

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

Anfrage der Abgeordneten Susanne Menge, Eva Viehoff, Meta Janssen-Kucz und Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE)

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

Kurorte in Zeiten Coronas - was unternimmt die Landesregierung?

Anfrage der Abgeordneten Susanne Menge, Eva Viehoff, Meta Janssen-Kucz und Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE), eingegangen am 01.10.2020 - Drs. 18/7698
an die Staatskanzlei übersandt am 20.10.2020

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 18.11.2020

Vorbemerkung der Abgeordneten

In Niedersachsen gibt es aktuell 36 staatlich anerkannte Heilbäder und Kurorte. Dazu kommen 7 Nordseebäder, 15 Luftkurorte und 54 Erholungs-/Küstenbadeorte. Diese leisten einen wertvollen Beitrag zur Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit. Sie bieten neben Kur- und Rehabilitationsmaßnahmen auch weitere gesundheitsorientierte Urlaubsformen an.

Der durch das Coronavirus bedingte Lockdown im Frühjahr 2020 hat die Kurorte überdurchschnittlich getroffen. So brachen Einnahmen aus Kur- und Tourismusbeiträgen, Parkgebühren, Pachtzahlungen, Thermen, Hallen- und Freibädern, aus Veranstaltungen und Kultureinrichtungen ein oder blieben ganz aus. Hinzu kamen sinkende Einnahmen z. B. aus der Gewerbesteuer.

Allein aus Thermen und Bädern fehlten den niedersächsischen Kurorten bis Ende Mai über 5 Millionen Euro. Dazu seien im selben Zeitraum 10 Millionen Euro Gästebeitrag weggefallen. Dieser wird dazu genutzt, Kurparks, Wanderwege oder den Heilquellenausschank zu finanzieren. Nach Angaben von Dr. Norbert Hemken, Vorsitzender des Heilbäderverbands Niedersachsen, fehlen den Kommunen insgesamt mehrere Millionen Euro. Diese Einnahmeverluste können nicht nachgeholt werden und sind damit unwiederbringlich verloren.¹

Anfang Juni 2020 hatten sich die Heilbäder und Kurorte Bad Rothenfelde, Bad Essen, Bad Iburg und Laer in einem Brief an das niedersächsische Wirtschaftsministerium gewandt, die Problematik geschildert und angeboten, „in einer Task Force ein landesspezifisches Konzept zu erstellen (und sich) als einzelner Kurort oder als Therme als Pilotregion oder als Testbetrieb zur Verfügung (zu stellen), um Hygienekonzepte zu entwickeln, zu testen und diese gegebenenfalls auch wissenschaftlich begleiten zu lassen.“

In der Antwort des Wirtschaftsministers vom 9. Juli 2020 verweist dieser auf die zu dem Zeitpunkt noch laufenden Beratungen zum zweiten Nachtragshaushalt 2020 und bedankt sich für das Angebot der Einrichtung einer Task Force.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Covid-19-Pandemie hat erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und damit auch auf die kommunalen Haushalte. Neben Gewerbesteuereintrüben müssen die Kommunen mit rückläufigen Einkommens- und Umsatzsteueranteilen, Finanzausgleichsleistungen sowie Gebühren und

¹ Siehe Interview mit der NWZ vom 27. Juli 2020: https://www.nwzonline.de/plus-region/interview-mit-heilbaederverbands-chef-schwere-zeiten-fuer-kurorte-in-niedersachsen_a_50.9.1238705507.html

Beiträgen rechnen; insbesondere entgehen den touristisch geprägten Kommunen Tourismus- und Gästebeiträge in Millionenhöhe. Zeitgleich sind die Kommunen mit steigenden Aufwendungen, beispielsweise im Gesundheitswesen, konfrontiert. Neben den Kernhaushalten sind auch kommunale Einrichtungen und Unternehmen betroffen, auch im touristischen Bereich.

Um die Kommunen bei der Bewältigung der Folgen der Pandemie zu unterstützen und insbesondere den vorgenannten finanziellen Auswirkungen entgegenzuwirken, hat der Landtag am 15.07.2020 im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2020 ein kommunales Hilfsprogramm mit einem Volumen von 1,1 Milliarden Euro beschlossen, das die Landesregierung am 18.06.2020 mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart hatte.

