

Erläuterungen des Volkswirtschaftsdepartements zu einem Nachtrag zum Tourismusgesetz

vom 20. Mai 2008

1. Ausgangslage

Art. 6 Abs. 1 des Tourismusgesetzes vom 8. Juni 1997 (GDB 971.3) verpflichtet die Einwohnergemeinden, den Tourismus im Gemeindegebiet zu fördern. Nach Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 Tourismusgesetz arbeiten sie mit den lokalen und regionalen Tourismusorganisationen zusammen und unterstützen den Tourismus durch angepasste Nutzungsordnungen und die Bereitstellung von öffentlichen Anlagen. Sie leisten gemäss Art. 6 Abs. 4 Tourismusgesetz Beiträge an lokale und innerkantonale Organisationen. Dazu erheben die Einwohnergemeinden gemäss Art. 7 Abs. 1 Tourismusgesetz Kurtaxen und Beherbergungsabgaben. Nach Art. 7 Abs. 2 Tourismusgesetz können die Einwohnergemeinden anstelle der Beherbergungsabgabe eine Tourismusförderungsabgabe erheben. Die Einwohnergemeinden regeln die Tourismusabgaben im gesetzlichen Rahmen durch Reglement (Abs. 3). Einzig Engelberg hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, anstelle der Beherbergungsabgabe die Tourismusförderungsabgabe einzuführen (Reglement vom 31. August 1998).

Die Kurtaxen werden als geringe Steuer für die Benützung der touristischen Einrichtungen von jedem Gast erhoben, der im Kanton übernachtet (Art. 12 Tourismusgesetz). Der Einzug und die Abrechnung erfolgen über die Beherbergerin oder den Beherberger. Der Ertrag der Kurtaxen wird zur Finanzierung von touristischen Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen im Ort selbst verwendet, die überwiegend im Interesse der Gäste liegen.

Demgegenüber werden die Beherbergungsabgaben für regelmässig angebotene Unterkunftsmöglichkeiten von der Beherbergerin oder dem Beherberger erhoben (Art. 15 Tourismusgesetz). Die Beherbergungsabgaben werden für Massnahmen eingesetzt, die überwiegend im Interesse der Beherbergerin oder Beherberger liegen, wie die Finanzierung von Marktbearbeitungen und Marktuntersuchungen (Art. 17 Abs. 1 Tourismusgesetz). Ziel dieser Marktbearbeitungsmassnahmen ist es, mehr Gäste zu gewinnen. Gemäss heutigem Gesetz muss wenigstens die Hälfte des Ertrages aus der Beherbergungsabgabe an Tourismusorganisationen weitergeleitet werden, die das Gebiet der Subregionen Sarneraatal und Engelberg bearbeiten (Art. 17 Abs. 2 Tourismusgesetz). Art. 6 Abs. 4 Tourismusgesetz sieht vor, dass die Beiträge an lokale und innerkantonale Organisationen geleistet werden. Nachdem die Aufgaben von Obwalden Tourismus an Vierwaldstättersee Tourismus übertragen wurden, leiten die Einwohnergemeinden des Sarneraats die Beiträge aus der Beherbergungsabgabe an die Destination Vierwaldstättersee Tourismus (VT) mit Sitz in Stans weiter.

Mit der Beherbergungsabgabe wird nur ein Teil der vom Tourismus Begünstigten erfasst. Deswegen gab es immer wieder Modelle für eine gerechtere Erfassung der Begünstigten. Verschiedene Kantone und Gemeinden (in unserem Kanton Engelberg) haben die Beherbergungsabgabe durch die Tourismusförderungsabgabe ersetzt. Nach Art. 18 Tourismusgesetz werden die Tourismusförderungsabgaben von allen selbstständig erwerbenden natürlichen Personen und juristischen Personen in der Gemeinde geschuldet, die zu einer Gruppe gehören, deren Tätigkeit ganz oder teilweise, unmittelbar oder mittelbar mit dem Tourismus in der Gemeinde zusammenhängt. Die Tourismusförderungsabgabe hat zum Ziel, dass nicht nur die Anbieterinnen und Anbieter von Übernachtungsmöglichkeiten einen Beitrag an die Förderung des Tourismus leisten. Breite Kreise profitieren innerhalb einer Volkswirtschaft vom Tourismus. Mit der heutigen Mobilität ist auch die Bedeutung des Tagestourismus wesentlich gestiegen. Mit der Beherbergungsabgabe werden z.B. Lebensmittelgeschäfte, Banken, das Baugewerbe und verschiedene anderen Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe nicht erfasst. Sie ziehen aber direkt oder indirekt ei-

