

Optimierung der kommunalen Tourismusfinanzierung

Tourismustag Rheinland-Pfalz, Ingelheim 12. November 2019

Gliederung

- Hintergrund
 - Hintergrund zum Projekt & den Coachings (2018)
 - Finanzierung kommunaler Aufgaben
- Überblick der Finanzierungsinstrumente und Lernerfahrungen
- Fazit aus den Coachings
- Diskussionsrunde

Hintergrund und Zielsetzung des Projekts

- **Halbzeitbilanz der Tourismusstrategie 2015**
→ „langfristige und tragfähige Tourismusfinanzierung“ als vordringliche Aufgabe
- **Übergang zur Tourismusstrategie 2025**
→ Finanzierung weiterhin wesentliches Thema
- **Novellierung des Kommunalabgabengesetz (KAG) in Rheinland-Pfalz in 2016**
→ Grundlage für Tourismus- und/oder Gästebeitrag in allen Kommunen geschaffen
- **Diverse Handlungshilfen zur Finanzierung des Tourismus vorhanden (Herausgeber THV)**



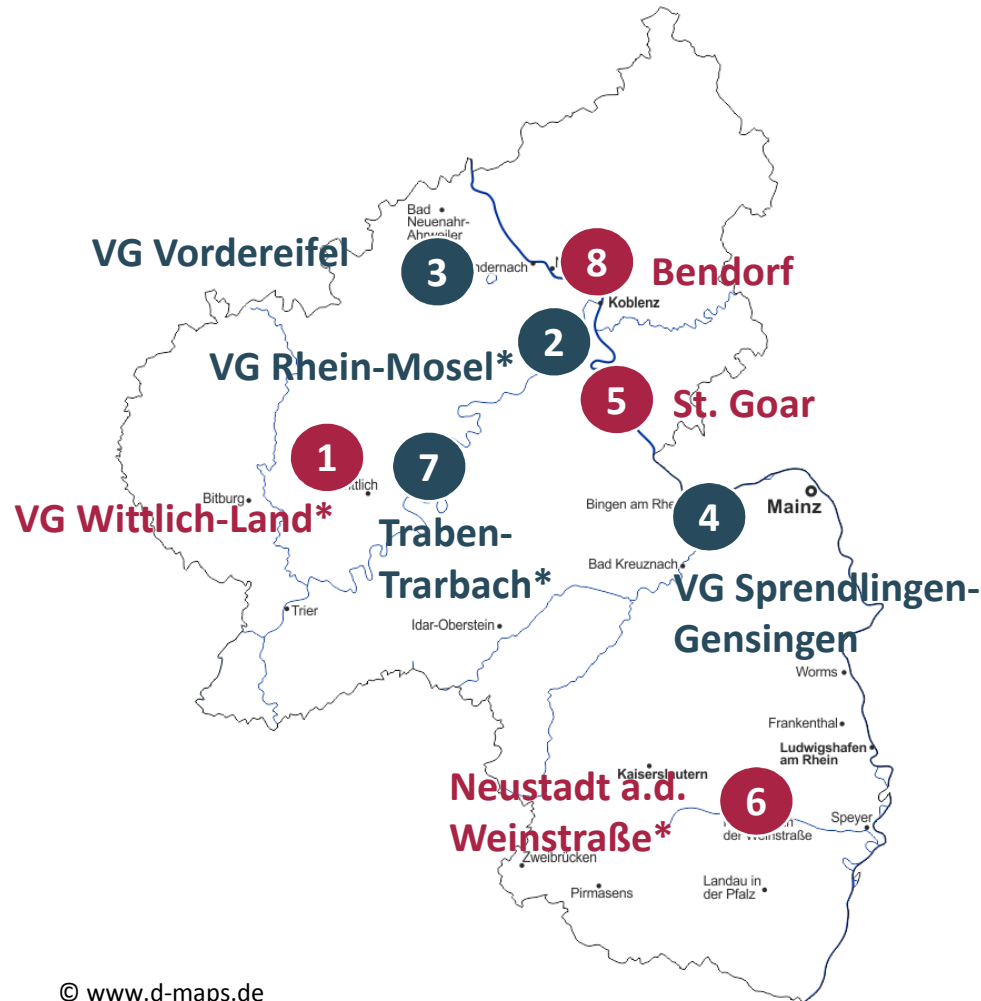
© Screenshots der Veröffentlichungen

Erkenntnisse auf Basis der Bewerbungen

- **Unsicherheit und Unwissen** bezüglich einzelner Finanzierungsinstrumente vorhanden
- Interesse an Unterstützung besteht, viele **Kommunen scheuen jedoch komplexes Thema**
- **Unterschiedliche Ausgangspositionen** in den Kommunen
- Bereits Nutzung **verschiedener Finanzierungsinstrumente** in Rheinland-Pfalz
- Wo bereits ein **Finanzierungsinstrument genutzt** wird, scheinen „**Berührungängste**“ vor weiteren Instrumenten **kleiner**



