

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode und Dr. Stefan Birkner (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung  
namens der Landesregierung

**Wie steht die Landesregierung zu der Forderung einer konstanten Tourismusförderung?**

Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode und Dr. Stefan Birkner (FDP), eingegangen am 26.06.2019 -  
Drs. 18/4088  
an die Staatskanzlei übersandt am 28.06.2019

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung  
namens der Landesregierung vom 30.07.2019

**Vorbemerkung der Abgeordneten**

In der vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung 2017 herausgegebenen Studie zum Wirtschaftsfaktor Tourismus heißt es, die Tourismuswirtschaft sei eine umsatzstarke und beschäftigungsintensive Branche mit großer Relevanz für den Wirtschaftsstandort Niedersachsen. Danach sei der niedersächsische Tourismus ein konstanter Wachstumsmotor mit bedeutenden Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten. Die Branche gehöre zu den Leitmärkten der niedersächsischen Wirtschaft. Da die ökonomische Bedeutung dieser heterogenen Querschnittsbranche seitens der amtlichen Wirtschaftsstatistik nicht abbildbar sei, werde der Tourismus in seiner Wirtschaftskraft häufig unterschätzt. Die Studie belege, dass sich die Tourismuswirtschaft hinsichtlich ihrer Bruttowertschöpfung auf Augenhöhe mit Wirtschaftszweigen wie der Finanzwirtschaft und der Informations- und Kommunikationsbranche in Niedersachsen befinde.

Nach Informationen des für Tourismus zuständigen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung habe Niedersachsen 44,9 Millionen Gästeübernachtungen (2018) und 11,9 Milliarden Euro touristische Bruttowertschöpfung. Der Tourismus trage 5,2 % zur gesamten Wirtschaftsleistung in Niedersachsen bei. Im Tourismus arbeiteten direkt und indirekt 293 000 Erwerbstätige; das sind 7,4 % aller Beschäftigten in Niedersachsen. Die Tourismusbranche sei längst in der 1. Liga der niedersächsischen Wirtschaft angekommen. Zum Vergleich: Nach Ministeriumsangaben arbeiten in der niedersächsischen Automobilindustrie 120 000 Menschen, inklusive der Zulieferindustrie rund 250 000. Laut Minister Dr. Althusmann bieten die Häfen im Lande 45 000 Menschen Arbeit.

Seit 2011 fiel die jährliche Steigerungsrate bei den Übernachtungszahlen in Niedersachsen lediglich in einem Jahr höher aus als im Bundesdurchschnitt. Zudem sanken im Jahr 2013 die Übernachtungen in Niedersachsen im Vergleich zum Vorjahr. Über den gesamten Zeitraum 2011 bis 2018 stiegen die Übernachtungszahlen in Niedersachsen um 14,0 %, bundesweit dagegen um 21,3 (vgl. [https://smex12-5-en-ctp.trendmicro.com:443/wis/clicktime/v1/query?url=www.tourismuspartner%2dniedersachsen.de%2fjahresstatistiken&umid=22bc54c7-c8cf-4a85-9cd2-cc142440d356&auth=d932eccf5ad205e2e20e1912313c7f38b2924ddf-a054dba747d1b2305913f9013d60a6db4a0f1e8e](https://smex12-5-en-ctp.trendmicro.com:443/wis/clicktime/v1/query?url=www.tourismuspartner%2dniedersachsen.de%2fjahresstatistiken&umid=22bc54c7-c8cf-4a85-9cd2-cc142440d356&auth=d932eccf5ad205e2e20e1912313c7f38b2924ddf-a054dba747d1b2305913f9013d60a6db4a0f1e8e))).

**Vorbemerkung der Landesregierung**

Niedersachsen ist ein starkes Tourismusland mit attraktiven und am Markt stark nachgefragten Angeboten. Der Tourismus in Niedersachsen wächst und die Zahl der Gäste ist weiter angestiegen. Nicht nur die Übernachtungszahlen sind dabei zu betrachten, sondern vor allem die Wertschöpfung aus jeder einzelnen Übernachtung ist entscheidend, denn dadurch wird die Basis für weitere Inves-

titions- und Entwicklungsmöglichkeiten auf kommunaler und auch betrieblicher Ebene geschaffen. Unabhängig von den Übernachtungsgästen liefern darüber hinaus auch Tagesgäste, die in der amtlichen Statistik nicht erfasst werden, einen nicht unerheblichen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des Tourismusstandorts Niedersachsen.

