

## MANAGEMENT SUMMARY

### NIEDERSACHSEN-TOURISMUS IM WETTBEWERBSVERGLEICH

#### **Touristische Nachfrage zieht 2010 wieder an**

Weltweit befindet sich der Tourismus nach der Krise wieder im Aufschwung. Das Jahr 2010 übertraf mit einer neuen Bestmarke bei den internationalen Ankünften sogar deutlich die verhaltenen Erwartungen (Welt +7 Prozent, Europa +3 Prozent). Deutschland konnte nach zwei Wachstumsjahren gestärkt aus der Krise hervorgehen und erwies sich dabei im europäischen Vergleich als sehr stabil (insgesamt 380 Millionen Übernachtungen). Fast alle deutschen Bundesländer erzielten 2010 Übernachtungszuwächse. Nur Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen verloren Marktanteile. Bereits 2009 hatte Niedersachsen im Gegensatz zu vielen anderen Ländern von der starken Inlandsnachfrage profitieren und Verluste vermeiden können. Somit lag die Zahl der Übernachtungen in Niedersachsen 2010 mit rund 38,5 Millionen knapp 5 Prozent über dem Niveau von 2008. Höhere Zuwächse im Zwei-Jahres-Vergleich verzeichneten nur Hamburg, Berlin und Bremen sowie Brandenburg.

Die ausländische Nachfrage nahm wieder Fahrt auf, so dass die Verluste des Krisenjahres 2009 in allen Bundesländern aufgeholt werden konnten. In Niedersachsen entfaltete die Entwicklung im Incoming-Tourismus sogar eine leicht überdurchschnittliche Dynamik. Der Anteil der ausländischen Übernachtungen (3,1 Millionen) ist jedoch mit rund 8 Prozent im Bundesvergleich gering. Die Niederländer stellen weiterhin die wichtigste ausländische Gästegruppe in Niedersachsen, aber auch Gäste aus Skandinavien sowie dem Vereinigten Königreich sind häufig im Bundesland anzutreffen.

#### **Vor allem die städtisch geprägten Regionen gewinnen Marktanteile**

Die deutschen Großstädte verzeichneten erneut eine positive Jahresbilanz des Übernachtungsaufkommens. Hamburg, Bremen, Berlin und München verbuchten beispielsweise Übernachtungszuwächse zwischen 9,2 und 12,1 Prozent. Der harte Winter und die fehlende Sonne bescherten auch den deutschen Küstenregionen in den entscheidenden Monaten Nachfragerückgänge (-0,7 Prozent). Die Weinregionen (+3,2 Prozent) blickten auf ein erfolgreiches Jahr zurück, die Seen- (+0,2 Prozent) und Mittelgebirgsregionen (+0,1 Prozent) hatten immerhin moderate Steigerungen.

Die meisten niedersächsischen Reisegebiete erzielten 2010 Übernachtungszuwächse, die größtenteils weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt lagen. Besonders Regionen, deren Stärke insbesondere in der Kombination aus ländlichen und städtisch geprägten Räumen liegt, verzeichneten 2010 sehr hohe Steigerungsraten: das Oldenburger Land (mehr als 12 Prozent), die Region Grafschaft Bentheim-Emsland-Osnabrücker Land +11 Prozent und das Oldenburger Münsterland +9 Prozent sowie die beiden an Bremen grenzenden Reisegebiete Mittelweser +10 Prozent und Untere Elbe-Unteres Weser +9 Prozent.

Die Stadtregionen um Braunschweig und Hannover-Hildesheim liegen mit einem Wachstum von rund 6 Prozent im Mittelfeld. Ausgerechnet die größten Volumenbringer verbuchten leichte Rückgänge und verringerten somit den Landesdurchschnitt. Die Lüneburger Heide und den Harz erwischte es 2010 am stärksten, aber auch die Nordseeküste/Bremerhaven und die Ostfriesischen Inseln verzeichneten rückläufige Übernachtungszahlen.