Übersicht der gecoachten Kommunen



Struktur der Bewerber

Nach Art der Kommune

- **4 Verbandsgemeinden**
 - 2 < 20.000 Einwohner
 - 2 > 20.000 Einwohner
- **4 Ortsgemeinden/Städte**
 - 2 < 10.000 Einwohner
 - 1 = ca. 20.000 Einwohner
 - 1 > 50.000 Einwohner

Nach Übernachtungen

- 4 > 200.000 Übernachtungen (*)
- 4 < 200.000 Übernachtungen

Details der gecoachten Kommunen (VGs)

	VG Wittlich-Land	VG Rhein-Mosel	VG Vordereifel	VG Sprendlingen Gensingen
Organisationsform*	e.V. & GmbH	Verwaltung	Verwaltung	Verwaltung
Einwohnerzahl*	30.068	26.967	16.365	14.000
Gästeankünfte*	77.893	138.611	16.500	16.410
Übernachtungen*	289.506	346.998	43.000	26.197
Betten*	2.191	3.271	762	232
Genutzte Finanzierungsinstrumente <u>bisher</u>	Gästebeitrag (ab 1.1. 2019)	einige OG mit Tourismusbeitrag oder Kulturförderabgabe	--	--
Coaching-Schwerpunkt I	Gästebeitrag	Gästebeitrag	Gästebeitrag	Gästebeitrag
Coaching-Schwerpunkt II	freiw. Modell	freiw. Modell	Tourismusbeitrag	freiw. Modell
Coaching-Schwerpunkt III			freiw. Modell	Tourismusbeitrag
Favorisiertes Modell <u>nach</u> Coaching	freiw. Modell	Gästebeitrag	Gästebeitrag + freiw. Modell	Tourismus- oder Gästebeitrag + interkomm. Koop.

* Bezugsjahr 2017; eigene Angabe der Kommunen

Details der gecoachten Kommunen (OGs & Stadt)

	Stadt St. Goar	Neustadt a.d. Weinstraße	Traben-Trarbach	Bendorf
Organisationsform*	Regie-/Eigenbetrieb	100% städt. Tochter-GmbH	Regie-/Eigenbetrieb	Amt/Verwaltung
Einwohnerzahl*	2.732	57.300	5.687	17.173
Gästekünfte*	k.A.	107.917	89.783	17.189
Übernachtungen*	86.182	248.737	219.301	34.853
Betten*	791	2.023	1.515	271
Genutzte Finanzierungsinstrumente <u>bisher</u>	Tourismusbeitrag	Tourismusbeitrag	Tourismusbeitrag	--
Coaching-Schwerpunkt I	Gästebeitrag	Gästebeitrag	Gästebeitrag	freiw. Modell
Coaching-Schwerpunkt II	freiw. Modell	Eigenmittel	--	Tourismusbeitrag
Coaching-Schwerpunkt III	--	--	--	--
Favorisiertes Modell <u>nach</u> Coaching	Gästebeitrag	Gästebeitrag	Gästebeitrag	freiw. Modell

* Bezugsjahr 2017; eigene Angabe der Kommunen

Kommunale Tourismusfinanzierung

Das Problem

- **Schwierige Lage der öffentlichen Haushalte** → Mittel für Tourismus als freiwillige Aufgabe immer häufiger hinterfragt
- **Lokale und regionale Tourismusorganisationen** mehr und mehr **unter Druck, Aufgaben verändern** sich
- Grundsätzlich stehen unterschiedliche Finanzierungsquellen zur Verfügung, **Einführung stellt die lokalen Tourismusorganisationen häufig vor Schwierigkeiten**

