

**Sitzung der Enquete-Kommission 17/1 „Tourismus in Rheinland-Pfalz“ am
15. Dezember 2017**

TOP 1: Finanzierungsmöglichkeiten im Tourismus

Bericht der Landesregierung

Die Enquete-Kommission Tourismus hat in ihrer 3. Sitzung am 13. September 2017 beschlossen, ein Anhörverfahren zum Thema „Finanzierungsmöglichkeiten des Tourismus“ durchzuführen. Darüber hinaus wurde ein Arbeitsprogramm der Enquete beschlossen. Der vorliegende Bericht der Landesregierung berücksichtigt u. a. die unter Punkt 4. des Arbeitsprogramms aufgeführten Themen.

- I. Fördermittel, die unmittelbar tourismusfördernd wirken
 1. Fördermittel nach Herkunft
 - a) Landes- und Bundesmittel
 - b) FAG-Mittel
 - c) Zuschüsse aus Landesmitteln
 - d) EFRE-Mittel 2014-2020
 2. Förderung öffentlicher touristischer Basisinfrastruktur
 3. EFRE-Förderschwerpunkt Barrierefreier Tourismus in Modellregionen
 4. Marketingförderung
 5. Förderung der gewerblichen Tourismuswirtschaft
- II. Fördermittel, die mittelbar tourismusfördernd wirken
- III. Eigene Einnahmemöglichkeiten der Kommunen
- IV. EU-Beihilferecht
- V. Vergaberecht

I. Fördermittel, die unmittelbar tourismusfördernd wirken

Die **unmittelbare Förderung des Tourismus** liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Kommunen und Länder. Aufgabe und Ziel der Tourismuspolitik auf Bundesebene ist es, durch Verbesserung der Rahmenbedingungen (v.a. Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Mittelstandspolitik) die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen. Hierzu zählt auch die Wahrnehmung der tourismuspolitischen Interessen auf EU-Ebene und im Rahmen internationaler Organisationen. Die Europäische Union ist durch die finanzielle Förderung im Rahmen der Regionalförderung und aufgrund von EU-rechtlichen Vorgaben (z. B. EU-Beihilferecht, EU-Vergaberecht) von Bedeutung. Darüber hinaus stehen auf europäischer Ebene Förderprogramme der EU zur Verfügung. Eine finanzielle Förderung des Tourismus durch EU-Programme kann in Rheinland-Pfalz vor allem durch die Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER, einschließlich LEADER) erfolgen. Neben dem Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ speist der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auch das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ mit den drei Interreg-Ausrichtungen, die als eigenständige Förderprogramme durchgeführt und verwaltet werden.

Innerhalb der Landesregierung ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) für die Tourismuspolitik federführend zuständig. Für die Tourismusförderung setzt das MWVLW Mittel des Landes, des Bundes und der Europäischen Union ein.

1. Fördermittel nach Herkunft

Nach der Herkunft der Fördermittel stehen im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau grundsätzlich folgende Fördermittel für eine unmittelbare Förderung des Tourismus zur Verfügung:

a) Landes- und Bundesmittel

- Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur GRW - für die touristische Infrastruktur und die Förderung von Beherbergungsbetrieben
- Mittel können nur in den GRW-Fördergebieten des Landes eingesetzt werden (Arbeitsmarktregionen Kaiserslautern, Pirmasens, Idar-Oberstein, Bad Kreuznach, Cochem)

- b) FAG-Mittel (Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich) für die touristische Infrastruktur (landesweit)
- Für die touristische Infrastruktur
 - Förderung landesweit möglich
 - Unter anderem zur Kofinanzierung von EFRE- und Interreg-Projekten
 - Einschließlich Zweckzuweisungen für Vorhaben der Heilbäder und Kurorte
- c) Landesmittel: Zuschüsse für Werbemaßnahmen und zur Leistungssteigerung im Tourismus
- Für das überregionale Marketing, Projektförderung der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH
 - Zur Kofinanzierung von touristischen Interreg-Projekten
 - Für Maßnahmen zur Entwicklung und Umsetzung der Tourismusstrategie Rheinland-Pfalz
- d) EFRE-Mittel 2014-2020 (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)
- Für die touristische Infrastruktur, für Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe
 - Nur für Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit in Modellregionen, die sich dieses Themas besonders annehmen. Ziel ist die Erschließung und Vernetzung von Angeboten entlang der Servicekette in 10 Modellregionen.
 - Neben dem Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ speist der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auch das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ mit der Ausrichtung „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Interreg A)“

Rechtliche Grundlagen dieser Förderungen sind:

- §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl 1972 S. 2, BS 63-1) in der jeweils geltenden Fassung sowie der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung (-LHO) vom 20. Dezember 2002 (MinBl. 2003 S. 22, 324, 2012 S. 410) in der jeweils geltenden Fassung
- Bei Maßnahmen, die mit Mitteln nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz finanziert werden, gelten gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415, BS 6022-1) in der jeweils geltenden Fassung zusätzlich die Vorgaben dieses Gesetzes.
- Bei Maßnahmen, die aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert werden, gelten zusätzlich die Festlegungen des rheinland-pfälzischen EFRE-Programms der Periode 2014-2020, die Vorschriften der für dieses Programm geltenden EU-rechtlichen Vorgaben sowie die Verwaltungsvorschrift über Zuwendungsverfahren im Rahmen der Umsetzung der Umsetzung des Operationellen Programms des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Rheinland-Pfalz, Förderperiode 2014-2020 (W IWB-EFRE) vom 15. Oktober 2015 (MinBl. S. 313) in der jeweils geltenden Fassung.
- Bei Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die mit GRW-Mitteln finanziert werden, gelten die Regelungen des jeweils gültigen Koordinierungsrahmens.
- Bei Maßnahmen zur Förderung öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen sowie besonderer Infrastruktur- und Marketingmaßnahmen im Bereich barrierefreier Tourismus in Rheinland-Pfalz gilt die Verwaltungsvorschrift „Förderung touristische Infrastruktur und Marketing“ vom 21. Dezember 2015.

2. Förderung öffentlicher touristischer Basisinfrastruktur

Die kontinuierliche Qualitätsverbesserung und Attraktivitätssteigerung der kommunalen touristischen Infrastruktur sind für eine positive Entwicklung des Tourismus unverzichtbar. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der rheinland-pfälzischen Tourismuswirtschaft fördert das Land Rheinland-Pfalz touristische Infrastrukturmaßnahmen in Kommunen auf Basis der Tourismusstrategie. Zuwendungsempfänger sind dabei die kommunalen Gebietskörperschaften. Im Rahmen von Projektförderungen werden Zuschüsse gewährt. Gefördert werden die Errichtung und Erweiterung von öffentlichen Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur, die für die Leistungsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung von Tourismusbetrieben (Beherbergungsbetriebe sowie sonstige touristische Betriebe mit überwiegend touristischem **Umsatz**) **von unmittelbarer Bedeutung sind und überwiegend dem Tourismus dienen**. Zu den förderfähigen Einrichtungen gehörten in den vergangenen Jahren zum Beispiel die Beschilderung, Markierung und Möblierung von Prädikatswanderwegen oder touristisch bedeutsamen Radwegen, die Errichtung und der Ausbau von Touristinformationen und von Besucherzentren zu regionalen, touristisch bedeutsamen Themen sowie Investitionen in Heilbädern und Kurorten.

