einer ordnungsgemäßen Kalkulation nach den Regelungen des KAG durch die Stadt bzw. Gemeinde. Kurbeiträge sind zweckgebunden und können von anerkannten Kur- und Erholungsorten verwendet werden, um den Aufwand für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen zu decken. Mit dem Kurbeitrag ist meist der Erhalt einer Kurkarte bzw. Gästekarte verbunden. Oftmals ergeben sich hieraus für den Gast bestimmte Vorteile, wie zum Beispiel freie oder ermäßigte Eintritte.

Beitragspflichtig sind alle ortsfremden Personen, die die Einrichtungen in Anspruch nehmen oder an den Veranstaltungen teilnehmen können. Unter anderem können auch Geschäftsreisende zum Kurbeitrag veranlasst werden. Der Kurbeitrag kann von allen ortsfremden Personen erhoben werden, denen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen oder an den Veranstaltungen teilzunehmen. Der Beitrag wird ebenfalls in der Regel von Übernachtungsgästen erhoben, kann jedoch auch von Veranstaltungsteilnehmern oder Tagesreisenden erhoben werden (siehe § 13 Absatz 3, Seite 3, 4 KAG).

Der Kurbeitrag wird pro Aufenthaltstag bzw. Übernachtung erhoben. Die örtliche Beitragssatzung kann vorsehen, bestimmte Beherbergungsarten und Zielgruppen vom Kurbeitrag auszunehmen bzw. Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände festzulegen. Der Kurbeitrag wird auch von Patienten von relevanten Kliniken und Gesundheitseinrichtungen erhoben.

Die steuerliche Ausgestaltung eines Kurbeitrages muss im Einzelfall geprüft werden.

Übernachtungssteuer

Die Übernachtungssteuer ist eine örtliche Aufwandsteuer, die für entgeltliche Übernachtungen erhoben wird. Rechtsgrundlage ist hier Artikel 105 Absatz 2a GG sowie § 7 Absatz 2 KAG Hessen in Verbindung mit dem kommunalen Abgabegesetz. Sie wird pro Übernachtung erhoben: Entweder als prozentualer Zuschlag auf den Übernachtungspreis oder als fester Betrag, der gegebenenfalls gestaffelt werden kann.

Steuerpflichtig ist der Unternehmer des Beherbergungsbetriebs. Als Steuer ist die Übernachtungssteuer nicht zweckgebunden. Die Einnahmen fließen dem allgemeinen Haushalt zu und können für verschiedene kommunale Aufgaben eingesetzt werden, die keinen touristischen Zweck erfüllen müssen.

2.2 Verfahren zur Anerkennung und Prädikatisierung von Kur-, Erholungs- sowie Tourismusorten

Die Aufgabe der Anerkennung und Prädikatisierung von Kur-, Erholungs- sowie Tourismusorten liegt für ganz Hessen beim Regierungspräsidium Kassel. Die Anerkennung eines Ortes ist ein formeller Verwaltungsakt. Die Prädikatisierung bezeichnet die Verleihung eines Prädikats, das mit der Anerkennung verbunden ist. Die Prädikatisierung ist daher die sichtbare, öffentlichkeitswirksame Auszeichnung des Ortes auf Basis einer formellen Anerkennung. 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) (siehe www.rp-kassel.hessen.de/sites/rp-kassel.hessen.de/files/2022-06/rechtsverordnung_0_1.pdf) sind die Anerkennungsvoraussetzungen und das Anerkennungsverfahren geregelt.

Im Rahmen dieser Verordnung können unter anderem folgende Prädikate und Anerkennungen verliehen werden:

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

Das Regierungspräsidium Kassel hält weiterführende Informationen zum Thema sowie Erhebungsbögen für die verschiedenen Prädikatisierungs- und Anerkennungsarten vor (siehe www.rp-kassel.hessen.de/landesentwicklung/praedikatisierung).

2017 wurde durch den Hessischen Städte- und Gemeindebund und den Hessischen Städtetag in Kooperation mit dem Hessischen Tourismusverband, dem DEHOGA Hessen, dem Hessischen Industrie- und Handelskammertag sowie der Stadt Frankfurt am Main ein Muster einer Tourismusbeitragssatzung mit Erläuterungen entwickelt. Diese wurde fortlaufend aktualisiert, letztmalig im Dezember 2024 und steht im Mitgliederbereich des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und des Hessischen Städtetags zum Download zur Verfügung.

Das HMWVW hat ebenfalls eine FAQ-Liste zum Tourismusbeitrag veröffentlicht (www.verwaltungsportal.hessen.de/sites/default/files/media_documents/1400_FAQ_Tourismusbeitrag_Hessen_20180706.pdf).

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 HMWVW zu, das abschließend über die Anträge entscheidet. Die formelle Verleihung des Prädikats erfolgt dann durch einen Anerkennungsbescheid des Regierungspräsidiums Kassel sowie eine Urkunde des HMWVW.

In einer Stadt bzw. Gemeinde können in unterschiedlichen Ortsteilen auch Kurbeitrag und Tourismusbeitrag erhoben werden, jedoch nicht additiv zwei Beiträge in einem Ortsteil.

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. Ein Rechtsanspruch auf Verleihung bzw. Beibehaltung eines Prädikats besteht nicht.