Das Ziel

Dauerhafte und tragfähige Finanzierung des touristischen Systems

Die Lösung

- **Aufgabenadäquate, langfristig tragfähige Finanzierung funktioniert nur im Mix**
- **Mix integriert verschiedene Bausteine: öffentliche Zuschüsse, Abgaben, freiwillige Beteiligung, Einnahmen, ...**
- **Strukturen sowie die Aufgaben der jeweiligen Kommune bestimmen den „richtigen“ Mix**
- **Insbesondere bei freiwilligen Finanzierungsinstrumenten ist stets das geltende EU-Recht zu beachten (Beihilfe-, Steuer-, Vergabe-, ...).**

Bausteine im Finanzierungsmix, u.a.:



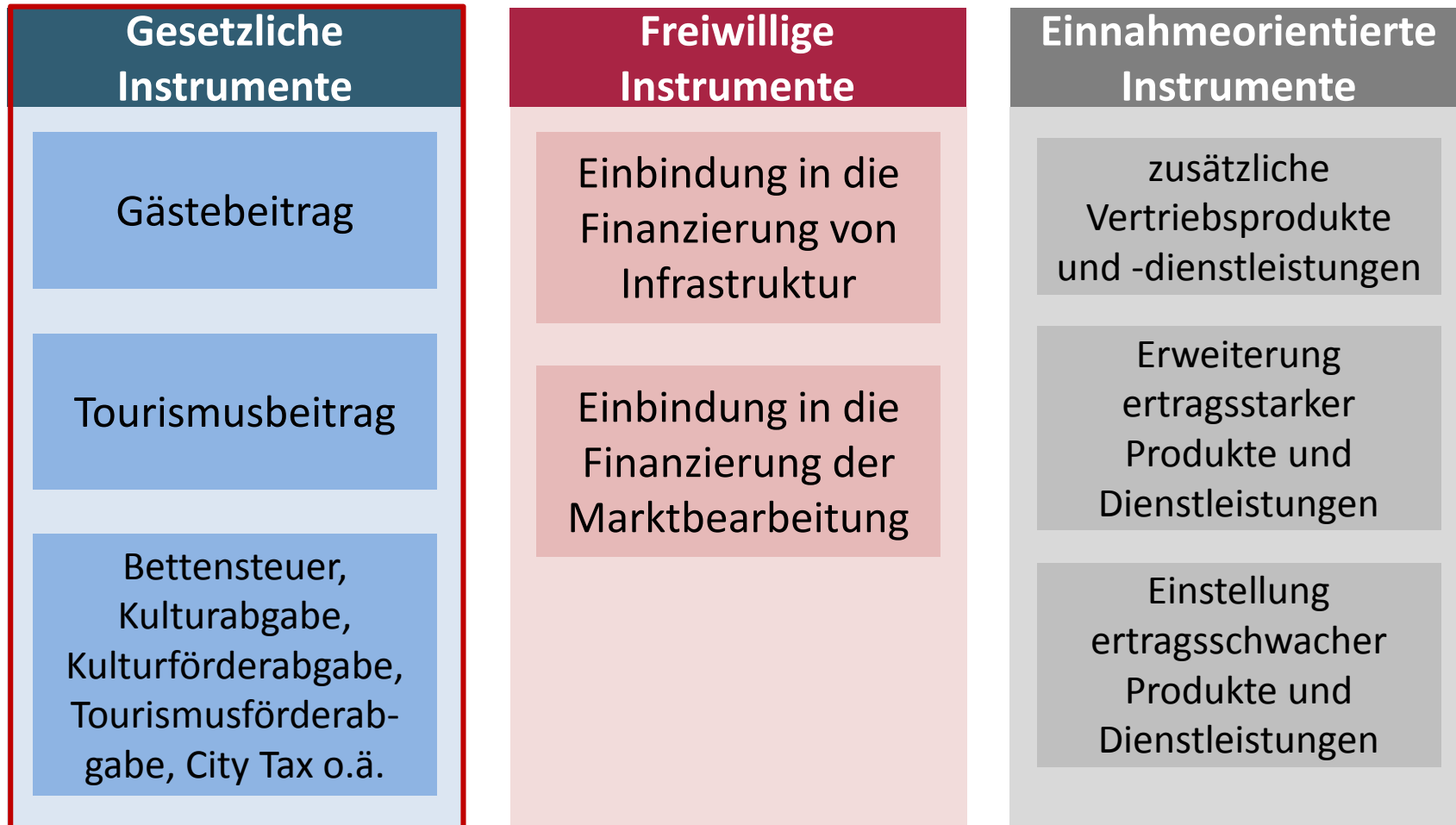
Zu finanzierende Aufgaben, u.a.:

- **Gästeinformation und -betreuung**, z.B. Tourist-Information, Internet, Kataloge, Unterkunftsvermittlung, ...
- **Produkt- und Angebotsentwicklung**, z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsqualität, ...
- **Innenentwicklung**, z.B. Vernetzung, Qualifizierung, ...
- **Marketing**, z.B. Standort- und Imagewerbung, Beteiligung am übergeordneten Destinationsmarketing, ...
- **Entwicklung, Betrieb und Pflege von Infrastruktur**, z.B. Wege, Tourist-Information, Bäder, Thermen, ...



© Screenshot der Veröffentlichung

Grundsätzliche Unterscheidung in drei Bereiche



Gästebeitrag

Bewertung des Gästebeitrags (§ 12 KAG)

Vor- und Nachteile des Gästebeitrags

Vorteile

- **Zweckbindung**
- **relativ einfach umzusetzendes Instrument**
- Gästen ist **Abgabeinstrument** grundsätzlich **bekannt**
- **Akzeptanz** unter Gästen hoch, wenn Einnahmen den Gästen zu Gute kommen
- Gästebeitrag umfasst eher **geringe Beiträge**
- **Tourismusbeitrag und Gästebeitrag** können **parallel erhoben** werden

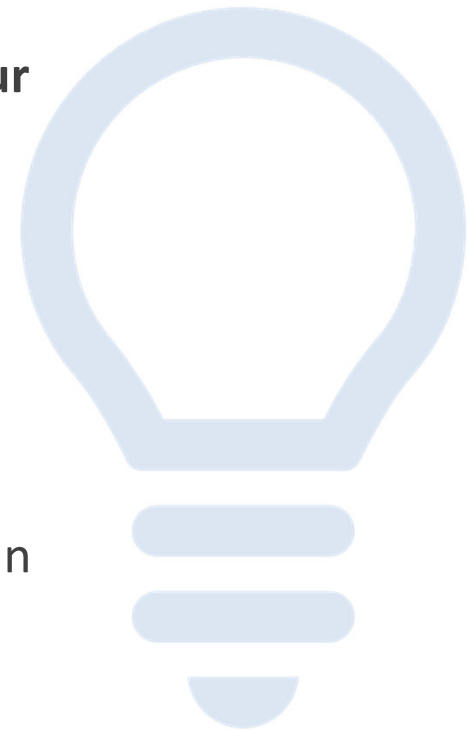
Nachteile

- Verwaltungsaufwand **vorrangig bei Beherbergungsbetrieben**, die den Gästebeitrag einziehen
- **Keine Berücksichtigung von Tagesgästen**

Eignung des Gästebeitrags

Ersten Erkenntnisse zu „Tourismusstruktur und Nutzung des Gästebeitrages“

- Je mehr **Übernachtungen**, desto mehr **Einnahmen** über Gästebeitrag, d.h. desto größer die Eignung
- Eignung für Kommunen, die **ausschließlich Infrastruktur und Veranstaltungen** finanzieren möchten (nicht Marketing)
- Kommunen, die schon **Bettensteuer/ Kulturförderabgabe** erheben, tun sich leichter mit der Einführung eines Gästebeitrags (als Alternative zur Bettensteuer), da Gästebeitrag – im Gegensatz zur Bettensteuer – **zweckgebunden** eingesetzt werden kann = **wesentlicher Argumentationsvorteil** für den Gästebeitrag



Tourismusbeitrag

Bewertung des Tourismusbeitrags (§ 12 KAG)

Vor- und Nachteile des Tourismusbeitrags

Vorteile

- **Zweckbindung**
- „**fares**“ **Finanzierungsinstrument**, weil alle belangt werden, die vom Tourismus profitieren – und zwar unterschiedlichem Umfang
- eignet sich für Finanzierung **unterschiedlicher Aufgaben – inklusive Marketing.**
- Tourismusbeitrag und Gästebeitrag können **parallel erhoben** werden

Nachteile

- Mit Einführung neuer Abgabe machen sich Gemeinderat und Bürgermeister **unbeliebt, Tourismusbeitrag trifft die eigene Bevölkerung, d.h. die eigenen Wähler**
- Verständnis für Einführung fehlt häufig, betroffen auch **kleine Betriebe**, denen **Kapital fehlt**
- **Kalkulation** ist aufwändig, Satzungen müssen gut vorbereitet und die Argumentation schlüssig sein
- **bürokratischer Aufwand** in Verwaltung