Zuwendungsempfänger für Maßnahmen für die Errichtung und Erweiterung von öffentlichen Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur sowie für barrierefreie Basiseinrichtungen der touristischen Infrastruktur sind als Träger der Maßnahme vorzugsweise kommunale Gebietskörperschaften und Zweckverbände. Darüber hinaus können auch sonstige juristische Personen mit überwiegend kommunaler Beteiligung, die nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, als Träger der Maßnahme Zuwendungsempfänger sein.

Für den Ausbau der kommunalen touristischen Infrastruktur wurden von 2010 bis 2017 rund 13,6 Millionen Euro Fördermittel (FAG: 9,1 Millionen Euro FAG, EFRE: 4,5 Millionen Euro) zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 25,1 Millionen Euro bewilligt. Ein deutlicher Schwerpunkt lag dabei in der Förderung von touristischen Infrastrukturmaßnahmen in Heilbädern und Kurorten (4,6 Millionen Euro Zuschuss zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 7,5 Millionen Euro), der Förderung von Prädikatswanderwegen (2,1 Millionen Euro Zuschuss zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 3,1 Millionen Euro), der Förderung von touristischen Radwegen (1,9 Millionen Euro Zuschuss zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 2,8 Millionen Euro) und der Förderung von Tourist-Informationen (1,7 Millionen Euro zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 3,1 Millionen Euro).

Diese Schwerpunkte in der zwischen 2010 und 2017 realisierten Förderung kommunaler, touristischer Basisinfrastruktur durch das MWVLW zeigen deutlich, dass die inhaltlichen Schwerpunkte der Tourismusstrategie 2015 für Rheinland-Pfalz, die auf das Jahr 2008 zurückgeht, aufgegriffen und mit den vorhandenen Fördermitteln unterstützt wurden.

Darüber hinaus wurde in den Jahren 2009 bis 2011 die Modernisierung und Sanierung von 30 Touristinformationen im Rahmen des Sonderprogramms des Landes Rheinland-Pfalz „Für unser Land: Arbeitsplätze sichern - Unternehmen unterstützen - nachhaltig investieren (Konjunkturprogramm II)“ gefördert. In den Jahren 2010 und 2011 wurden insgesamt 2,14 Millionen Euro aus Bundesmitteln bewilligt.

3. EFRE-Förderschwerpunkt „Barrierefreier Tourismus“ in Modellregionen

Ein besonderer Förderschwerpunkt liegt im Rahmen der EFRE-Förderperiode 2014-2020 in der Schaffung von Angeboten für Gäste, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Förderfähig sind Investitionen zur Errichtung oder zum Umbau von barrierefreien öffentlichen touristischen Einrichtungen (z. B. Tourist-Informationen, Besucherzentren, Rad- und Wanderwege, innerörtliche Leitsysteme) in zehn Modellregionen des Landes, die im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens in den Jahren 2015 und 2016 ausgewählt wurden (Anlage). Förderfähig sind auch die Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Vermarktung barrierefreier Tourismusangebote und Personalausgaben für Projektmanager in den barrierefreien Modellregionen.

Zuwendungsempfänger für Maßnahmen zur Vermarktung barrierefreier Tourismusangebote können die regionalen oder landesweiten regionalen Tourismusorganisationen mit überwiegend kommunaler Beteiligung sein.

Die Enquete-Kommission wird sich laut Arbeitsprogramm unter Nummer 12. „Tourismus für alle“ mit dem Thema Barrierefreiheit befassen.

4. Marketingförderung

Im Rahmen der Tourismusförderung stellt die Marketingförderung auf Basis der Tourismusstrategie Rheinland-Pfalz ein wesentliches Förderinstrumentarium dar. Die dem zuständigen Referat im MWVLW zur Verfügung stehenden Fördermittel werden vor allem für die Projektförderung der Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH sowie die Entwicklung und Umsetzung der Tourismusstrategie Rheinland-Pfalz eingesetzt.

Zur Förderung des überregionalen Marketings sowie für Projekte zur Leistungssteigerung im Tourismus wurden im Zeitraum von 2010 bis 2017 Mittel in Höhe von insgesamt 24,9 Millionen Euro ausgezahlt. Im gleichen Zeitraum hat die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH (RPT) Zuschüsse des MWVLW in Höhe von 24,47 Millionen Euro erhalten, in denen auch Förderanteile anderer Ministerien enthalten sind. Insgesamt

samt hat sich die Zuschusshöhe von 2010 bis 2017 rückläufig entwickelt von einem bewilligten Zuschuss in Höhe von 3,67 Millionen Euro im Jahr 2010 auf einen bewilligten Zuschuss in Höhe von 2,87 Millionen Euro im Jahr 2017. Die zur Verfügung stehenden Haushaltsansätze entwickelten sich entsprechend von 3,86 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 3,5 Millionen Euro im Jahr 2012 und auf 3 Millionen Euro jährlich seit 2013.

Die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH (RPT) wurde im Jahr 2000 auf Initiative des Landes Rheinland-Pfalz mit dem Ziel gegründet, das Tourismusmarketing in Rheinland-Pfalz zu organisieren und umzusetzen. Gesellschafter der RPT sind die zehn regionalen Tourismusorganisationen (Gesellschaftsanteile insgesamt 60 %), der THV (28 %) sowie die IHK'en (6 %) und der DEHOGA.

Das MWVLW fördert Maßnahmen der RPT zur umfassenden professionellen Entwicklung und Vermarktung der touristischen Angebote des Landes Rheinland-Pfalz, deren Qualitätsentwicklung und –sicherung sowie zur Vernetzung der touristischen Akteure in Rheinland Pfalz. Die inhaltlichen Schwerpunkte werden durch die Tourismusstrategie 2015 des Landes Rheinland-Pfalz sowie deren Fortschreibungen bestimmt. Das Land Rheinland-Pfalz betraut die Rheinland-Pfalz Tourismus GmbH mit der Erbringung von nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen zur langfristigen und nachhaltigen Positionierung und Entwicklung des Landes Rheinland-Pfalz im Bereich Tourismus. Erbringt die RPT wirtschaftliche Leistungen, müssen die Ausgaben und Einnahmen für diese Tätigkeiten getrennt ausgewiesen werden (Trennungsrechnung), da diese nicht gefördert werden.

5. Förderung der gewerblichen Tourismuswirtschaft

Den Tourismusunternehmen stehen verschiedene Instrumente der Wirtschaftsförderung und die Fördermöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen zur Verfügung. Die Möglichkeiten umfassen Investitions- und Betriebsmittelförderung ebenso wie eine Förderung der Beratung für Existenzgründer und Unternehmensnachfolger sowie etablierte Unternehmen. Mit der Abwicklung der Förderprogramme wurde die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) beauftragt.

Wesentliche Förderprogramme im Überblick:

Beratungsförderung

- Beratungsprogramm für Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen
- Beratungsprogramm für den Mittelstand zu Fragen der Unternehmensführung sowie zum Produkt- und Kommunikationsdesign.