2.3 Gegenüberstellung von Tourismusbeitrag, Kurbeitrag und Übernachtungssteuer

Stellt man Tourismusbeitrag, Kurbeitrag und Übernachtungssteuer gegenüber, ergeben sich maßgebliche Unterschiede:

Sachverhalt	Tourismusbeitrag	Kurbeitrag	Übernachtungssteuer
Rechtsgrundlagen	§ 13 KAG Hessen (Anerkennung als Tourismusort)	§ 13 KAG Hessen in Verbindung mit Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort	Artikel 105 Absatz 2a GG sowie § 7 Absatz 2 KAG Hessen
Satzung zur Erhebung	Kommunale Satzung	Kommunale Satzung	Kommunale Satzung
Voraussetzungen zur Einführung	Anerkennung der Kommune als Tourismusort und Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung/ der Gemeindevertretung	Prädikatisierung der Kommune als Kur- oder Erholungsort und Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung/ der Gemeindevertretung	Erlass einer Übernachtungssteuersatzung durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. Gemeindevertretung
Abgabenpflichtige	Gäste (privat und geschäftlich)	Gäste (privat und geschäftlich), Klinikgäste	Beherbergungsbetriebe
Konsequenzen der Abgabenpflicht	Gast als Beitragspflichtiger, Übertragung des Inkassos und der dadurch resultierenden Haftung per Satzung an den Beherbergungsbetrieb. Die steuerliche Ausgestaltung muss im Einzelfall geprüft werden		Haftung des Beherbergungsbetriebs aus der Steuerpflicht
Abgabengestaltung	Erhebung vor Ort als festgelegter Beitrag zusätzlich zum Übernachtungspreis, in der Regel für alle Beherbergungskategorien in gleicher Höhe		Erhebung in der Regel prozentual auf den Übernachtungspreis, Festbeträge möglich
Höhe der Abgabe in Hessen	abhängig vom kalkulationsfähigen Aufwand, Spannweite in Hessen zwischen 0,25 bis 5,00 EUR pro Übernachtung und Gast, unterschiedliche Höhe nach Saisonzeiten, ggf. mit mehreren Kalkulationen möglich, Möglichkeit für Ermäßigungen für definierte Personengruppen		nach eigenem Ermessen der Kommune, Spannweite zwischen 1,5 % und 7,5 % vom Übernachtungspreis
Verwaltungsseitige Umsetzung	Möglichkeit einer unkomplizierten, digitalen Erfassung der Anzahl der Übernachtungsgäste und Abrechnung für Kommune und Betriebe		Erfassung des steuerpflichtigen Umsatzes als Berechnungsgrundlage, Zahlung mit der Steuerabrechnung
Preisdarstellung (u.a. auf Homepages und Buchungsportalen)	Beiträge dürfen nicht im angebotenen Endpreis enthalten sein		Übernachtungssteuern müssen gemäß Preisangabenverordnung im Bruttopreis enthalten sein
Verwendung der Abgaben	zweckgebundener Beitrag zu kurörtlichen und touristischen Zwecken bereit gestellten Einrichtungen und Veranstaltungen		nicht zweckgebundene Steuer
Mehrwert für Leistungsanbietende und Gäste	Stärkung von Kur, Erholung und Tourismus in der Kommune, Verbesserung des touristischen Angebots		Stärkung der finanziellen Absicherung der Kommune, welche diese in die Lage versetzt unter anderem Tourismus, touristische Angebote, Kur- und Erholungsangebote, Straßen und Infrastruktur ordnungsgemäß zu betreiben

2.4 Argumente für und gegen die Erhebung von Tourismusbeitrag, Kurbeitrag oder Übernachtungssteuer

Für und gegen die Nutzung der gesetzlichen Instrumente der Tourismusfinanzierung (Tourismusbeitrag, Kurbeitrag, Übernachtungssteuer) können verschiedene Argumente sprechen:

Für die Nutzung gesetzlicher Instrumente können sprechen:

- aufgabenadäquat finanzierte Marktbearbeitung in den Bereichen Kur, Erholung und Tourismus auch bei angespannter kommunaler Haushaltslage
- Entwicklung und Betrieb attraktiver kurörtlicher und touristischer Infrastruktur und Einrichtungen
- Entlastung des kommunalen Haushalts bei Maßnahmen, die ansonsten über den allgemeinen Haushalt finanziert werden müssten
- Einbeziehung der Gäste als Nutznießende des örtlichen Angebots in die Tourismusfinanzierung, wie international oftmals üblich
- klares Bekenntnis zu Tourismus, Freizeit und Naherholung als Gestaltungsparameter für Standortentwicklung und -marketing

Gegen die Nutzung gesetzlicher Instrumente können sprechen:

- keine Berücksichtigung touristischer Einnahmen anderer Branchen (zum Beispiel Gastronomie, Einzelhandel, Dienstleistungen)
- bürokratischer Aufwand bei Beherbergungsbetrieben und in der Kommunalverwaltung
- politische und interessengruppengeleitete Widerstände gegen die Einführung zusätzlicher Abgaben
- keine ausdrücklichen Mitspracherechte der touristischen Akteure, wie zum Beispiel bei freiwilliger Beteiligung an der Tourismusfinanzierung
- Erhöhung der Übernachtungspreise für die Gäste als möglicher Wettbewerbsnachteil gegenüber Wettbewerbsdestinationen ohne Abgabenerhebung

Im Fall der beabsichtigten Nutzung gesetzlicher Instrumente wird eine systematische Abwägung der Möglichkeiten der gesetzlichen Tourismusfinanzierung ausdrücklich empfohlen. Das vorliegende Papier spricht keine Empfehlungen für oder gegen eines der Instrumente aus. Die Bewertung hängt von der spezifischen Situation in der jeweiligen Stadt bzw. Gemeinde ab.

