

Handlungsempfehlungen des Deutschen Tourismusverbandes zur Finanzierung des kommunalen Tourismus

PRÄAMBEL

Das Reiseland Deutschland steht mit 370 Millionen Übernachtungen an der Spitze der europäischen Übernachtungsstatistik. 2008 wurden in Deutschland erstmals mehr Übernachtungen gezählt als in Spanien. 2,8 Millionen sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitarbeitskräfte und rund 233 Milliarden Umsatzvolumen (inkl. An- und Abreise und Ausgaben vor Ort), das sind die imposanten volkswirtschaftlichen Eckdaten des Tourismus in Deutschland.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus erklärt sich durch die von der Wissenschaft und von der UNWTO (Welttourismusorganisation) zugrunde gelegten Definitionen. Diese umfassen nicht nur alle Reisen über 24 Stunden, die der Erholung, geschäftlichen Zwecken oder Studienzwecken sowie der Gesundheit dienen, sondern auch die Tagesreisen.¹

Durch die vielfältigen Aktivitäten und Wechselwirkungen, die sich durch Reisen ergeben, hat der Tourismus keine geschlossene Branchenstruktur, wie etwa der Maschinenbau oder die Automobilindustrie mit ihren Zulieferbetrieben. Neben Fluggesellschaften und Busunternehmen, Hotels und gastronomischen Betrieben, Freizeitparks und Sportanlagen, Flussschiffen und Kanuverleihstationen, Campingplätzen und privaten Anbietern touristischer Leistungen gehören auch Wanderwege, Radrouten, touristische Informationsstellen, Museen und Veranstaltungen zum touristischen Angebot. Die touristische Infrastruktur – vor allem auf kommunaler Ebene – bildet gemeinsam mit den Anbietern, der Landschaft, dem Klima und den regionalen Identitäten das touristische Produkt. Dieses Produkt ist stets eine Kombination aus unternehmerischen und infrastrukturellen Komponenten und unterliegt mit verändernden Nachfragen auch „Lebenszyklen“. Dabei wird der Charakter einer öffentlich-privaten Partnerschaft deutlich, der sich auch in der Finanzierung wiederfinden muss.

Dieses „Produkt“ wird bei 456 Mio. Übernachtungen in gewerblichen Quartieren, in privaten Unterkünften und auf Campingplätzen sowie bei 3,6 Mrd. Tagesreisen von Gä-

¹ Die World Tourism Organization (UNWTO) versteht unter dem Begriff Tourismus "Aktivitäten von Personen, die an Orte außerhalb ihrer gewohnten Umgebung reisen und sich dort zu Freizeit-, Geschäfts-, oder bestimmten anderen Zwecken nicht länger als ein Jahr ohne Unterbrechung aufhalten."

ten aus dem In- und Ausland in Deutschland in Anspruch genommen. Diese geben vor Ort im Bundesdurchschnitt 116,- Euro pro Kopf und Nacht bei einer Reise mit Übernachtung bzw. 28,50 Euro bei einer Tagesreise ohne Übernachtung aus.

Die Ausgaben der Gäste fließen nicht nur in die Kassen der gastgewerblichen Betriebe, der Freizeitparke, der Bäder und Museen. Vor allem der Handel, aber auch Bäcker, Handwerker, Taxifahrer, Apotheken und viele weitere Branchen profitieren von den Gästen vor Ort. Durch die durch den Tourismus ausgelösten Aufträge können sie ihre Beschäftigten bezahlen und weitere Investitionen tätigen.

Die Wissenschaft definiert Tourismus als öffentliches, allgemein zugängliches Gut, das allen und nicht nur speziellen Nutznießern zugute kommt. Es liegt daher im Wesen des Tourismus selbst, dass anders als in der Industrie, die Aufwendungen im Vorfeld von Vermarktung und Verkauf am größten sind und immer erst nach dem Verkauf anteilig refinanziert werden können bzw. die Aufwendungen dafür als so genannte Transferkosten meist von der öffentlichen Hand vorfinanziert werden müssen.

Vor dem Hintergrund der Finanzsituation der öffentlichen Hand stellt sich für viele Tourismusgemeinden die Frage, wie die komplexe Angebotsstruktur auf der Orts-ebene weiterhin attraktiv gehalten werden kann, damit möglichst viele Gäste kommen und damit vor Ort dauerhaft Beschäftigung und Auskommen geschaffen werden können. Die Erhaltung und Verbesserung der touristischen Infrastruktur, eine aktive Standortpolitik für die Ansiedlung touristisch relevanter Betriebe, das touristische Marketing, die Gästebetreuung vor Ort, interessante Kulturveranstaltungen, dies alles muss finanziert werden. Wie in jeden anderen Wirtschaftszweig muss auch in den Tourismus investiert werden. Tourismus kostet Geld!