**1. Wie bewertet die Landesregierung die Entwicklung des Tourismus im nationalen Vergleich?**

Die Erfolgsparameter im Tourismus haben sich gewandelt. Der Erfolg des Tourismus in Niedersachsen bemisst sich nicht mehr nur nach statistischen Kennziffern wie Übernachtungs- und Ankunftsanzahlen, sondern insbesondere danach, welchen Wertschöpfungsbeitrag der Tourismus zur gesamten niedersächsischen Wirtschaftsleistung beiträgt. Eine positive Tourismusentwicklung ist immer auch Regional- und allgemeine Standortentwicklung und zielt damit stark auf die Region und die Menschen ab, die dort mit und vom Tourismus leben.

Die Entwicklung der Ankunfts- und Übernachtungszahlen zwischen 2011 und 2018 in Niedersachsen im nationalen Vergleich ergibt sich aus der **Anlage**. Dazu ist anzumerken, dass die amtliche Statistik auf nationaler Ebene derzeit nicht vergleichbar ist. In einigen Bundesländern, darunter Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Bayern, fanden umfangreiche Berichtskreisprüfungen statt. Dies bedeutet, dass die Liste der meldepflichtigen Betriebe aktualisiert wurde. In den beiden vorgenannten norddeutschen Bundesländern wurden zudem Apartmentvermittlungen in die berichtspflichtige Gruppe der Betriebe ab zehn Betten übernommen (bisher wurden diese Betriebe im Bereich der Privatvermieter gelistet), weshalb es sich bei den dortigen ausgewiesenen Steigerungsraten zumindest teilweise um einen statistischen Effekt und kein reales Wachstum handelt.

**2. Spielt der Tourismus als „Kerngeschäft“ und „Jobmotor“ in Niedersachsen im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen aus Sicht der Landesregierung eine untergeordnete Rolle, und wenn ja, warum?**

Der Tourismus ist eine umsatzstarke und beschäftigungsintensive Branche und gehört zu den Leitmärkten der niedersächsischen Wirtschaft.

**3. Stimmt die Landesregierung der Aussage zu, dass eine derzeit rein punktuelle, projektbezogene Förderung allein strukturelle Finanzprobleme der niedersächsischen Tourismuskommunen nicht lösen kann (bitte mit Begründung)?**

Die projektbezogene Tourismusförderung des MW unterstützt Investitionen in den Fördergebieten, um so die Entwicklung und Anpassungsfähigkeit der Region zu stärken und neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen bzw. vorhandene Dauerarbeitsplätze zu sichern. Ziel ist, die Attraktivität der touristischen Regionen und damit auch die Gästezahlen und die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen KMU zu steigern. Die Projektförderung zur Unterstützung zeitlich und inhaltlich abgegrenzter investiver Maßnahmen der gewerblichen Wirtschaft sowie der touristischen Infrastruktur trägt zwar auch flankierend zur Lösung von Strukturproblemen bei, stellt aber aufgrund ihrer Ausrichtung kein Instrument zur Beseitigung individueller kommunaler Finanzprobleme dar.

**4. Wie beurteilt die Landesregierung - auch vor dem Hintergrund, dass der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen seit Jahren der niedrigste pro Kopf im Vergleich der 13 Flächenländer in Deutschland ist - die konstante Förderung des Tourismus, wie sie alle westdeutschen Flächenländer mit Ausnahme von Niedersachsen und Schleswig-Holstein in ihren Finanzausgleichsgesetzen mit folgenden Modifikationen verankert haben:**

- als separate Mittel, wie in Hessen (§ 44 FAG vom 23.07.2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23.09.2018 (GVBl. S. 519). Im Landeshaushalt 2016 waren diese Mittel von 11,5 auf 13 Millionen Euro aufgestockt wor-

den (<https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/content-downloads/Kommunalbericht%202017.pdf>) und in Rheinland-Pfalz (Rheinland-Pfalz (§ 18 Abs. 1 Nr. 1 FAG vom 30.11.1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19.12.2018 (GVBl. S. 463), Mittel 2012 in Höhe von 2,8 Millionen Euro ([https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo\\_Forschungsberichte\\_58.pdf](https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_58.pdf)).