Bei der Anwendung der gesetzlichen Instrumente der Tourismusfinanzierung kommt es wesentlich auf Transparenz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz bei den Gästen und Beherbergungsbetrieben an. Bei der Einführung eines gesetzlichen Instruments der Tourismusfinanzierung wird empfohlen, die Beherbergungsbetriebe frühzeitig einzubinden. Eine adäquate Einbindung sollte auch im Zuge der Verwendung der Mittel erfolgen.

Hilfestellung hierzu geben die folgenden Partnerinnen und Partner der Kommunen:

Hessischer Heilbäderverband e.V.

Wilhelmstraße 18, 65185 Wiesbaden
Telefon: 0611-26248787
info@kur-in-hessen.de
www.heilbaederverband-in-hessen.de

Hessischer Industrie- und Handelskammertag e.V. (HIHK)

Karl-Glässing-Straße 8, 65183 Wiesbaden
Telefon: 0611-360 115-0
info@hihk.de
www.hihk.de

Hessischer Städtetag e.V.

Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden
Telefon: 0611-1702-0
posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V. (HSGB)

Henri-Dunant-Straße 13, 63165 Mühlheim am Main
Telefon: 06108 6001-0
hsgb@hsgb.de
www.hsgb.de

Hessischer Tourismusverband e. V.

Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden
Telefon: +49 611 3600-9825
kontakt@hessischertourismusverband.de
www.hessischertourismusverband.de

Hotel- und Gastronomieverband, DEHOGA Hessen e.V.

Auguste-Viktoria-Straße 6, 65185 Wiesbaden
Telefon: 0611/99201-0
info@dehoga-hessen.de
www.dehoga-hessen.de

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum (HMWVW)

Kaiser-Friedrich-Ring 75, 65185 Wiesbaden
Telefon: +49 611 815-0
poststelle@wirtschaft.hessen.de
www.wirtschaft.hessen.de

Finanzierungs-instrument	Abwägungs-bereich	Spezifische Stärken aus der Sicht von …		Spezifische Schwächen aus der Sicht von …	
		↓ LEISTUNGS-ANBIETENDEN	↓ KOMMUNEN	↓ LEISTUNGS-ANBIETENDEN	↓ KOMMUNEN
Tourismus-/ Kurbeitrag	**Zweckbindung**	Einnahmen fließen zweckgebunden in die Bereiche Kur, Erholung und Tourismus	Planungssicherheit für touristische Weiter-/ Entwicklung		Einnahmen können nur für Kur, Erholung und Tourismus verwendet werden
	Transparenz, Glaubwürdigkeit, Akzeptanz	Verwendung ausschließlich für satzungsgemäße Zwecke, höhere Gästeakzeptanz, vor allem bei Kurabgabe durch Kurkarte mit Vorteilen	Akzeptanz durch Vermittlung des Zwecks einer touristischen Abgabe gegenüber Leistunganbietenden und Gästen	keine Darstellung des Beitrags in Buchungsportalen und anderen Vertriebsmedien, daher geringere Transparenz bei Gästen	keine Koppelung an die Leistungsfähigkeit des Gastes, daher keine soziale Steuerung, z. B. identischer Beitrag für Luxushotels und Jugendherberge
	Verfahren, Gestaltbarkeit				Feststellung des kalkulationsfähigen Aufwands als Bemessungsgrundlage erforderlich
	Beitragshöhe, Beitragsaufkommen	einheitliche Beitragshöhe, unabhängig von Übernachtungspreisen Weitergabe des Beitrags an Unternehmenskunden einfacher möglich			Differenzierung nach Übernachtungspreis durch prozentuale Umsetzung nicht möglich, Höhe des Beitragsaufkommens abhängig von der Kalkulation, Risiko des Kalkulationsüberschusses und des nachfolgenden Bedarfs einer Neukalkulation
Übernachtungssteuer	**Zweckbindung**		Einnahmen können ohne Zweckbindung und flexibel im kommunalen Haushalt verwendet werden	Einnahmen fließen nicht zweckgebunden in den allgemeinen Haushalt	
	Transparenz, Glaubwürdigkeit, Akzeptanz	bessere Preistransparenz für den Gast durch Sichtbarkeit des gesamten Übernachtungspreises inklusive Übernachtungssteuer, daher keine ungeplanten Kosten		geringe Akzeptanz wegen schwerer vermittelbaren bzw. nicht verlässlichen Nutzens für Leistungsanbietende und Gäste	geringe Akzeptanz wegen schwerer vermittelbaren bzw. nicht verlässlichen Nutzens für Leistungsanbietende und Gäste
	Verfahren, Gestaltbarkeit		einfachere Umsetzung	steuergesetzliche Berücksichtigung in Hotelsoftware und Finanzbuchhaltung	
	Beitragshöhe, Beitragsaufkommen		Differenzierung nach Übernachtungspreis durch prozentuale Umsetzung oder (gestaffelte) Festbeträge möglich	bei höheren Übernachtungspreisen höhere Steuern, Weitergabe der Steuern an Untenehmenskunden teils nicht möglich	geringere Planbarkeit des Steueraufkommens wegen Abhängigkeit von den Übenachtungspreisen