Der Nutzen von Tourismusförderung geht weit über den direkten betriebswirtschaftlichen Nutzen für die einzelnen Betriebe und Akteure vor Ort hinaus. Tourismusförderung ist Standort- und Strukturförderung. Tourismusförderung bedeutet positive Imagebildung, Ortsentwicklung und aktive Wirtschaftsförderung. Tourismusförderung bedeutet aber auch ein lebenswertes Umfeld für Bewohner und ein Bekenntnis zur regionalen Identität zu schaffen. Die öffentliche Hand ist gefordert, aber sie kann diese Aufgabe aufgrund ihrer Verschuldungssituation nicht alleine leisten.

Wem nutzt das touristische Angebot? Wer profitiert und wer sollte dafür zahlen, damit der Tourismus auf der kommunalen Ebene nicht nur weiter „funktioniert“, sondern auch prosperiert und damit die Existenz der Betriebe sichert? Auf diese Fragen versucht der Deutsche Tourismusverband eine Antwort zu geben. Er hat die verschiedenen Finan-

zierungsmöglichkeiten und Instrumente auf ihre Wirksamkeit und Rechtssicherheit hin untersucht.

*Anlass für das nachfolgende Papier sind die erkennbaren und von den Mitgliedern des Deutschen Tourismusverbandes (DTV) formulierten Probleme bei der Finanzierung der Tourismusorganisationen auf allen Ebenen. Die vorliegenden Handlungsempfehlungen betreffen zunächst die finanzielle Ausstattung der **Kommunen**. Der DTV möchte zu einem möglichst einheitlichen, schlüssigen und gesicherten Finanzierungskonzept für die Tourismusakteure kommen, das zu einem späteren Zeitpunkt auch die Finanzierung der Destinationen (DMO) / Regionalen Tourismusorganisationen, Landes- und Bundesorganisationen sicherstellt. Denn das Gesamtsystem funktioniert nur als Gemeinsamkeit, als Komplex „öffentlich-privater Partnerschaft“, der sich als Querschnittsaufgabe von den Betrieben und Kommunen über die Regionen von der Landes- bis zur Bundesebene erstreckt.*

Es werden in diesen Handlungsempfehlungen folgende Fragestellungen erörtert:

- I. Wer profitiert vom Tourismus?
- II. Wer sollte zur Finanzierung des Tourismus herangezogen werden?
- III. Erläuterung der einzelnen Finanzierungsinstrumente
- IV. DTV-Positionen zur Finanzierung des Tourismus

Da die Ausgangssituationen der Kommunen sehr unterschiedlich sind, können diese Handlungsempfehlungen keine einheitliche Lösung für die Finanzierungssituation aller Kommunen enthalten, sondern nur Varianten im Sinne von Lösungsansätzen aufzeigen.

I. Wer profitiert vom Tourismus?

1. Der Gast

- profitiert von Investitionen in die touristische Infrastruktur (Beschilderung von Rad- und Wanderwegen, Veranstaltungen, kommunale Infrastrukturmaßnahmen, öffentliche Einrichtungen (wie z.B. Schwimmbad, Tourist-Information, Beschilderung usw.).
- profitiert von den sonstigen touristischen Dienstleistungen der kommunalen Tourismuseinrichtungen (z.T. touristische Informationen und Gästebetreuung – z.B. Gastgeberverzeichnisse, Internet- und Buchungsportale, Unterkunftsvermittlung, Stadtpläne, Organisation von Kongressen und Tagungen etc.).

2. Die Betriebe

- Tourismus generiert Umsatz in den klassischen Betrieben der Tourismuswirtschaft (Beherbergungsbetriebe und Gastronomie) sowie bei den sonstigen tourismusrelevanten Dienstleistern (Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen, Verkehrsbetriebe und Taxigewerbe, Ausflugschiffahrt, Fahrradvermieter, Busreiseveranstalter usw.)
- Auch andere Branchen - und vor allem der Einzelhandel - profitieren besonders stark vom Tourismus und von Ausflüglern als zusätzliche Nachfrager.² Die Vorleistung oder Zulieferung anderer nicht dem Tourismus zuzuordnender Branchen (2. Umsatzstufe), wie z.B. Handwerker, Dekorateur, Banken, Werbeagenturen usw. machen ein attraktives touristisches Angebot erst möglich. Sie profitieren indirekt vom touristischen Umsatz.

