

RAINER BURCHARD

Methoden und Umfang der Förderung von Fremdenverkehrsgebieten durch die Bundesregierung

1. Subsidiaritätsprinzip

Das Grundgesetz weist die Wirtschaftsförderung den Bundesländern zu. Ihnen obliegt daher, den Wirtschaftszweig „Fremdenverkehr“ in einer seiner Bedeutung für die Wirtschaft des Landes adäquaten Weise zu fördern. Der Forschungsausschuß „Raum und Fremdenverkehr“ hat sich richtigerweise zunächst eingehend berichten lassen, mit welcher Zielsetzung und mit welchen Mitteln die einzelnen Bundesländer Fremdenverkehrsförderung betreiben. Dabei wurde deutlich, daß die Förderung des Fremdenverkehrs aus verschiedenen Gründen unterschiedlich stark ist, sowohl was den Mittelaufwand angeht, als auch in bezug auf die wirtschaftspolitische Zielsetzung.

Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung können nach Vorstehendem nur angesetzt werden, wenn

- a) aus übergeordneten wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten eine nicht auf einzelne Länder beschränkte, ergänzende Förderung erforderlich erscheint,
- b) einzelne Länder unverhältnismäßig hohe Aufwendungen für die notwendige Förderung zu erbringen haben, die eine Mitfinanzierung durch den Bund gerechtfertigt erscheinen lassen,
- c) den Ländern einzeln oder in ihrer Gesamtheit die Erfüllung einer bestimmten Förderungsaufgabe nicht zugemutet werden kann.

Die unter a) und b) einzuordnenden Förderungsmaßnahmen der Bundesregierung werden immer nur im Einvernehmen mit den Landesregierungen erfolgen können. Bei ausgesprochen regionalen Aspekten wird der Bund den Ländern in der Regel sogar ein weitgehendes Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Maßnahmen und damit bei der Vergabe der Bundesmittel einräumen müssen. Die Bundesregierung ist teilweise sogar darüber noch hinausgegan-

gen, indem sie innerhalb bestimmter Grenzen den Ländern die alleinige Vergabe bereitgestellter Bundesmittel überlassen hat.

II. Auslandswerbung

Die deutsche Fremdenverkehrswerbung im Ausland hat die Förderung des Fremdenverkehrs im gesamten Bundesgebiet und in Westberlin zum Ziel. Als Gebietswerbung obliegt ihr, das nationale Fremdenverkehrsgebiet so bekannt zu machen, daß Ausländer seine besonderen Reize und seine Leistungsfähigkeit von anderen nationalen Fremdenverkehrsgebieten unterscheiden und schließlich nachfragen. Dabei werden zunehmend konkrete Reise- und Aufenthaltsangebote (Pauschalarrangements) bekannt gemacht und vermittelt.

Die Fremdenverkehrswerbung im Ausland wird derzeit ausschließlich vom Bund gefördert. Sie gehört zweifellos zu den Aufgaben, die den Ländern weder einzeln noch in ihrer Gesamtheit zugewiesen werden oder überlassen bleiben können. Für die maßgebliche Förderung der Werbung im Ausland durch den Bund sprechen verschiedene Gründe.

In allen bekannten Fremdenverkehrsländern wird die Werbung im Ausland traditionell von der zentralen Regierung beeinflusst. Aus der Sicht des Ausländers handelt es sich nicht um eine reine Wirtschaftswerbung, sie wird vielmehr in erheblichem Umfang auch als kulturelle, soziale und politische Öffentlichkeitsarbeit aufgefaßt. Die von der Fremdenverkehrswerbung im Ausland zu erfüllenden Funktionen sind somit denen des auswärtigen Dienstes in gewissem Sinne verwandt. Die Pflege der Beziehungen mit dem Ausland fällt unbestritten in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Eine analoge Zuständigkeitsregelung für die Fremdenverkehrswerbung im Ausland liegt nahe.

Sicherlich könnten sich auch die Bundesländer, deren Fremdenverkehrsgebiete die fördernde Werbung direkt zugute kommt, an der Mittelaufbringung beteiligen. Dazu

ist es jedoch aus mancherlei Gründen bisher nicht gekommen.

Selbstverständlich können und sollen sich die Wirtschaftskreise, die von dem Ausländerfremdenverkehr profitieren, an den Werbeaufwendungen beteiligen. Um das zu erreichen, ist die Durchführung der Auslandswerbung für den Fremdenverkehr einer privaten Einrichtung in der Rechtsform eines Vereins übertragen worden. Mitglieder der „Deutschen Zentrale für Fremdenverkehr e. V.“ sind die Spitzenorganisationen des Fremdenverkehrs und einige große Verkehrsunternehmen.

Die Vereinsmitglieder bringen allerdings tatsächlich nur einen geringen Teil der erforderlichen Mittel auf. Dabei leisten die ganz oder weitgehend vom Bund beeinflussten Verkehrs- und Wirtschaftsunternehmen, die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Schlaf- und Speisewagengesellschaft, die Deutsche Lufthansa AG, die Bundespost und die Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mit zusammen jährlich rd. 680 000 DM noch den größten Teil der Mitgliedszuwendungen, die mit insgesamt 706 000 DM nur 7,3% (1967) der Aufwendungen decken.