FREIWILLIGE INSTRUMENTE

3

3.1 Überblick über die Formen der Tourismus-finanzierung mittels freiwilliger Beteiligung

Finanzierung der Marktbearbeitung und der touristischen Infrastruktur

Betrachtet man die Tätigkeitsfelder der Tourismusorganisationen in Hessen hinsichtlich der Möglichkeiten der freiwilligen Einbindung der Privatwirtschaft in ihrer Finanzierung, lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Einbindungsmöglichkeiten abgrenzen:

- die Einbindung in die Finanzierung der Marktbearbeitung
- 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 zum Beispiel Straßen und Wegenetze, Maßnahmen der Stadt- und Ortsgestaltung (Gestaltung von Straßenzügen, Quartieren, Plätzen, Grünanlagen, Fußgängerzonen, Aufenthaltsbereichen etc.), sowie überbetriebliche Einrichtungen (zum Beispiel Bäder, Gästeinformations- und Gästebetreuungseinrichtungen und Museen), denkbar.

Die freiwillige Einbindung in die Finanzierung touristischer Infrastruktur wird im Rahmen dieses Grundlagenpapiers nicht vertieft. Das Grundlagenpapier stellt die Einbindung der Privatwirtschaft in die Finanzierung der Marktbearbeitung in den Mittelpunkt.

Anlassbezogene Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Der in Tourismusorganisationen oft genutzte Weg zur Verbesserung der Einnahmesituation ist eine anlassbezogene Einbindung der Leistungsanbietenden. Marketingleistungen, wie zum Beispiel Anzeigen in Gastgeberverzeichnissen oder Online-Platzierungen, werden entgeltlich an Leistungsanbietende „verkauft".

↓ BEISPIEL

„Beteiligungshandbuch Timmendorfer Strand Niendorf Tourismus GmbH"

- Marketing
- Veranstaltungen
- Unterkunftsvermittlung

Weitere Informationen:
www.timmendorfer-strand.de/business

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

Nachteile einer anlassbezogenen Einbindung privater Leistungsanbieter in der Tourismusfinanzierung:

- geringe Planbarkeit der Einnahmen, da Einnahmen oft von Jahr zu Jahr neu einzuwerben sind
- 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 Leistungsanbietenden
- erhebliche Einschränkungen durch EU-Beihilfe- und Vergaberecht

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

Gesellschaftsrechtliche und strukturelle Einbindung in die Tourismusfinanzierung

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

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.

Gerade bei der strukturellen Einbindung der Privatwirtschaft sind beihilfe- und vergaberechtliche Belange zu beachten (siehe Infobox Seite 21).

Vergaberechtliche Herausforderungen bei gesellschaftsrechtlicher Einbindung der Privatwirtschaft

Modelle der gesellschaftsrechtlichen und strukturellen Einbindung werden zunehmend vor dem Hintergrund vergaberechtlicher Probleme diskutiert. Die Übertragung von Aufgaben und Mitteln einer Gemeinde (oder einer Region) auf privatwirtschaftliche Akteure unterliegt grundsätzlich dem Vergaberecht. Eine Ausnahme besteht gemäß dem sogenannten „Inhouse-Geschäfts", wenn die auftraggebende(n) Gemeinde(n) über die übernehmende Organisation eine Kontrolle „wie über eine eigene Dienststelle" ausübt (das heißt, insbesondere wenn sie ausschließlich finanziert oder die Entscheidungsgremien kontrolliert) und die Organisation im Wesentlichen (das heißt 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 Akteuren greift daher das Vergaberecht mit definierten Ausschreibungsmechanismen und Schwellenwerten. (siehe hierzu efre-merkblatt_vergabe_wertgrenzen_foerderperiode_2021_bis_2027_v1.1.pdf) Oft liegen bei einer gesellschaftsrechtlichen Einbindung der privaten Wirtschaft vergaberechtsrelevante Vorgänge vor, die teilweise EU-weiter Ausschreibungen bedürfen.

3.2 Freiwillige systematische Einbindung in die Tourismusfinanzierung

Fonds-Modell

Das „Fonds"-Modell kombiniert Einbindungs- und Mitwirkungsstrukturen mit einem auf Freiwilligkeit basierenden Finanzierungsansatz. Die Finanzierung wird dabei in der Regel jeweils zur Hälfte durch öffentliche Mittel und durch 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

Tourismusfonds Mainz e.V.

Der Tourismusfonds Mainz e. V. organisiert eine freiwillige und zweckgebundene Beteiligung der Profiteure des Tourismus an der Finanzierung der Vermarktung der Stadt. Die im Jahr 2017 geschaffene Struktur vereint Akteure aus der Privatwirtschaft und der städtischen Wirtschaftsförderung mit dem Ziel, die langfristige Weiterentwicklung des Tourismus- und Kongressstandorts Mainz zu erhalten bzw. zu verbessen.