### **Optimismus für das kommende Tourismusjahr**

Die weltweiten Prognosen für 2011 stimmen weiterhin optimistisch: Die internationalen Ankünfte sollen demnach um 4 bis 5 Prozent steigen. Auch in den niedersächsischen Regionen ist die Stimmung weitgehend positiv. Aufgrund der günstigen Lage der Feier- und Ferientage und intensiven Marketingbemühungen erwarten die meisten Touristiker für 2011 Nachfragezuwächse.

### **Kapazitätsausbau**

In allen Bundesländern (Ausnahme Saarland) wurden 2010 die Beherbergungskapazitäten ausgebaut. In Niedersachsen fielen die Zuwächse sogar überdurchschnittlich aus. Generell gehört Niedersachsen zu den volumenstärksten Bundesländern: Mit rund 390.000 Schlafgelegenheiten sind hier 11 Prozent der bundesweiten Kapazitäten konzentriert. Der Anteil der Schlafgelegenheiten in Hotellerie-Betrieben ist dabei stark unterdurchschnittlich (Niedersachsen 37 Prozent, Deutschland 49 Prozent). Die Bedeutung der einzelnen Betriebstypen variiert je nach Region: Während in den städtischen Reisegebieten die Hotelleriebetriebe dominieren, sind auf dem Land und an der Küste vor allem Campingplätze und Ferienwohnungen/-häuser zu finden.

### **Betriebsstrukturen in Niedersachsen suboptimal**

Die Betriebsgrößen in Niedersachsen liegen bundesweit im Mittelfeld, allerdings mit stark steigender Tendenz. Die Hotelleriebetriebe zählen jedoch zu den kleinsten deutschlandweit. Zukünftig muss es darum gehen, diesen Wettbewerbsnachteil abzubauen. Vergleichsweise groß sind die Strukturen hingegen bei den Ferienzentren und Ferienwohnungen/-häusern. Die Auslastungswerte der niedersächsischen Beherbergungsbetriebe sind leicht unterdurchschnittlich und regional je nach Angebotsstruktur unterschiedlich. In der Hotellerie konnte das Niveau 2010 weiter gesteigert werden.

## **FREIZEITWIRTSCHAFT UND GASTGEWERBE IN NIEDERSACHSEN**

### **Verluste für die niedersächsischen Freizeiteinrichtungen**

Nach deutlichen Zuwächsen im Jahr 2009 sanken die Besucherzahlen in der Freizeitwirtschaft in Niedersachsen 2010 wieder auf einen ähnlichen Stand wie bereits 2007 und 2008. Während sich viele Einrichtungen trotz Verlusten im Jahr 2010 noch über dem Basisjahr 2005 halten konnten, erreichten mehrere Angebotskategorien den Tiefstand der letzten Jahre. Die Spannweite zwischen den einzelnen Kategorien war – wie bereits im Vorjahr – sehr groß. Schon sehr früh im Jahresverlauf deutete sich an, dass das Jahr 2010 eine echte Herausforderung sein würde. Viele Wetterstationen haben unter den ungünstigen Witterungsbedingungen gelitten. Auch die Lage der Ferien war 2009 weitaus günstiger. Angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen verwundert es nicht, dass die Mehrheit der niedersächsischen Wetterstationen das Vorjahresergebnis nicht erreichen konnte. Mit der Hoffnung auf bessere Witterungsbedingungen und angesichts günstigerer Ferienzeiten fallen die Ausichten für 2011 wieder etwas positiver aus.

### **Sonderauswertung: Spaßbäder und Thermen**

Die Entwicklung von Spaßbädern und Thermen wies in den letzten Jahren zwar viele Parallelen auf, das durchschnittliche Besucherniveau der Thermen ist jedoch deutlich niedriger und unterliegt im Saisonverlauf geringeren Schwankungen. Insgesamt war die Entwicklung der Spaßbäder im mehrjährigen Vergleich besser. Ein Grund könnte ihr breiter aufgestelltes Angebotsportfolio sein, das sich mit gesundheitsorientierten Leistungen auch an die Zielgruppen klassischer Thermen wendet. Die Konkurrenz zwischen beiden Typen ist demnach hoch.