Die Bundesregierung hat aus dem Haushalt des Bundesministers für Verkehr folgende Zuschüsse zur Auslandswerbung für den Fremdenverkehr zur Verfügung gestellt:

1965	7,0 Mio DM,
1966	8,5 Mio DM,
1967	9,0 Mio DM,
1968	9,5 Mio DM,
1969	10,5 Mio DM.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben unterhält die Deutsche Zentrale für Fremdenverkehr derzeit 18 Auslandsvertretungen, davon

3 in den USA,
1 in Kanada,
1 in Südamerika,
12 in Europa und
1 in Südafrika.

Die Zentralstelle in Frankfurt/Main sorgt vor allem für die Produktion und den Versand der Werbemittel. Gebiets- und Ortsprospekte haben einen hohen Anteil an den versandten Werbemitteln. Damit ist zugleich die notwendige Verzahnung und Koordinierung mit der Eigenaktivität der deutschen Fremdenverkehrsgebiete gewährleistet.

III. Fremdenverkehrsförderung als Nebenzweck

Während die Fremdenverkehrsförderung bei der Auslandswerbung noch Primärzweck der Maßnahmen ist, gilt dies bei den im folgenden darzustellenden Maßnahmen nicht mehr. Sie sind zwar in ihrer Ausgestaltung u. a. bewußt auf eine Fremdenverkehrsförderung ausgerichtet, doch liegt ihnen ein anderer Primärzweck zugrunde.

A. Das Regionale Förderungsprogramm

Das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung zielt auf eine Belebung der Wirtschaft in abgegrenzten Gebieten ab, in denen die wirtschaftliche Entwicklung hinter der allgemeinen Entwicklung im Bundesgebiet zurückgeblieben ist. Hier ist die Förderung des Fremdenverkehrs eines der Mittel zur Erreichung dieses Zweckes. Die Fremdenverkehrsförderung erfolgt gegenwärtig unter diesem regional-politischen Aspekt – mit gelegentlich unterschiedlichen Bedingungen – für die

- a) Zonenrandgebiete,
- b) Bundesausbaugebiete und
- c) Bundesausbauorte.

Die drei Kategorien stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern überdecken sich weitgehend. Sie werden oft unter dem Sammelbegriff „Bundesfördergebiete“ zusammengefaßt.

Innerhalb der Maßnahmegruppen des Regionalen Förderungsprogramms ist zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, bei denen der Fremdenverkehr direkt als Mittel der Regionalförderung angesprochen ist, und solchen Regionalentwicklungsmaßnahmen, die dem Fremdenverkehr nur indirekt zugute kommen.

1. Förderung des Fremdenverkehrsgewerbes innerhalb des Regionalen Förderungsprogramms des Bundes

a) Bis zum Jahre 1968 erfolgte die Förderung der Fremdenbeherbergung nahezu ausschließlich durch die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen. Aus Haushaltsmitteln des Bundes wurden für die Vermehrung des Bettenangebots, auch durch Ausbau und Einrichtung von nachhaltig dem Fremdenverkehr zur Verfügung stehenden sogen. Privatzimmerquartieren, folgende Beträge verwendet:

1965		3,845 Mio DM,
1966		4,463 Mio DM,
1967		1,012 Mio DM,
1968		1,282 Mio DM.

Die Verwendung der Förderungsmittel des Bundes wurde weitgehend von den Ländern entschieden; sie befanden auch darüber, welcher Anteil an den gesamten Darlehnsmitteln des Regionalen Förderungsprogramms für Fremdenverkehrsprojekte eingesetzt werden sollte. Lediglich bei Förderungsbeträgen über 250 000 DM im Einzelfall war die Zustimmung des Bundes einzuholen.

b) Ab 1969 ist das Förderungssystem geändert worden. Beibehalten wurde der Grundsatz, daß der Bund in den Bundesfördergebieten nur eine zusätzliche Förderung neben der des jeweiligen Bundeslandes zur Verfügung stellt. Die Vergabe der Mittel wird von der vorherigen Einplanung der Förderungsmaßnahmen in einem Regionalen Aktionsprogramm abhängig gemacht. Die Aktionsprogramme, für

fünf Jahre aufgestellt und nach Bedarf fortgeschrieben, werden von den Ländern entworfen und unter Mitwirkung des Bundes verabschiedet. Durch die Aktionsprogramme binden sich Bund und Länder jeweils für eine Summe aufeinander abgestimmter Maßnahmen zu deren Durchführung und zu deren gemeinsamer Finanzierung durch Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel¹.

Die Förderung des Fremdenverkehrsgewerbes innerhalb des Regionalen Förderungsprogramms des Bundes wird seit Januar 1969 durch Verbilligung der Investitionskosten um bis zu 15% bei Neuerrichtung oder Erweiterung von Betrieben und um bis zu 10% der Investitionskosten bei Umstellungs- oder Rationalisierungsmaßnahmen der Betriebe in den Bundesfördergebieten durchgeführt.

In ländlichen Gebieten besteht weiterhin die Möglichkeit, auch den Ausbau und die Einrichtung von Privatzimmern für die Fremdenbeherbergung zu fördern, wenn dadurch der Bevölkerung eine Nebenerwerbsmöglichkeit erschlossen wird.

Als Unternehmen des Fremdenverkehrsgewerbes gelten auch gewerblich betriebene Campingplätze, Feriendörfer und Häuser mit Ferienwohnungen. Einzelne Ferienwohnungen werden nach den gleichen Gesichtspunkten wie Privatquartiere in die Förderung einbezogen.