- als separate Mittel mit Festbetrag hinterlegt (Baden-Württemberg, vgl. § 20 FAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.01.2000 (GBl. S. 14), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GBl. S. 1561, 1562) mit 6 Millionen Euro p. a., sowie Nordrhein-Westfalen, vgl. § 19 GFG 2019 vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 729), mit 9,75 Millionen Euro p. a.)

über zusätzliche fiktive Einwohner:

- a) je Person mit Nebenwohnung (Bayern, vgl. Artikel 3 Abs. 4 BayFAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210), zuletzt geändert durch Artikel 38 b Abs. 2 des Gesetzes vom 24.07.2018 (GVBl. S. 583),
- b) je 300 Gästeübernachtungen (Saarland, vgl. § 12 Abs. 4 KFAG vom 03.07.1983 Amtsbl. S. 462), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12.12.2018 (Amtsblatt I S. 832)?

Der kommunale Finanzausgleich ist in den Flächenländern sehr unterschiedlich ausgestaltet und in der Folge kaum vergleichbar. So hängt die Höhe des Finanzausgleichs maßgeblich davon ab, inwieweit kommunale Aufgaben durch Mittel des Finanzausgleichs gedeckt sind oder durch separate Leistungsgesetze finanziert werden. Auch bei der Verteilungssymmetrie sehen die Finanzausgleichsgesetze der Flächenländer unterschiedliche Indikatoren vor; dies gilt insbesondere bei der Berücksichtigung von Sonderansätzen, wie beispielsweise für den touristischen Bereich.

Auch im niedersächsischen Finanzausgleich bestand ab dem Jahr 1993 eine Regelung, nach der die zugrunde liegende melderechtliche Einwohnerzahl fiktiv hinsichtlich Gästeübernachtungen erhöht wurde. Konkret hinzugerechnet wurden 15 v. H. der durch 365 geteilten Zahl der von der Landesstatistikbehörde nach dem Beherbergungsstatistikgesetz für das vergangene Haushaltsjahr ermittelten Übernachtungen von Gästen in Gemeinden, soweit diese staatlich anerkannte Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte oder Küstenbadeorte sind.

Die Aufhebung dieser Regelung erfolgte im Jahr 1999 im Rahmen der grundlegenden Neuordnung des Niedersächsischen Finanzausgleichs. Grundlage bildete ein Gutachten<sup>1</sup> des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. im Jahr 1998, das in mehrerlei Hinsicht einer Abgeltung innerhalb des Finanzausgleichs kritisch gegenüberstand. Insbesondere wurde dargelegt, dass die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten auf externen Effekten beruhen, die internalisiert werden könnten und sollten; anstelle einer Belastung der kommunalen Solidargemeinschaft wurde auf Gestaltungsmöglichkeiten der betroffenen Kommune verwiesen, die Touristen oder das unmittelbar profitierende Tourismusgewerbe an den Kosten zu beteiligen. Auch im Hinblick auf den geringen Betrag und die wenig wirkungsvolle finanzielle Hilfe sowie im Interesse eines leicht zu handhabenden, überschaubaren und systematischen Finanzausgleichs wurden diese und weitere fiktive Einwohnererhöhungen ab 1999 ersatzlos gestrichen. Die Neuordnung des Finanzausgleichs wurde anschließend vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof überprüft<sup>2</sup> und als verfassungskonform bestätigt.