Hierfür werden Gelder der Privatwirtschaft mit Mitteln der städtischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft untermauert. Jeder Euro aus der Privatwirtschaft wird von der Stadt Mainz verdoppelt, um mit den Geldern touristische Marketingmaßnahmen umzusetzen. Neben dem finanziellen Engagement bündelt der Tourismusfonds Mainz e.V. die wichtigsten Akteure der lokalen Tourismusbranche und bringt somit relevante Kompetenzen, Erfahrungen, Netzwerke und Stimmen zusammen. Über die Einbindung zahlreicher Interessen- und Branchenverbände sowie Kammern wird ein breites Spektrum an tourismusrelevanten Institutionen abgedeckt.

Im Verein finden alle Mitglieder die volle Transparenz über Strategie und Umsetzung. Im Mittelpunkt steht die aktive Möglichkeit zur Mitbestimmung und Gestaltung der Marketingmaßnahmen im In- und Ausland. Außerdem profitieren die Mitglieder vom gegenseitigen Erfahrungsaustausch, gemeinsamen Projekten und der Bündelung der eingebrachten Interessen, Kompetenzen und Ressourcen.

Weitere Informationen:
www.tourismusfonds-mainz.de

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 Leistungsanbietende für die Marketingumlage zu gewinnen, Transparenz zu erzeugen und konkreten Nutzen zu schaffen. Eine Trennung der Marketingaufgaben von weiteren Aufgaben der Tourismusförderung (zum Beispiel Tourist-Information oder touristische Infrastruktur) erleichtert die Kontrolle des Mitteleinsatzes.

↓ BEISPIEL

Marketingumlage Rostock

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.

Mittlerweile beteiligen sich über 350 touristische Leistungsanbietende an der Umlage. Rostock verzichtet im Gegenzug auf Pflichtabgaben, wie Bettensteuer oder Fremdenverkehrsabgabe. Die Partnerbeiträge aus der freiwilligen Marketingumlage fließen eins zu eins in die touristische Vermarktung der Region Rostock als Reiseziel sowie als Tagungs- und Kongressstandort.

Weitere Informationen:
www.rostock-marketing.de/ueber-uns/finanzierungsmodell.html

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 ab. Die Akteure zahlen hierfür einen feststehenden Beitrag für die Teilnahme an einem Marketing-Pool. Die Partnerbetriebe können zum Beispiel bei der Platzierung buchbarer Pakete oder im Außenauftritt besonders hervorgehoben werden.

↓ BEISPIEL

Wanderfreundliche Gastgeber am Eifelsteig und den Partnerwegen

In der Eifel haben sich engagierte Betriebe zu Netzwerken, sogenannten Angebotsgruppen, zusammengeschlossen. Eine dieser Gruppen sind die „Wanderfreundlichen Gastgeber am Eifelsteig und den Partnerwegen".

Aktuell arbeiten circa 70 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. Die Betriebe der Angebotsgruppe werden auf der Webseite www.eifelsteig.de durch eine exklusive Darstellung besonders hervorgehoben. 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:
tourismus.eifel.info/inhalte/netzwerke-und-angebotsgruppen/

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 Paket entscheiden, das hinsichtlich des Umfangs und der 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.

Beihilfe- und vergaberechtliche Hinweise

Hinsichtlich sämtlicher Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung ist auf die 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 beihilferechtlich nicht als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (DAWI) anzusehen ist.

↓ BEISPIEL

Kernkampagne Mecklenburg-Vorpommern

Die touristische Kampagne 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 für die Zielgruppen des Landes in unterschiedlichem Umfang zu erwerben.

Um sich an der Kernkampagne zu beteiligen, wird der Einstieg auf mehreren Stufen angeboten. Der Umfang der Leistungen erhöht sich von Stufe zu Stufe. Innerhalb der Themenschwerpunkte sind alle geplanten Maßnahmen auf die entsprechenden Zielgruppen abgestimmt und crossmedial vernetzt. Es ist möglich, mehrere Pakete zu buchen. Angesichts struktureller Veränderungen der Landestourismusorganisation in Mecklenburg-Vorpommern werden Struktur und Ausrichtung der Kampagne gegenwärtig überprüft.

Weitere Informationen:
https://tourismus.mv/artikel/mv-kampagne-2024-beteiligungsmoeglichkeiten-und-media-daten

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

	Fonds-Modell	**Umlage-Modell**	**Pool-Modell**	**Paket-Modell**
Träger	kommunale Tourismus-organisation, private Akteure	kommunale Tourismus-organisation	kommunale Tourismus-organisation	kommunale Tourismus-organisation
Beitragszahler	kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure	örtliche Tourismus-organisation, private Unternehmen
Mittelgenerierung	jeweils zur Hälfte öffentliche Mittel und Mittel privater Partner	freiwillige, gestaffelte Umlage	freiwilliger Beitrag von privaten Leistungs-anbietende und Wirtschaftsunternehmen für die Teilnahme an einem Marketing-Pool	gestaffelte Beträge für verschiedene „Marketing-Pakete“
Mittelver-wendung	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation
Zweckbindung des Mitteleinsatzes	ja	ja	ja	ja
Erhebungs-gerechtigkeit	teilweise, da nur Mitglieder belangt werden, Trittbrett-fahrerproblematik 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
Umsetzungs-zeitraum	mittel- bis langfristige Vorlaufzeit, Struktur- und Organisations-erfordernisse	mittel- bis langfristige Vorlaufzeit, Vor-bereitung erforderlich	mittelfristig	mittelfristig

