



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. September 2020

5000.674

Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2020

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Im Zuge der weltweiten Pandemie mit dem Coronavirus (COVID-19) hat der Bundesrat am 16. März 2020 die «ausserordentliche Lage» nach Epidemien-gesetz erklärt. Alle Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wurden geschlossen. An den Grenzen führte der Bundesrat zuerst Einreisebeschränkungen ein, später beschloss er eine weitgehende Schliessung der Grenzen. Gleichzeitig empfahl der Bundesrat, auf Reisen zu verzichten und möglichst zu Hause zu bleiben.

Um die Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe im Kanton kurzfristig zu entlasten, hat der Regierungsrat schon frühzeitig beschlossen, die Rechnungen für die Tourismusabgaben 2019, die im März 2020 fällig geworden wären, zu sistieren und die Rechnungsstellung auf das zweite Halbjahr zu verschieben.

Seit dem 11. Mai 2020 konnten sämtliche Restaurants unter Beachtung der Empfehlungen zum Gesundheitsschutz zwar wieder öffnen. Der Besuch von Gastronomiebetrieben war aber nur unter einschränkenden Bedingungen wieder möglich (Gästegruppen von maximal 4 Personen oder Eltern mit Kindern, die Konsumation erfolgte ausschliesslich sitzend).

Auf den 6. Juni 2020 wurden die Einreisebeschränkungen wieder gelockert. Bergbahnen, Freizeitbetriebe des Sommertourismus und Campingplätze durften unter Vorweisung eines Sicherheitskonzeptes wieder öffnen. In Restaurationsbetrieben wurde die Beschränkung der Gruppengrösse auf vier Personen aufgehoben. Die Betriebe mussten die Nachverfolgung von Kontakten sicherstellen, bei Gruppen von mehr als vier Personen wa-



ren sie verpflichtet, die Kontaktdaten eines Gastes pro Tisch aufzunehmen. Die Konsumation erfolgte weiterhin ausschliesslich sitzend. Alle Lokale mussten um Mitternacht schliessen.

Die Corona-Krise und die damit verbundenen einschränkenden Massnahmen wie die komplette Schliessung des Betriebes in den ersten beiden Monaten des «Lockdowns» und die nur teilweise Öffnung unter strengen Sicherheitsvorkehrungen im dritten Monat trafen das Gastgewerbe und den Tourismus schwer. Zahlreiche Betriebe waren mit einer existenziellen Notlage konfrontiert.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat am 9. Juni 2020 entschieden, Hotelbetriebe, Parahotelleriebetriebe, Restaurationsbetriebe sowie Anbieterinnen und Anbieter von gewinnorientierten touristischen oder auf Freizeit ausgerichteten Aktivitäten von der Tourismusabgabe 2019 mit sofortiger Wirkung teilweise zu entlasten. Er hat daher gestützt auf Art. 90 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) die Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus (Beilage 1) erlassen und gleichentags in Kraft gesetzt. Diese Notverordnung bedarf der nachträglichen Genehmigung des Kantonsrates (Art. 90 Abs. 2 der KV).

B. Erwägungen

1. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 11 Abs.1 des Tourismusgesetzes (TG; bGS 955.21) erhebt der Kanton eine Tourismusabgabe. Die abgabepflichtigen Leistungsträger werden in Art. 12 TG detailliert aufgeführt. Die Tourismusabgabe wird auf Grundlage der Selbstdeklaration der Abgabepflichtigen als Pauschale pro Kalenderjahr erhoben (Art. 10 Abs. 1 Tourismusverordnung [TV; bGS 955.213]). Das TG legt die maximale Höhe der Abgabe fest (Art. 13 Abs. 1) und delegiert die Festlegung der Ansätze (Tarif) an den Regierungsrat (Art. 13 Abs. 2). Die konkreten Ansätze sind in den Art. 11–16 TV festgelegt. Die Veranlagung der Abgabe erfolgt jeweils im Folgejahr (vgl. Art. 17 TV).