Eignung des Tourismusbeitrags

Ersten Erkenntnisse zu „Tourismusstruktur und Nutzung des Tourismusbeitrages“

- Da alle Profiteure herangezogen werden, eher Eignung für Kommunen mit **verhältnismäßig vielen Tagestouristen**
- Kommunen mit eher **wenigen Übernachtungen** präferieren Tourismusbeitrag vor Gästebeitrag
- Bei **wenigen großen Einzelhändlern**, scheint Tourismusbeitrag **weniger geeignet**
- **Kommunen, die neben der Infrastruktur auch Mittel für das Marketing benötigen**, sollten eher oder zusätzlich den Tourismusbeitrag oder freiwillige Modelle prüfen



Bettensteuer, Citytax, Kulturförderabgabe etc.

Bewertung der Bettensteuer (§ 5 Abs. 2 KAG)

Vor- und Nachteile der Bettensteuer

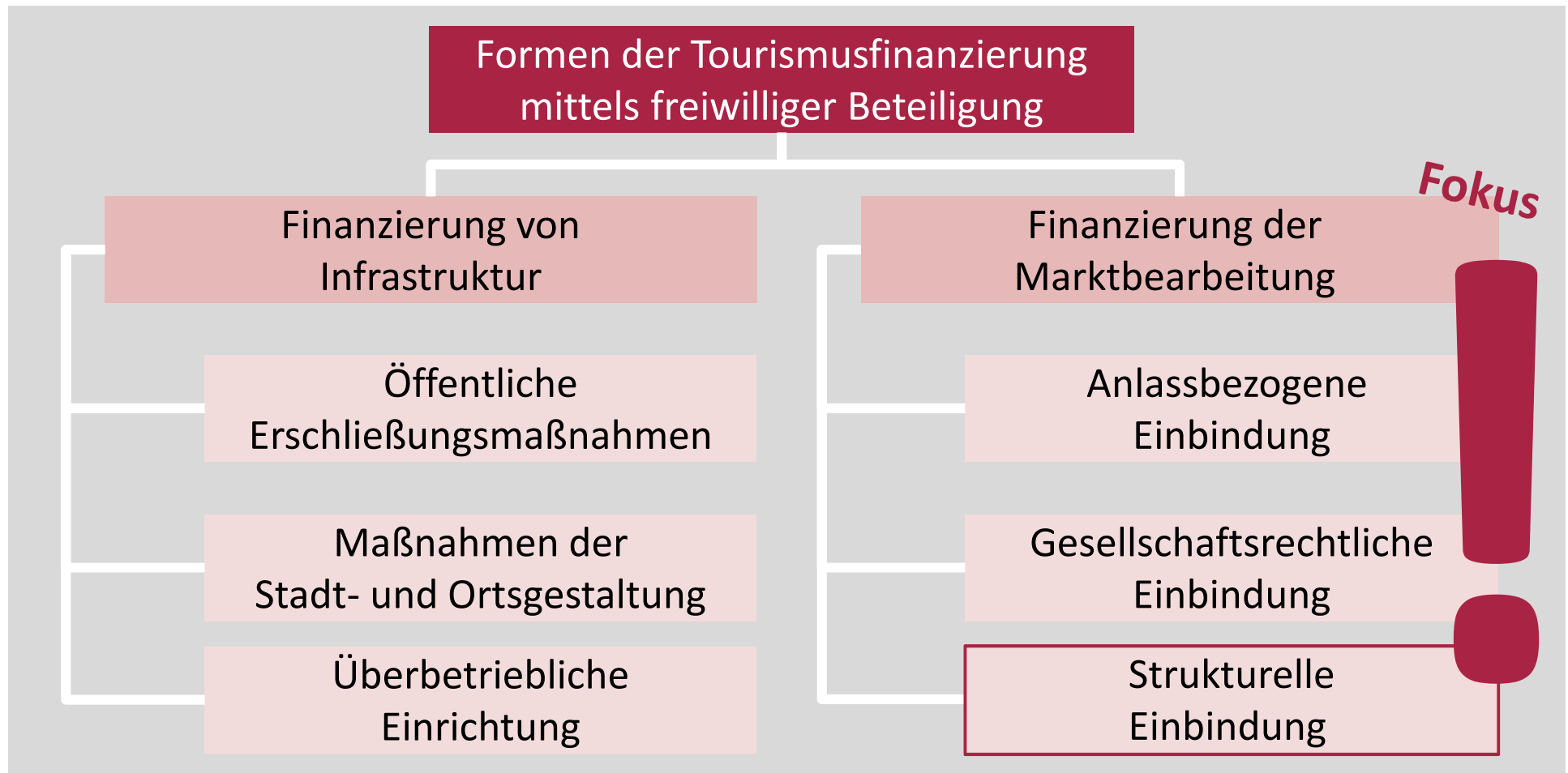
Vorteile

- Generierung von **kommunalen Einnahmen**, die für den Tourismus verwendet werden können (nicht müssen)

Nachteile

- **Keine Zweckbindung**, d.h. keine Sicherheit über Verbesserung der Tourismusfinanzierung
- Verwaltungsaufwand **vorrangig bei Beherbergungsbetrieben**
- Nur Einbeziehung des **privaten Übernachtungsgastes**, keine Berücksichtigung von Geschäftsreisenden und von **Tagestouristen** oder **Profiteuren des Tourismus**

Übersicht über freiwillige Instrumente



Modelle der strukturellen Einbindung

	Fonds-Modelle	Umlage-Modelle	Pool-Modelle	Paket-Modelle
Träger	Kommunale Tourismusorganisation, private Akteure	Kommunale Tourismusorganisation		
Beitragszahler	Kommune, örtliche (Tourismus-)Organisationen, private Akteure			Örtliche Tourismusorganisationen, private Unternehmen
Generierung der Mittel	jeweils zur Hälfte öffentliche Mittel und Mittel privater Partner	freiwillige, gestaffelte Umlage	freiwilliger Beitrag von privaten Leistungsanbietern und Wirtschaftsunternehmen für die Teilnahme an Marketing-Pool	gestaffelte Beiträge für verschiedene „Marketingpakete“
