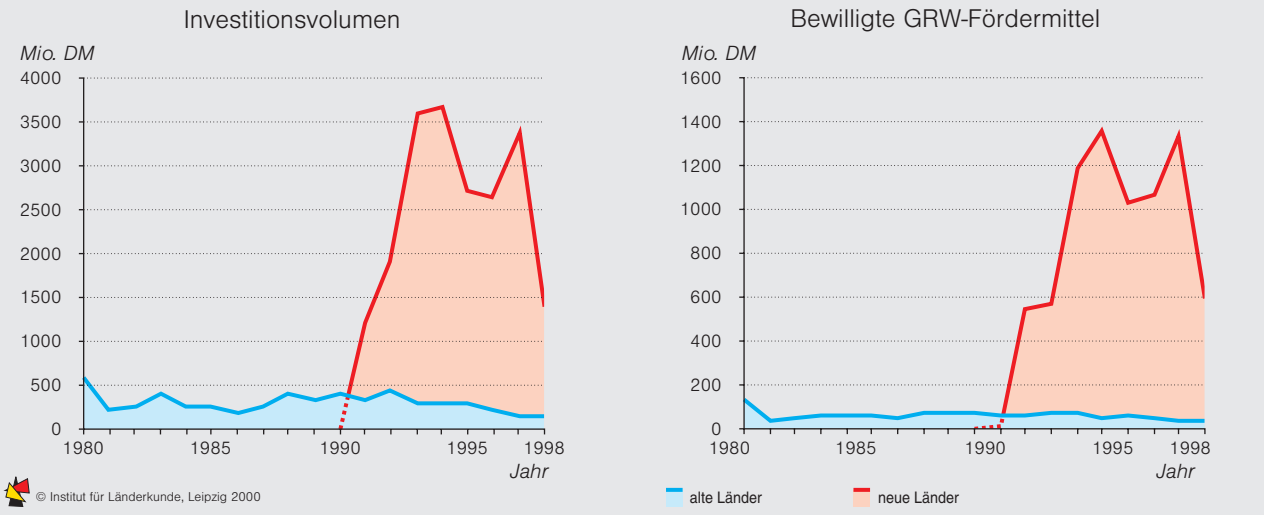
Tourismusförderung als Aufgabe der Raumentwicklung