- Förderfähig sind 50 % der Beratungskosten von max. 800 Euro pro Tagewerk, das heißt max. 400 Euro pro Tagewerk.

Einzelbetriebliches Förderprogramm „Barrierefreie Tourismusbetriebe“

- Sonderprogramm aus EFRE-Mitteln: „Förderprogramm zur Schaffung von Barrierefreiheit in gewerblichen touristischen Unternehmen“ (VV des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung MWKEL vom 30. März 2016), Antragstellung seit Februar 2016 möglich.
- Für gewerbliche Betriebe (Beherbergung und Gastronomie einschließlich Camping) in den 10 barrierefreien Modellregionen des Landes.
- Förderfähig: Umbau, Errichtung und Erweiterung von Gebäuden zur Erreichung der Barrierefreiheit sowie die Anschaffung von Einrichtungsgegenständen und sonstigen Wirtschaftsgütern, die der Schaffung der Barrierefreiheit dienlich sind.
- Förderfähige Kosten: mindestens 50.000 Euro
- Fördersatz: bis zu 40 %
- Maximaler Zuschuss: 200.000 Euro (De Minimis-Regelung)

Regionalförderung - Fördergebiet Gemeinschaftsaufgabe

- Beherbergungsbetriebe (KMU), die nach Abschluss der Maßnahme über mindestens 25 Gästebetten in Zimmern mit zeitgemäßer Ausstattung verfügen und spätestens im dritten Jahr nach Abschluss des Vorhabens mind. 30 % des Umsatzes der Betriebsstätte mit eigenen Beherbergungsgästen erzielen.
- Förderung von Betriebserrichtungen und -erweiterungen ab einem förderfähigen Mindestinvestitionsvolumen von 50.000 Euro. Mit dem Vorhaben muss die Schaffung neuer bzw. die Sicherung vorhandener Dauerarbeitsplätze verbunden sein
- Zuschussförderung in Abhängigkeit vom Investitionsort und der Größe des Unternehmens zwischen 10 und 30 % der förderfähigen Kosten

Entwicklungsprogramm EULLE (LEADER-Ansatz)

- Gefördert werden Investitionen und Marketingmaßnahmen von im Tourismussektor tätigen KMU (Gastronomie, Hotellerie, Campingplätze) im Rahmen der Lokalen Integrierten Ländlichen Entwicklungsstrategie in anerkannten LEADER-Regionen.
- Förderung als Zuschuss bis zu einer Höhe von 40 % (bei Innovationen bis zu 50 %)

- Förderhöchstgrenze 250.000 Euro an ELER-Mitteln pro Vorhaben.

Darlehensprogramme

- zinsgünstige Darlehen (Verschiedene Programme)
- Antragstellung über Hausbank/Sparkasse
- bei niedriger Eigenkapitalquote ggf. Nutzung von "Eigenkapitalprogrammen" (ERP-Kapital für Gründung oder für Arbeit und Investitionen)

Bürgschaften

- sofern für notwendige Kredite keine ausreichenden Sicherheiten zur Verfügung stehen
- Investitionskredite bis 80 %, Betriebsmittelkredite bis 60 %
- Antragstellung durch die Hausbank bei der ISB oder der Bürgschaftsbank

Die Förderprogramme für das Tourismusgewerbe sind in einer im November 2017 neu aufgelegten Broschüre der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) zusammengestellt, die als Anlage beigefügt ist.

II. Fördermittel, die mittelbar tourismusfördernd wirken

Tourismuspolitik und Tourismusförderung sind Querschnittsaufgaben, die in vielen Einzelfragen die Zuständigkeitsbereiche anderer Ressorts betreffen. Die Förderpolitik anderer Sachgebiete oder Ressorts können aufgrund des Querschnittscharakters des Tourismus aber mittelbar zur Tourismusförderung beitragen, auch wenn sie vorrangig anderen, ressortspezifischen Zwecken dienen. Maßnahmen in diesen Programmen sind nicht primär auf den Tourismussektor ausgerichtet, können aber mittelbar tourismusfördernd wirken, weil sie

- im weiteren Sinne auch Auswirkungen auf den Tourismus haben,
- in einzelnen Programmteilen auch touristischen Zwecken dienen oder
- in einzelnen Projekten auch touristischen Zwecken dienen.

Die Komplexität und Vielschichtigkeit der Tourismusförderung und die vielfältigen Handlungsansätze bedingen zumindest in Teilbereichen, dass viele Maßnahmen gleichzeitig der Befriedigung der touristischen Nachfrage als auch der Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner (z. B. Ortsbildgestaltung, Ausweisung und Unterhaltung von Rad- und Wanderwegen, Aufstellen von Ruhebänken, kulturelle Veranstaltungen) dienen.

Besondere Bedeutung für die Tourismusförderung haben innerhalb des ELER (Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den europäischen Landwirtschaftsfonds) das Entwicklungsprogramm EULLE (Entwicklungsprogramm Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung) und der LEADER-Ansatz im Entwicklungsprogramm EULLE. Zwischen 2010 und 2017 wurden über das LEADER-Förderprogramm mehr als 300 Projekte mit mittelbarem oder unmittelbarem touristischen Bezug realisiert. Es handelt sich dabei um sehr vielfältige Projekte und Vorhaben, die dem LEADER-eigenen „Bottom-up-Ansatz“ folgend von den Menschen vor Ort innerhalb einer LEADER-Aktionsgruppe (LAG) nach transparenten Kriterien ausgewählt und entschieden werden. Zu einer Gesamtinvestition (Gesamtkosten) von rund 46 Millionen Euro wurden Fördermittel (EU, Land, FAG) in Höhe von 18,6 Millionen Euro bewilligt.

Die Förderinstrumente der Kommunalentwicklung unterstützen die Entwicklungsprozesse in den ländlichen und städtischen Räumen von Rheinland-Pfalz. Sie dienen der qualitativen und quantitativen Stabilisierung der bestehenden Daseinsvorsorgeangebote und verbessern somit nicht nur die Lebensqualität der örtlichen Bevölkerung, sondern leisten in der Regel auch einen allgemeinen Beitrag zur Standortqualität. Somit können in letzter Konsequenz nahezu alle kommunalen Fördermaßnahmen einen mittelbar positiv wirkenden Einfluss auf das touristische Potenzial haben.

Durch den Landesbetrieb Mobilität (LBM) werden selbständige Radwege in kommunaler Baulast gefördert bzw. finanziert. Diese Radwege dienen nicht unmittelbar der Tourismusförderung. Vielmehr dient jeder Radweg in Rheinland-Pfalz neben einem nicht bezifferbaren Anteil touristischer Nutzung grundsätzlich verkehrlichen und alltagsverkehrlichen Zwecken. So müssen bei der Abwägung der Bau- oder Förderwürdigkeit eines Radwegs zahlreiche Kriterien mit einbezogen werden, wie etwa die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Kommunen, die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Entflechtung des Verkehrs.

In den Bereich der Fördermöglichkeiten, die mittelbar tourismusfördernd wirken können, fallen unter anderem auch:

- die Förderung für den Kultursommer Rheinland-Pfalz, die Stiftung Rheinland-Pfalz für Kultur und das Förderprogramm für Kommunale Kulturprojekte (KKP),
- die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen und die Unterstützung des Nationalparks,
- Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Familienferienstätten sowie die Förderung der Familienerholung.