Die Verbilligung erfolgt in der Regel durch Investitionszuschüsse aus Bundesmitteln, auf deren Höhe die nach dem Investitionszulagengesetz vom 4. 9. 1969² mögliche Investitionszulage von 10% angerechnet wird. Außerdem werden Darlehensmittel der Bundesanstalt für Arbeit zu einem Zinssatz von 3,5% und in Höhe von 10% der Investitionskosten bereitgestellt. Diese zinsgünstigen Darlehen werden mit einem Zuschußwert von 1,9% der Investitionskosten auf den Investitionszuschuß angerechnet. Der direkte Zuschuß aus Haushaltsmitteln des Bundes reduziert sich dadurch in der Regel auf 3,1% der Investitionskosten bei Neu- und Erweiterungsinvestitionen.

Bei Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen wird ebenfalls die in Zonenrandgebieten in Betracht kommende Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz in Höhe von 7,5% der Investitionskosten und/oder ein bereitgestelltes Darlehen der Bundesanstalt für Arbeit mit dem entsprechenden Zuschußwert auf den Investitionszuschuß angerechnet.

c) Aus Mitteln des ERP-Wirtschaftsplanes werden daneben Kredite zum Auf- und Ausbau, zur Rationalisierung und zur Modernisierung von Betrieben des Fremdenverkehrsgewerbes in den Bundesfördergebieten gewährt, wenn der Betrieb als mittelständisches Unternehmen anzusehen ist. Der Förderungsbetrag beläuft sich im Einzelfall auf bis zu 150 000 DM, für Beherbergungsbetriebe auf bis zu 300 000 DM.

Diese Kredite werden von der Kreditanstalt für Wie-

deraufbau zu 6% Zinsen (in Zonenrandgebieten 5%) vergeben. Bei Baumaßnahmen kann die Laufzeit zwanzig Jahre betragen, bei sonstigen Investitionen zehn Jahre. Folgende Beträge wurden an Beherbergungsunternehmen vergeben:

1965	5,378 Mio DM,
1966	9,200 Mio DM,
1967	8,053 Mio DM,
1968	17,089 Mio DM.

d) Erstmals 1969 sind aus Mitteln des ERP-Wirtschaftsplanes für die Errichtung und Erweiterung mittelständischer Unternehmen des Fremdenverkehrsgewerbes in Agrargebieten Förderungsmittel bereitgestellt worden. Neben den Bundesfördergebieten sind hier auch die „von der Natur benachteiligte Gebiete“ (Erlaß des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 6. 3. 1962) einbezogen. Der Zinssatz beträgt 5%, die Laufzeit bei Bauinvestitionen 20 Jahre, bei Einrichtungsinvestitionen 12 Jahre. Auch diese Mittel werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau vergeben.

2. Förderung von Fremdenverkehrseinrichtungen der Gemeinden

a) Investitionen von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder ähnlichen Institutionen in den Bundesfördergebieten, die geeignet sind, den Fremdenverkehr zu beleben und die Ansiedlung von Fremdenverkehrsbetrieben zu erleichtern, werden seit langem ebenfalls aus Haushaltsmitteln des Bundes gefördert. Bis 1968 wurden Darlehen zum Zinssatz von 2% und daneben Zuschüsse in unterschiedlicher Höhe gegeben. Sie beliefen sich auf:

	Zuschüsse	Darlehen
1965	2,977 Mio DM	2,792 Mio DM
1966	3,542 Mio DM	2,713 Mio DM
1967	2,388 Mio DM	1,678 Mio DM
1968 (vorl.)	2,480 Mio DM	2,738 Mio DM

Auch diese Förderungsmittel sind überwiegend von den Bundesländern mitvergeben worden; höhere Beträge bedurften der Zustimmung des interministeriellen Ausschusses der Bundesregierung. In der Vergangenheit sind mit diesen Mitteln u. a. der Bau von Freibädern, Hallenbädern, Kurhäusern, Kurmittelhäusern, Lesehallen usw. gefördert worden.

Seit Anfang 1969 gelten für die Förderung von Fremdenverkehrseinrichtungen der Kommunen ähnliche Regeln wie für die Förderung des Fremdenverkehrsgewerbes; die Maßnahmen müssen Teil eines Regionalen Aktionsprogramms sein. Unter dieser Voraussetzung wird aus Haushaltsmitteln des Bundes ein Zuschuß bis zu 60% des Investitionsaufwandes – in unmittelbarer Nähe der Zonen- grenze auch von mehr als 60% – gewährt.

¹ Richtlinie über die Verwendung der Bundeshaushaltsmittel für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung, gültig ab 1. 8. 1969 (BAnz. Nr. 174 vom 19. 9. 1969).