Mittelverwendung	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation	gleichwertige Entscheidung der Beteiligten	Entscheidung durch Tourismusorganisation
Zweckbindung	Ja, für individuelle vereinbarte Zwecke			
Erhebungsgerechtigkeit	teilweise, da nur Mitglieder belangt → Trittbrettfahrer	teilweise, da die Beteiligten direkt profitieren und nur die Mitwirkenden sichtbar werden → Trittbrettfahrer		ja, Unternehmen profitiert direkt
Mitsprache & Mitwirkung	ja, gemeinsame Entscheidungen über Mittelverwendung	nein	ja, Mitwirkung an der Entscheidung über die Mittelverwendung	ja, Auswahl der Marketingleistungen/-beteiligung
Einrichtungsdauer	mittel		kurz	

© BTE 2019 in Anlehnung an THV Rheinland-Pfalz (Hrsg.) 2018: Nachhaltige Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben – eine Handlungshilfe

Bewertung der strukturellen Einbindung

Vor- und Nachteile der strukturellen Einbindung

Vorteile

- **Zweckbindung** der finanziellen Mittel
- Abhängig vom gewählten Modell hoher Grad der **Mitbestimmung der beteiligten Partner** → schafft Verbundenheit
- **Ausstiegsklausel** bei Einführung von Pflichtabgaben oder Nichteinhaltung anderer Zusagen **möglich**
- durch **direkte Gegenleistung** Bereitschaft der Akteure grundsätzlich gegeben

Nachteile

- **Kommunikations- und Koordinationsaufwand**
- **Struktur- und Organisationsanforderungen** → in Abhängigkeit vom gewählten Modell

Eignung der strukturellen Einbindung

Ersten Erkenntnisse zu „Tourismusstruktur und Nutzung struktureller Einbindung“

- Kommunen mit **starken Einzelplayern**, die bereit sind, sich an der Tourismusfinanzierung zu beteiligen, sollten sich eher mit der Prüfung eines freiwilligen Modells befassen.
- Kommunen, die **überlegen einen Tourismusbeitrag einzuführen**, prüfen häufig erst die Einführung freiwilliger Modelle mit ihren Leistungsträgern („**Freiwilligkeit vor Zwang**“).