3.3 Erfolgsfaktoren und Grenzen der freiwilligen Einbindung in die Tourismusfinanzierung

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 zum Beispiel Lenkungsgruppe, Tourismuskommission
- Entscheidungsbeteiligung bei der Mittelverwendung und regelmäßige Nachweise über die Mittelverwendung
- Schaffung frühzeitiger Möglichkeiten zur inhaltlichen Mitarbeit
- stetiger Informationsaustausch durch regelmäßige Zusammenkünfte, Newsletter oder Ähnliches
- Einräumung einer Ausstiegsklausel bei Einführung von Pflichtabgaben oder Nichteinhaltung anderer Zusagen

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

Grundlagen und Ziele

- transparente, messbare, nachprüfbare 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 einesnachvollziehbaren und fairen Finanzierungsschlüssels für alle Akteure
- Berücksichtigung eines angemessenen Einbezugs aller profitierenden Wirtschaftszweige
- Schaffung eines unmittelbar zuzurechnenden Nutzens nur bei den Finanzierenden 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 Rechnungskreislauf)

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 meist nicht als grundsätzliche Lösung herangezogen werden. Bei vielen zentralen Aufgaben der Tourismusförderung (unter anderem Wirtschaftsförderung, Gästeinformation und -betreuung) ist der Nutzen für privatwirtschaftliche Partner nicht unmittelbar mit dem Mitteleinsatz verbunden. Hier fällt es schwer, die private Wirtschaft zur freiwilligen Mitfinanzierung anzuhalten. Ein kommunales Bekenntnis zum Tourismus muss sich daher auch in manifesten Maßnahmen der Tourismusförderung und -finanzierung niederschlagen. Freiwillige Tourismusfinanzierung ist somit 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 – mit entsprechenden Grenzen, die das EU-Beihilferecht hier setzt. Schließlich gilt es, unterschiedlichste Erwartungshaltungen und Interessen auszugleichen. Gleichzeitig entsteht ein erheblicher Informations- und Kommunikationsaufwand, der nicht selten die eingeworbene finanzielle Beteiligung deutlich relativiert.

EINNAHMENORIENTIERTE INSTRUMENTE

4

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.

4.1 Rahmenbedingungen der Tourismusfinanzierung über Einnahmen

Grundlegende Rahmenbedingungen

- Für eine erfolgreiche Finanzierung über Eigenmittel müssen marktorientierte Rahmenbedingungen gegeben sein. Dies bedeutet, dass den Tourismusorganisationen Spielräume für privatwirtschaftliches Handeln eingeräumt werden, zum Beispiel durch unbürokratische Entscheidungswege und, soweit möglich, der haushalterischen Freistellung (genehmigter) Ressourcen für die Entwicklung und Umsetzung eigenmittelgenerierender Maßnahmen.
- Eine weitere Voraussetzung ist eine gewisse Professionalität in der Durchführung wirtschaftlicher Tätigkeiten. Dies setzt eine marktorientierte und vertriebliche Orientierung der Mitarbeitenden, insbesondere auch des Personals der Tourismusorganisation, 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 eigenmittelgenerierender Instrumente und Maßnahmen Marketing- und Vertriebskooperationen einzugehen. Die erforderliche marktbezogene und vertriebliche Orientierung der Tourismusorganisation ist oftmals in kleinen Tourismusorganisationen nicht umsetzbar, da hier häufig weder eine hinreichende Spezialisierung noch die erforderliche Handlungsfähigkeit gegeben sind.
- Auch vor dem Hintergrund der Optimierung der Eigenmittelfinanzierung ist es daher sinnvoll, interkommunale Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden umzusetzen und vor allem die Bündelung der Einnahmenerzielung auf Destinationsebene umzusetzen.

Vergabe, beihilfe- und steuerrechtliche Aspekte

Über die benannten Voraussetzungen hinaus ist vor allem auf die beihilfe- und vergaberechtlichen Aspekte der Finanzierung über Einnahmen hinzuweisen. Gleichzeitig gilt es, die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen und die steuerlichen Folgen der Einnahmenerzielung abzuschätzen.

Insbesondere die Verschärfung der Gesetzgebung der letzten Jahre im Beihilferecht sowie die damit verbundenen vergabe- und steuerrechtlichen Fragen erschweren eine einzelfallbezogene Bewertung von Sachverhalten herausfordernd. Auch ist jedwede Form der Erbringung von Dienstleistungen für andere Tourismusorganisationen oder Dritte außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Tourismusorganisation als beihilferechtlich kritisch anzusehen, soweit nicht ausgeschlossen ist, dass diese Dritttätigkeit nicht mithilfe der öffentlichen Finanzierung quersubventioniert wird.