² BGBl. I 1969 S. 1576.

b) Seit Anfang 1969 werden daneben aus Mitteln des ERP-Sondervermögens an Gemeinden in Agrargebieten (vgl. Ziffer 1 d) auch Darlehen zur Finanzierung von Einrichtungen für den Fremdenverkehr gegeben. Der Zinssatz beträgt 3%, die Laufzeit 20 Jahre bei Bauinvestitionen und 12 Jahre bei Ausrüstungsinvestitionen.

c) In den Jahren 1968 und 1969 sind auch Mittel aus dem gemeinsamen Strukturförderungsprogramm und aus dem zweiten Konjunkturförderungsgesetz in erheblichem Umfang für die Finanzierung von fremdenverkehrsfördernden Investitionen der Gemeinden in den Bundesfördergebieten, insbesondere in den Zonenrandgebieten, verwendet worden. Ein Überblick über den gesamten Umfang dieser Mittelverwendung wird erst nach Abschluß aller auf diese Weise mitfinanzierten Maßnahmen zu gewinnen sein. Das gemeinsame Strukturförderungsprogramm läuft noch bis 1970; an ihm beteiligen sich die Bundesregierung und die Bundesanstalt für Arbeit. Aus den Programmmitteln werden Darlehen in Höhe von 80% und Zuschüsse in Höhe von 20% der Investitionskosten bei Infrastrukturvorhaben in den Bundesfördergebieten finanziert.

d) In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Kommunen selbst die Fremdenverkehrsentwicklung ihres Raumes fördern. Die Frage ist allerdings kaum zu beantworten. Soweit Land und Bund gemeindliche Einrichtungen fördern, die dem Fremdenverkehr zugute kommen, muß die Gemeinde selbstverständlich auch einen eigenen Finanzierungsbeitrag leisten. Er entspricht der Eigenleistung, die auch der Gewerbebetrieb im Förderungsfall aufbringen muß. Hier wie dort wird man die Eigenleistung nicht immer unter den Begriff „Förderung“ subsummieren können. Es bleiben jedoch die sicher nicht seltenen Fälle, in denen kommunale Zweckverbände und Kreise neben oder anstelle von Bund und Land und neben den Eigenleistungen der Gemeinden noch Mittel zur Verfügung stellen. Eine zahlenmäßige Erfassung wäre nur über eine Direktbefragung möglich, die bisher noch nicht durchgeführt ist. Die Frage stellt sich nämlich nicht nur für die o. a. Maßnahmengruppen des Bundes, sondern ebenso für eigene Förderungsprogramme der Länder und für weder vom Bund noch vom Land geförderte Investitionen der Gemeinden.

Schätzungen nach Unterlagen des Bundesministers der Finanzen kommen zu fremdenverkehrsfördernden Aufwendungen der Gemeinden von wenigstens 70 Mio DM pro Jahr, vor allem für Werbung, Verkehrsvereine, Kurse u. ä.

3. Indirekt fördernde Maßnahmen im Rahmen des Regionalen Förderungsprogramms

Ein erheblicher Teil anderer Förderungsmaßnahmen des Regionalen Förderungsprogramms sind für die Fremdenverkehrsentwicklung der betreffenden Gebiete zwar nicht spezifisch bestimmt, aber doch außerordentlich wichtig und wirksam. Hierzu zählen vor allem der Ausbau von Verkehrsverbindungen, der Energieversorgung, der Wasserver-

sorgung und der Abwässerbeseitigung. Wieweit diese Maßnahmen dem Fremdenverkehr zugute kommen, kann kaum geschätzt werden. Deshalb wird auf eine Bezifferung hier zu verzichten sein.

4. Sonderabschreibungen

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß bei gewerblichen Fremdenverkehrsinvestitionen in Zonenrandgebieten seit 1953 ein z. T. erheblicher steuerlicher Förderungsanreiz genutzt werden konnte. Die Finanzämter gewähren, gestützt auf einen Erlaß des Bundesministers der Finanzen, Sonderabschreibungen. Bei beweglichen Wirtschaftsgütern können 50%, bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern 30% der Investitionskosten innerhalb von drei Jahren steuerlich abgeschrieben werden, je Unternehmen allerdings nicht mehr als 200 000 DM jährlich. Die Geltungsdauer des Erlasses ist zuletzt bis zum 31. 12. 1971 verlängert worden.

5. Rahmenplan

Ab Januar 1970 wird in der Regionalförderung eine weitere Änderung eintreten; das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969 (BGBl. I 1969 S. 1861) tritt in Kraft, ebenso zur gleichen Zeit das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. 9. 1969 (BGBl. I 1969 S. 1573). Die wesentlichste Neuerung dieser Gesetze besteht darin, daß ein Planungsausschuß aus Bund und allen Ländern mit Dreiviertelmehrheit Rahmenpläne für alle Förderungsmaßnahmen innerhalb der Regionalförderung aufstellt. Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zahlt der Bund künftig die Hälfte, bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur 60 bis 70% der Förderungsmittel. Inwieweit im Rahmen der Verbesserung der Agrarstruktur auch Fremdenverkehrsförderungsmaßnahmen durchgeführt werden, z. B. die Förderung der Ferien auf Bauernhöfen nach dem Beispiel einiger Bundesländer, oder ob alle Aufgaben der Fremdenverkehrsförderung im Rahmen der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erfolgen werden, ist noch nicht hinreichend erkennbar. Bis zur Fertigstellung der Rahmenpläne – die Gesetze lassen dafür eine Zeitspanne bis Ende 1972 zu – wird die Regionalförderung aus Bundesmitteln weiter nach den für 1969 geltenden Regeln erfolgen.

Die Bedeutung der Rahmenplanung wird dadurch gekennzeichnet, daß die bis Ende 1969 in Kraft gesetzten 12 Regionalen Aktionsprogramme für den Zeitraum 1969 bis 1973 fremdenverkehrsfördernde Aufwendungen von mehr als 1 Milliarde DM vorsehen.