### **Umsatzrückgänge im Gastgewerbe halten an**

Die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ausgelösten Umsatzrückgänge der vergangenen beiden Jahre hielten in Niedersachsen auch 2010 an. Vor allem dank einer leichten Erholung im Beherbergungsgewerbe konnte die Abwärtsspirale aber nahezu gestoppt werden. Die leichten Entspannungstendenzen führten allerdings nicht zu einer insgesamt sinkenden Zahl von Insolvenzen. In den einzelnen Bundesländern zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: Während sich in Niedersachsen und Brandenburg spürbare Marktberäumigungstendenzen feststellen lassen, entspannte sich in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern die Lage durch Rückgänge der Insolvenzfälle. Die Beschäftigungszahlen im deutschen Gastgewerbe insgesamt blieben weitgehend konstant. Auffällig ist, dass sich insbesondere das Beherbergungsgewerbe nach den Krisenjahren erholen konnte. Das Gaststättengewerbe verzeichnete hingegen leichte Rückgänge. Der Trend „Weg von Vollzeit-, hin zu Teilzeitbeschäftigten“ setzt sich in beiden Wirtschaftszweigen in Niedersachsen und allen anderen „Barometer“-Bundesländern fort.

### **Wirtschaftliche Situation der Betriebe hat sich langfristig dennoch verbessert**

Ab einer bestimmten Kredithöhe müssen die gastgewerblichen Unternehmen ihre Jahresabschlüsse zu Prüfungszwecken bei der finanzierenden Sparkasse einreichen. Die Jahresabschlüsse werden nach einem vorgegebenen Muster aufbereitet, in die EDV eingegeben und zentral bearbeitet (sogenannte EBIL-Analyse). Die langfristige Entwicklung der wesentlichen Kennzahlen dieser Betriebe lässt darauf schließen, dass sich die wirtschaftliche Situation des Gastgewerbes in den „Barometer“-Bundesländern tendenziell verbessert hat. Dazu hat vor allem eine deutliche Erholung auf dem Beherbergungsmarkt beigetragen, während der Gastronomiesektor weitgehend konstant blieb. Insgesamt verlief die langfristige Entwicklung in Niedersachsen leicht besser als im Durchschnitt aller „Barometer“-Bundesländer. Die Investitionsbereitschaft hat seit 2004 zwar konstant zugenommen, wobei allerdings die Investitionen in Sachanlagen im Beherbergungsgewerbe jedes Jahr zunahm, während diese in der Gastronomie weitgehend konstant blieben. Niedersachsen weist neben Sachsen-Anhalt eine der geringsten Investitionsquoten auf. Die Höhe der getätigten Investitionen ist nach wie vor nicht ausreichend, um die Substanz der Betriebe zu erhalten.

### **Mehr Klassifizierungen und Qualitätslabels im Fokus**

Qualität wird immer wichtiger. Daher erfolgt eine regelmäßige Beobachtung der Qualitätsentwicklung relevanter Segmente des Tourismus, die fortan im Tourismusbarometer eine noch größere Zahl an Klassifizierungs- und Zertifizierungssystemen einschließt. Hierbei zeigt sich: Der Marktanteil Niedersachsens an allen DEHOGA-klassifizierten Hotelbetrieben liegt im oberen Mittelfeld. Der Anteil der Vier- und Fünf-Sterne-Hotels ist jedoch unter dem deutschlandweiten Durchschnitt. Bei den Anteilen an allen DTV-klassifizierten Objekten in Deutschland schneidet Niedersachsen gut ab, abermals jedoch mit unterdurchschnittlichen Anteilen im Vier- und Fünf-Sterne-Segment. Auch bei den Qualitätsgastgebern „Wanderbares Deutschland“ haben die niedersächsischen Regionen noch Verbesserungspotenzial. Vorbildlich ist die Marktführerschaft bei den „i-Marke“-zertifizierten Tourist-Informationen.