Soweit eine öffentliche Finanzierung wie üblich die sogenannte De-Minimis-Schwelle in drei Steuerjahren übersteigt (unterhalb dieser Schwelle ist die Finanzierung nicht beihilferelevant), sollte darauf geachtet werden, dass die Tourismusorganisation beihilferechtlich abgesichert sind (z. B. in ihrer Satzung, per Vertrag oder durch einen Verwaltungsakt). Ein Betrauungsakt ist hierfür nicht zwingend erforderlich.

Immer dann, wenn 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 mit wirtschaftlicher Betätigung getrennt ausgewiesen werden müssen. Besondere Sorgfalt ist dabei hinsichtlich der Kostenzuordnung von Gemeinkosten (z. B. Mieten, Personalkosten usw.) geboten.

Wenn Tourismusorganisationen von Kommunen beauftragt werden und hierfür Finanzmittel erhalten, ist regelmäßig zu prüfen, ob diese Aufgabenübertragung nach dem Vergaberecht ausschreibungspflichtig ist. Eine Ausschreibungspflicht ist – unabhängig davon, ob die Finanzierung die vergaberechtlichen Schwellenwerte übersteigt – nur dann völlig auszuschließen, wenn die Tourismusorganisation von den auftraggebenden Kommunen kontrolliert wird und ihre Tätigkeit im Wesentlichen (das heißt 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 und nicht mit dem Auftrag der auftraggebenden Kommunen in Verbindung stehen, sollte die öffentliche Beauftragung vergaberechtlich genauer geprüft werden.

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-, vergabe- und steuerrechtliche Absicherung vorzunehmen.

4.2 Verkaufs- und Vertriebsinstrumente im Kerngeschäft von Tourismusorganisationen

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

↓ BEISPIELE

Verkaufs-/Vertriebsinstrumente im Kerngeschaft

Bereich	Beispiele
Verkauf von Produkten/ Merchandising-Artikeln	• **Reisezubehör** (Stadtpläne, Wander- und Radkarten, Reiseführer, Taschen, Rucksäcke) • **Fanartikel und Geschenkideen** (Schlüsselanhänger, Postkarten, Kugelschreiber, Aufkleber, Magnete, Poster, Bücher, Bildbände, Kalender, DVDs, Stofftiere, Spiele, Puzzles etc.) • **Gutscheine** (Geschenkgutscheine, Gutscheine fur Gästeführungen, Reisegutscheine etc.) • **Lokale Spezialitäten** (Weine/Spirituosen, andere Lifestyle-Lebensmittel, wie z. B. Schinken, Schokolade, Tee) • **Produkte für Leistungsträger und Betriebe** (z. B. Tagungsmaterial, Kosmetika und Handtücher für Gäste, Give-Aways, Prospektständer, jeweils gebrandet)
Verkauf/Vertrieb touristischer Leistungen	• **Vertrieb von Pauschalangeboten und Reisebausteinen** (z. B. wander- oder radtouristische Pauschal- und Bausteinangebote, Tagungspackages und -module für das Rahmenprogramm, geführte Touren) • **Zimmervermittlung und -vertrieb** • **Verkauf und Vertrieb von Gästeführungen bzw. Orts- und Stadtführungen** in städtischen und/oder historisch attraktiven Destinationen mit hohem Erlebniswert • **Verkauf/Vertrieb von Veranstaltungen** über Veranstaltungs- und 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. In allen Fällen, sowohl beim Verkauf von Produkten und 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.

Alle Instrumente zur Erweiterung der Eigenmittel einer Tourismusorganisation bedürfen einer individuellen betriebswirtschaftlichen Analyse vor Einführung. Dies gilt insbesondere für die Bewirtschaftung von Infrastruktur. Daher wird auch an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass für kleinere Tourismusorganisationen der Zusammenschluss zu größeren Einheiten sowie die Bündelung einnahmeorientierter Maßnahmen auf übergeordneter Ebene der hessischen Destinationen sinnvoll ist.

Gästekarten als Instrumente der Tourismusfinanzierung

Häufig eingesetzt werden Gästekarten, die neben Servicefunktionen für den Gast auch als Vertriebs- und Verkaufsinstrumente dienen. Bei 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 Betriebe bietet sich die Möglichkeit, sich über die Teilnahme an einem Kartensystem positiv von Wettbewerbern abzuheben und von der Destinationsnachfrage zu profitieren. Insgesamt profitieren also sowohl die Gäste, die Übernachtungsbetriebe, die beteiligten Leistungsanbietenden und die gesamte Destination von der Karte.

↓ BEISPIEL

MeineCardPlus in Nordhessen

Die Gästekarte MeineCardPlus stellt eine All-Inclusive Karte für alle privat reisenden Gäste dar. Rund 140 Gastgeber bieten ihren Gästen die Karte, die im Zimmerpreis inkludiert und daher für die Gäste ohne Zusatzkosten nutzbar ist. Mit der MeineCardPlus können mehr als 160 Freizeitangebote sowie die Busse und Bahnen des Nordhessischen Verkehrsverbundes kostenlos genutzt werden.

Der Gast erhält zusätzlich zur MeineCardPlus einen umfangreichen Freizeitführer mit ausführlichen Informationen zu allen Freizeitangeboten, die mit der Gästekarte kostenlos genutzt werden können. Auch online sind alle Angebote sowie die digitale Form der Gästekarte verfügbar.