6. Bürgschaften

Im Rahmen der Bürgschaftsermächtigung im Bundeshaushalt hat die Bundesregierung schon in der Vergangenheit in geeigneten Fällen für Fremdenverkehrsprojekte größeren Umfanges in Zonenrandgebieten, für die das je-

weilige Bundesland eine Bürgschaft übernimmt, Rückbürgschaften gegenüber dem Bundesland übernommen. Damit wird die Bundesregierung auch fortfahren.

B. Berlinförderung

Ein Sonderfall regionaler Fremdenverkehrsförderung ist nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen. Es handelt sich um die Förderung der Hotelbauten in Berlin, für die zwischen Oktober 1963 und Frühjahr 1965 rd. 24 Mio DM aus Mitteln des ERP-Wirtschaftsplanes vergeben wurden. Das Programm ist 1966 ausgelaufen, da das Hotelangebot in Berlin jetzt ausreichend ist.

C. Die Naturparke und der Naturschutz

1. Die Naturparke

Zur Verstärkung der von den Bundesländern aufgewandten Mittel für die Schaffung und Ausgestaltung der jetzt 41 Naturparke in der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung den Naturparkträgern über die obersten Naturschutzbehörden der Bundesländer verlorene Zuschüsse aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Verfügung gestellt:

1965	1,613 Mio DM,
1966	1,554 Mio DM,
1967	0,760 Mio DM,
1968	0,800 Mio DM.

Die Bundesländer haben in annähernd gleicher Höhe Mittel aufgebracht, in einigen der vergangenen Jahre aber auch erheblich mehr. Genaue Übersichten könnten jedoch nur die Länder selbst geben. Insgesamt sind von 1956 bis 1969 nach einer vorläufigen Übersicht wenigstens 50 Mio DM für die Naturparke aufgewendet worden. (Bund, Länder und Träger zusammen).

Obwohl die Landschaftserhaltung bei diesen Maßnahmen im Vordergrund steht, haben sie eine eminente Bedeutung für den Fremdenverkehr. Auch die Fachleute des Naturschutzes anerkennen heute uneingeschränkt, daß die für die Zukunft gesicherten Landschaften vor allem als Erholungsgebiete benötigt werden. Die Naturparks sind deswegen in erfreulichem Umfang für den Fremdenverkehr erschlossen worden. Oberlandforstmeister Dr. *Herbert Offner*³ nennt folgende, von 1956 bis 1966 in den Naturparks geschaffene Fremdenverkehrseinrichtungen:

6 000 km Wanderwege,
1 390 Parkplätze,
120 Rastplätze,
580 Schutzhütten,

8 Aussichtstürme,
über 13 000 Ruhebänke,
dazu Teichanlagen, Wildgehege und vieles mehr.

Die Naturparks umfassen mit rd. 2,7 Mio ha gegenwärtig rund 9,3% der Fläche der Bundesrepublik. Die Naturparkmaßnahmen werden in dafür geeigneten Gebieten mit dem Regionalen Förderungsprogramm (III A), der Familienerholung (IV 1) und dem Goldenen Plan (IV 5) abgestimmt, so daß kumulierende Wirkungen erzielt werden.

2. Der allgemeine Natur- und Landschaftsschutz

Nahezu alle Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes, die allerdings überwiegend von den Ländern ergriffen, aber auch vom Bund mitfinanziert werden, haben gewollt oder ungewollt einen fremdenverkehrsfördernden Effekt, selbst wenn keine spezifischen Fremdenverkehrseinrichtungen geschaffen werden. Allein der Schutz der Landschaft stellt schon einen wesentlichen Beitrag dar, indem er den Entspannung suchenden Menschen den notwendigen Erholungsraum sichert. Dennoch wäre es nicht gerechtfertigt, die für den Landschaftsschutz aufgewendeten Gelder der Fremdenverkehrsförderung zuzurechnen. Deshalb wird auf eine Angabe der Mittelaufwendung verzichtet werden können.

D. Weitere fremdenverkehrsfördernde Aufwendungen von Bund und Ländern

Es unterliegt keinem Zweifel, daß zahlreiche und verschiedenartige Aufwendungen von Bund und Ländern, die primär ganz anders begründet sind, im Nebeneffekt auch fremdenverkehrsfördernd wirken. *Bernhauer*⁴ hat überzeugend darauf hingewiesen. Ob man, wie er, nach dem Grad der fördernden Wirkung noch unterteilen soll und dabei bestimmte Maßnahmen nach ausgewählten Kriterien mit der Aufwandshöhe der Fremdenverkehrsförderung zurechnet, kann dahingestellt bleiben. Eine allgemein akzeptierte Abgrenzung läßt sich kaum finden. Daher sei – ohne Bezifferung der Aufwendungen – hier nur beispielhaft auf die Aufwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden hingewiesen, die sie für den Straßenbau, Flug-, See- und Wasserstraßenhäfen, für Baudenkmäler, Museen, Tierparks usw., aber auch für Wasser- und Kanalisationsanlagen machen. Gezielt, d. h. mit regionalen Prioritäten von Bund und Ländern, angesetzte Zuschüsse erlauben eine recht wirkungsvolle Unterstützung der Entwicklung von Fremdenverkehrsgebieten. Das Regionale Förderungsprogramm beweist das.