3. Die Kommune und ihre Bürger

- Tourismus schafft Steuereinnahmen. Die Kommunen können durch höhere Gewerbesteuererinnahmen profitieren und partizipieren an den tourismus-

² In Rheinland-Pfalz wird im Gastgewerbe, also in Hotellerie und Gastronomie, jährlich ein Umsatz von 3,25 Milliarden Euro/Jahr erzielt. Der Einzelhandel erzielte mit Shoppingtourismus 4,08 Milliarden Euro/Jahr (Quelle: dwif 2010)

In Niedersachsen wird durch den Tourismus ein Bruttoumsatz von 15,22 Mrd. Euro generiert, der zu 58,6% den Tagestouristen zuzuschreiben ist (Quelle: Deloitte „Touristische Entwicklungsstrategie Niedersachsen 2015“ Auszug aus der Management Summary, 2010).

In der Stadt Erfurt beläuft sich der Bruttoumsatz im Gastgewerbe auf 163,8 Mio. Euro/Jahr. Der Einzelhandel erzielte mit Shoppingtourismus 316,0 Mio. Euro/Jahr (Quelle: dwif 2010).

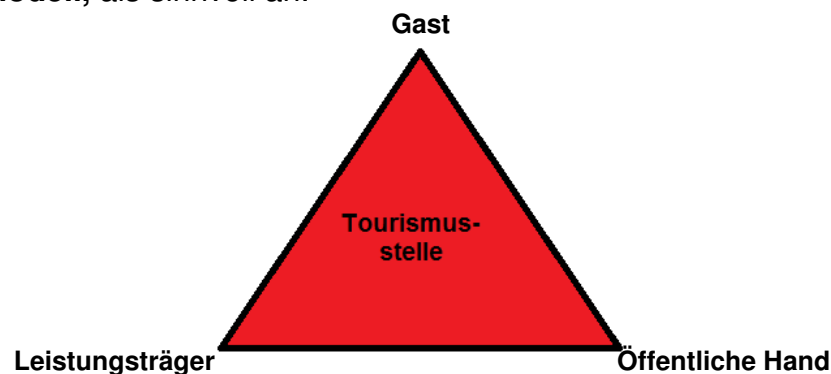
In der Stadt Essen beläuft sich der Bruttoumsatz im Gastgewerbe auf 413,1 Mio. Euro/Jahr. Der Einzelhandel erzielte mit Shoppingtourismus 708,4 Mio. Euro/Jahr (Quelle: dwif 2009).

- bedingten Steuereinnahmen des Bundes aus der Mehrwertsteuer.³
- Tourismus schafft und sichert nicht exportierbare Arbeitsplätze und schafft Einkommen für die Bürger.
- Tourismus erhöht den Bekanntheitsgrad der Kommune.
- Tourismus ist ein positiver Imagefaktor.
- Touristische Einrichtungen erhöhen die Attraktivität des Wohnorts, dies ist ein wichtiger Standortfaktor für die Ansiedlung von Arbeitskräften.

II. Wer sollte zur Finanzierung des Tourismus herangezogen werden?

Tourismus ist keine Pflichtaufgabe, sondern eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Eine attraktive touristische Infrastruktur auf kommunaler Ebene liegt sowohl im Interesse der Gäste als auch aller, die mit dem Tourismus direkt oder indirekt Einkommen erzielen.

Da alle Nutznießer aus dem Tourismus zur Finanzierung dieser Aufgaben herangezogen werden sollten, sieht der DTV einen **Finanzierungsmix, darstellbar in einem Dreieckmodell**, als sinnvoll an.



³ Den Kommunen in Rheinland-Pfalz brachte der Tourismus im Jahr 2009 ein zusätzliches Steueraufkommen von 181,7 Mio. Euro ein (Quelle: dwif 2010).

Das durch den Tourismus erwirtschaftete Steueraufkommen in Niedersachsen beläuft sich auf 0,32 Mrd. Euro. (Quelle: Deloitte „Touristische Entwicklungsstrategie Niedersachsen 2015“ Auszug aus der Management Summary, 2010).

In der Stadt Erfurt beläuft sich der touristische Beitrag zum Steueraufkommen auf 11,9 Mio. Euro/Jahr (Quelle: dwif 2010).

In der Stadt Essen liegt der touristische Beitrag zum Steueraufkommen bei 28,4 Mio. Euro/Jahr (Quelle: dwif 2009).

1. Der Gast

- a) In prädikatisierten Tourismusorten leistet der Gast seinen Betrag zum tourismusbedingten Finanzierungsaufwand der Kommune in Form einer **Kurtaxe**.
- b) **Die Erhebung von Entgelten für touristische Dienstleistungen der kommunalen Tourismuseinrichtungen** sollte als weitere Finanzierungsmöglichkeit in Erwägung gezogen werden. Viele Kommunen verzichten derzeit noch ganz bewusst auf die Erhebung eines Entgelts für eine Vielzahl touristischer Leistungen, wie beispielsweise Gästeinformation, Unterkunftsvermittlung etc. Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt jedoch, dass Entgelte für touristische Informationen oder gebührenpflichtige Buchungshotlines durchaus vom Gast akzeptiert werden.
- c) Eine „**Kulturförderabgabe**“ bzw. „**City Tax**“ oder „**Bettensteuer**“ wurde erstmals 2005 auf den Übernachtungspreis in Weimar erhoben und im Jahr 2010 in vielen Städten diskutiert bzw. trotz größter rechtlicher Bedenken eingeführt. Zu beachten ist hier, dass die „Bettensteuer“ zwar auf der Rechnung des Gastes erscheint, der Hotelier aber der Abgabepflichtige ist. (ausführlicher siehe: Aktuelle Diskussion III 2).