nen grossen Nutzen aus dem Tourismus. Durch abgestufte Abgaben sollen auch sie einen Beitrag für die Förderung des Tourismus leisten. Entsprechend der Situation am jeweiligen Ort kann die Tourismusförderungsabgabe unterschiedlich ausgestaltet werden. Die Abgaben werden pro Kalenderjahr erhoben und bemessen sich bei Beherbergungsbetrieben nach der Bettenzahl und beim Gastgewerbe, bei den übrigen Betrieben und bei selbstständig erwerbenden Personen anhand der AHV-Lohnsumme sowie aufgrund einer Branchenklassifizierung. Die Tourismusabhängigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit werden je nach Reglement bei der Bemessung der Grundtaxen oder des Betrags pro Masseinheit (Bett, Logiernacht, Beschäftigte, Sitzplätze usw.) und bei der Branchenklassifizierung berücksichtigt.

Die Erträge aus der Tourismusförderungsabgabe sind gleich zu verwenden wie die Erträge aus der Beherbergungsabgabe (Art. 20 Tourismusgesetz), nämlich für die Finanzierung von Marktbearbeitungsmassnahmen im Interesse der Abgabepflichtigen. Die Tourismusförderungsabgabe bringt gegenüber der Beherbergungsabgabe eine gerechtere Lösung, da sie nicht nur von den Beherbergerinnen oder den Beherbergern, sondern von allen juristischen und selbstständig erwerbenden natürlichen Personen erhoben wird, die aus dem Tourismus direkten oder indirekten Nutzen ziehen. Gegenüber der Beherbergungsabgabe ist der Kreis der Abgabepflichtigen dadurch erheblich grösser. Der Tourismus wird dadurch breiter abgestützt und erhält zusätzliche Mittel für die Tourismusförderung, was wiederum allen dient. Die Möglichkeit des Trittbrettfahrens für Betriebe, die vom Engagement anderer einen Nutzen ziehen, ohne selbst einen entsprechenden Beitrag zu leisten, wird weitgehend eliminiert.

2. Volkswirtschaftliche Aspekte

Der Tourismus ist für Obwalden ein wichtiger Wirtschaftszweig mit aussichtsreichen Perspektiven. Der Kanton Obwalden hat gemäss den uns vorliegenden Unterlagen in den Jahren 1980, 1990, 2000 und 2006 mit rund 20 Logiernächten pro Einwohner nach Graubünden die zweithöchste Zahl an Logiernächten pro Einwohner ausgewiesen. Im Jahre 2005 arbeiteten 51 Prozent aller Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Allein auf das Gastgewerbe, welches stark vom Tourismus abhängt, entfielen 18 Prozent der Arbeitsplätze im dritten Sektor. Ein erfolgreicher Tourismus stärkt die Wirtschaft und schafft weitere Arbeitsplätze bzw. erhält die bestehenden Stellen. Ein starkes touristisches Angebot bringt Vorteile für Einheimische, Gäste und Unternehmen. Es wirkt positiv auf das Image und zieht mehr Gäste an.

Engelberg hat 1998 die Tourismusförderungsabgabe eingeführt (Reglement vom 31. August 1998). Die Verantwortlichen äussern sich heute durchwegs positiv. Sie machen geltend, das System habe sich bewährt. Mit der Tourismusförderungsabgabe würden die Kosten gerechter verteilt und auch jene erfasst, die vor der Einführung der Tourismusförderungsabgabe vom Tourismus profitiert, jedoch keinen freiwilligen Beitrag geleistet hätten. Die Finanzierung für die Marketingaufgaben seien langfristig stabilisiert worden, was von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung sei. Auch steige die Akzeptanz bei den Betroffenen von Jahr zu Jahr. Je näher und direkter ein Unternehmen vom Tourismus profitiere, desto höher sei die Akzeptanz. Eher negative Reaktionen habe es von Unternehmen gegeben, die nur indirekt vom Tourismus profitierten. Diese würden teilweise die wirtschaftlichen Zusammenhänge nicht genügend erkennen. Die Grundbeitrag sei in Engelberg vor allem für Kleinunternehmen relativ hoch angesetzt.

Die Verwaltung und das Inkasso der Tourismusförderungsabgaben verursacht im Vergleich zur Beherbergungsabgabe einen höheren Aufwand. Auch für die Abgabepflichtigen entsteht ein kleiner administrativer Aufwand. Dieser bleibt jedoch in vertretbarem Rahmen. Der Kritik von Kleinunternehmen soll begegnet werden, indem der Grundbeitrag nicht allzu hoch angesetzt wird. Die Erträge aus der Tourismusförderungsabgabe haben in Engelberg bis 2005 jährlich rund Fr. 670 000.– betragen. Damit stehen für Marktbearbeitungsmassnahmen bedeutende finanzielle Mittel zur Verfügung, welche eine weitere Professionalisierung des Tourismusmarketings ermöglicht haben.