Das Ergebnis einer Ressortabfrage (Stand November 2017), von Förderprogrammen und –möglichkeiten die mittelbar tourismusfördernd wirken, können der als Anlage beigefügten Tabelle entnommen werden.

III. Eigene Einnahmemöglichkeiten der Kommunen

Nur mit einer qualitativ hochwertigen und attraktiven Infrastruktur kann der Tourismus in Rheinland-Pfalz wettbewerbsfähig bleiben. Erhalt und Ausbau der touristischen Infrastruktur sind mittelintensive Aufgaben. Die Tourismusförderung stellt eine freiwillige Aufgabe der deutschen Städte und Gemeinden dar bei gleichzeitig hoher Belastung der Haushalte mit Pflichtaufgaben. Touristische Kooperationen auf kommunaler Ebene werden daher auch vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit von Maßnahmen immer wichtiger. Dies gilt auch und zunehmend für das Vorhalten und die Folgekosten von touristischer Basisinfrastruktur.

Für Kommunen und Länder ist es wichtig, Instrumente zur Finanzierung der freiwilligen Tourismusaufgaben zu haben. Die Förderpolitik des Landes kann hierzu einen Beitrag leisten.

Darüber hinaus geht es aber auch um die Frage, wie die Gäste und die Betriebe, die vom Tourismus profitieren, an der Finanzierung der Aufgaben zumindest teilweise beteiligt werden können. Die Tourismusabgabe hat ihre Rechtsgrundlage in den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer. Noch in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer sind nur Gemeinden, die als Kur- oder Tourismusort anerkannt sind, zur Erhebung einer Tourismusabgabe berechtigt.

In Rheinland-Pfalz können auf der Grundlage von **§ 12 Kommunalabgabengesetz** alle Gemeinden, denen Aufwendungen für die Tourismuswerbung und/oder für die Herstellung, den Betrieb und die Unterhaltung der ganz oder teilweise touristisch Zwecken dienenden Einrichtungen sowie zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen entstehen, zu deren Refinanzierung einen Tourismus- und/oder Gästebeitrag erheben. Die Verwendung der erzielten Mittel ist somit zweckgebunden für die Tourismusfinanzierung.

Demgegenüber handelt es sich bei der sogenannten **Bettensteuer** um eine örtliche Aufwandssteuer, die für entgeltliche Übernachtungen erhoben wird und als Steuer nicht zweckgebunden ist. Da die Einnahmen dem allgemeinen Haushalt zufließen ist sie kein Finanzierungsinstrument für die Tourismusförderung der Kommunen.

Der Deutsche Tourismus Verband (DTV) spricht sich für die Tourismusabgabe auf der Grundlage der Kommunalabgabengesetze, die für alle Kommunen mit touristischen Aufgaben (Tourismusorte) und nicht nur für staatlich prädikatisierte Kommunen

geöffnet ist, als geeignetes Finanzierungsinstrument der kommunalen Tourismusförderung aus.

Rheinland-Pfalz hat mit der Änderung des § 12 Abs. 1 und 2 KAG zum 1. Januar 2016 entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen.

Neben den steuer- oder abgabebasierten Modellen besteht für die Städte und Gemeinden die Möglichkeit, **Fondsmodelle mit einer freiwilligen Beteiligung der vom Tourismus profitierenden Wirtschaft umzusetzen.**

Bundesweit existiert eine Reihe gelungener Modelle zur freiwilligen Einbindung der (Tourismus-)Wirtschaft in die Tourismusfinanzierung. Einige Best-Practice Beispiele wurden 2012/2013 von PROJECT M im Auftrag des damaligen Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung (MWKEL) genauer recherchiert und systematisch dargestellt. Die Inhalte, die Erfahrungen der untersuchten Beispiele und daraus resultierenden gutachterlichen Empfehlungen für Rheinland-Pfalz hat der Tourismus- und Heilbäderverband Rheinland-Pfalz e.V. in der Handlungshilfe Teil 1 veröffentlicht. Die Tourismusgemeinden in Rheinland-Pfalz waren darin aufgerufen, die verschiedenen Möglichkeiten zur Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben auf Orts- und Regionalebene zu diskutieren und je nach örtlicher Gegebenheit anzuwenden und zu nutzen. Aus den Erfahrungen der dargestellten Beispiele wird deutlich, dass die frühzeitige und dauerhafte Einbindung und Beteiligung der privaten Tourismusakteure ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor für das Gelingen von Finanzierungsmodellen im Tourismus ist.

Die aktuelle Broschüre des Tourismus- und Heilbäderverbandes „Handlungshilfe Tourismusfinanzierung“, herausgegeben im Dezember 2017, gibt einen Überblick über Instrumente der Tourismusfinanzierung für Kommunen und die gesetzlichen Grundlagen. Sie wendet sich an alle interessierten Kommunen und soll eine Hilfestellung für touristische Kommunen sein, den für sie am besten geeigneten Finanzierungsmix zu entwickeln.

Die Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen

Infolge der Änderung des § 12 Abs. 1 und 2 KAG im Jahr 2015 können heute alle Gemeinden, denen Aufwendungen für die Tourismuswerbung und/oder für die Herstellung, Betrieb und Unterhaltung von Tourismuseinrichtungen entstehen, zu deren Refinanzierung einen Tourismus- und/oder Gästebeitrag erheben. Bis dahin war dies nur Gemeinden mit staatlicher Anerkennung als Fremdenverkehrsgemeinde, Erholungs- oder Kurort gestattet. Nach § 94 Abs. 2 Satz 2 der GemO kann auf eine solche Erhebung aber auch ganz oder teilweise verzichtet werden.

Die angesprochene Änderung des KAG beruhte seinerzeit vor allem auf entsprechenden Forderungen der Kommunen und des Tourismus- und Heilbäderverbandes Rheinland-Pfalz e.V. Diese waren aufgekommen, nachdem das Bundesverwaltungsgericht zur so genannten Übernachtungssteuer bzw. zur Kulturförderabgabe entschieden hatte, dass Steuern nur auf entgeltliche Übernachtungen aus privater, nicht jedoch aus beruflich zwingend erforderlicher Veranlassung erhoben werden dürfen. Daraufhin hatten vor allem größere Städte von einer solchen Steuererhebung abgesehen, da ihnen der damit verbundene Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag zu stehen schien.

Tatsächlich kann die Beitragserhebung in Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelfall günstiger sein, weil es zulässig ist, zeitgleich einen Tourismus- und einen Gästebeitrag zu erheben. Dadurch ist der Kreis der Abgabepflichtigen unter Umständen größer. Im Unterschied zur Besteuerung setzt die Erhebung von Beiträgen jedoch einen tatsächlich zu deckenden gemeindlichen Aufwand voraus.