2. Die Unternehmen

- a) **Finanzierung touristischer Einrichtungen über Mitgliedsbeiträge**
Diese Form der Einnahmen wird in Tourismus- bzw. Verkehrsvereinen praktiziert.
- b) **Einführung einer Fremdenverkehrsabgabe bzw. Tourismusabgabe**
Abgabepflichtig sind alle Betriebe und Gewerbetreibende, die direkt oder indirekt Umsätze aus dem Geschäft mit dem Tourismus generieren. Es werden somit nicht nur die Beherbergungsbetriebe belastet, sondern alle Bereiche d.h. auch die Gewerbetreibenden, die vom Tagestourismus profitieren und darauf folgend auch die 1. und 2. Umsatzstufe. Ferner wird das für den Tourismus so bedeutsame Segment des Tagestourismus miterfasst. Anknüpfungspunkt ist der wirtschaftliche Vorteil, der dem Betrieb oder Gewerbetreibenden aus dem Tourismus erwächst.

Rechtsgrundlage für die Erhebung der Abgabe sind die bisherigen Regelungen zur Fremdenverkehrsabgabe in den Kommunalabgabengesetzen der Länder. Abgabenrechtlich ist die Fremdenverkehrsabgabe eine öffentlich-rechtliche Abgabe besonderer Art. Die Einnahmen sind von den Kommunen – anders als bei einer Steuer – zweckgebunden zur Refinanzierung des kommunalen Aufwands für die Förderung des Tourismus (Tourismusinfrastruktur und -werbung, Gästeförderung und -service) zu verwenden.

Die Anwendung dieses Finanzierungsinstruments steht wegen der Beschränkungen in den Kommunalabgabengesetzen der Länder z. Zt. nur begrenzt zur Verfügung. Eine Gleichbehandlung aller Städte und Gemeinden wäre wünschenswert.

c) Freiwillige Umlagenfinanzierung

Es gibt Möglichkeiten einer freiwilligen Beteiligung der Tourismuswirtschaft an der Tourismusfinanzierung durch Umlagen wie z.B. Tourismusfonds in Nürnberg und BTM-Partnerhotels in Berlin.

3. Finanzierung durch die Öffentliche Hand

Die Finanzierung der lokalen touristischen Infrastruktur gehört zu den Kernaufgaben der Kommunen. Darüber hinaus wird der Tourismus vor Ort in den unterschiedlichsten Formen aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Vorrangig zu nennen ist die

a) Institutionelle Förderung

der örtlichen Tourismuseinrichtungen für Aufgaben des Tourismus auf lokaler Ebene. Eine Basisfinanzierung für allgemeine Tourismusaufgaben muss sichergestellt werden.

b) Projektbezogene Förderung

durch Zuschüsse für konkrete Projekte.

c) Dienstleistungsverträge zwischen Kommune und Tourismusorganisation

durch Übernahme von weiteren kommunalen Aufgaben gegen Entgelt.

Darüber hinaus durch **Erzielung von Eigeneinnahmen von Tourismuseinrichtungen**, d.h. durch sonstige Aufgaben oder durch Übernahme von touristischen Aufgaben der Gemeinde auf der Basis eines Dienstleistungsvertrages (z.B. Betrieben eines Wohnmobilstellplatzes). Die Möglichkeiten zur Erzielung von Eigeneinnahmen sind je nach Aufgabenübertragung sehr differenziert zu betrachten und zu bewerten. Die meisten Eigeneinnahmen werden durch direk-

te Einnahmen von Gästen erzielt (Shop, Pauschalangebote, Fahrradverleih, Gästeführungen). Es ist darauf hinzuweisen, dass in einigen Bundesländern eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen außerhalb der Daseinsvorsorge nach der Gemeindeordnung nur erlaubt ist, wenn der mit der Tätigkeit verbundene öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann (so z.B. § 107 GO NW). Darüber hinaus sind die Vorschriften des Vergaberechts und des Beihilferechts zu beachten.

III. Erläuterung der einzelnen Finanzierungsinstrumente

1. Kurabgabe und Fremdenverkehrsabgabe

Die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer (KAG) regeln die Erhebung von Kurabgabe und Fremdenverkehrsabgabe.

