

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Eckpunkte für eine nationale Tourismusstrategie

I. Einleitung

Tourismus ist für Deutschland ein bedeutsamer Wirtschaftsfaktor. Die Konsumausgaben in- und ausländischer Touristen in Deutschland beliefen sich nach der jüngsten Untersuchung (*Studie „Wirtschaftsfaktor Tourismus in Deutschland“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesverbands der Deutschen Tourismuswirtschaft*) im Jahr 2015 auf über 287 Milliarden Euro. Diese Umsätze durch unmittelbar von Touristen nachgefragte Güter und Dienstleistungen sorgten für fast drei Millionen Arbeitsplätze (was einem Anteil von 6,8 Prozent an der inländischen Gesamtbeschäftigung entspricht) und eine Bruttowertschöpfung von mehr als 105 Milliarden Euro (3,9 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland). Bezieht man die sogenannten Vorleistungen mit ein, also zum Beispiel den Einkauf von Lebensmitteln durch die Gastronomie oder die Inanspruchnahme von Handwerkerarbeiten durch ein Hotel, kommen zusätzlich indirekte Effekte auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland in Höhe von über 76 Milliarden Euro beziehungsweise 1,25 Millionen Erwerbstätigen hinzu, die durch Tourismus entstehen. Die Arbeits- und Ausbildungsplätze dieses beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektors sind ganz überwiegend standortgebunden.

Der Begriff des Tourismus umfasst nach der international anerkannten Definition der Welttourismusorganisation UNWTO nicht nur klassische Urlaubsreisen, sondern auch Geschäfts- und Bildungsreisen. Jenseits der typischen Tourismuswirtschaft – Beherbergung und Gastronomie, Reiseveranstaltung und Reisevermittlung, Verkehrsträger und andere – kommen die Einkommens- und Beschäftigungseffekte durch Tourismus in Deutschland einer Vielzahl von anderen Wirtschaftszweigen zugute, zum Beispiel Einzelhandel, Handwerk, Gesundheit und Wellness, Freizeit und Kultur. Auf diese Weise stärkt der Tourismus auch strukturschwache Regionen, die teilweise unter den wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen der Landflucht und des demografischen Wandels leiden. Tourismus sichert hier das wirtschaftliche Überleben vieler Betriebe und lokaler Strukturen, von denen auch die Bevölkerung vor Ort profitiert. Auch für den Erhalt des kulturellen, historischen und landschaftlichen Erbes sowie die Brauchtumpflege ist Tourismus von Bedeutung. Denn das Interesse von Besuchern an kulturellen Veranstaltungen und Sehenswürdigkeiten, intakter Natur und Landschaft und lokalen Traditionen fördert einerseits die Bereitschaft, sie zu erhalten und zu bewahren, und generiert andererseits Einnahmen, dies auch finanziell zu ermöglichen.

Tourismus ist überdies ein Instrument des kulturellen Austauschs, der Völkerverständigung und damit letztlich auch der Friedenssicherung. Reisen bildet, überwindet Grenzen und führt Menschen zusammen. Es weitet den Horizont, lehrt Respekt, Toleranz und Vielfalt und beugt Abschottung und Ausgrenzung vor. Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung eines verantwortungsbewussten Tourismus ist daher viel höher zu bemessen, als es ökonomische Indikatoren und Kennzahlen beschreiben.

In den vergangenen Jahren hat sich der Tourismusstandort Deutschland dynamisch entwickelt. Das spiegelt sich zum Beispiel in den Übernachtungszahlen in- und ausländischer Touristen wider, die im Jahr 2018 erneut auf einen Rekordwert gestiegen sind. Dabei profitiert Deutschland von einem anhaltenden globalen Wachstumstrend. Nach Schätzungen der Welttourismusorganisation UNWTO ist die Zahl der internationalen Ankünfte im Jahr 2018 weltweit im Vergleich zum Vorjahr um 6 Prozent auf 1,4 Milliarden gestiegen.

In diesen Entwicklungen liegen für das Reiseland Deutschland und für die deutsche Tourismuswirtschaft sowohl im Inlandstourismus als auch im *Incoming* (Tourismus nach Deutschland) Chancen. Gleichzeitig bestehen und entstehen Herausforderungen für den Tourismusstandort Deutschland. Dazu gehören der demografische Wandel, der Fachkräftemangel, die fortschreitende Digitalisierung einschließlich der notwendigen Infrastruktur, der Klimawandel, strukturelle Schwächen ländlicher Räume, wachsende Mobilitätsansprüche oder veränderte Sicherheitsbedingungen.