Die Einnahmen der Kommunen bestehen im Wesentlichen aus den Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes (Kommunaler Finanzausgleich), den Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes und den originären kommunalen Steuereinnahmen. Aus dem Haushalt des Landes Niedersachsen erhielten die Kommunen in 2018 insgesamt 10,3 Milliarden Euro. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Zahlungen in Höhe von 4,4 Milliarden Euro innerhalb des Steuerverbunds und Zah-

<sup>1</sup> „Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen“, Nds. Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Seiten 122 ff, Dezember 1998

<sup>2</sup> Urteil StGH vom 16. Mai 2001 - StGH 6/99 u.a. -

lungen in Höhe von 5,9 Milliarden Euro außerhalb des Steuerverbunds. Die isolierte Betrachtung der Einnahmen der Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA) lässt deshalb keine Rückschlüsse auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen zu. Maßgebliche Indikatoren dafür sind stattdessen der Finanzierungssaldo, die Investitionsquote und die Verschuldung. Zwar ist die langfristige Verschuldung der niedersächsischen Kommunen in den letzten Jahren weiter angestiegen, gleichzeitig konnten allerdings auch die Liquiditätskredite deutlich reduziert werden. Zudem haben die Kommunen in 2018 ihre Investitionstätigkeit deutlich um 496 Millionen Euro auf 3,3 Milliarden Euro erhöht. Schon in 2017 und 2016 lag Niedersachsen mit seinen Sachinvestitionen pro Kopf im Vergleich der Bundesländer im oberen Drittel. Darüber hinaus ist der Finanzierungssaldo der niedersächsischen Kommunen auch in 2018 - und damit zum achten Mal in Folge - positiv. Vor diesem Hintergrund kann die finanzielle Situation der niedersächsischen Kommunen im Allgemeinen als konstant gut bezeichnet werden.

**5. Wie steht die Landesregierung zu der Forderung, eine konstante Tourismusförderung, wie sie bis 1999 im NFAg über die Berücksichtigung zusätzlicher fiktiver Einwohner in anerkannten Kur-, Erholungs- und Badeorten vorgenommen worden ist, wiedereinzuführen?**

Die Zulässigkeit einer Wiedereinführung wäre anhand der Urteile des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zu prüfen. Danach muss die Verteilungssymmetrie des Finanzausgleiches grundsätzlich aufgaben- und bedarfsgerecht gestaltet sein.

In den vergangenen Jahren wurde der Finanzausgleich regelmäßig hinsichtlich Anpassungsbedarf überprüft. Die Einführung zusätzlicher fiktiver Einwohner für den touristischen Bereich war Gegenstand von Gutachten des ehemaligen Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie im Jahr 2011<sup>3</sup> und des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. im Jahr 2015<sup>4</sup>. Beide Gutachten kamen zu dem Ergebnis, dass ein empirischer Zusammenhang zwischen Zahl der Übernachtungen und der Höhe der Gesamtzuschussbedarfe nicht nachgewiesen werden kann; in der Gesamtschau nivellieren sich vielmehr die unterschiedlichen Bedarfe der Kommunen. Da somit kein Bedarf im Sinne der Rechtsprechung belegt werden konnte, ist eine Berücksichtigung in Form von Sonderansätzen oder fiktiven Einwohnern rechtlich unzulässig.

Vor diesem Hintergrund steht die Landesregierung einer Wiedereinführung ablehnend gegenüber.

**6. Wie steht die Landesregierung zu der Alternative, für eine konstante kommunale Tourismusförderung jedes Jahr Mittel außerhalb des Finanzausgleichs im unteren zweistelligen Millionenbereich mit einem noch festzulegenden Verteilungsschlüssel vorzusehen?**

Die Landesregierung sieht keine Möglichkeit, eine konstante kommunale Tourismusförderung außerhalb des Finanzausgleichs sicherzustellen.

Um den Kommunen zusätzliche Einnahmequellen zur Finanzierung des Tourismus und der damit verbundenen touristischen Infrastruktur zu eröffnen, wurde den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, Tourismusbeiträge und/oder Gästebeiträge (ehemalige Kurtaxe) gemäß §§ 9 und 10 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes zu erheben.

Sowohl mit dem Tourismusbeitrag als auch dem Gästebeitrag können Aufwendungen der Kommunen, die ihnen aus der Tourismusförderung, d. h. der Schaffung von tourismusrelevanten Rahmenbedingungen entstehen, abgedeckt werden.