Nach Art. 90 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) sind im wörtlichen Sinne Notverordnung durch den Kantonsrat zu genehmigen, die keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht finden. In einem materiellen Sinne erfasst Art. 90 Abs. 2 KV aber auch Verordnungen, die sich formell zwar auf eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht stützen können, deren Inhalte in einer normalen Lage allerdings in einem referendumsfähigen Gesetz festzuhalten wären. Gestützt auf diese Interpretation von Art. 90 Abs. 2 KV ist die vorliegende Verordnung daher durch den Kantonsrat nachträglich zu genehmigen. Die Delegationsnorm von Art. 13 Abs. 2 TG an den Regierungsrat alleine genügt als gesetzliche Grundlage vorliegend nicht.

2. Sachbezogene Erwägungen

Die durch den Bund veranlassten einschränkenden Massnahmen infolge COVID-19 haben die Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe während rund zwei Monaten gezwungen, den Betrieb vollumfänglich zu schliessen resp. sehr stark einzuschränken. Auch nach den ersten Lockerungen ab Mitte Mai 2020 sind diese Betriebe noch immer stark infolge der Sicherheits- und Hygienevorschriften in ihrer Tätigkeit eingeschränkt. Überdies zeichnet sich ab, dass noch über längere Zeit mit behördlichen Einschränkungen zu rechnen ist, namentlich



mit einer Reduktion der maximalen Gästezahl sowie in Form von höheren Aufwänden zur Umsetzung der behördlich verordneten Schutz- und Hygienemassnahmen. Während dieser Zeit müssen die Betriebe mit tieferen Erträgen rechnen und gleichzeitig kostenintensive Schutzmassnahmen umsetzen. Beherbergungsbetrieben wurde die Führung ihres Betriebes zwar nicht mit einem behördlichen Verbot eingeschränkt. Durch die massiven Einschränkungen im gesellschaftlichen Leben verzeichnet aber auch diese Branche Umsatzeinbussen bis zu 90 %. Dem fehlenden Ertrag stehen weiterhin die entsprechenden Fixkosten, exklusive Lohnkosten, gegenüber. Zahlreiche Betriebe waren mit einer existenziellen Notlage konfrontiert – oder sind es noch.

Die Massnahmen des Bundes zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie waren resp. sind für die Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe unterschiedlich hilfreich. Während die Liquiditätsspritzen in Form von Bürgschaften aufgrund der tiefen Margen nur von wenigen Betrieben längerfristig refinanzierbar sind, tragen die geänderten Vorgaben zur Kurzarbeit massgeblich zur Senkung der Lohnkosten bei. Allerdings fallen darüber hinaus weitere Fixkosten an, z.B. für Pachtzinsen, Versicherungen, Leasingkosten und ähnliches. Hinzu kommt, dass die Gastronomie- und Beherbergungsbranchen bereits ohne gesetzliche Einschränkungen tiefe Margen verzeichnen. Die grosse Mehrheit der Betriebe verfügte schon vor der Corona-Krise über eine tiefe Eigenkapitalquote und wenig Liquiditätspuffer.

Aufgrund dieser schwierigen Situation werden Hotelbetriebe (nach Art. 11 Abs. 2 TV), übrige Beherbergungsbetriebe (nach Art. 12 TV), Restaurationsbetriebe (nach Art. 13 Abs. 2 TV) sowie Anbieterinnen und Anbieter von gewinnorientierten touristischen oder auf Freizeit ausgerichteten Aktivitäten (nach Art. 14 Abs. 2 TV) von der Tourismusabgabe 2019 teilweise entlastet. Zu diesem Zweck werden die Ansätze der TV rückwirkend für das Jahr 2019 gemäss den Bestimmungen von Art. 2–5 der Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus um die Hälfte reduziert.

Eine hälftige Reduktion der Tourismusabgabe bietet den durch COVID-19 betroffenen Unternehmen eine direkte und zeitnahe finanzielle Entlastung, weil die Abgabe in der zweiten Jahreshälfte 2020 eingezogen wird. Eine Entlastung der genannten Betriebe für sechs Monate resp. um die Hälfte der Abgabe erscheint sachgemäss. Damit können die Einschränkungen und finanziellen Einbussen vom März (Beginn der Einschränkungen) für ein halbes Jahr bis Ende August 2020 (Ausrichtung der Betriebe auf die «neue Normalität» grossmehrheitlich erfolgt) teilweise aufgefangen werden. Ein einzelner Gastronomiebetrieb etwa wird dadurch – je nach Grösse des Betriebs – mit Fr. 100.-- resp. mit Fr. 175.-- pro Jahr entlastet. Hotelbetriebe profitieren etwas stärker und können pro Zimmer und Jahr mit einer Entlastung von Fr. 100 bis Fr. 150 rechnen.