Das Erhebungsrecht beschränkt sich zunächst auf Gemeinden und Gemeindeteile, die als Kur- oder Erholungsort staatlich anerkannt sind. Kur- und Erholungsorte dürfen Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe erheben. Bei der Fremdenverkehrsabgabe ist in einigen Bundesländern (Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden erweitert auf Gemeinden, in denen die Zahl der Fremdübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache der Einwohnerzahl übersteigt. Die Kommunalabgabengesetze in Baden-Württemberg und Sachsen sind noch weiter gefasst; dort sind auch „sonstige Fremdenverkehrsgemeinden“ erhebungsberechtigt. Die Einführung der Kurabgabe und/oder Fremdenverkehrsabgabe steht im Ermessen der Gemeinde. Die konkrete Ausgestaltung der Fremdenverkehrsabgabe erfolgt jeweils durch kommunale Satzung.

Kurabgabe und Fremdenverkehrsabgabe sind eine öffentlich-rechtliche Abgabe besonderer Art. Der Abgabepflichtige (Gast bzw. Gewerbetreibender, dem aus dem Tourismus Vorteile erwachsen) leistet einen Beitrag zur Deckung des tourismusbezogenen Aufwandes der Gemeinde. Die Einnahmen dürfen daher von der Gemeinde nur **zweckgebunden** zur Tourismusförderung verwendet werden.

Die Erhebung einer Kurabgabe knüpft an die Beherbergung an. Sie erfasst somit nur übernachtende Gäste. Tagesgäste, die ganz erheblich zum Umsatz – nicht nur von Gastronomie und sonstigen touristischen Dienstleistern sondern auch vor allem des Einzelhandels – beitragen, werden nicht berücksichtigt.

Mit der Fremdenverkehrsabgabe werden **alle** Nutznießer aus dem Tourismus in der 1. und 2. Umsatzstufe zur Finanzierung des tourismusbedingten Mehraufwandes der Kommunen herangezogen. Die Kommunen machen von diesem Finanzierungsinstrument bisher nur in geringem Maße Gebrauch (Beispiel: Sachsen hat 494 anerkannte Kur- und Erholungsorte sowie sonstige Fremdenverkehrsgemeinden, davon erheben nur 25 Gemeinden eine Fremdenverkehrsabgabe).

2. Kulturförderabgabe oder „City Tax“ oder „Bettensteuer“

Ende 2005 wurde eine Kulturförderabgabe in Weimar eingeführt. Da mangels Rechtsgrundlage die Erhebung einer Kur- bzw. Fremdenverkehrsabgabe zur Finanzierung der Pflege des kulturellen Erbes in Weimar ausschied, haben sich die Stadt und die Branche auf eine andere Regelung geeinigt: Für jede Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb **zahlt der Gast** je nach Größe des Betriebes 1-2 Euro pro Nacht. Die Abgabe wird vom Beherbergungsbetrieb eingezogen. Ferner wird von den Gästen auf Eintrittsgelder für kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen ein Zuschlag von 40 bis 90 Cent erhoben. Die Kulturförderabgabe wird zweckgebunden für kulturelle Aktivitäten der Stadt eingesetzt.

Aktuelle Diskussion

Die aktuelle Einführung der „Bettensteuer“ u.a. in Dortmund, Erfurt, Hamburg, Köln, Saarbrücken und Osnabrück als Aufwandssteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG erfolgte weder in Absprache und häufig noch nicht einmal unter vorheriger Einbeziehung der Branche. Es kommen folgende Varianten zum Tragen: Erhebung einer Pauschale oder prozentualer Aufschlag auf den Übernachtungspreis.

Gerade in der Umsetzung zeigen die unterschiedlichen Varianten der „Bettensteuer“ für die Gäste wie die Tourismusbranche absurde Auswirkungen. In Köln wird die „Kulturförderabgabe“ auf den Bruttoübernachtungspreis erhoben und zusätzlich auch noch selbst mit der Umsatzsteuer versehen. In einigen Städten wird die „Bettensteuer“ gestaffelt nach der Anzahl der Sterne berechnet. Vor allem Tagungs-, Messe- und Kongressstädte spüren die Auswirkungen der „Bettensteuer“. Geschäftsreisende weichen auf andere Städte aus, in denen keine Bettensteuer erhoben wird.

Die Einnahmen aus der „Übernachtungssteuer“ müssen von den Kommunen **nicht** zweckgebunden verwendet werden und fließen in aller Regel in den allgemeinen Haushalt der Kommune ein.