Hans Hopfinger

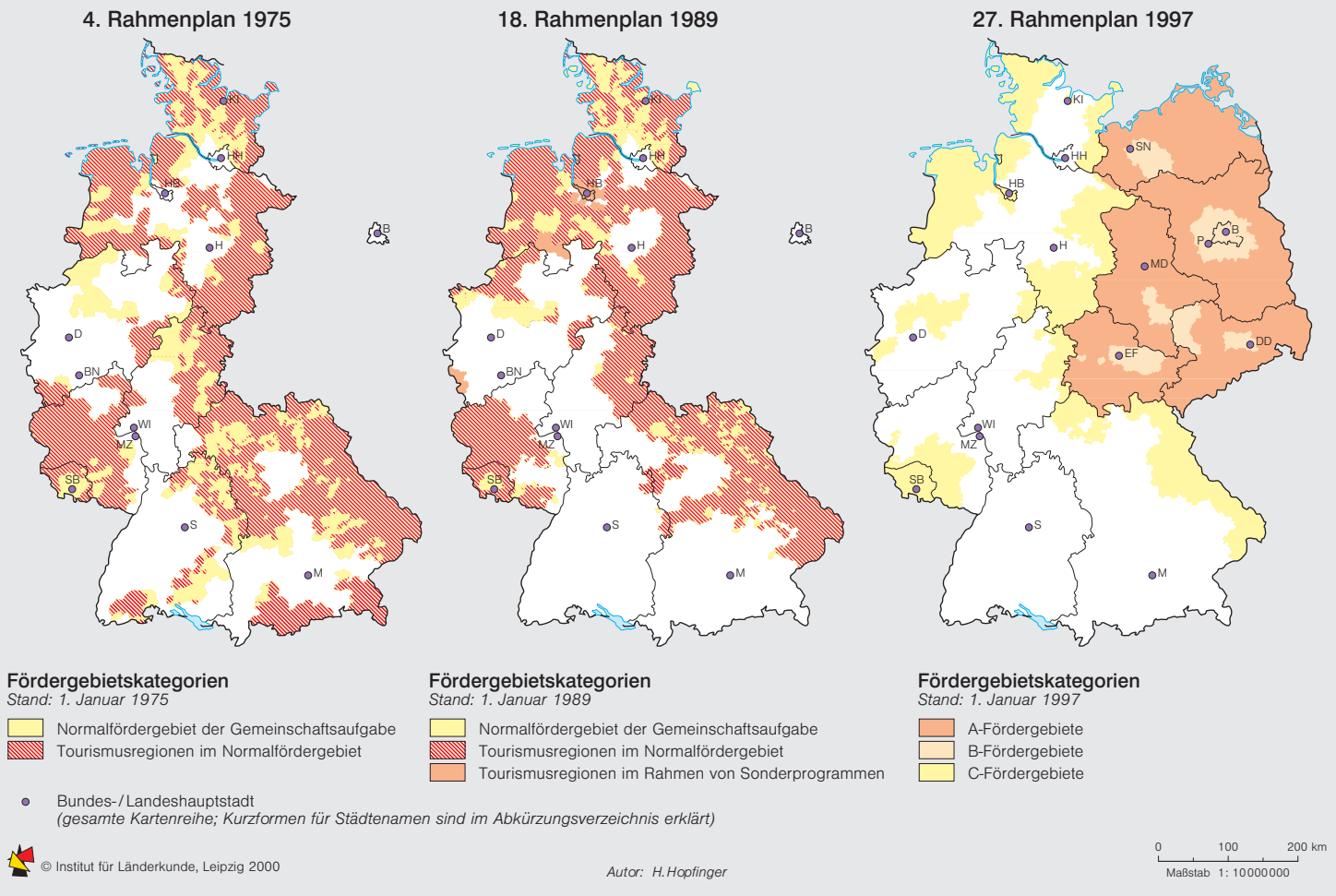
Die räumliche Ordnung so zu gestalten, dass in allen Teilen des Landes gleichwertige Lebensbedingungen existieren, gehört zu den im Grundgesetz verankerten Oberzielen von Raumordnung und Regionalpolitik. In diesem Sinne ist in einer historisch beispiellosen Anstrengung seit der deutschen Einheit versucht worden, die ökonomische Situation in den neuen Ländern entscheidend zu verbessern. Dort sind inzwischen überall beachtliche Fortschritte sichtbar, wenn auch das übergreifende Ziel, leistungsfähige Strukturen aufzubauen, die aus eigener Kraft am Markt bestehen können, noch nicht erreicht ist. Die bisherigen Erfolge wären jedoch ohne öffentliche Förderpolitik nicht möglich gewesen.

Zentrales Instrument der Förderpolitik ist die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), die 1969 zur Lösung struktur- und regionalpolitischer Probleme eingerichtet wurde. Sie ist jedoch nicht das einzige Instrument, das Unternehmen und Kommunen nutzen können, wenn sie für ihre Investitionen im Tourismus öffentliche Hilfe erhalten wollen. Der Tourismussektor ist ein Querschnittsbereich mit vielen Bezügen zu anderen ökonomischen Sektoren. Insbesondere wegen des ausgeprägten kleinteiligen Charakters der Tourismuswirtschaft – so gut wie alle Unternehmen zählen zum mittelständischen Gewerbe mit weniger als 100 Mio. DM Umsatz – ist Tourismusförderung ausgesprochene Mittelstandspolitik. Im Rahmen des Programms Aufbau Ost zum Beispiel profitiert der Sektor auch von der Förderung der Verkehrsinfrastruktur, des Städtebaus und der Denkmalpflege. Hinzu kommt, dass Tourismusförderung grundsätzlich zum Aufgabenbereich der Länder gehört. Entsprechend schwierig gestalten sich nicht nur Identifizierung und Zuordnung der Maßnahmen zu bestimmten Fachressorts, sondern auch ihre Erfolgskontrolle.

1 Tourismusförderung 1980 - 1998



2 Entwicklung der Fördergebietskulisse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur"



Instrumente und Maßnahmen

Die Instrumente der GRW zur Förderung von Investitionen in der Tourismuswirtschaft werden bevorzugt in strukturschwachen Regionen eingesetzt. Ziel ist, die einkommen- und arbeitsplatzschaffende Wirkung des Tourismus zu nutzen, um regionale Entwicklungsprozesse zu induzieren.