So wird die Wettbewerbsfähigkeit touristischer Leistungsträger angesichts der fortschreitenden Digitalisierung mit ihren tiefgreifenden Veränderungen entlang der gesamten touristischen Leistungskette davon geprägt, inwieweit sie mit den technischen und inhaltlichen Wünschen und den Anforderungen von digitalen Vertriebskanälen, auch angesichts des Auftretens neuer Wettbewerber, mithalten können.

Der Fachkräftemangel ist eines der drängendsten Themen in der – vielfach beschäftigungsintensiven – Tourismuswirtschaft. Lösungen sind gerade in ländlichen, oft strukturschwachen Regionen eine Zukunftsfrage.

Erreichbarkeit, sowohl physisch als auch digital, ist ein Schlüsselfaktor für die touristische Entwicklung ländlicher Räume und für die Wettbewerbsfähigkeit touristischer Leistungsträger. Dies gilt gerade in Zeiten der erhöhten Nutzung digitaler Informations- und Buchungsmedien und angesichts der Erwartungen der Reisenden an intermodale und reibungslose Verkehrssysteme. Gleichzeitig stellt die stetig zunehmende Mobilität unsere Infrastruktur, aber auch unsere Umwelt vor Herausforderungen.

Die Bundesregierung will mit der nationalen Tourismusstrategie dazu beitragen, die Herausforderungen und Risiken besser zu bewältigen, damit die Potenziale des Tourismus im Einklang mit den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich, ökologisch und sozial – künftig noch stärker ausgeschöpft werden können.

Es geht zum einen darum, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Reisedestinationen in Deutschland und der deutschen Tourismuswirtschaft unter Berücksichtigung von umwelt-, struktur-, kultur- und sozialpolitischen Belangen zu bewahren und zu stärken. Zum anderen gilt es, der internationalen Verantwortung Deutschlands, insbesondere gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern gerecht zu werden. Wir wollen die positiven Effekte des Tourismus einschließlich sozialer Standards in den Zielländern stärken und gleichzeitig Belastungen für die Umwelt begrenzen.

Die bestehenden institutionellen Strukturen, insbesondere die Zuordnung und Aufteilung der tourismuspolitischen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, bleiben durch die Tourismusstrategie unberührt.

II. Strategische Ziele der Tourismuspolitik

Die Tourismuspolitik der Bundesregierung wird von einem Dreiklang übergeordneter politischer Ziele geleitet. Diese sind,

- die inländische Wertschöpfung zu erhöhen,
- die Lebensqualität der in Deutschland lebenden Menschen nachhaltig zu heben und
- zu internationaler Stabilität beizutragen.

Um diesen grundlegenden politischen Anliegen gerecht zu werden, setzt sich die Bundesregierung folgende strategische Ziele der Tourismuspolitik, die einen programmatischen Rahmen für Handlungsfelder, operative Ziele und Maßnahmen aller nationalen Akteure bilden sollen:

1. Wir schöpfen die vielfältigen Potenziale des Tourismus weiter aus.
2. Wir stärken die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandorts Deutschland und der mittelständisch geprägten Tourismuswirtschaft und belassen ihr Freiräume, sich zu entfalten.
3. Wir gestalten eine moderne, barrierefreie, verlässliche sowie nachhaltige Mobilität und digitale Infrastruktur, die die Bedürfnisse der Reisenden und die Herausforderungen durch eine Zunahme des Verkehrs berücksichtigen.
4. Wir streben einen Qualitätstourismus an, der
 - im Einklang mit Natur und Kultur lebenswerte Räume schafft und erhält,
 - zur Lebensqualität aller Menschen – Besucher wie Einheimische – beiträgt und
 - das Deutschlandbild im Ausland positiv prägt.
5. Wir nutzen das Potenzial des Tourismus, um die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Teilen der Welt nachhaltig zu stärken und zu Frieden, Toleranz und Völkerverständigung beizutragen.
6. Wir unterstützen eine umwelt- und klimaverträgliche Entwicklung des Tourismus.

III. Handlungsfelder

Um diese tourismusstrategischen Ziele zu erreichen, müssen Bundes-, Landes- und kommunale Ebene, aber auch die Tourismuswirtschaft und ihre Verbände im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten aktiv werden.