Zur Leistung eines Tourismusbeitrags können die Gemeinden alle selbstständig tätigen Personen und Unternehmen heranziehen, denen aufgrund des Tourismus unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden (§ 12 Abs. 1 S. 1 KAG). Neben denjenigen, die selbst in geschäftlicher Verbindung mit Gästen/ Touristen stehen, ist also auch beitragspflichtig, wer mit den am Tourismus unmittelbar verdienenden Kreisen Geschäfte tätigt, die zur Deckung des Bedarfs der Gäste/ Touristen erforderlich sind. Dies gilt auch für Personen und Unternehmen, die nur vorübergehend in der Gemeinde erwerbstätig sind, ohne dort ihren Wohn- oder Betriebssitz zu haben.

Grundsätzlich kommt es nicht darauf an, ob die Gäste aus der näheren oder weiteren Umgebung stammen und ob sie am Ort übernachten. So kann bspw. eine Arztpraxis schon dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, dass sie in einer Fremdenverkehrsgemeinde ansässig ist, da ein gewisser Teil der Patienten (aus der näheren Umgebung) die Auswahlentscheidung mit Blick auf die Nutzung der Fremdenverkehrseinrichtungen der Gemeinde treffen wird (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25.08.2003 - 2 S 2192/03). Insgesamt hat die Rechtsprechung den Kreis derjenigen, die in diesem Sinne beitragspflichtig sein können, sehr weit gefasst und in Einzelfällen z. B. Architekten, Reitstallbetreiber, Telekommunikationsunternehmen und sogar Versandhändler, die in der Gemeinde einen Kauf- und Bestellschop betreiben, für beitragspflichtig erklärt (vgl. Bellefontaine / Flerus / Höhle / Flach / Meiborg / Steenbock / Thielmann, Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, Stuttgart 2009, Erl. § 12 KAG, Rn. 70 ff.).

Ein Gästebeitrag kann nach § 12 Abs. 2 KAG für die Herstellung, den Betrieb und die Unterhaltung der ganz oder teilweise touristischen Zwecken dienenden Einrichtungen

sowie für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen erhoben werden. Beitragspflichtig sind alle Personen, die ohne in der Gemeinde eine Hauptwohnung zu haben dort Unterkunft nehmen und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten wird. Tagestouristen können folglich nicht zu einem Gästebeitrag herangezogen werden. Die Kommunen sind nach § 12 Abs. 2 S. 6 KAG aber verpflichtet, die Nutzungsmöglichkeit seitens der Tagestouristen bei der Beitragskalkulation angemessen zu berücksichtigen.

Die Regelungen zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen gelten nach § 1 Abs. 3 KAG auch für Zweckverbände, Anstalten nach § 86a GemO sowie gemeinsame kommunale Anstalten nach § 14a KomZG und den Bezirksverband Pfalz, sofern diese die Aufgabe der Herstellung, des Betriebs und/oder der Vermarktung touristischer Infrastruktur wahrnehmen.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 LV gewährleisten den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Den Gemeinden ist hierdurch ein subjektives Recht auf kommunale Selbstverwaltung verliehen. Dies umfasst auch die Entscheidung über die Erhebung von kommunalen Abgaben.

Mit dem Landesgesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung vom 22. Dezember 2015 (GVBl S. 472) wurden in § 12 Abs. 1 und 2 KAG die Voraussetzungen zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen dahingehend geschaffen, dass alle Kommunen, die erhöhte Aufwendungen im Bereich der Fremdenverkehrswerbung und bei der Bereitstellung öffentlicher Fremdenverkehrseinrichtungen tätigen, derartige Abgaben erheben können.

Einerseits sind die Gemeinden nach § 94 Abs. 2 Satz 2 GemO - wonach ausdrücklich auf die Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen ganz oder teilweise verzichtet werden kann - nicht verpflichtet, Tourismus- und Gästebeiträge zu erheben. Durch diese Ausnahme wird die in § 94 Abs. 2 Satz 1 GemO festgelegte Hierarchie der Finanzmittelbeschaffung durchbrochen und der Verzicht auf die Erhebung in das Ermessen der Gemeinde gestellt. Dies auch vor dem Hintergrund des § 94 Abs. 2 Satz 3 GemO, wonach die Gemeinde gar satzungsrechtlich regeln können, „dass kommunale Abgaben nicht festgesetzt und erhoben werden, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zum Aufkommen stehen“. Tourismus- und Gästebeiträge können auch nebeneinander erhoben werden, hieraus ergibt sich nach den jeweiligen Verhältnissen vor Ort ein unterschiedlicher Verwaltungsaufwand. Jede Gemeinde entscheidet über die Wirtschaftlichkeit der Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen; eine Wirtschaftlichkeit dürfte jedenfalls dann nicht mehr gegeben sein, wenn die Kosten für die Erhebung der Abgabe außer Verhältnis zum

Aufkommen stehen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen ist daher nicht angezeigt.

Andererseits gilt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Die Regelung des § 94 Abs. 2 Satz 2 GemO steht im Spannungsverhältnis zu dem die gemeindliche Haushaltswirtschaft überragenden Gebot des Haushaltsausgleichs nach § 93 Abs. 4 GemO. Demnach ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Im Rahmen des Haushaltsausgleichsgebotes erfolgt keine Unterscheidung zwischen den von der Gemeinde nach § 2 GemO zu erfüllenden Aufgaben. Es wird beispielsweise nicht unterschieden zwischen Auftragsangelegenheiten, die den Gemeinden zur Erledigung übertragen wurden und zwischen Aufwendungen im Rahmen der touristischen Infrastruktur. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich besteht in jedem Haushaltsjahr, sie ist zwingend vorgegeben. Gerade für Gemeinden, bei denen der Haushaltsausgleich nicht gelingen kann, engt dies den kommunalen Ermessensspielraum in der Frage ein, ob und inwieweit die Gemeinde freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen kann und ob kommunale Abgaben in einem bestimmten Umfang erhoben werden.

IV. EU-Beihilferecht

Von besonderer Bedeutung für die Tourismusförderung ist das EU-Beihilferecht.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung vom 1.12.2009 (AEUV) erwähnt in seinem Dritten Teil, Titel XXII den Bereich Tourismus und definiert die Vorgabe für die Europäische Union, ergänzend zu den Initiativen der Mitgliedstaaten, tätig zu werden und insbesondere die Förderung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Damit soll die EU dazu beitragen, dass zum einen ein positives Umfeld für die Entwicklung der Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs geschaffen und zum anderen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (MS) intensiviert werden kann, was u.a. auch den Austausch von bewährten Praktiken – z. B. positive Erfolgskonzepte – beinhaltet. Die explizite Aufnahme des Tourismus in den AEUV dokumentiert die besondere Aufmerksamkeit, welche dieser Wirtschaftszweig nicht nur auf nationaler sondern auch auf europäischer Ebene genießt.