- **Förderung wie in der gewerblichen Wirtschaft**
  Mit dem 24. Rahmenplan für die GRW (1995) sind die bisher für Tourismusunternehmen geltenden einschränkenden Sonderregelungen abgeschafft worden. Unternehmen können seitdem in den Genuss öffentlicher Hilfen gelangen, wenn sie, wie die übrige gewerbliche Wirtschaft, bestimmte Anforderungen erfüllen. Beispielsweise sind die vorhandenen Arbeitsplätze um mindestens 15% zu erhöhen. In den A-Fördergebieten der GRW (strukturschwächste ostdeutsche Regionen) beträgt der Förderhöchstsatz für kleine und mittlere Unternehmen 50%, für große 35%. In den B-Regionen (strukturstärkere ostdeutsche Regionen mit besonders schwerwiegenden Problemen) reduziert er sich auf 43% bzw. 28%. In den C-Regionen der alten Länder gilt ein Höchstsatz von 28% bzw. 18%.
- **Förderung nicht-investiver Maßnahmen**
  Seit 1995 können Mittel auch für nicht-investive Maßnahmen gewährt werden. Hilfen gibt es beispielsweise für qualitative Verbesserungen der

Personalstruktur in touristischen Unternehmen wie auch für Beratungsleistungen und Schulungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen.

- **Förderung der Infrastruktur**
  Tourismusnahe Infrastruktur wird in zwei Bereichen gefördert: Maßnahmen zur Geländeerschließung, die zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Tourismusunternehmen beitragen, sowie öffentliche Einrichtungen wie Kurhäuser und -parks, Rad- und Wanderwege, aber auch Spaß- und Erlebnisbäder, sofern sie überwiegend von Touristen genutzt werden. Seit dem 24. Rahmenplan können bestimmte Beratungs- und Planungsleistungen ebenso gefördert werden wie die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte für den Tourismus.

Ergebnisse im Überblick

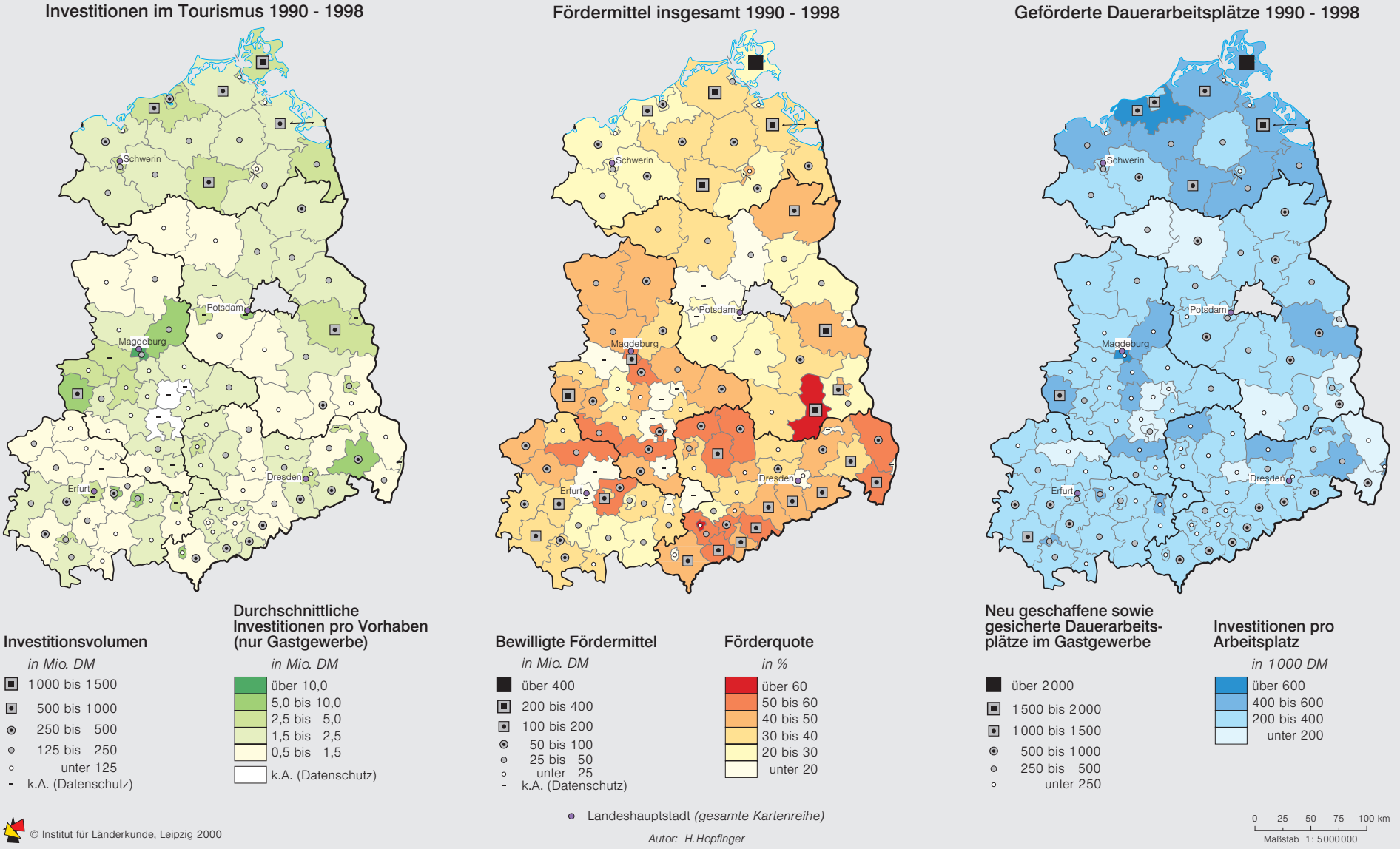
Zwischen 1972 und 1991 ist in den alten Ländern ein Investitionsvolumen von 7,5 Mrd. DM im Tourismus mit gut 1,7 Mrd. DM aus GRW-Mitteln gefördert worden ❷. Das entsprach einem Anteil von 5,5% aller Investitionen, die von der GRW angeregt wurden, und von 11,3% bei den Fördergeldern. Mit 8144 Anträgen stammten zwar 23,2% aller Vorhaben aus dem Tourismus, aber mit 17.639 Stellen belief sich deren Anteil nicht einmal auf 2% aller neu entstandenen oder gesicherten Arbeitsplätze.