Die Bundesregierung wird mit Blick auf die Kompetenzen auf Bundesebene dazu vor allem in den folgenden Bereichen beitragen:

- **Verlässliche, bürokratiearme und wettbewerbsfördernde Rahmenbedingungen für den Tourismusstandort Deutschland und die nationale Tourismuswirtschaft gestalten**

Die deutsche Tourismuswirtschaft ist in großem Maße von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen geprägt. Sie benötigt Freiräume, um innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben. Sie braucht zeitgemäße, faire und verlässliche Rahmenbedingungen, um ihre Leistungsfähigkeit weiter zu entwickeln, international wettbewerbsfähig zu bleiben und den Erfolg des Tourismusstandorts Deutschland auch für die Zukunft zu sichern. Wesentlich ist ein effizientes Regulierungsumfeld mit möglichst geringen bürokratischen Belastungen und fairen, u. a. steuerlichen Rahmenbedingungen. Dabei gilt es, tourismusspezifische Aspekte und das internationale Wettbewerbsumfeld besonders zu berücksichtigen.

Tourismuspolitische Belange sind eine wichtige Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern und -aufgaben, zu denen der Abbau von Bürokratie und von Investitionshemmnissen zur Schaffung unternehmerischer Freiräume gehört. Ein starker Verbraucherschutz mit verlässlichen Rechten bietet Reisenden Sicherheit. Rechtliche Rahmenbedingungen sollten sich bedarfsgerecht an den tatsächlichen Interessen von Reisenden orientieren und mittelbare Regelungsfolgen, wie etwa Auswirkungen auf die Marktstrukturen in Deutschland, hinreichend berücksichtigen.

Zur Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluierung auf nationaler und europäischer Ebene gehören auch die Auswirkungen auf die Entwicklung des Tourismus einschließlich umfassender und frühzeitiger Konsultationen der entsprechenden Interessenvertreter. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Harmonisierungsbestrebungen und darauf aufbauende Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene mit den besonderen mittelständischen Strukturen in Deutschland – dem Erfolgsmodell „German Mittelstand“ – vereinbar sind.

- **Am internationalen Wachstum partizipieren**

Der *Incoming*-Tourismus hat sich in den vergangenen Jahren wirtschaftlich positiv entwickelt und weist auch für die Zukunft Wachstumspotenzial auf. Konsumausgaben ausländischer Touristen in Deutschland belaufen sich nach letzten Berechnungen auf fast 40 Milliarden Euro im Jahr. Und das globale Wachstum übertrifft die bereits hohen Erwartungen: 2011 ging die Welttourismusorganisation UNWTO davon aus, dass die Zahl der international Reisenden bis ins Jahr 2030 um durchschnittlich 3,3 Prozent auf 1,8 Milliarden Reisende jährlich anwachsen werde. Tatsächlich wurde die für das Jahr 2020 prognostizierte Zwischenmarke von 1,4 Milliarden Reisenden bereits 2018 erreicht.

Deutschland will seine starke Position als Reisedestination in den Quellmärkten behalten, unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung weiter ausbauen und neue Zukunftsmärkte erschließen. Die Werbung für das Reiseland Deutschland im Ausland, welche die Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT) im Auftrag des Bundes durchführt, sieht die Bundesregierung als öffentliche Aufgabe, zu deren maßgeblicher Finanzierung sie sich bekennt. Die DZT unterstützt die touristischen Organisationen der Bundesländer und der deutschen Reisegebiete dabei, das Potenzial des internationalen Reiseverkehrs, insbesondere mit digitalen Mitteln, verstärkt zu erschließen.

Die Tourismuswerbung im Ausland trägt dazu bei, dass ein positives, freiheitliches und tolerantes Deutschlandbild vermittelt wird. Damit stärkt die Bundesregierung auch die Wahrnehmung Deutschlands als attraktiver Standort, an dem unter verlässlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen Investitionsentscheidungen ein Gewinn für alle sein können.

- **Tourismus 4.0 erkennen**

Auch und gerade im Tourismus verändert die fortschreitende Digitalisierung Konsumverhalten, Geschäftsmodelle und -prozesse und das Wettbewerbsumfeld in hohem Maße und mit hoher Geschwindigkeit. Nahezu alle Bereiche des Tourismus sind inzwischen mindestens zum Teil digitalisiert; in einigen Zweigen besteht allerdings gerade im internationalen Vergleich noch viel unausgeschöpftes Potenzial. Die Zukunftsfähigkeit der deutschen Tourismuswirtschaft wird sich auch daran zeigen, inwieweit sie die Herausforderungen meistert, die

dieser Strukturwandel bei schärferem und globalerem Wettbewerb mit sich bringt, und inwieweit sie die sich ergebenden Chancen für sich zu nutzen weiß. Insbesondere kleine und mittlere Betriebe, aber auch die Reisegebiete müssen sich bei dieser digitalen Transformation in einem Umfeld globaler digitaler Player behaupten und benötigen daher faire Wettbewerbsbedingungen, unter anderem im Zusammenhang mit der Plattformökonomie.

Ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandorts Deutschland und ein wichtiger Beitrag zur Steigerung der touristischen Attraktivität vieler ländlicher Regionen ist die Verfügbarkeit von schnellem Internet und flächendeckender Mobilfunkversorgung.

- **Mobilität bedarfsgerecht und nachhaltig gestalten**

Die Attraktivität von Reisedestinationen und damit auch deren wirtschaftliches Entwicklungspotenzial hängen entscheidend davon ab, wie gut sie für die Reisenden zu erreichen sind. Eine integrierte und zukunftsfähige Verkehrspolitik mit Blick auf nahtlose, den Bedürfnissen der Reisenden gerecht werdende Verbindungen der verschiedenen Verkehrsträger im Nah- und Fernverkehr und die bessere verkehrliche Erschließung des ländlichen Raums ist daher auch für den Tourismus in und nach Deutschland wesentlich. Bei Planungsvorhaben gilt es, auch den touristischen Verkehr angemessen zu berücksichtigen.

Gleichzeitig belasten der weltweit zunehmende Verkehr und daraus resultierende Emissionen Klima, Umwelt und Gesundheit. Es bedarf daher ausgewogener Mobilitätslösungen, welche sowohl den Mobilitätsansprüchen von Reisenden gerecht werden als auch die negativen Folgen des Reiseverkehrs für Klima, Umwelt und Gesundheit begrenzen bzw. mindern.

Zu reibungsloser Mobilität gehört auch die möglichst unbürokratische und effiziente behördliche Abwicklung des internationalen Reiseverkehrs unter Berücksichtigung von sicherheits- und migrationsrelevanten Aspekten.

- **Beschäftigung im Tourismus Zukunft und Perspektive geben**

Tourismus ist ein „*people business*“, das auf gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Wertschätzung beruht. Erfolgsvoraussetzung sind qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; in diesem Zusammenhang spielen auch Gehaltsstrukturen, Aufstiegschancen und Arbeitsbedingungen eine Rolle. Tourismus, insbesondere das Gastgewerbe, ist eine der wenigen Branchen, die flächendeckend in allen Teilen Deutschlands Arbeitsplätze für Menschen verschiedenster Qualifikation und Herkunft schaffen. Allerdings haben immer mehr Betriebe, besonders im Gastgewerbe, Schwierigkeiten, Auszubildende und Fachkräfte zu finden und ihre Unternehmensnachfolge zu sichern. Die Wirtschaftsministerkonferenz hat im Juli 2018 einen 10-Punkte-Plan zur Fachkräftesicherung im Gastgewerbe beschlossen. Neben der Flankierung durch die Bundesregierung sind vor allem Anstrengungen der Privatwirtschaft zur Fachkräftesicherung gefragt.

- **Ländliche Räume stärken**

Gerade in ländlichen, häufig auch strukturschwachen Regionen kann Tourismus maßgeblich zu Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven und damit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen beitragen. Dabei kann eine industriell strukturschwache Region eine touristisch attraktive Destination sein. Die touristische Nachfrage wiederum hilft, kulturelle Einrichtungen und örtliche Versorgungsstrukturen, zum Beispiel im Bereich des Einzelhandels, der Gastronomie, der medizinischen Versorgung oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erhalten und barrierefrei zugänglich zu machen. Hiervon profitiert die einheimische Bevölkerung. Insgesamt kann die touristische Entwicklung ländlicher Regionen zur allgemeinen Lebensqualität, zur sozialen Stabilität, zur Standortattraktivität und zum Schutz dieser Räume beitragen und auf diese Weise die regionale Identität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort stärken. Eine digitale Buchbarkeit der Angebote und die Verfügbarkeit von schnellem, mobilem Internet sowie eine flächendeckender Mobilfunkversorgung sind gerade für den ländlichen Raum wichtige Erfolgsfaktoren.

- **Auf nachhaltige Entwicklung im und durch Tourismus setzen**

Der Tourismus ist wie kein anderer Wirtschaftszweig auf den Erhalt einer intakten Umwelt und authentischen Kultur angewiesen. Eine nachhaltige touristische Entwicklung trägt dazu bei, lebenswerte natürliche und kulturelle Lebensräume zu bewahren, Umwelt und Klima zu schützen, steht im Einklang mit Natur, Landschaft und den Interessen der lokalen Bevölkerung und ermöglicht somit dauerhafte Wertschöpfung.