Eine Komponente des Hilfsprogramms bildet die Gewährung einer Pauschale in Höhe von 814 Millionen Euro zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen im Jahr 2020, die gemeinsam vom Bund und vom Land finanziert wird. Des Weiteren enthält das Kommunale Hilfsprogramm eine Entlastung im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs mit einem Volumen von 598 Millionen Euro und einer Soforthilfe in Höhe von 100 Millionen Euro. Die Hälfte dieser beiden Beträge wird den Kommunen gestundet und in Folgejahren mit dem Finanzausgleich verrechnet, sobald und soweit das Vorkrisenniveau erreicht wird. Neben den vorgenannten Maßnahmen profitieren die Kommunen direkt oder indirekt noch von einer Vielzahl weiterer Bundes- oder Landesmaßnahmen. So entlastet allein die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung die niedersächsischen Kommunen voraussichtlich um ca. 320 Millionen Euro. Insgesamt tragen die Maßnahmen zu einer erheblichen Stabilisierung der kommunalen Finanzlage bei und geben allen Kommunen - im Rahmen der schwierigen Gesamtumstände - finanzielle Planungssicherheiten.

Neben dem kommunalen Hilfsprogramm hat die Landesregierung im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts ein Sonderprogramm für Tourismus und Gastronomie von 120 Millionen Euro aufgelegt. Die Corona-Krise hat die gesamte Tourismusbranche von Anfang an mit großer Wucht getroffen. Der Tourismus ist zeitweilig fast vollständig zum Erliegen gekommen. Insbesondere in den Kurorten sind neben den touristischen Infrastrukturen auch die kurspezifischen Einrichtungen und Akteure mit immensen Einnahmeausfällen konfrontiert. Die Landesregierung ist sich ihrer Verantwortung für die Branche bewusst und hat im Rahmen des Sonderprogramms 55 Millionen Euro für den Tourismus und 65 Millionen Euro für die Gastronomie vorgesehen.

1. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung seit Beginn der Coronavirus-Pandemie unternommen, um niedersächsische Kurorte zu unterstützen?

Das vorgenannte kommunale Hilfsprogramm kommt auch den niedersächsischen Kur- und Erholungsorten zugute. So entfielen von der 100-Millionen-Euro-Pauschale, die am 20.09.2020 ausgezahlt wurde, insgesamt 16,5 Millionen Euro auf Gemeinden mit Kur- und Erholungsorten. Von der Entlastungswirkung beim kommunalen Finanzausgleich profitieren diese Gemeinden in einer Größenordnung von 55,1 Millionen Euro. Hinsichtlich der Gewerbesteuerpauschale, die erst am 04.12.2020 ausgezahlt wird, kann derzeit noch kein konkreter Betrag benannt werden. Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der bis zum 30.09.2020 eingetretenen Gewerbesteuermindererträge dieser Gemeinden abgedeckt werden kann.

Weiterhin soll das o. g. Sonderprogramm Tourismus und Gastronomie dazu beitragen, die durch die COVID-19-Pandemie entstandenen wirtschaftlichen Schäden in den niedersächsischen Tourismusregionen und Kurorten abzumildern. Es setzt insbesondere dort an, wo die bisherigen Corona-Hilfsprogramme des Landes und des Bundes nicht greifen. Nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlichen Akteure im niedersächsischen Tourismus waren und sind teilweise von erheblichen Einnahmeverlusten betroffen. Die öffentlichen Tourismus-GmbHs, die u. a. den Betrieb der kommunalen Tourismusinfrastrukturen verantworten, sind von den bisherigen Hilfen ausgeschlossen.

Fünf neue Förderangebote wurden geschaffen bzw. sind derzeit im Aufstellungsverfahren.

Für die Kurorte ist insbesondere die nachfolgende Richtlinie relevant, die seit dem 24.09.2020 in Kraft ist:

1. Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Unterstützung der von der COVID-19-Pandemie betroffenen öffentlichen Akteure im Tourismus - Mittelansatz 25 Millionen Euro.

Darüber hinaus wurden die bereits bestehenden Tourismusförderrichtlinien geändert, um die Umsetzung von bereits laufenden oder geplanten Projekten sicherzustellen. Damit sollen Projekte ermöglicht werden, deren Durchführung aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gefährdet ist bzw. nicht realisiert werden würde.

2. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch touristische Maßnahmen - Mittelansatz 16 Millionen Euro.
3. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung touristischer Projekte - Mittelansatz 10 Millionen Euro.

Zusätzlich sind im Sonderprogramm Tourismus und Gastronomie zwei Förderangebote für das Gaststättengewerbe enthalten, die auch der Gastronomie in den Kurorten zugutekommt.

4. Richtlinie über die Gewährung von Corona-Billigkeitsleistungen für kleine und mittlere gewerbliche Unternehmen des Gaststättengewerbes („Umsatzausfallpauschale Gastronomie“) - Mittelansatz 40 Millionen Euro - derzeit noch im Aufstellungsverfahren.
5. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung niedrighschwelliger Investitionen des von der COVID-19 Pandemie betroffenen Gaststättengewerbes - Mittelansatz 25 Millionen Euro.