Die Einführung einer Kulturförderabgabe bzw. „Bettensteuer“ wird in der Branche mit Entschiedenheit abgelehnt. Gegen die Bettensteuer gibt es vor allem ganz erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Vier verschiedene Gutachten u.a. vom Städtetag Baden-Württemberg in Auftrag gegeben, kommen zu dem Schluss, dass eine „Übernachtungssteuer“ verfassungswidrig ist. Zur Zeit laufen mehrere Klagen gegen die Bettensteuer. Städte, die über die Einführung einer Bettensteuer nachdenken, sind darauf hinzuweisen, dass sie sich auf einem ausgesprochen rechtsunsicheren Terrain bewegen.

Die wichtigsten juristischen Argumente dagegen lauten:

- a) Gleichartigkeit zur Umsatzsteuer
Eine Doppelbesteuerung desselben Steuergegenstandes ist unzulässig.

- b) Die Bettensteuer ist eine Aufwandsteuer im Sinne von Art. 105 Abs. 2.a GG
Mit der Aufwandsteuer wird eine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen besteuert, die in einem besonderen persönlichen Aufwand zur Lebensführung zum Ausdruck kommt. Dabei ist nicht jeder beliebige Aufwand besteuert, sondern nur eine besondere über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen oder Vermögen (BVerfG NVwZ 1989, 1152 (ebd.)). Ein Beispiel für eine zulässige kommunale Aufwandssteuer ist die Zweitwohnungssteuer. Streitig ist somit, ob die Übernachtung in einem Hotel einen besonderen über den allgemeinen Lebensbedarf hinausgehenden Aufwand darstellt. Dies könnte bereits fraglich sein, wenn der Gast sich zu Urlaubszwecken im Hotel aufhält. Urlaub ist in der heutigen Zeit ein Massenphänomen, das keine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit widerspiegelt, sondern zur gewöhnlichen Lebensführung gehört. Davon ist aber erst Recht bei einer Übernachtung auszugehen, die geschäftlich veranlasst ist. Für einen Geschäftsreisenden gehört der Hotelaufenthalt zur gewöhnlichen Lebensführung und stellt keinen über den allgemeinen Lebensbedarf hinausgehenden besonderen Aufwand von Vermögen oder Einkommen dar.
Zudem ist zu beachten, dass durch die Aufwandsteuer nur der Aufwand von Einkommen oder Vermögen für die persönliche Lebensführung besteuert werden darf. Sie ist daher auf juristische Personen nicht anwendbar, d.h. bei der Bestellung eines Hotelzimmers durch ein Unternehmen, darf keine Bettensteuer erhoben werden.

- c) Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen zur Kurtaxe und zur Fremdenverkehrsabgabe gehen als lex specialis einer Regelung zur Bettensteuer vor.

3. Sonstige Finanzierungsmodelle

Die nachfolgenden Modelle befinden sich in der Diskussion oder stehen am Anfang ihrer Erprobung. Über ihre tatsächliche Eignung, zur Finanzierung der Tourismusausgaben wirkungsvoll beizutragen, lassen sich noch keine Aussagen treffen.

a) Tourismusfonds in Nürnberg

Der Tourismusfonds wurde 2010 für 3 Jahre als freiwillige Initiative der Tourismuswirtschaft eingeführt. Er wird finanziert von den Mitgliedern des Verkehrsvereins, die einer Erhöhung des Mitgliedsbeitrags zugestimmt haben. Jeder Euro aus der Beitragserhöhung wird von der Stadt kofinanziert. Die Einnahmen werden zweckgebunden zur Finanzierung von Marketingmaßnahmen zur Förderung von Kultur- und Städtetourismus verwendet.

b) Gastgeber-Kurabgabe in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird zurzeit eine Ergänzung des Kommunalabgabengesetzes um eine weitere Abgabenform – die Gastgeber-Kurabgabe – alternativ zur Kur- und Tourismusabgabe diskutiert. Die Gastgeber-Kurabgabe ist vom Beherbergungsbetrieb auf den Umsatz zu leisten. Die Einnahmen sollen zweckgebunden für die Förderung des Tourismus eingesetzt werden. Die Einführung setzt jedoch eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes voraus.

c) Tourismusförderabgabe in Rügen

Tourismusbranche und Politik haben sich Anfang Juli 2010 auf die Einführung einer für ganz Rügen geltenden flächendeckenden Fremdenverkehrsabgabe geeinigt. Die Einnahmen sollen zweckgebunden für den Tourismus verwendet werden.

4. Tourismusfinanzierung auf kommunaler Ebene im Ausland

a) Tourismusfinanzierung in der Schweiz

In den meisten Kantonen der Schweiz ist das Tourismusabgabenrecht geprägt von der Zweiteilung zwischen Kurtaxe und einer Tourismusförderabgabe, die von den Kommunen auf der Grundlage von kantonalen Steuergesetzen und Gemeindefreglements erhoben werden können. Die Kommunen können eine **Kurtaxe** in Höhe von bis zu 4 Franken (3 Euro) je Übernachtung von Übernachtungsgästen erheben.