³ Das Naturparkprogramm in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage 1967, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

⁴ *Bernhauer, Ernst*: Die staatliche Förderung des Fremdenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland und in Westberlin von 1961 bis 1964. In: Beiträge zur Fremdenverkehrsforschung, Schriftenreihe des Instituts für Fremdenverkehrswissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a. M., Bd. 10, 1967.

IV. Andere fremdenverkehrsfördernde Maßnahmen der Bundesregierung

Die in den Abschnitten II und III angeführten Förderungsmaßnahmen des Bundes haben jeweils eine ausgeprägte regionalpolitische Zielsetzung oder zumindest offensichtlich einen derartigen Effekt. Dies gilt nicht mehr für die im folgenden kurz zu nennenden Förderungsmaßnahmen, deren Durchführung finanzielle Aufwendungen des Bundes voraussetzen. Ihre Behandlung in diesem Rahmen wird jedoch dadurch gerechtfertigt, daß diese Förderungen in aller Regel neben denen mit regionalpolitischem Effekt eingesetzt werden können und deren Effizienz erheblich zu steigern geeignet sind.

1. Die Familienerholung

Die Bundesregierung fördert seit 1956 im Zusammenwirken mit den Bundesländern den Bau und die Einrichtung von Familien-Ferienstätten. Diese sollen vor allem kinderreichen und jungen Familien eine gemeinsame Erholung von Eltern und Kindern zu günstigen Bedingungen ermöglichen. Vielfach werden die Familien-Ferienstätten an landschaftlich schönen Plätzen errichtet, die sich für die Erholung eignen, aber nicht in schon bekannten und erschlossenen Feriengebieten liegen.

Empfänger der Zuschüsse sind gemeinnützige Träger der Familienerholung, die einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind, sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und Körperschaften (ohne Gebietskörperschaften). Die Zuwendungen werden aus dem Haushalt des Bundesministers für Familie, Jugend und Gesundheit gewährt; es standen zur Verfügung:

Zuschüsse:	1965	. . .	3,1 Mio DM,
	1966	. . .	4,0 Mio DM,
	1967	. . .	5,0 Mio DM,
	1968	. . .	1,0 Mio DM,
	1969	. . .	4,84 Mio DM.
Darlehen:	1967	. . .	10,0 Mio DM.

Künftig sollen jährlich 5,0 Mio DM für diesen Zweck im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden.

Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bedingt, daß sich die Länder ebenfalls an der Finanzierung der Familien-Ferienstätten beteiligen. Vollständige Angaben über die Länderaufwendungen stehen nicht zur Verfügung; einen groben Anhalt bildet die Regel, daß je ein Drittel der Gesamtinvestitionen vom Träger, vom Land und vom Bund aufgebracht werden sollen.

Zu erwähnen ist hier auch, daß neben der institutionellen Förderung der Familien-Ferien noch eine Individualförderung erfolgt, deren Höhe und Vergabemodus hier aber nicht von Belang sind.

2. Die Jugenderholung

Deutschland war in der Vergangenheit Schrittmacher auf dem Gebiet des Jugendtourismus, insbesondere des Jugend-

wanderns. Die deutschen Jugendherbergen, organisatorisch vom Deutschen Jugendherbergswerk betreut, gelten als vorbildlich. Auch wenn eine laufende Förderung aus Bundesmitteln nicht erfolgt, sollte die allgemeine Förderung dieser Einrichtungen nicht unbeachtet bleiben.

Im Bundesjugendplan sind Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für den Bau und die Einrichtung von Jugendherbergen vorgesehen. Sie beliefen sich auf:

1967		2,9 Mio DM,
1968		2,8 Mio DM,
1969		2,8 Mio DM.

Der gleiche Mittelansatz ist für die einzelnen Jahre bis 1972 veranschlagt. 1967 wurden außerdem Darlehen in Höhe von 4,337 Mio DM aus Haushaltsmitteln vergeben.

Neben den Jugendherbergen als fördernde Einrichtung des Jugendtourismus sind Jugendlager und Jugendaustausch – beide im Rahmen des Bundesjugendplanes gefördert – von Bedeutung. Die Förderung erfolgt in erster Linie individuell, die Wirkungen sind aber auch regionalwirtschaftlich bemerkenswert. Aus verständlichen Gründen finden vor allem die Jugendlager überwiegend in weniger dicht besiedelten Landschaften statt.

Für internationale Jugendbegegnungen hat die Bundesregierung 1967 10,5 Mio DM und für die Aufgaben des Deutsch-Französischen Jugendwerkes 20 Mio DM zur Verfügung gestellt. Die Förderbeträge in den Folgejahren lagen in ähnlicher Höhe.

3. Die Müttererholung

Die Müttererholung wird aus Bundesmitteln regelmäßig dergestalt gefördert, daß für die Ausstattung und Einrichtung von Müttergenesungsheimen Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden. Bis 1969 waren es, wie in den Vorjahren, jährlich 3,0 Mio DM. Mittel in gleicher Höhe sind für die kommenden Jahre eingeplant.

4. Die Alternativerholung

Für besondere Aufgaben der Altenversorgung haben bisher die Länder und Gemeinden zusammen mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege erhebliche Mittel aufgebracht. Ab 1969 hat die Bundesregierung im Haushalt des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erstmals Zuschüsse bis zu 4,0 Mio DM und zinsgünstige Darlehen bis zu 2,0 Mio DM für die Mitfinanzierung von Bau und Einrichtung beispielgebender Alternativerholungsstätten vorgesehen.