Der Tourismus unterliegt der EU-Beihilfenkontrolle gem. Art. 107ff AEUV. Damit ist die selektive Gewährung von wirtschaftlichen Vorteilen seitens der Mitgliedstaaten der Union zugunsten von unternehmerisch tätigen Einheiten, welche das Potenzial haben den Wettbewerb zwischen diesen Unternehmen und den grenzüberschreitenden Handel zu beeinträchtigen, grundsätzlich verboten. Das Beihilfeverbot ist rechtlich im ersten Absatz des Art. 107 AEUV wie folgt niedergelegt:

„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.“

Aus dieser Vorschrift lassen sich fünf kumulative Voraussetzungen ableiten, welche bei jedem individuellen Förderfall oder bei der Konzeption von Förderprogrammen zugunsten von Unternehmen aus der Touristikbranche oder bei der staatlichen Finanzierung von Tourismusinfrastruktur zu prüfen sind. Ergibt die Prüfung im Vorfeld der Finanzierung der Maßnahme, dass die fünf oben unterstrichenen Kriterien erfüllt sind, so ist von dem beihilfebehafteten Charakter der geplanten Maßnahme auszugehen. Es wäre dann notwendig zu überlegen, ob die beihilfebehaftete Maßnahme etwa auf der Grundlage einer EU-Freistellungsverordnung gewährt werden kann. Wenn die Anwendung einer Freistellungsverordnung nicht möglich erscheint, so könnte es notwendig sein eine Anmeldung (sog. Notifizierung) bei der Europäischen Kommission (KOM) vorzunehmen. Aufgrund einiger schriftlichen Festlegungen seitens der KOM aus den letzten Jahren lassen sich einige beihilferechtliche Orientierungshilfen erkennen, die die Behörden der Mitgliedstaaten nutzen können, wenn sie die staatliche Finanzierung von Tourismusmaßnahmen beabsichtigen.

1. Die „beihilfefreie“ Förderung

Wie oben erwähnt, liegt eine beihilfebehaftete Maßnahme vor, wenn alle 5 Voraussetzungen des Art.107 Abs. 1 AEUV erfüllt sind. Wenn die angedachte Maßnahme nur eine oder auch mehrere Voraussetzungen nicht erfüllt, so kann sie als beihilfefrei angesehen werden. Im Hinblick auf den Tourismussektor hat die KOM mit einem Schreiben¹ vom 24.04.2014, beihilferechtliche Hinweise für verschiedene Arten von Tourismusinfrastruktur gegeben.

- Offen und diskriminierungsfrei zugängliche Infrastrukturen, welche keine Einnahmen generieren, nicht kommerziell betrieben werden und auch keinen Bezug zu irgendeiner wirtschaftlichen Tätigkeit aufweisen, können als beihilfefrei angesehen werden. Folgende Infrastrukturvorhaben lassen sich aus dem Kommissionsschreiben zitieren:
 - Wander-, Rad- und Reitwege,
 - Lehr-, Erlebnis- und Naturpfade
 - Kostenfreie Park- und Rastplätze

¹ Sog. Comfort Letter, bezugnehmend auf die Beihilfesache SA.37755, Az. COMP F3/JP/MR/ sj/D(2014)44379

- Promenaden
 - Seebrücken
 - Skiloipen
 - Kurparks
 - Bootsanlegestellen und Wasserwanderrastplätze
 - Schwimmsteganlagen
 - Badestellen und Naturbühnen
 - Gradierwerke
 - Wassertretanlagen
- Im Kommissionsschreiben vom 24.04.2014 definiert die KOM auch eine zweite Kategorie von touristischen Infrastrukturen, welche nicht völlig kostenfrei zugänglich sind, sondern erst nach Zahlung eines Entgelts genutzt werden können. Beispielhaft werden die Freizeitinfrastrukturen für schlechtes Wetter (sog. Indoor-Spielplätze), die kleinen Heimatmuseen sowie die entgeltlichen Wasserwanderrastplätze genannt. Die KOM geht nicht von einem nichtwirtschaftlichen Charakter dieser Infrastrukturen aus, akzeptiert dennoch den beihilfefreien Charakter dieser zweiten Infrastrukturkategorie, soweit im konkreten Einzelfall nur von lokalen Auswirkungen (sog. local impact) durch die Finanzierung und Entstehung dieser Infrastrukturen auszugehen ist.

Die Grundsätze aus diesem ersten sog. „Comfort Letter Tourismus“ wurden neuerlich in einem Arbeitspapier der KOM mit der Bezeichnung: „Tourism Financing and State Aid“² wiederholt. Die KOM betont nochmals, dass im Tourismusbereich einige Maßnahmen der Mitgliedstaaten beihilfefrei sind, die nicht alle Kriterien des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, da sie entweder nichtwirtschaftlich sind oder nur lokale Auswirkungen haben. Im Hinblick auf die Feststellung des nichtwirtschaftlichen Charakters einer Tätigkeit, geht die KOM davon aus, dass die Tätigkeit nichtwirtschaftlich ist, wenn sie ohne Entgelt ausgeübt wird.³ So z. B. wäre die Zurverfügungstellung von kostenfreien Broschüren, Kartenmaterial, Zug- und Busplänen eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit. Genauso wie allgemeine und kostenfreie Internetseiten mit Informationen sowie das allgemeine Destinationsmarketing. Auch kostenfreie Besichtigungen können als nichtwirtschaftlich betrachtet werden.

Nicht selten werden aber in DEU und in anderen MS sog. Schutzgebühren erhoben, damit das angebotene Material zweckentsprechend und längerfristig verwendet

² Es handelt sich um eine Fassung im Entwurfsstadium. Diese ist im Moment nicht durch ein Az. kenntlich gemacht worden.

³ „If the activities are not carried out in exchange of remuneration, the activity does not constitute an economic activity. Therefore state aid is not involved.“, *Tourism Financing and state aid*, p.1

werden kann. Derzeit besteht noch eine gewisse Unsicherheit, ob die Erhebung solcher Gebühren als unbedenklich angesehen werden kann. In diesem Zusammenhang hat Deutschland um Klarstellung gebeten, dass die Erhebung von sog. Schutzgebühren bzw. geringfügige Aufwandsentschädigungen als unschädlich anzusehen ist. Eine Schutzgebühr ist keine wirtschaftliche Gegenleistung für ein Produkt oder Leistung und die Erhebung solcher Gebühren sollte nicht dazu führen, dass die betroffenen Tätigkeiten als kommerziell eingestuft werden. DEU wartet derzeit auf Bestätigung dieser Sichtweise seitens der KOM.

Eine weitere hilfreiche Festlegung seitens der KOM betrifft den Kulturbereich. Dieser ist naturgemäß mit dem Tourismus verbunden. In ihrer Mitteilung zum Begriff der Beihilfe hat die KOM in der Rz.34 erläutert, dass die öffentliche Finanzierung von kostenfreien kulturellen Aktivitäten beihilfefrei ist, da solche Aktivitäten in der Regel keinen kommerziellen Charakter haben. Selbst wenn die Besucher ein Entgelt bezahlen, so deckt dieses meistens nur einen Teil der Kosten und ändert nichts an dem nichtwirtschaftlichen Charakter der betroffenen Tätigkeiten. Informell hat KOM auch Hinweise zu der Höhe des oben erwähnten Entgelts gegeben. Sie geht davon aus, dass Kultureinrichtungen und die damit verbundenen Aktivitäten beihilfefrei sind, wenn die kulturelle Einrichtung eine staatliche Förderquote von mehr als 50 % erreicht. Umgekehrt ist vom wirtschaftlichen Charakter einer Einrichtung und der damit verbundenen Tätigkeiten auszugehen, wenn diese Einrichtung überwiegend kommerziell betrieben und finanziert wird, d.h. mehr als 50 % ihrer Finanzierung aus privaten Einnahmen (z. B. Eintrittskarten) stammen. Auch die öffentliche Finanzierung von solchen wirtschaftlich tätigen kulturellen Einrichtungen könnte u.U. beihilfefrei sein, wenn eindeutig nachgewiesen werden kann, dass sie nur von regionaler Bedeutung sind. Nach Auffassung der KOM dürften nur Zuwendungen für große und renommierte Kultureinrichtungen und –Veranstaltungen, für die intensiv außerhalb ihres regionalen Einzugsgebiets in dem betroffenen Mitgliedstaat geworben wird, geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