Ergänzend zu den vorstehend genannten Förderangeboten erfolgt über die TourismusMarketing Niedersachsen GmbH (TMN) eine Marketingkampagne zur Wiederbelebung des Tourismus in Niedersachsen (Mittelansatz 4 Millionen Euro). Damit sollen Gäste aus dem In- und Ausland für Niedersachsen zurückgewonnen werden und auch außerhalb der Hauptsaison eine gute Auslastung und eine Saisonverlängerung erreicht werden. Schwerpunkt der Maßnahmen ist die Intensivierung der bereits im Mai 2020 gestarteten Niedersachsen-Kampagne „Endlich wieder Lebenslust“.

2. Plant die Landesregierung darüber hinaus, z. B. im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021, eine Unterstützung niedersächsischer Kurorte?

Ein weiteres kommunales Hilfsprogramm ist im Haushaltsplanentwurf 2021 nicht vorgesehen.

Der Landesregierung ist bewusst, dass die Kurorte einen hohen finanziellen Aufwand für die kontinuierliche Bereitstellung und Aufrechterhaltung der kurörtlichen Infrastruktur leisten müssen. Eine teilweise Refinanzierung dieser Aufwendungen erfolgt über die Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen gemäß §§ 9 und 10 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG). Danach können staatlich anerkannte Kur- und Erholungsorte/Küstenbadeorte sowie „sonstige Tourismusgemeinden“ entsprechende Beiträge erheben und zweckgebunden für touristische Aufwendungen verwenden. Die betroffenen Kommunen sollten diese Gestaltungsmöglichkeiten vollständig nutzen.

Über die Möglichkeiten einer konstanten Tourismusförderung zertifizierter Tourismuskommunen sind Landesregierung und Kommunale Spitzenverbände im Gespräch.

3. Wie steht die Landesregierung zu der Forderung eines Ausgleichs von Mindereinnahmen bei Gästebeiträgen und Tourismusabgaben, bedingt durch die durch das Coronavirus verursachte Situation?

Das mit den Kommunalen Spitzenverbänden verhandelte Kommunale Hilfsprogramm sieht keine gezielte Kompensation dieser Mindereinnahmen vor. Da auch Bund und Land mit erheblichen Einnahmeverlusten konfrontiert sind und eine vollständige Kompensation aller finanziellen Belastungen der Kommunen nicht darstellbar war, mussten im Rahmen der Verhandlungen Schwerpunkte gesetzt werden. Dabei bestand zwischen Spitzenverbänden und Landesregierung Einvernehmen, dass eine pauschale Gewährung gegenüber der Förderung spezifischer Bedarfe vorzugswürdig ist. Die Lan-

desregierung ist daher davon überzeugt, dass die verhandelten Schwerpunkte - flankiert durch weitere Förderprogramme - die Kommunen soweit unterstützen und finanziell stabilisieren, dass sie die pandemiebedingten Belastungen bewältigen können.

Den bislang vorliegenden statistischen Daten kann nicht entnommen werden, dass die Kommunen mit Kur- und Erholungsorten pandemiebedingt in besonderem Maße in eine finanzielle Schieflage geraten sind. So sind die Liquiditätskredite dieser Gemeinden im Zeitraum vom 31.12.2019 bis zum 30.06.2020 nur ein Viertel so stark angestiegen wie die aller anderen Gemeinden. Sollten sich im Nachgang bei einzelnen Kommunen dennoch erhebliche finanzielle Schieflagen abzeichnen, wird die Landesregierung weitere Unterstützungsmöglichkeiten, beispielsweise im Rahmen des bestehenden Bedarfszuweisungsverfahrens, prüfen.

4. Plant die Landesregierung die Gründung einer Task Force zur Erarbeitung eines landesspezifischen Konzepts für Kurorte unter Einbindung eben dieser? Falls ja, zu wann ist mit einer Einrichtung und ersten Ergebnissen zu rechnen? Falls nein, warum nicht?

Die Landesregierung hat aktuell keine konkreten Planungen für eine Task Force zur Erarbeitung eines landesweiten Konzepts für Kurorte unter Einbindung eben dieser. Das Niedersächsische Landesgesundheitsamt (NLGA) berät und unterstützt Behörden und Einrichtungen bei Fragen der Förderung und des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung bereits jetzt. Die Gründung einer speziellen Task Force wird vor diesem Hintergrund aus gesundheitlicher Sicht als nicht notwendig betrachtet.