## **BRANCHENTHEMA 2011**

### **ORGANISATION UND FINANZIERUNG IM TOURISMUS**

Die Tourismusbranche und ihre Akteure stehen von der Landes- bis zur Ortsebene vor neuen Herausforderungen. Das Wettbewerbsumfeld wird härter, die kommunale Finanzsituation zunehmend angespannter, die öffentliche Förderkulisse steht vor einem Umbruch, und die „freiwillige Aufgabe Tourismus“ wird immer häufiger auf den Prüfstand gestellt. Aufgrund dieser komplexen Herausforderungen haben sich alle neun „Barometer“-Bundesländer dazu entschlossen, dieses Thema gemeinsam zu bearbeiten. Die umfangreichen Analysen und Erhebungen, darunter die Befragungsergebnisse von 128 regionalen und 291 lokalen Tourismusorganisationen, stellen die teils recht emotionalen Diskussionen auf eine solide Fakten- und Datengrundlage.

#### **Zu viele Organisationen – vor allem auf und unterhalb der regionalen Ebene – kümmern sich mit teilweise zu geringen Ressourcen um den Tourismus**

So verfügen die 12 „offiziellen“ regionalen Tourismusorganisationen („Regionalverbände“) in Niedersachsen über ein durchschnittliches Gesamtbudget von jeweils 711.000 Euro, die meist für sehr viel kleinere Räume zuständigen sog. „Gebietsgemeinschaften“, deren Gesamtzahl mindestens dreißig Organisationen in Niedersachsen (!) umfasst, dagegen nur über 398.000 Euro pro Jahr. Die Tourismusorganisationen und -verbände in Niedersachsen verfügen dennoch über deutlich höhere Budgets als in den anderen „Barometer“-Bundesländern. Auf regionaler Ebene erreichen lediglich Sachsen und Sachsen-Anhalt ähnlich hohe Werte. Neben diesen beiden Organisationstypen kümmern sich jedoch eine ganze Reihe weiterer Projekte, Initiativen, Regionalmanagement- oder -marketingorganisationen, Wirtschaftsfördergesellschaften, Großschutzgebiete etc. um die Tourismusentwicklung oder um bestimmte Teilaufgaben in den Regionen.

Durch Personal- und Verwaltungsaufwendungen wird fast die Hälfte der gesamten Mittel gebunden. Der für Marketingmaßnahmen frei verfügbare Budgetanteil liegt in Niedersachsen vor allem bei den regionalen Organisationen häufig auf zu geringem Niveau und lässt nur wenig Spielraum für innovative Marketingaktivitäten. Konkret stehen durchschnittlich 249.000 Euro (Regionalverbände) sowie 103.000 Euro (Gebietsgemeinschaften) für Marketingaktivitäten zur Verfügung. Der Anteil der Marketingmittel zeigt mit 35 Prozent bei den Regionalverbänden und 26 Prozent bei den Gebietsgemeinschaften noch Potenzial nach oben.

#### **Lokale Organisationen verfügen durchschnittlich über ein höheres Gesamtbudget als regionale**

Das Gesamtbudget der lokalen Organisationen in Niedersachsen fällt im Durchschnitt dreimal höher aus als das der Regionalverbände und Gebietsgemeinschaften. Das verwundert auf den ersten Blick, lässt sich aber dadurch erklären, dass die Organisationen auf der Ortsebene häufiger für die Pflege und den Betrieb touristischer Infrastruktur verantwortlich sind (beispielsweise Museen, Rad- und Wanderwege oder Parkplätze). Das durchschnittliche Gesamtbudget in Niedersachsen beläuft sich bei Orten mit infrastrukturellen Aufgaben auf 2,0 Millionen Euro und bei Orten ohne infrastrukturelle Aufgaben auf 1,0 Million Euro. Beide Werte liegen deutlich über dem Gesamtdurchschnitt aller „Barometer“-Bundesländer. Auch die touristischen Organisationen auf Ortsebene in Niedersachsen sind demnach gegenüber den anderen „Barometer“-Bundesländern im Vorteil.

### **Es fehlt häufig an einer klaren Aufgabenteilung zwischen den Organisationen**

Genauso zahlreich wie die Akteure sind auch die Aufgaben im Tourismus. Somit ist eine klare Aufgabenteilung zwischen den Organisationen dringend geboten, fehlt jedoch vielfach. Während einige strategische Aufgaben nur von einem Teil der Organisationen voll erfüllt werden (Erarbeitung strategischer Konzepte, Innenmarketing etc.), zeigt sich an anderen Stellen erhebliches Bündelungs- und Kooperationspotenzial (Gästeservice, Erstellung und Versand von Printmaterial, Außenmarketing etc.).