2. Die beihilfebehafteten Lösungsansätze

Für den Fall, dass die öffentliche Finanzierung von touristischen Tätigkeiten nicht beihilfefrei gewährt werden kann, kann überlegt werden, ob die Gewährung der Förderung auf der Basis der Freistellungsverordnungen der KOM stattfinden kann.

a) Allgemeine De-minimis VO

Auf der Basis der allgemeinen De-minimis VO können Zuschüsse bis zu 200.000 EUR innerhalb drei Steuerjahren pro Unternehmen bewilligt werden. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen aus dem Tourismusbereich kann eine solche Form der finanziellen Unterstützung relevant sein, vor allem auch weil sie mit keinen Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission verbunden ist und damit eine schnelle und unkomplizierte Finanzierungsform darstellt. Die aktuelle De-minimis Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der KOM gilt bis zum 31.12.2020 und wird voraussichtlich ab dem 1.01.2021 durch eine neue Verordnung der KOM ersetzt. Es bleibt offen bzw. im Moment noch unbekannt, welche Eckpunkte die neue De-minimis VO beinhalten könnte. Es ist möglich, dass die KOM Bereitschaft zeigt, die unternehmensbezogene Obergrenze von 200.000 EUR anzuheben. Diese Vorgehensweise könnte eine noch umfassendere Förderung möglich machen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass die KOM für den Zeitraum nach Dezember 2020 auch Berichtspflichten der Mitgliedstaaten im De-minimis-Sektor einführt.

b) Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung der KOM (AGVO)

In der AGVO sind verschiedene Beihilfegruppen definiert. Grundsätzlich kann bei der Planung der öffentlichen Finanzierung einer touristischen Maßnahme die Durchsicht aller Beihilfegruppen vorgenommen werden. Folgende Beihilfegruppen scheinen aber am meisten geeignet zu sein für Finanzierungsmaßnahmen aus dem Tourismusbereich:

- Investitionsbeihilfen für KMU
- KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratung
- KMU-Beihilfen für Messebeteiligungen (im In- und Ausland)
- Beihilfen für Unternehmensneugründungen
- Einige Umweltschutzbeihilfen
- Die Kulturbeihilfen
- Investitionsbeihilfen für lokale Infrastrukturen.

Eine Förderung gem. AGVO ist nur dann möglich, wenn die beabsichtigte Maßnahme so konzipiert ist, dass sie alle Voraussetzungen aus dem allgemeinen Teil sowie die besonderen Voraussetzungen aus der ausgewählten Gruppe erfüllt. Diese beihilferechtliche Prüfung sollte schriftlich dokumentiert werden und die EU KOM muss mit Hilfe einer elektronischen Anzeige und entsprechender Veröffentlichung im Internet informiert werden.

c) Die DAWI Vorschriften der KOM.

Für Leistungen, die einen besonderen Charakter aufweisen und nicht nur bestimmte Unternehmen, sondern für die Gesellschaft insgesamt von Interesse sind, besteht die Möglichkeit sie als sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) zu definieren und sämtliche Kosten in Verbindung mit diesen Leistungen nach Abzug eventueller Einnahmen und eines angemessenen Gewinns auszugleichen. In ihrem Arbeitspapier „Tourismus“ gibt die KOM keine (detaillierte) Hinweise hinsichtlich der konkreten Leistungen, die die MS als DAWI definieren könnten.

Durch eine informelle Abstimmung aus dem letzten Jahr ist bekannt, dass die KOM die Anwendung der DAWI Vorschriften für die Finanzierung von Jugendherbergen akzeptiert. Auch für die Förderung des barrierefreien Tourismus könnte DAWI eine Lösung sein. Da KOM im Übrigen jedoch derzeit einen eher restriktiven Kurs bei der Einstufung von Leistungen im Tourismusbereich als DAWI einzuschlagen scheint, wie sich aus dem aktuellen Entwurf des Arbeitspapiers ableiten lässt, wonach die DAWI-Vorschriften nur in spezifischen Fällen greifen könnten, ist davon auszugehen, dass jedenfalls eine pauschale oder weitgehende Einstufung von Leistungen mit touristischem Bezug als DAWI problematisch ist.

3. Die Anmeldung (sog. Notifizierung) einer Maßnahme bei der KOM

Wenn die öffentliche Finanzierung von großen touristischen Einrichtungen und Vorhaben weder beihilfefrei noch mit Hilfe der Freistellungsverordnungen und DAWI Vorschriften begründet werden kann, dann muss das Vorhaben bei der EU KOM angemeldet werden, damit sie die Finanzierung genehmigen kann. Eine solche Anmeldung nimmt Zeit in Anspruch. Die Finanzierung darf nicht gewährt werden bevor sich die KOM verbindlich geäußert hat. In den letzten Jahren gab es in Rheinland-Pfalz keine touristische Maßnahme, die bei der KOM notifiziert wurde.

4. Die Förderung der Tourismusorganisationen

In DEU existieren beim Bund und den Ländern Tourismusorganisationen, welche verschiedene Aufgaben übernehmen, u.a. auch Aufgaben der allgemeinen Wirtschaftsförderung, Tourismus- und Stadtmarketing sowie das allgemeine Destinationsmarketing. Grundsätzlich ist es nicht möglich pauschal festzulegen, ob alle Tätigkeiten von allen Tourismusorganisationen beihilfefrei und damit „unproblematisch“ sind. Eine genaue Identifizierung und Analyse der Aufgaben im Einzelfall ist notwendig. Wenn im Rahmen einer solchen Analyse mit guten Argumenten festgelegt werden kann, dass die Tätigkeiten einen nichtwirtschaftlichen Charakter haben, so ist auch ihre staatliche Finanzierung beihilfefrei und damit auch unbedenklich.