Gemäss Beherbergungsstatistik (2001/2002 letztmals mit Parahotellerie erhoben) und der Hotelleriestatistik (2001/2002 sowie 2006) weisen das Sarneraatal und Engelberg vergleichbare Logierzahlen auf. Die Erträge aus der Beherbergungsabgabe lagen im

Sarneraatal bei jährlich rund Fr. 300 000.–. Davon wurden gestützt auf Art. 17 Abs. 2 Tourismusgesetz 60 Prozent an die Destination Vierwaldstättersee Tourismus (VT) weitergeleitet. Die übrigen Mittel wurden für Marketingmassnahmen vor Ort verwendet. Für gemeinsame Marktbearbeitungsmassnahmen stehen damit verhältnismässig wenig Mittel zur Verfügung. Als Folge der Entwicklung zu vermehrtem Tagestourismus und zu kürzeren Aufenthalten wird die Beherbergungsabgabe in Zukunft weiter an Bedeutung verlieren. Mit der Einführung der Tourismusförderungsabgabe können zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, die diesem Trend entgegenwirken. Diese Mittel sollen hauptsächlich für gemeinsame Marketingmassnahmen eingesetzt werden.

Der Tourismus orientiert sich an der Nachfrage. Damit die Nachfrage in der heutigen vernetzten Zeit mit ihren neuen Anforderungen an die Produkte und die Anbieter erhalten bleibt, kommt gemeinsamen, regionalen und überregionalen Marktbearbeitungsmassnahmen eine ganz besondere Bedeutung zu. In Zukunft werden nur noch Dienstleister erfolgreich sein, die über schlagkräftige Strukturen verfügen und sich den Entwicklungen schnell anpassen. Dies bedeutet, dass es mehr Mittel und stärkere gemeinsame Strukturen braucht, um am Markt bestehen zu können. Mit der Einführung der Tourismusförderungsabgabe können hierfür zusätzliche Mittel gewonnen werden. Diese Mittel sollen durch eine Änderung von Art. 20 Abs. 2, aber auch von Art. 17 Abs. 2 Tourismusgesetz an die Tourismusorganisationen weitergeleitet werden, die das Gebiet der Subregionen Sarneraatal und Engelberg bearbeiten.

3. Einführung der Tourismusförderungsabgabe in den Gemeinden mit touristischen Schwerpunktgebieten

Auf eine generelle Einführung der Tourismusförderungsabgabe im ganzen Kanton soll verzichtet werden. In Gemeinden, deren Wirtschaft weniger tourismusabhängig ist, kann sie auf freiwilliger Basis eingeführt werden. Hingegen ist die Einführung der Tourismusförderungsabgabe zwingend für Gemeinden, deren Wirtschaft in erheblichem Masse tourismusabhängig ist. So sollen die Gemeinden mit touristischen Schwerpunktgebieten und erheblichen Logiernächtezahlen verpflichtet werden, anstelle der Beherbergungsabgabe die Tourismusförderungsabgabe einzuführen. Als touristische Schwerpunktgebiete gelten einerseits gemäss Amtsdauerplanung 2006 bis 2010 des Regierungsrats Engelberg und Kerns/Melchsee-Frutt sowie andererseits Gemeinden, welche im Durchschnitt mehr als 10 Logiernächte je Einwohner in den letzten fünf Jahren aufweisen. Aufgrund der Logiernächtestatistik 2001/2002 (wurde in diesen Jahren durch den Bund letztmals erhoben) gehören damit auch Lungern mit 30 bis 40 Logiernächten pro Einwohner, sowie Sachseln (mit Flüeli-Ranft) und Giswil (mit Mörlialp) mit rund 20 Logiernächten pro Einwohner zu den Gemeinden mit starken touristischen Gebieten. Sarnen und Alpnach haben einen bedeutenden Tagestourismus, erreichen die Logiernächten pro Einwohner, die sie verpflichten sollen, die Tourismusförderungsabgabe einzuführen, jedoch nicht.

Die Hotelleriestatistik (2005 wieder eingeführt, jedoch ohne Parahotellerie) bestätigt im Grundsatz die Aufteilung aufgrund der Logiernächte 2001/2002 (damals noch mit der Parahotellerie). Die Gemeinden Kerns, Sachseln, Giswil, Lungern und Engelberg haben in den Jahren 2005 und 2006 in Hotel- und Kurbetrieben (ohne Parahotellerie) mehr als zehn Übernachtungen pro Einwohner in Hotel- und Kurbetriebe ausgewiesen, während Sarnen und Alpnach tiefer lagen. Die Einführung der Tourismusförderungsabgabe in Alpnach und Sarnen ist daher nicht pflichtig, wird aber auch diesen Gemeinden empfohlen.