Weitere Informationen:
www.grimmheimat.de/meinecardplus

AuszeitCardPlus für Bevölkerung und Unternehmen

Für die Wohnbevölkerung in Nordhessen wurde ein zusätzliches Angebot geschaffen, das 2025 den Hessischen Tourismuspreis gewonnen hat: die AuszeitCardPlus. Mit der AuszeitCardPlus haben Nutzerinnen und Nutzer die Möglichkeit, 100 Erlebnisse je einmal kostenfrei zu genießen.

Die AuszeitCardPlus gibt es sowohl für für Unternehmen, die ihren (zukünftigen) Angestellten mit der AuszeitCardPlus den Schlüssel zur nordhessischen Freizeitwelt überreichen möchten, als auch für Privatpersonen.

Weitere Informationen:
www.grimmheimat.de/auszeitcardplus

4.3 Verkaufs- und Vertriebsinstrumente in Zusatzgeschäften von Tourismusorganisationen

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 (siehe 4.1.).

↓ BEISPIELE

Verkaufs-/Vertriebsinstrumente in Zusatzgeschäften

Bereich	Beispiele
Verkauf von Zusatzleistungen	• Verkauf von Bahn- und/oder ÖPNV-Tickets • Verkauf von Leistungen im Bereich Bustransfer und Bustouristik bzw. Durchführung von Eigenveranstaltungen in der Bustouristik • Vermietung und Verleih von Equipment (Fahrräder, E-Bikes und sonstigem Sport-Equipment)
Übernahme nicht touristischer Geschäfte	• Übernahme von Leistungen einer Postagentur und/oder eines Paketshops • Verkauf von Kommissionsware für Hersteller • Erbringung gastronomischer Leistungen, beispielsweise im Rahmen eines selbstbetriebenen Cafés oder Bistros
Bewirtschaftung kommunaler Infrastruktur	• Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur, Parkraum, Erlebniszentren, Museen, Märkten, Camping- und Wohnmobilstellplätzen, Informationsstellen etc.

ZUSAMMENFASSUNG

5

5.1 Verschiedene Instrumente der Tourismusfinanzierung

Vor dem Hintergrund immer anspruchsvollerer Aufgaben für die touristischen Akteure und wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen der kommunalen Haushalte ist die Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung des Tourismus eine zentrale Handlungsaufgabe. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten der Tourismusfinanzierung: gesetzliche Instrumente, freiwillige Instrumente 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 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. Mit der Übernachtungssteuer steht den Städten und Gemeinden zudem ein nicht zweckgebundenes Instrument der Tourismusfinanzierung zur Verfügung.

Modelle der freiwilligen Tourismusfinanzierung rücken vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen in der Tourismuswirtschaft und schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen der Kommunen ins Blickfeld. 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 Lösung dienen. Ein aufgabenadäquater, stabiler öffentlicher Finanzierungsbeitrag 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 Rahmenbedingungen des Vergabe-, Beihilfe- und Steuerrechts stark eingeschränkt wird.

5.2 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 keinen unmittelbaren Zugang zur Finanzierung mittels Beiträgen 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, sind die Landkreise, Städte und Gemeinden angehalten, die Destinationsebene aufgabenadäquat zu finanzieren. Dem Land als Partner der Kommunen kommt zudem als Fördermittelgeber eine wichtige Rolle zu.

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 sogenannte „Trennungsrechnung".

Veränderung der Destinationsstrukturen

- **Horizontale Ausweitung:** Ausweitung des Destinationsgebiets um weitere Teilregionen und Kommunen oder beispielsweise im Zuge der Ländergrenzen-übergreifenden Zusammenarbeit bzw. der strukturellen Zusammenführung oder des Zusammenschlusses von Destinationen sowie 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 beispielsweise Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung, Weinwirtschaft.

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 Leistungsanbietenden, 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 geschilderten 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 oft sehr eingeschränkt. Angesichts der über das KAG geschaffenen Möglichkeiten wird die Nutzung

der gesetzlichen Instrumente der Tourismusfinanzierung angeraten: den Kur- oder Tourismusbeitrag bzw. die Übernachtungssteuer. In diesem Zusammenhang wird besonders auf die Finanzierungsoptionen in interkommunalen Kooperationen in Touristischen Arbeitsgemeinschaften (TAGs) hingewiesen: 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 die Aufgabe der Beitragserhebung übertragen wird.

↓ IMPRESSUM

Herausgeber

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum
Kaiser-Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden
info@wirtschaft.hessen.de

Erstellt durch

TMH Tourismus Management Hessen UG (haftungsbeschränkt)
Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
kontakt@tourismusmanagementhessen.de
www.tourismusmanagementhessen.de

Mit fachlicher Unterstützung

PROJECTM GmbH
Büro Hamburg
Steinhöft 9
20459 Hamburg
hamburg@projectm.de
www.projectm.de

Redaktionsteam

Yvonne Heider (TMH), Cornelius Obier (PROJECT M), Helena Jetses (TMH), Marieke Delzer (PROJECT M)

Gestaltung

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

Fotos

HA Hessen Agentur GmbH, HA Hessen Tourismus, Roman Knie

Stand

Oktober 2025

TMH

TOURISMUS
MANAGEMENT
HESSEN