In einigen Bundesländern wird derzeit um eine verbindliche Aufgabenzuweisung gerungen. Denn trotz kontroverser Positionen: Man kann sie nicht „von oben“ für alle Länder und Situationen „verordnen“, sondern muss sie miteinander aushandeln und verbindlich vereinbaren. Inzwischen existieren einige Modelle und Erfahrungen für die Aufgabenteilung, etwa in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Hier zeigt sich allerdings, dass Strukturveränderungen und gezielte Kooperationen auf der lokalen Ebene durch Vorgaben beschleunigt werden. Zwar existieren theoretische Konzepte für die Aufgabenteilung zwischen und auf den verschiedenen Ebenen (von den Landestourismusgesellschaften über die Regionen bis zur örtlichen Tourist-Information), die Realität sieht jedoch anders aus: Es konkurrieren zu viele Organisationen mit zu schmalen Budgets im Kampf um den Gast.

### **Wettbewerbsfähigkeit von Tourismusorganisationen setzt klare Messkriterien voraus**

Ziel muss eine klare Struktur mit wettbewerbsfähigen Organisationen und einer verbindlichen Aufgabenteilung sein. Einen Vorschlag für Kriterien zur Wettbewerbsfähigkeit auf regionaler Ebene liefert das Tourismusbarometer. Entscheidend ist dabei, nicht nur Marktvolumina wie Übernachtungszahlen und Bettenzahlen als Maßstab heranzuziehen, sondern vor allem auch die Managementstärke der entsprechenden Organisationen zu messen (Vorhandensein strategischer Konzepte, Budget etc.). Gerade die kleinräumigeren Gebietsgemeinschaften sollten hier auf den Prüfstand. Auf Ortsebene hat Schleswig-Holstein diesen Weg bereits 2008 im Rahmen der Bildung lokaler Tourismusorganisationen (LTOs) als neue überörtliche Organisationseinheit eingeschlagen. Handlungsfähige Einheiten sollen entstehen und über klare Aufgabenzuschnitte und definierte Kriterien zu einer Professionalisierung des Tourismus führen. Diese Entwicklung gilt es auch in Niedersachsen voranzubringen und über eine umfassende Kommunikationsstrategie Transparenz zu erzeugen und die Akzeptanz zu erhöhen.

### **Entscheidende Fortschritte nur mit Reformen sowohl der Organisations- als auch der Finanzierungsstrukturen zu erreichen**

Neben den notwendigen Organisationsreformen stehen drei Hebel für eine Verbesserung (insbesondere der finanziellen Ausstattung der Tourismusorganisationen) zur Verfügung:

#### **Hebel 1: Verbesserung der eigenen Wirtschaftlichkeit**

Die Hälfte der regionalen und lokalen Tourismusorganisationen in Niedersachsen hat bereits Maßnahmen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit ergriffen. Ganz vorne stehen Ausbau von Kooperationen, Personaleinsparungen sowie Verbesserung der externen Organisation. Die bisherigen Schritte basieren hauptsächlich auf der Senkung anfallender Kosten. In vielen regionalen und lokalen Tourismusorganisationen sind diese jedoch kaum mehr reduzierbar. Positive wirtschaftliche Effekte werden zukünftig vor allem durch Erhöhung der Eigenmittel, effizienteren Einsatz der vorhandenen Mittel, Marketingoptimierungen und einen weiteren Kooperationsausbau angestrebt.