In den Jahren 1990–1998 ❸ wurden für den Tourismus, aus dem mit 9324 Vorhaben fast 20% aller Förderanträge stammten, knapp 7,7 Mrd. DM Fördermittel bereitgestellt, was einem Anteil von 10,9% entsprach. An den Gesamtinvestitionen war der Sektor mit 8,4%, d.h. mit 20 Mrd. DM beteiligt. Trotz dieser beachtlichen Anteile ist der kleinteilige Charakter der Branche unverkennbar geblieben: Während in der gewerblichen Wirtschaft im Durchschnitt pro Vorhaben fast 5 Mio. DM investiert werden, sind es im Tourismus kaum mehr als 2 Mio. DM; mit GRW-Hilfe wurden zwar fast 45.000 Stellen neu geschaffen oder gesichert, doch das entspricht nur 3,4% aller in den neuen Ländern geförderten Arbeitsplätze.

Fazit

Der Tourismus hat sich in Deutschland von einem Verkäufer- zu einem Käufermarkt entwickelt. Damit haben sich wichtige Parameter vor allem hinsichtlich der Professionalität und Qualität des Angebots verändert, so dass im Westen der Bundesrepublik ein weiterer Ausbau der Kapazitäten schon seit Jahren nicht mehr erforderlich ist. Eine eher zaghafte Anpassung an diese Entwicklung hat es im Rahmen der GRW jedoch erst mit der Aufnahme nicht-investiver Maßnahmen in die Tourismusförderung seit dem 24. Rahmenplan gegeben.

Nachdem es in den ersten Jahren nach der deutschen Einheit unumgänglich war, das touristische Angebot in den neuen Ländern grundlegend zu erneuern, drohen dort inzwischen gewaltige Überkapazitäten, während die Überalterung des Angebots im restlichen Bundesgebiet zum Problem werden könnte. Die Erfolge in der ostdeutschen Tourismuswirtschaft spiegeln sich in der zunehmenden Beliebtheit der Reiseziele wider. So ist Mecklenburg-Vorpommern nach Bayern und Baden-Württemberg auf Platz 3 in der Rangliste der beliebtesten innerdeutschen Reiseziele gerückt.◆

Das Kurhaus von Binz, Rügen, mit GRW-Mitteln renoviert

❸ **Investitionen im Tourismus und Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) 1990 - 1998**
Neue Länder (ohne Berlin) nach Kreisen