Schon in der Strategie- und Amtsdauerplanung 2003 bis 2006 war unter Ziel Nr. 25 die allgemeine Einführung der Tourismusförderungsabgabe in den touristischen Schwerpunktgebieten vorgesehen. In der Amtsdauerplanung 2006 bis 2010 ist unter Massnahme 3.2 die Einführung der Tourismusförderungsabgabe enthalten. Sie soll mit Nidwalden und Uri abgestimmt werden. Der Kanton Uri hatte in seinem Entwurf zum Tourismusgesetz vom 13. März 2007 die generelle Einführung der Tourismusförderungsabgabe vorgesehen. Die Tourismusförderungsabgabe sollte in Uri als kantonale Abgabe eingeführt werden. Die Vorlage wurde am 25. November 2007 – wohl wegen der flächendeckenden Einführungspflicht – vom Stimmvolk knapp abgelehnt. Der Kanton Nidwalden hat sich zwar wiederholt für eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung im Bereich der Tourismusförderung in der Zentralschweiz ausgesprochen. Auch liegt ein Entwurf für ein Tourismusförderungsgesetz vor, welcher unter anderem die Einführung einer allgemeinen Touris-

musförderungsabgabe vorsieht. Das weitere Vorgehen ist jedoch noch nicht bestimmt. Nachdem das weitere Vorgehen im Kanton Uri nicht bekannt und der zeitliche Horizont in Nidwalden nicht verbindlich festgelegt ist, kann eine Abstimmung mit den Kantonen Uri und Nidwalden nicht erreicht werden.

4. Anpassung von Art. 6 Abs. 4

Das Tourismusgesetz sieht in Art. 6 Abs. 2 vor, dass die Einwohnergemeinden mit den lokalen und regionalen Tourismusorganisationen zusammenarbeiten. In Art. 6 Abs. 4 ist allerdings vorgesehen, dass sie Beiträge an lokale und innerkantonale Organisationen leisten. Wie schon erwähnt, werden die Beiträge heute an lokale und mit Vierwaldstättersee Tourismus (VT) an eine regionale Organisation geleistet. Das Tourismusgesetz soll den tatsächlichen Gegebenheiten und der notwendigen Entwicklung zu gemeinsamen regionalen Marktbearbeitungsmassnahmen Rechnung tragen. Neu sollen die lokalen und regionalen Organisationen, welche Beiträge erhalten nach Rücksprache mit den Einwohnergemeinden und den touristischen Organisationen vom Regierungsrat festgelegt werden.

5. Anpassung von Art. 17 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 2

Das Tourismusgesetz sieht in Art. 17 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 2 vor, dass die Gemeinden wenigstens die Hälfte des Ertrages aus der Beherbergungsabgabe, respektive aus der Tourismusförderungsabgabe an Tourismusorganisationen weiterleiten, die das Gebiet der Subregion Sarneraatal und Engelberg bearbeiten. Damit die gemeinsamen regionalen und überregionalen Marktbearbeitungsmassnahmen verbessert werden können und schlagkräftige Strukturen geschaffen und erhalten werden, die sich den Entwicklungen schnell anpassen können, sollen die Gemeinden verpflichtet werden, wenigstens 75 Prozent des Ertrages aus der Beherbergungsabgabe, respektive aus der Tourismusförderungsabgabe an Tourismusorganisationen weiterleiten, die das Gebiet der Subregion Sarneraatal und Engelberg bearbeiten. Gemeinden, welche die Tourismusförderungsabgabe einführen oder einführen müssen, steht wegen den erwarteten, erhöhten Einnahmen damit etwa der gleiche Betrag für die lokale Verwendung zur Verfügung. Gleichzeitig soll dem Regierungsrat die Möglichkeit eingeräumt werden, diesen Anteil in begründeten Einzelfällen zugunsten der lokalen Tourismusorganisationen bis auf 50 Prozent herabzusetzen.

6. Anpassung von Art. 25 Abs. 2

Das Tourismusgesetz sieht im neuen Art. 25 Abs. 2 vor, dass bestehende Reglemente, soweit erforderlich, innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Nachtrags anzupassen sind. Die von der Änderung betroffenen Gemeinden erhalten damit eine angemessene Frist für die Anpassung ihrer Reglemente.

Beilage

– Antrag zur Änderung des Tourismusgesetzes