5. Plant die Landesregierung die Einrichtung einer Pilotregion oder eines Testbetriebs für Kurorte, um spezifische Hygienekonzepte zu entwickeln, zu testen und diese auch wissenschaftlich begleiten zu lassen? Falls ja, zu wann ist mit einer Einrichtung und ersten Ergebnissen zu rechnen? Falls nein, warum nicht?

Die Landesregierung hat aktuell keine konkreten Planungen zur Einrichtung einer Pilotregion oder eines Testbetriebes für Kurorte, um spezielle Hygienekonzepte zu entwickeln, zu testen und diese wissenschaftlich zu begleiten. Das NLGA berät und unterstützt Behörden und Einrichtungen bei Fragen der Förderung und des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung. Das NLGA als zentrale Fachbehörde des Landes Niedersachsen für übertragbare und nichtübertragbare Erkrankungen stellt auf seiner Internetseite bereits für unterschiedliche Fragestellungen Hygienekonzepte bereit (https://www.nlga.niedersachsen.de/startseite/infektionsschutz/allg_hygiene_und_krankenhaushygiene/hygiene_download_und_links/dokumente-links-157052.html). Vor diesem Hintergrund sind aus gesundheitlicher Sicht aktuell keine Planungen speziell für Kurorte vorgesehen.

6. Wie beurteilt die Landesregierung die von anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Thüringen geleisteten Zuschüsse für Kurorte?

In Thüringen erhalten anerkannte Kurorte gemäß § 22 b des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (ThürFAG) Finanzzuweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen. Dieser Sonderlastenausgleich belief sich im Jahr 2020 regulär auf 10 Millionen Euro. Pandemiebedingt erfolgte mit der Richtlinie zur Gewährung von Zuweisungen zur Unterstützung von Thüringer Kurorten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (RLZuwKur) eine Erhöhung um 5 Millionen Euro; zudem wurden Erholungsorte im Rahmen der Richtlinie zur Gewährung von Zuweisungen zur Unterstützung von Thüringer Erholungsorten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (RLZuwErhol) ebenfalls mit 5 Millionen Euro unterstützt.

Die Landesregierung steht einem Sonderlastenausgleich wie in Thüringen zurückhaltend gegenüber. Der Niedersächsische Finanzausgleich enthielt bis zur grundlegenden Novellierung im Jahr 1999 einen - damit vergleichbaren - Sonderansatz für Kur- oder Erholungsorte; dabei wurde der Bedarfsansatz der betroffenen Kommunen durch fiktive Einwohnerinnen und Einwohner künstlich erhöht. Dieser Sonderansatz wurde auf Grundlage eines Gutachtens des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. im Jahr 1998 aufgehoben. Darin 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 und als verfassungskonform bestätigt.

Die Zulässigkeit der Einführung eines Sonderlastenausgleichs bzw. Sonderansatzes 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. Eine besondere Berücksichtigung touristisch geprägter Aufgaben war Gegenstand von Gutachten des ehemaligen Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie im Jahr 2011 und des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. im Jahr 2015. 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. Die Gutachten belegen somit keinen Bedarf im Sinne der Rechtsprechung, sodass eine gesonderte Berücksichtigung in Form eines Sonderlastenausgleichs oder fiktiver Einwohnerinnen und Einwohner voraussichtlich rechtlich unzulässig wäre.

In Nordrhein-Westfalen sieht der Kommunale Finanzausgleich Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden vor, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen zu tragen haben (Kurorthilfe). Im Jahr 2020 wurde hierfür gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2020 (GFG 2020) ein Betrag in Höhe von 10 095 900 Euro bereitgestellt; hinsichtlich der COVID-19-Pandemie wurde keine Erhöhung vorgenommen.

In Niedersachsen werden Bedarfszuweisungen gemäß § 13 des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes (NFAG) im Einzelfall an Gemeinden, die nicht Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, Samtgemeinden und Landkreisen gewährt, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder mit besonderen Aufgaben konfrontiert sind. Einschränkungen in Form konkreter Zweckbestimmungen sind gesetzlich nicht vorgegeben, sodass - unabhängig von touristischen Prädikatisierungsverfahren - ein breiteres Spektrum an Kommunen bei Bedarf von diesen Mitteln profitieren kann. Der Einführung einer solchen Zweckbestimmung, die der Einführung eines Sonderansatzes im Ergebnis gleichkäme, steht die Landesregierung aus den vorgenannten Erwägungen ebenfalls zurückhaltend gegenüber.

7. Was spricht nach Ansicht der Landesregierung gegen eine Unterstützung der niedersächsischen Kurorte ähnlich den in Nordrhein-Westfalen und Thüringen aufgelegten Programmen?

Siehe Frage 6.