#### **Hebel 2: Ausschöpfung vorhandener Finanzierungsinstrumente**

Mit der Kurtaxe (vom Gast bezahlt) und der Fremdenverkehrsabgabe (vom profitierenden Leistungsträger bezahlt) stehen den Kommunen prinzipiell zwei zweckgebundene Einnahmequellen zur Verfügung. Allerdings sind

hierzu in fast allen Ländern nur die Kur- und Erholungsorte berechtigt, wovon wiederum bei weitem nicht alle Gemeinden Gebrauch machen. Eine Öffnung für alle Tourismusorte könnte nachhaltig zur Tourismusfinanzierung beitragen. Nicht zuletzt aus diesem Grund diskutieren viele Städte und Gemeinden als Alternative die Einführung einer sogenannten Bettensteuer oder Kulturabgabe, die jedoch meist nur das Beherbergungsgewerbe und nicht alle Profiteure belastet und deren Einnahmen nicht automatisch auch dem Tourismus wieder zu Gute kommen.

Etwa jeder fünfte erhebungsberechtigte Tourismusort in Niedersachsen macht von seinem Erhebungsrecht noch keinen Gebrauch. Damit besteht zumindest für einen Teil der Orte ein Potenzial, das in den kommenden Jahren genutzt werden sollte. Die durch den Tourismus entstehenden Mehrbelastungen für Orte werden kaum im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens berücksichtigt. Bedingt durch den wachsenden Druck auf die kommunalen Haushalte werden die öffentlichen Tourismuskosten zudem tendenziell eher sinken. Alternative Finanzierungsinstrumente scheinen vor allem dann zum Erfolg zu führen, wenn sie auf freiwilliger, kooperativer Basis entstehen, zweckgebundene Verwendung finden und den Beteiligten ein Mitspracherecht einräumen. Modelle wie der Nürnberger Tourismusfonds oder die Rostocker Marketingumlage weisen hier den Weg.

### **Hebel 3: Erschließung von Fördermitteln**

Öffentliche Zuschüsse und Fördermittel machen derzeit rund 50 Prozent des Budgets lokaler und regionaler Tourismusorganisationen in Niedersachsen aus. Mit dem Jahr 2014 wird die Finanzierungsquelle Fördermittel deutlichen Änderungen unterliegen. Die Ausgestaltung des neuen Förderrahmens für die Europäischen Strukturfonds ist zwar noch nicht abgeschlossen, dennoch zeichnen sich die Konturen bereits ab:

- Künftig steigt der Darlehensanteil zulasten der Zuschüsse deutlich.
- Kooperationen von Städten und Regionen rücken stärker in den Fokus.
- Es erfolgt eine Schwerpunktverschiebung vom Thema „Kultur“ hin zu „Nachhaltigkeit“ und „Wissen & Innovation“. Dies stellt viele Projekte, aber auch Organisationen, die sich aus solchen Fonds finanzieren, vor gravierende Herausforderungen.

### **Fazit: Tourismus als gemeinsame Aufgabe einer öffentlich-privaten Kooperation**

Die Herausforderungen der kommenden Jahre werden nur zu bewältigen sein, wenn sich die öffentliche Hand angesichts der erheblichen Bedeutung des Tourismus als Wirtschafts- und Standortfaktor weiterhin eindeutig zur freiwilligen Aufgabe Tourismus bekennt. Infrastruktur und auch die weiteren Aufgaben müssen im Sinne einer Standortwerbung und Wirtschaftsförderung weiterhin mitfinanziert werden. Der Jahresbericht des Tourismusbarometers zeigt deutlich, dass sich Investitionen in den Tourismus lohnen! Gleichzeitig ist eine kreative Einbindung der Profiteure des Tourismus in dessen Finanzierung und Ausgestaltung unumgänglich, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Dabei ist freiwilligen Leistungen der Vorzug vor Zwangsmaßnahmen zu geben. In der Umsetzung wird es wichtig sein, dass

- alle Gemeinden, die sich als Tourismusorte begreifen, die vorhandenen Finanzierungsinstrumente anwenden dürfen und dies auch tun;
- die Mittel dem Tourismus direkt zu Gute kommen;
- über die Mittelverwendung partnerschaftlich entschieden wird.

Die Basis für einen kundenorientierten und effizienten Mitteleinsatz wiederum sind professionelle Managementorganisationen auf Orts-, Regions- und Landesebene. Der Bericht zum Tourismusbarometer 2011 bereichert diese Debatte mit vielen Detaildaten, Beispielen und Lösungsvorschlägen.