Wesentliches Element der Lebensqualität ist auch die Teilhabe aller Menschen am Tourismus. Barrierefreiheit ist nicht nur ein gesellschaftspolitisches Anliegen, sondern zugleich zunehmend ein Wettbewerbsfaktor für das

Reiseland Deutschland. Umfassende Barrierefreiheit ist ein Komfort- und Qualitätsmerkmal, von dem nicht nur Reisende mit Behinderungen, sondern auch ältere Menschen und Familien mit Kindern profitieren. Zur Teilhabe aller gehört auch, Kindern und Jugendlichen unabhängig von wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Umständen Reisen zu ermöglichen.

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung im Tourismus ist ein wichtiges Anliegen, das die Bundesregierung gemeinsam mit der Reisewirtschaft voranbringt.

- **Mit Tourismus zu Stabilität im internationalen Umfeld beitragen**

In Entwicklungs- und Schwellenländern leistet der Wachstumssektor Tourismus wichtige Beiträge zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stabilisierung. Diesen Ländern zu helfen, ihr touristisches Potenzial auszuschöpfen, schafft Chancen für eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltorientierte Entwicklung und Perspektiven für Arbeit und Einkommen vor Ort. Gleichzeitig kann verantwortungsbewusster Tourismus als Instrument der wirtschaftlichen Zusammenarbeit dazu beitragen, soziale und ökologische Standards in den Zielländern zu stärken. Die Bundesregierung sieht sich den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals) verpflichtet.

- **Koordiniert zusammenarbeiten**

Tourismus ist eine Querschnittsaufgabe, die in fast allen Bereichen das Zusammenwirken verschiedener Akteure und Ebenen erfordert, um als Ganzes erfolgreich zu sein. Dies gilt für die Tourismuswirtschaft selbst, die sich aus verschiedenen sehr unterschiedlichen Einzelsegmenten zusammensetzt, die gemeinsam das Bündelprodukt „Reise“ herstellen. Zugleich gilt dies für die Tourismuspolitik, die sich zum einen auf verschiedene Politikbereiche auf Bundesebene und zum anderen auf Kompetenzen zwischen Bund und Ländern aufteilt.

Auf der Ebene der Legislative achtet der Tourismusausschuss des Deutschen Bundestages darauf, dass Tourismus zum einen als eigenständiger Wirtschaftsfaktor wahrgenommen wird und sorgt zum anderen dafür, dass Tourismus als Querschnittsthema in der Bundespolitik angemessen berücksichtigt wird. Auf der Ebene der Exekutive wird die Bundesregierung, die einen Beauftragten für Tourismus ernannt hat, die Abstimmung zu tourismusrelevanten Entscheidungsprozessen auf Bundesebene im Lichte der hier niedergelegten Ziele und Handlungsfelder intensivieren.

Im Bereich der öffentlichen Förderung können Reisegebiete und touristische Unternehmen unter verschiedenen Aspekten und aus unterschiedlichen Quellen (Länder, Bund, EU) öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen. Erhöhte Transparenz kann dazu beitragen, dass der Tourismussektor an den verfügbaren Fördermöglichkeiten künftig noch besser partizipieren kann. Im Rahmen des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen werden wir die Koordinierung der beteiligten Programme verbessern und damit die Fördertransparenz erhöhen. Auch der Europäische Regionalfonds (ERDF) soll zukünftig weiterhin die Möglichkeit bieten, Tourismusprojekte zu fördern.

IV. Weiteres Vorgehen

Der hier dargelegte programmatische Rahmen definiert die wesentlichen tourismuspolitischen Ziele und umreißt Handlungsfelder. Diese wird die Bundesregierung in den kommenden Monaten intern und mit relevanten Akteuren und Stakeholdern weiter beraten.

Auf Grundlage der hier niedergelegten Ziele und Handlungsfelder wird die Bundesregierung unter Federführung des Beauftragten der Bundesregierung für Tourismus einen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen erstellen, zu dem die einzelnen Bundesressorts in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und in ihrer jeweiligen Verantwortung beitragen werden.

Alle finanzwirksamen Bedarfe bzw. Mehrbedarfe werden von den einzelnen Bundesressorts im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzplanungsansätze im jeweils zuständigen Einzelplan finanziert bzw. gegenfinanziert.

Die Bundesregierung ruft dazu auf, dass sich weitere wichtige Akteure in Wirtschaft und Politik im Bereich des Tourismus, insbesondere die Bundesländer, dieser Initiative anschließen und eigene Aktionspläne entwickeln, die dazu beitragen, die Ziele der nationalen Tourismusstrategie voranzutreiben.