---

<sup>3</sup> „Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen“, Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Mai 2011

<sup>4</sup> „Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen“, Nds. Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Oktober 2015

Mittel aus dem Tourismusbeitrag (§ 9 NKAG) dürfen die Kommunen nur zur Finanzierung und Unterhaltung ihrer Tourismuseinrichtungen und für die Tourismusförderung verwenden. Die Mittel aus dem Gästebeitrag (§ 10 NKAG) müssen zur Finanzierung und Unterhaltung der Tourismuseinrichtungen und für Tourismusveranstaltungen eingesetzt werden.

Die entsprechenden Rechtsvorschriften im NKAG wurden insbesondere auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände novelliert, ergänzt und angepasst. Neben den bisher erhebungsberechtigten Kommunen können seit 01.04.2017 auch sonstige Tourismusgemeinden Tourismus- und Gästebeiträge erheben. Sonstige Tourismusgemeinden haben für den Tourismus eine besondere Bedeutung, weil sie über herausgehobene Sehenswürdigkeiten oder besondere Sport- oder Freizeitangebote verfügen. Neu eingeführt wurde daneben die Möglichkeit, Aufwendungen, die der Kommune entstehen, weil sie den Touristen die Benutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs kostenlos ermöglichen, über den Gästebeitrag umzulegen.

Anlage

Entwicklung Übernachtungen 2011 zu 2018 im Bundesländervergleich

	Ankünfte 2011	Ankünfte 2018	Entwicklung in %	Entwicklung abs.	ÜN 2011	ÜN 2018	Entwicklung in %	Entwicklung abs.
<b>Deutschland</b>	<b>147.335.682</b>	<b>185.078.975</b>	<b>25,6%</b>	<b>37.743.293</b>	<b>394.036.189</b>	<b>477.998.027</b>	<b>21,3%</b>	<b>83.961.838</b>
Bayern	29.837.822	39.117.241	31,1%	9.279.419	80.956.617	98.700.118	21,9%	17.743.501
Berlin	9.866.088	13.502.552	36,9%	3.636.464	22.359.470	32.871.634	47,0%	10.512.164
<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>6.117.430</b>	<b>8.595.190</b>	<b>40,5%</b>	<b>2.477.760</b>	<b>24.514.220</b>	<b>34.453.151</b>	<b>40,5%</b>	<b>9.938.931</b>
Baden-Württemberg	17.853.382	22.430.601	25,6%	4.577.219	45.616.399	54.857.346	20,3%	9.240.947
Nordrhein-Westfalen	19.509.825	23.700.657	21,5%	4.190.832	44.245.100	51.927.031	17,4%	7.681.931
Hessen	12.438.895	15.607.072	25,5%	3.168.177	29.015.796	34.740.683	19,7%	5.724.887
<b>Niedersachsen</b>	<b>12.484.865</b>	<b>15.038.440</b>	<b>20,5%</b>	<b>2.553.575</b>	<b>39.430.803</b>	<b>44.954.190</b>	<b>14,0%</b>	<b>5.523.387</b>
Hamburg	5.083.172	7.178.017	41,2%	2.094.845	9.530.300	14.529.549	52,5%	4.999.249
Mecklenburg-Vorpommern	6.812.396	7.874.199	15,6%	1.061.803	27.621.778	30.884.299	11,8%	3.262.521
Sachsen	6.727.090	8.178.813	21,6%	1.451.723	17.338.696	20.086.757	15,8%	2.748.061
Brandenburg	4.053.150	5.055.130	24,7%	1.001.980	11.056.595	13.546.724	22,5%	2.490.129
Sachsen-Anhalt	2.885.685	3.432.686	19,0%	547.001	7.069.738	8.234.898	16,5%	1.165.160
Rheinland-Pfalz	8.208.125	9.041.634	10,2%	833.509	21.533.013	22.604.685	5,0%	1.071.672
Saarland	802.023	1.073.865	33,9%	271.842	2.330.386	3.158.555	35,5%	828.169
Bremen	1.100.013	1.410.912	28,3%	310.899	1.930.606	2.589.968	34,2%	659.362
Thüringen	3.555.721	3.841.966	8,1%	286.245	9.486.672	9.858.439	3,9%	371.767

Quelle: Destatis

(Verteilt am 31.07.2019)