Die Einnahmen werden zweckgebunden zur Finanzierung der touristischen Infrastruktur und von Veranstaltungen verwendet. Daneben kann eine **Tourismusförderabgabe** zur Finanzierung des Marketings von Unternehmen und Selbständigen erhoben werden, die mit ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit einen hohen Nutzen aus dem Tourismus ziehen.

Im **Kanton Graubünden** sollen neue Wege der Tourismusfinanzierung besprochen werden. Diskutiert werden zwei Finanzierungsmodelle:

Favorisiert wird eine **Kantonale Tourismusabgabe** (KTA), ein kantonales, flächendeckendes System. Die Kantonale Tourismusabgabe richtet sich nach der touristischen Wertschöpfung eines Unternehmens, abgestuft nach Branche, Region und Unternehmensgröße. Der Vollzug der KTA erfolgt durch den Kanton. Die KTA-Erträge fließen in die jeweilige Tourismusregion zurück.

Alternativ wird ein Kantonales Rahmengesetz diskutiert. Danach können Gemeinden sich freiwillig einer Tourismusorganisation anschließen, dieser die Tourismusförderung übertragen und eine **Gemeinde-Tourismusabgabe** (GTA) einführen. Die Gemeinden sind in der Festlegung der Höhe der Abgabensätze frei. Bemessungsgrundlage ist der direkte und indirekte Tourismusnutzen der abgabepflichtigen Unternehmer und Selbständigen. Der Vollzug der GTA obliegt den Gemeinden, welche die Tourismusabgaben innerhalb der Tourismusregion koordinieren müssen.

Mit diesen neuen Finanzierungsformen entfallen über hundert verschiedene kommunale Regelungen zur Kurtaxe und zur Tourismusförderabgabe. Es entfällt die bisherige Aufteilung der Mittel für Infrastruktur vor Ort (Kurtaxe) und Marketing (Tourismusförderabgabe). Beide Modelle gehen von der touristischen Wertschöpfung eines Unternehmens aus (bestimmt nach Branche, Region und Größe des Betriebes) und besteuern bei Beherbergungsbetrieben die Kapazität (Anzahl Betten/Zimmer) statt der Anzahl der Übernachtungen.

b) Tourismusfinanzierung in Österreich

Tourismus gehört in Österreich zu den Kernkompetenzen der Bundesländer. Diese haben regionale Tourismusverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Wahrung, Förderung und Vertretung der örtlichen und regionalen Belange des Tourismus eingesetzt. Dazu gehören insbesondere das touristische Marketing, Marktforschung, Angebotsgestaltung, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, Verkaufsförderung und Vertrieb, Maßnahmen der Gästebetreuung, insbesondere im Bereich des Veranstaltungsmanagements, sowie die Führung einer leistungsfähigen Geschäftsstelle und der erforderlichen Ortsbüros als Einrichtungen zur Betreuung von Gästen und Mitgliedern.

Die regionalen Tourismusverbände finanzieren sich vorwiegend aus Mitgliedsbeiträgen und einer Aufenthaltsabgabe / Ortstaxe (in Kurorten eine Kurtaxe). **Mitgliedsbeiträge** sind von Pflichtmitgliedern und freiwilligen Mitgliedern zu entrichten. Pflichtmitglieder der Tourismusverbände sind alle Unternehmer, die unmittelbar oder mittelbar einen wirtschaftlichen Nutzen aus dem Tourismus erzielen. Die Höhe des Mitgliedsbeitrages richtet sich nach ihrem wirtschaftlichen Vorteil. Freiwillige Mitglieder zahlen einen Mindestbetrag.

Die **Aufenthaltsabgabe/Ortstaxe (in Kurorten eine Kurtaxe)** ist eine Landesabgabe und wird von den Übernachtungsgästen (z.B. Wien: 2,8 % des Beherbergungsentgeltes; Tirol: 0,55 bis 2 €/Person) erhoben. Die Abgabe ist vom Beherbergungsbetrieb an den Tourismusverband abzuführen.

c) **Tourismusfinanzierung in den Niederlanden**

Die Tourismusstellen in den Kommunen („VVV“) sind kommerzielle Einrichtungen und damit wirtschaftlich selbständig.

Sie finanzieren sich aus **Zuschüssen der Kommune, Mitgliedsbeiträgen** der touristischen Anbieter vor Ort, dem **Verkauf von touristischen Leistungen** (z.B. Vermittlungsgebühren bei Unterkunftsbuchung, sonstigen touristischen Angeboten) und **regionalen Produkten**. Die Touristinformation in Amsterdam beispielsweise bietet Online-Buchungen kostenlos an. Buchungen per Telefon, Fax oder E-Mail sind nur gegen Gebühr möglich.