5. Der Sportstättenbau

Im Rahmen des sogenannten Goldenen Planes beteiligt sich der Bund mit erheblichen Mitteln neben den Ländern und Gemeinden am Sportstättenbau. Innerhalb weniger Jahre hat der Bund dazu mehr als 250 Mio DM beigetragen. Abgesehen davon, daß zahlreiche zentrale oder landschaftsgebundene Sportstätten auch von fremdenverkehrs-

wirtschaftlicher Bedeutung sind (Veranstaltungstourismus), wird die Förderungsbedürftigkeit solcher Investitionen in wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten stets vordringlich bejaht, weil dort die Gemeinden regelmäßig auch relativ arm sind. Ein großer Teil der Mittel fließt deshalb in Gebiete, die auch für die Ferien- oder Naherholung wichtig sind. Die geschaffenen Sportstätten, zu denen auch Freibäder, Hallenbäder, Skilifte usw. gehören, kommen damit der Fremdenverkehrsentwicklung mit zugute.

6. Die Gewerbeförderung

Die gesamte Palette der Gewerbeförderungsmaßnahmen im Fremdenverkehrsgewerbe nützt im Ergebnis auch der Regionalentwicklung des Fremdenverkehrs. Das System dieser Förderungsmaßnahmen erlaubt zwar keine Darstellung des regional-fördernden Effekts, die relative Dichte von Fremdenverkehrsbetrieben in den Fremdenverkehrsgebieten läßt jedoch den Schluß zu, daß ihr Anteil an den Förderungsmaßnahmen nicht gering sein dürfte.

a) Zur Erleichterung der Gründung selbständiger Existenzen von Nachwuchskräften des gewerblichen Mittelstandes stellt die Bundesregierung im ERP-Wirtschaftsplan Förderungskredite zur Verfügung, von denen jährlich 0,6 bis 0,7 Mio DM von Hotel- und Gaststättenbetrieben in Anspruch genommen wurden. Die Mittel werden mit einer Laufzeit von 12 bis 20 Jahren bei 6% Zinsen vergeben. Im Einzelfall werden höchstens das Fünffache der Eigenmittel, insgesamt jedoch nicht mehr als 150 000 DM bei Baumaßnahmen oder 100 000 DM bei sonstigen Maßnahmen, gewährt.

b) Für die Errichtung mittelständischer Betriebe in neuen Wohngebieten, neu geordneten Stadtteilen und in neuen Gewerbegebieten werden im ERP-Wirtschaftsplan ebenfalls Kreditmittel bereitgestellt, die von Gaststätten- und Beherbergungsbetrieben in Höhe von jährlich rd. 1,5 Mio DM in Anspruch genommen worden sind.

Daneben werden zur Erreichung des gleichen Zweckes auch Bürgschaften vom ERP-Sondervermögen übernommen. Verbürgt werden nachstellig gesicherte Kredite bis zu 60% ihres Betrages. Der auf Fremdenverkehrsbetriebe entfallende Anteil ließ sich bisher nicht feststellen.

c) Der Sicherung einer ausreichenden Kreditversorgung des Fremdenverkehrsgewerbes dient auch die Bürgschaftsaktion des Bundes und der Länder gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften des Hotel- und Gaststättengewerbes. Der Bund und die Länder sind hierbei gemeinsam Rückbürgen. Die als Selbsthilfeeinrichtungen geschaffenen Kreditgarantiegemeinschaften des Gewerbes verbürgen gegenüber den kreditgebenden Banken Darlehen an Gewerbetreibende, die keine ausreichenden Realsicherheiten stellen können. Das Rückbürgschaftsvolumen des Bundes belief sich Ende September 1969 auf rd. 19 Mio DM für die Kreditgarantiegemeinschaften des Hotel- und Gaststättengewerbes. Damit waren zum gleichen Zeitpunkt Kredite in der Gesamthöhe von rd. 64 Mio DM abgesichert.

d) Zur Erhaltung und Förderung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des mittelständischen Hotel- und Gaststättengewerbes stellt die Bundesregierung für Maßnahmen und Einrichtungen, die der beruflichen Fortbildung, der Rationalisierung der Betriebe und der Durchführung notwendiger Forschungsaufgaben dienen, aus dem Bundeshaushalt Zuschußmittel zur Verfügung (Gewerbeförderung im engeren Sinne). Das Schwergewicht der Maßnahmen liegt z. Z. bei der Betriebsberatung und bei Rationalisierungskursen. Betriebsberatungsstellen des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes bestehen in sieben Bundesländern. Daneben werden der Fachschulbau gefördert und Forschungsaufträge an wissenschaftliche Institute vergeben. Folgende Beträge wurden aus Haushaltsmitteln des Bundesministers für Wirtschaft bewilligt:

1965		0,4 Mio DM,
1966		0,4 Mio DM,
1967		0,5 Mio DM,
1968		0,7 Mio DM,
1969		0,8 Mio DM.

Eine gleichartige Gewerbeförderung wird auch für das Reisevermittlungsgewerbe durchgeführt; die bewilligten Mittel sind allerdings gering.

Die Gewerbeförderung (d) wird nachhaltig auch von den Bundesländern unterstützt; sie haben darüber berichtet.