Bedenkliche Situationen können dann entstehen, wenn die staatliche Finanzierung zugesagt wird für wirtschaftliche Tätigkeiten, die im Konkurrenzverhältnis zu den Tätigkeiten der „klassischen Unternehmen“ stehen. Die privaten Unternehmen, welche solche Tätigkeiten erledigen und sich nicht mit Zuschüssen finanzieren, werden in der Regel mit Aufmerksamkeit beobachten und notfalls mit einer Beschwerde reagieren, wenn sie den Eindruck haben, dass der Wettbewerb in ihrem Sektor durch eine (unzulässige) staatliche Finanzierung verzerrt wird. Um solche Situationen zu vermeiden, kann man empfehlen, genau zu analysieren, wo der „nichtwirtschaftliche“ Tätigkeitsbereich aufhört bzw. wo der „wirtschaftliche“ Bereich beginnt. Mit Hilfe einer getrennten Buchführung sollten die beiden Bereiche voneinander getrennt werden, damit eine staatliche Finanzierung für den wirtschaftlichen Bereich – auch in Form einer Quersubventionierung – ausgeschlossen ist. Die Kostenstruktur der wirtschaftlichen Tätigkeiten sollte sich dann in der Preisgestaltung wiederfinden, d.h. es ist notwendig ein Mechanismus zu etablieren, der sicherstellen kann dass der wirtschaftliche Bereich nicht staatlich subventioniert wird sondern wie ein „klassisches“ Unternehmen funktioniert und auf dem freien Markt sich aus eigener Kraft behaupten kann. Gelegentlich kann man auch für diesen Bereich einen De-minimis-Zuschuss oder eine AGVO-Beihilfe gewähren, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

V. Vergaberecht

1. Vergaberecht – Grundlagen

Das heutige Vergaberecht umfasst zwei Elemente, nämlich

- die Verfahrensregeln, die öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren und Leistungen aller Art (= Vergabe von öffentlichen Aufträgen) beachten müssen,
- die Regelungen zum Rechtsschutz, nach denen an einem öffentlichen Auftrag interessierte Unternehmen die Verletzung der vom Auftraggeber zu beachtenden Verfahrensregel verfolgen können.

Das Vergaberecht ist im Grundsatz zweigeteilt. Es gliedert sich in einen Ober- und in einen Unterschwellenbereich.

2. Vergaberechtpflicht kraft Gesetzes bzw. Verwaltungsvorschrift

Die Vergaberechtpflicht (persönliche Anwendungsbereich) knüpft an den Begriff des öffentlichen Auftraggebers an, der im Ober- und Unterschwellenbereich (OSB, USB) unterschiedlich geregelt ist.

Im OSB ist der Begriff des öffentlichen Auftraggebers in § 99 GWB klar definiert. Es gilt der öffentliche Auftraggeber im funktionalen Sinne (§ 99 Nr. 2 GWB). Nach § 99 Nr. 2 GWB sind öffentliche Auftraggeber juristische Personen des öffentlichen und des

privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, sofern eine beherrschende Staatsverbundenheit (z. B. Finanzierung, Aufsicht) besteht.

Im USB knüpft das Vergaberecht an das Haushaltsrecht des Landes und der Kommunen an (§ 55 LHO und § 22 GemHVO). Hieran sind nach der Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“ vom 24. April 2014 (MinBl. S. 48) grundsätzlich die institutionellen Auftraggeber gebunden. Das sind die Dienststellen der Landesverwaltung und die rechtlich unselbstständigen Landesbetriebe sowie die Kommunen. Beteiligungen des Landes oder der Kommunen (Juristische Personen des Privatrechts) werden hiervon nicht erfasst.

Darüber hinaus sind nach § 105 Abs. 1 LHO auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Stiftungen und Anstalten) dem Vergaberecht im USB verpflichtet. Dies gilt auch für rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe⁴, Kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts⁵, Zweckverbände⁶ und die gemeinsame kommunale Anstalt⁷.

Die meisten öffentlichen Aufträge werden von den „klassischen“ öffentlichen Auftraggebern vergeben, also von Bund, Ländern und Gemeinden. Diese Gebietskörperschaften sowie bestimmte Körperschaften des öffentlichen Rechts und Sondervermögen sind verpflichtet, die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Ein Mittel zur Erreichung dieses Zwecks ist die sich aus dem Haushaltsrecht ergebende Verpflichtung, einen Auftrag grundsätzlich nur in einem Verfahren zu vergeben, in dem mehrere potentielle Leistungserbringer konkurrieren.

3. Vergaberechtspflicht über das Zuwendungsrecht

Zuwendungen sind Leistungen der EU, des Bundes oder des Landes an öffentliche oder private Stellen außerhalb der Bundes- oder Landesverwaltung. Aus den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO) kann sich die Verpflichtung zur Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften ergeben. Bei Nichtbeachtung dieser Vorschriften kann die Zuwendung anteilig oder vollständig vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert werden.

⁴ Vgl. § 86 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GemO iVm. § 39 EigAnVO

⁵ Vgl. § 86a Abs. 5 Satz 2 GemO iVm. § 39 EigAnVO

⁶ Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 8 KomZG iVm. § 116 Abs. 1 Nr. 8 GemO iVm. § 22 GemHVO

⁷ Vgl. § 14b Abs. 1 Satz 1 KomZG iVm. § 86b Abs. 5 Satz 2 GemO iVm. § 39 EigAnVO.

4. Vergaberechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Struktur und Organisation des kommunalen Tourismus in Rheinland-Pfalz

Wie in den meisten Flächenbundesländern sind die Organisationsstrukturen in Rheinland-Pfalz durch ein „Drei-Ebenen-Modell“ gekennzeichnet.

a) Lokale Ebene (Verkehrsämter und Tourist-Informationen)

Die lokale Ebene umfasst sämtliche touristische Organisationen in Ortsgemeinden (RLP: 2.257), Verbandsgemeinden (RLP: 163), verbandsfreien Städten (RLP: 12) und Gemeinden (RLP: 12) sowie kreisangehörigen (RLP: 8) und kreisfreien Städten (RLP: 12).

Dabei sind derzeit in Rheinland-Pfalz schätzungsweise rund 380 touristische Organisationen tätig. Davon entfallen rund 46 % auf Organisationen auf Verbandsgemeindeebene, 42 % auf die Ortsgemeindeebene, 9 % auf verbandsfreie Städte und Gemeinden sowie große kreisangehörige Städte und 3 % auf kreisfreie Städte.

Werden Tourismusorganisationen als Teil der Kommunalverwaltung tätig, unterliegen sie im Ober- und Unterschwellenbereich dem Vergaberecht. Rechtlich selbstständige Beteiligungen der Kommunen (z. B. eingetragene Vereine, GmbH), die nicht dem Haushaltsrecht der Kommune unterliegen, sind im Unterschwellenbereich nicht vergaberechtpflichtig. Im Oberschwellenbereich müsste geprüft werden, ob sie funktionelle Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB sind.

b) Regionalebene (10 Regionalagenturen)

Rheinland-Pfalz umfasst zehn touristische Regionen: Ahrtal, Westerwald, Lahntal, Mosel, Eifel, Hunsrück, Nahe, Rheinhessen, Pfalz und Mittelrhein. Diese sind entsprechend ihrer geographischen Strukturen teilweise landesgrenzenübergreifend ausgerichtet. Jede der zehn Regionen verfügt über eine touristische Regionalagentur. Sechs Regionalagenturen werden als GmbH geführt, deren Gesellschafter überwiegend öffentliche Träger sind. Die restlichen vier Regionalagenturen werden als eingetragene Vereine geführt, auch hier setzten sich die Mitglieder überwiegend aus öffentlichen Institutionen zusammen.

Die Regionalagenturen unterliegen, sofern sie rechtlich selbstständige Beteiligungen der Kommunen sind, in der Regel nicht dem Haushaltsrecht der Kommunen. Sie sind für diesen Fall im Unterschwellenbereich nicht vergaberechtpflichtig. Im Oberschwellenbereich müsste geprüft werden, ob sie funktionelle Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. GWB sind.