Bewertung von einnahmeorientierten Instrumenten

Vor- und Nachteile von einnahmeorientierten Instrumenten

Vorteile

- Generierung **zusätzlicher Einnahmen**
- Verkauf von **Merchandising-Artikeln kann zur Profilschärfung beitragen**
- Verkauf von Dienstleistungen und/oder Produkten erfolgt häufig in Kombination mit **Kooperationspartnern**
- Bestimmte **Produkte und Dienstleistungen**, die angeboten werden, dienen der **Steigerung der Gästezufriedenheit**

Nachteile

- Wirkliche Effekte **nur in größeren Organisationen** zu erzielen
- Nutzung von einnahmeorientierten Instrumenten **mit Aufwand verbunden** (u.a. qualifizierte Deckungsbeitragsanalyse)
- Tourismusorganisation darf nicht in Konkurrenz zu gewerblichen Betrieben treten, wenn Dienstleistung mit öffentlichen Mitteln finanziert wird (**EU-Beihilfe-Thematik**)
- **rechtlichen Vorgaben**

Allgemeines Fazit der Coachings

- Vorhandene Leitfäden und Handlungshilfen sind bekannt, es fehlt an **konkreter Unterstützung** und Hilfe bei den ersten Schritten zur Umsetzung
- Persönliche Coachings konnten bei der Beantwortung des „Wies“ eine **wesentliche Unterstützung** bieten
- **Allgemeingültiger Fahrplan lässt sich nicht ableiten**
- Kommunen **wissen um Freiwilligkeit** der Finanzierung und **Notwendigkeit, alle Nutznießer** – sowohl Gäste als auch Profiteure – zu **beteiligen**



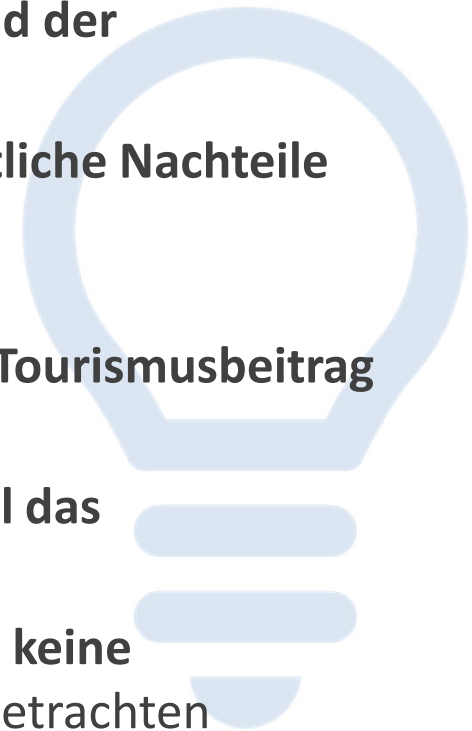
Allgemeines Fazit der Coachings

- **Einige gute Beispiele** von erfolgreich eingeführten Finanzierungsinstrumenten **in Rheinland-Pfalz** vorhanden, von deren Erfahrungen weitere Kommunen profitieren können
- Aus betrachteten Kommunen lassen sich **keine allgemeingültigen Hinweise** oder Faustformeln ableiten, die Wahl des passenden Finanzierungsmixes ist und bleibt eine **Einzelfallbetrachtung**, die von mehreren Komponenten abhängig ist.
- Es lassen sich **keine Kausalzusammenhänge** zwischen Rechtsform, Übernachtungszahl, Größe o.ä. und Finanzierungsinstrument herleiten



Erste Erkenntnisse und Thesen

- **Gästebeitrag** häufig favorisiertes Instrument, da **Einführung vermeintlich leichter**
- **Tourismusbeitrag** als „breitestes“ Instrument, von den Kommunen selten als favorisiert betrachtet, da Einführung **aufgrund der Komplexität der Berechnung deutlich aufwändiger**
- Kommunen haben verstanden, dass **Bettensteuer deutliche Nachteile** gegenüber den anderen gesetzlichen oder freiwilligen Finanzierungsinstrumenten hat
- Bei Abwägung eines **freiwilligen Modells gegen einen Tourismusbeitrag** wurde eher die **Freiwilligkeit bevorzugt**
- Bei den **freiwilligen Modellen** scheint das **Fondsmodell das erfolgversprechendste**
- **Einnahmeorientierte Instrumente** stellen in der Regel **keine Alternative** dar und sind daher eher als Ergänzung zu betrachten



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V.
Tel. 02 61 / 915 20 10
Email: thv@gastlandschaften.de