Die Gemeinden können die Erhebung einer **Tourismustaxe** von Übernachtungsgästen beschließen und deren Höhe festlegen (0,35 bis 3,50 Euro pro Übernachtung). Die Abgabe wird vom Beherbergungsbetrieb eingezogen und an die Gemeinden abgeführt. Die Einnahmen der Tourismustaxe müssen nicht zweckgebunden für Investitionen in den Tourismus verwendet werden, sondern kommen der Gemeinde im Allgemeinen zu Gute.

IV. DTV-Positionen zur Finanzierung des Tourismus

Der DTV präferiert die Anwendung bereits vorhandener und erprobter Tourismusfinanzierungsinstrumente. Er sieht die Zukunft **nicht** in neuen, zusätzlichen Finanzierungsinstrumenten. In der Bettensteuer sieht er **kein** geeignetes Finanzierungsinstrument und lehnt diese ab. Eine Ausnahme wäre ausschließlich bei einem freiwilligen, transparenten Konsensmodell mit einer garantierten Zweckbindung zur Tourismusfinanzierung zu akzeptieren. Vor allem aber plädiert der DTV für Finanzierungsmodelle, die im Konsens mit allen Beteiligten vor Ort erarbeitet werden.

Die **Einführung einer Tourismusabgabe in allen Bundesländern** (auch in Hessen, wo es bislang noch keine Grundlage für die Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe gibt) und **für alle Städte und Gemeinden**, unabhängig von einer Prädikatisierung und der Anzahl der Übernachtungen, würde einer hohen Abgabengerechtigkeit dienen. Alle **Leistungsträger und Profiteure sowohl der 1. als auch der 2. Umsatzstufe** sowie der **Einzelhandel** könnten zur Finanzierung der touristischen Infrastruktur herangezogen werden. Zwischen prädikatisierten und nicht-prädikatisierten Orten gäbe es abgabenrechtlich keine Unterschiede. Ferner wäre das für den Tourismus so bedeutsame **Segment des Tagestourismus miterfasst**.

Detailprobleme in der Umsetzung müssen jedoch geklärt und ggfs. die tatbestandlichen Voraussetzungen zur Erhebung einer Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusabgabe erweitert werden:

1. Erweiterung des Kreises der erhebungsberechtigten Städte und Gemeinden
Keine Beschränkung auf prädikatisierte Tourismusorte (Argumentation: Einschränkungen sind willkürlich, Ungleichbehandlung).
2. Heranziehung der Nutznießer entsprechend ihrem wirtschaftlichen Nutzen
Zu klären sind Details bei der Ermittlung des Bemessungsmaßstabs (Problem der Erstellung einer Vorteilstabelle), die Feststellung des tourismusbezogenen Aufwandes einer Gemeinde sowie die sogenannte Ortsteilsproblematik.

Fazit:

Die vorliegende Handlungsempfehlung soll zur Versachlichung der aktuellen Diskussion um die Finanzierung des Tourismus auf kommunaler Ebene beitragen. Die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten werden unter Abwägung der Vor- und Nachteile und den Bedingungen für ihre Umsetzung dargestellt.

Der DTV sieht in der schwierigen Haushaltssituation vieler Kommunen den Ausgangspunkt für die z.T. drastischen Einschnitte in die Tourismusförderung und die Suche nach neuen Einnahmemöglichkeiten. Der DTV fordert die öffentliche Hand – und hier insbesondere die Kommunen - auf, sich weiter an der Tourismusfinanzierung zu beteiligen. Gemeinsam mit dem Gastgewerbe und anderen Partnern der Tourismuswirtschaft, die sich schon jetzt freiwillig und umfangreich an der Finanzierung touristischer Maß-



DEUTSCHER TOURISMUSVERBAND E. V.

nahmen vor Ort engagieren, müssen sich alle, die aus dem Tourismus Vorteile ziehen, auch an dessen Weiterentwicklung beteiligen.

Das föderale System bietet die Möglichkeit regionalen Wettbewerbs. Dies bietet die Chance, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung und durch Beteiligung der wirtschaftlichen Nutznießer ein zukunftsfestes System zur Finanzierung touristischer Aufgaben in Deutschland zu organisieren.

Der DTV will mit der vorliegenden Handlungsempfehlung den Anstoß für einen breiten Konsens aller Tourismusakteure geben. Eine erfolgreiche touristische Arbeit in den Kommunen kann nur sichergestellt werden, wenn sich alle gemeinsam zu einer nachhaltigen Tourismusfinanzierung bekennen und dazu ihren angemessenen Betrag leisten.

Stand 14. Dezember 2010