V. Sonstige Fremdenverkehrsförderung

Der Fremdenverkehr wird von der Bundesregierung im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik auch auf mannigfache andere Weise gefördert, ohne daß dafür direkte finanzielle Aufwendungen gemacht werden. Hier sei auf einige Maßnahmen – nur beispielhaft – hingewiesen, die unverändert aktuell sind.

a) Schon 1949 hat die Bundesregierung sich grundsätzlich für eine weitgehende Liberalisierung des Reiseverkehrs entschieden und trotz langem Zögern anderer Staaten unverändert daran festgehalten. Inländer wie Ausländer können seit vielen Jahren Zahlungsmittel im Reiseverkehr unbeschränkt ein- und ausführen und verwenden. Durch internationale Vereinbarungen und nationale Gesetzgebung ist die Bundesregierung gehindert, wieder Beschränkungen einzuführen.

b) In ständigem Kontakt mit den Bundesländern bemüht sich die Bundesregierung seit Jahren um eine Schulferienregelung, die den Verkehrs- und Aufnahmekapazitäten der Erholungsgebiete besser gerecht wird. Erfreuliche Fortschritte sind schon erzielt worden, weitere Verbesserungen werden gegenwärtig vorbereitet. Mehr und mehr setzt sich in der Öffentlichkeit das Verständnis dafür durch, wie stark die Urlaubsgewohnheiten von den Schulferientermini-

nen abhängen und wie sehr diese auch die Ferien der Betriebe beeinflussen. Die Internationalität des Urlaubs- und Erholungsreiseverkehrs zwingt jetzt auch dazu, nach Möglichkeiten für eine internationale Ferienterminabstimmung zu suchen. Für die Lösung der vom Fremdenverkehr ausgelösten Verkehrsprobleme und für die Kapazitätsauslastung und Rentabilität von Fremdenverkehrseinrichtungen sind diese Bemühungen von größter Bedeutung.

c) Zugleich geht die Bundesregierung intensiv dem Wandel der Reise- und Erholungsgewohnheiten und damit der Nachfragestruktur des Fremdenverkehrs nach. Das Erholungsbedürfnis breiter Volksschichten und die durch Technik und Wachstum des Lebensstandards sowie die durch vermehrte Freizeit eröffneten Möglichkeiten, am Fremdenverkehr teilzunehmen, fordern immer nachdrücklicher auch eine Anpassung der Angebotsstruktur bei den Fremdenverkehrsdienstleistungen. Die sich hier stellenden Aufgaben sind nur zum geringsten Teil gelöst; der voraussichtliche Entwicklungstrend ist noch nicht hinreichend erkennbar. Untersuchungen zahlreicher Wissenschaftsdisziplinen versuchen – wie auch im Forschungsausschuß „Raum und Fremdenverkehr“ sichtbar geworden – die Erkenntnisse zu mehren und eine Beeinflussung der Entwicklung zu ermöglichen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemüht sich die Bundesregierung, auch diese Dinge zu fördern. Im Juni 1969 wurde ein „Arbeitskreis für Fremdenverkehr“ beim Bundesminister für Wirtschaft gebildet, der die Analyse der Fremdenverkehrsprobleme in der Bundesrepublik beschleunigen und praktikable Lösungsvorschläge erarbeiten soll.

VI. Aufgaben der Zukunft

Die in den Abschnitten I bis V dargestellte Fremdenverkehrsförderung hat heute noch – sicherlich zu Recht –

allein den nationalen Erholungsraum zum Gegenstand. Schon jetzt erhebt sich aber die Frage, ob die anzustellenden Überlegungen und die daraus zu folgernden Maßnahmen an den nationalen Grenzen haltmachen können. Führt nicht schon jetzt die Entwicklung dahin, daß nahezu ganz Europa und dazu Teile anderer Kontinente als in offensichtlicher Interdependenz befindliche Erholungsräume anzusehen sind? Auch wenn wir uns weiterhin primär mit dem nationalen Erholungsraum zu befassen haben, werden Entwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten der außerhalb unserer Grenzen liegenden Erholungsgebiete nicht mehr außer Betracht bleiben können. Aus welchen Gründen immer Entwicklungshilfe geleistet wird, die Mithilfe der Bundesregierung an dem Aufbau und Ausbau von Fremdenverkehrsgebieten in zahlreichen Entwicklungsländern und die vorhandene Bereitschaft der Mitteleuropäer, deren Gebiete als Erholungsraum in Anspruch zu nehmen, sind Tatbestände, die in künftige Überlegungen einbezogen werden müssen.

Mit weiter steigendem Realeinkommen werden immer mehr Menschen ihren Wunsch nach einer jährlichen Urlaubsreise verwirklichen. Die Reiseintensität der Bevölkerung wird in der Bundesrepublik – ähnlich wie jetzt schon in einigen ihrer Nachbarländer – auf 60% oder mehr steigen. Statt 22 Millionen Urlaubsreisende pro Jahr werden wir dann 40 Millionen deutsche Reisende zu verzeichnen haben, die sich irgendwo für 2 oder 3 Wochen erholen wollen, manche vielleicht auch mehr als einmal im Jahr. Die in Betracht kommenden Erholungsräume müssen dann bereitstehen und entsprechend eingerichtet sein. Der dafür erforderliche immense Aufwand wird ohne Zweifel in vielerlei Form auch künftig von den öffentlichen Händen mitfinanziert werden müssen, so wie es schon jetzt in der beschriebenen Weise durch Bund, Länder und Gemeinden geschieht.