Von den einschränkenden Massnahmen des Bundes infolge COVID-19 sind nicht alle Leistungsträger gleichermassen betroffen. Insbesondere haben die Massnahmen keine einschränkende Wirkung auf die Besitzer von Zweitwohnungen. Mit Einnahmen von rund Fr. 172'000 pro Jahr würde diese Gruppe der Abgabepflichtigen ohne sachlichen Grund von der Aussetzung der Tourismusabgabe profitieren. Die öffentlichen Transportunternehmen sind durch die einschränkenden Massnahmen des Bundes zwar ebenfalls indirekt stark betroffen, deren Defizite werden aber im Rahmen einer bundesrechtlichen Regelung durch den Bund und die Kantone gedeckt. Mit Erträgen von rund Fr. 12'000 pro Jahr macht diese Gruppe zudem nur einen kleinen Teil der Gesamterträge der Tourismusabgabe aus. Für diese Abgabepflichtigen wird die Tourismusabgabe 2019 daher nicht reduziert.

Seit Anfang Juni 2020 ist es den Gastronomiebetrieben wieder erlaubt, unter gewissen Bedingungen (Abstandsregeln) den Betrieb zu öffnen und zu betreiben. Die noch bestehenden Abstandsregeln wurden Mitte



Juni 2020 ein weiteres Mal gelockert, so dass für viele Betriebe die Einschränkungen nur noch minim sind. Betriebe, welche aufgrund ihrer räumlichen Situation weiterhin mit starken Einschränkungen konfrontiert sind, können auch künftig Kurzarbeit für die Mitarbeitenden abrechnen. Erfreulich ist zudem, dass die Buchungen in den Hotels mit Schweizer Gästen stark zugenommen haben und so zahlreiche Hotels eine gute bis sehr gute Auslastung während den Sommermonaten und voraussichtlich auch im Herbst verzeichnen dürfen.

C. Auswirkungen

Die Erträge der kantonalen Tourismusabgabe belaufen sich pro Jahr auf rund Fr. 473'000 (Betrag, der im Voranschlag 2020/AFP 2021–2023 eingestellt ist). Die Tourismusabgabe 2019 wird in der 2. Jahreshälfte 2020 erhoben. Die rückwirkende teilweise Reduktion der Tourismusabgabe 2019 hat zur Folge, dass im 2020 weniger Tourismusabgaben in Rechnung gestellt werden. Dies führt zu einem Verzicht auf budgetierte Einnahmen von rund Fr. 140'000.

Vom teilweisen Verzicht auf die Erhebung der kantonalen Tourismusabgabe 2019 profitieren rund 504 Abgabepflichtige (vgl. Tabelle unten).

Betriebsart	Anzahl nat. / jur. Personen	Einnahmen (in Franken)
<i>Hotelbetriebe (Art. 12 Abs. 1 lit. a TG)</i>	41	134'450
<i>Parahotelleriebetriebe (Art. 12 Abs. 1 lit. b TG)</i>	150	62'900
<i>übrige Übernachtungsmöglichkeiten (Art. 12 Abs. 1 lit. c TG)</i>	33	10'360
<i>Restaurationsbetriebe (Art. 12 Abs. 2 lit. a TG)</i>	266	63'200
<i>Touristische Aktivitäten (Art. 12 Abs. 2 lit. b TG)</i>	14	6'650
Zwischentotal	504	277'560
Öffentliche Transportunternehmen (Art. 12 Abs. 2 lit. c TG)	6	12'650
Zweitwohnungsbesitzer (Art. 12 Abs. 3 TG)	625	171'900
Total	1135	462'110

D. Finanzierung

Die Mindereinnahmen von rund Fr. 140'000 betreffen das Konto 5408.4039.00 (Übrige Besitz- und Aufwands-teuer).



E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1 Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus