



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 27. April 2021

5000.744

Gesetz über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. April 2021

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

A. Ausgangslage

Die Corona-Krise und die damit verbundenen einschränkenden Massnahmen 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 teilweise zu entlasten. Dazu hat er gestützt auf Art. 90 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) die Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Tourismus erlassen und gleichentags in Kraft gesetzt. Der Kantonsrat hat die Notverordnung am 7. Dezember 2020 mit 56:0 Stimmen bei 1 Enthaltung genehmigt.

Seit dem 19. Dezember 2020 und mindestens bis zum 19. April 2021 sind die Gastronomiebetriebe wiederum auf behördliche Anordnung geschlossen. Davon ausgenommen ist der Take-Away-Betrieb. Überdies hatten die Betriebe auch zwischen den zwei Phasen der Komplettschliessungen mit Einschränkungen zu kämpfen, namentlich mit einer Reduktion der maximalen Gästezahl, höheren Aufwänden zur Umsetzung der behördlich verordneten Schutz- und Hygienemassnahmen sowie eingeschränkten Öffnungszeiten (max. bis 19.00 Uhr). Den Hotelleriebetrieben ist es zwar erlaubt, Gäste zu beherbergen und diese auch in den hoteleigenen Restaurants zu verpflegen. Jedoch ist auch die Anzahl an Logiernächten aufgrund der einschränkenden Massnahmen einerseits und den Reisebeschränkungen für ausländische Gäste andererseits rückläufig. Zudem gelten auch in den Hotelrestaurants restriktive Vorschriften bezüglich der maximalen Personenanzahl sowie strenge Hygiene- und Sicherheitsvorschriften.



Derzeit zeichnet sich eine dritte Welle der Pandemie ab. Es muss erwartet werden, dass auch nach einer allfälligen Öffnung der Restaurantbetriebe noch über längere Zeit mit starken Einschränkungen und Vorgaben zu rechnen ist. Während dieser Zeit müssen die Betriebe mit tieferen Erträgen rechnen und gleichzeitig kostenintensive Schutzmassnahmen umsetzen.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat entschieden, Hotelbetriebe, Parahotelleriebetriebe, Restaurationsbetriebe sowie Anbieterinnen und Anbieter von gewinnorientierten touristischen oder auf Freizeit ausgerichteten Aktivitäten vollständig von der Tourismusabgabe 2020 zu entlasten. Zudem behält sich der Regierungsrat vor, je nach volkswirtschaftlicher Lage auch die Tourismusabgabe 2021 ganz oder teilweise auszusetzen. Zu diesem Zweck soll der vorliegende Gesetzesentwurf erlassen werden.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

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 Tourismusgesetz legt die maximale Höhe der Abgabe fest (Art. 13 Abs. 1 TG) und delegiert die Festlegung der Ansätze (Tarif) an den Regierungsrat (Art. 13 Abs. 2 TG). Die konkreten Ansätze sind in den Art. 11–16 TV festgelegt. Die Veranlagung der Abgabe erfolgt jeweils im Folgejahr (vgl. Art. 17 TV).

Damit auf die Erhebung der Tourismusabgabe 2020 und 2021 (ganz oder teilweise) verzichtet werden kann, sind die entsprechenden Bestimmungen der Tourismusgesetzgebung anzupassen. Eine Teilrevision erscheint vorliegend nicht zweckmässig, da Regelungen zu vermeiden sind, die nur für ein oder zwei Jahre gelten. Aus diesem Grund soll ein zeitlich begrenztes Sondergesetz erlassen werden, das dem Tourismusgesetz als *lex specialis* vorgeht.

Die Tourismusabgabe wird pro Kalenderjahr geschuldet und jeweils im Folgejahr erhoben (vgl. Art. 17 TV). Ein Verzicht auf die Erhebung der Tourismusabgabe 2020 bedingt daher eine rückwirkende Inkraftsetzung des Gesetzes auf den 1. Januar 2021. Mit Blick auf das Rückwirkungsverbot von Art. 8 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) ist dieses Vorgehen im vorliegenden Fall unproblematisch. Nach Lehre und Praxis werden rückwirkende Erlasse als zulässig erachtet, wenn sie begünstigend sind.

2. Sachbezogene Erwägungen

Die durch den Bund veranlassten einschränkenden Massnahmen infolge Covid-19 haben die Gastronomiebetriebe gezwungen, den Betrieb zwischen dem 16. März 2020 und dem 19. April 2021 während rund 5 Monaten vollumfänglich zu schliessen. In der übrigen Zeit wurden den Betrieben operative Einschränkungen auferlegt. Auch nach den Lockerungen vom 19. April 2021 müssen die Betriebe noch über längere Zeit mit behördlichen Einschränkungen rechnen; namentlich indem in der ersten Phase nur die Aussenbereiche geöffnet sein dürfen,



wohl über längere Zeit die maximale Gästezahl reduziert bleiben wird und indem die Umsetzung der behördlich verordneten Schutz- und Hygienemassnahmen zusätzliche Aufwände verursacht.

Während dieser ganzen 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 Einschränkungen im gesellschaftlichen Leben verzeichnet aber auch diese Branche Umsatzeinbussen. Dem fehlenden Ertrag stehen weiterhin die entsprechenden Fixkosten, exklusive Lohnkosten, gegenüber. Zahlreiche Betriebe sind erneut mit einer existenziellen Notlage konfrontiert.

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 Kurzarbeitsentschädigung massgeblich zur Senkung der Lohnkosten bei. Das kantonale Härtefallprogramm reduziert darüber hinaus die infolge des Umsatzrückganges entstandenen ungedeckten Fixkosten (z.B. für die Mieten, Versicherungen, Leasingkosten und ähnliches) der Betriebe für eine Betrachtungsspanne von 12 Monaten und trägt wesentlich zur finanziellen Entlastung der Betriebe bei. Allerdings können trotz dieser finanziellen Unterstützungen die notwendigen Investitionen nicht gemacht werden. Zahlreiche Betriebe müssen die Investitionen aufschieben, teilweise werden sie sogar ganz gestrichen. 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. Mit der behördlichen Schliessung im Rahmen der zweiten Welle und der sich abzeichnenden Einschränkungen im Rahmen der dritten Welle sind die Gastronomiebetriebe und zahlreiche weitere Tourismusbetriebe stark in ihrer Existenz bedroht.

Im Rahmen des kantonalen Härtefallprogramms werden insbesondere den Gastronomiebetrieben, aber auch anderen Tourismusbetrieben umfangreiche finanzielle staatliche Unterstützungen gewährt. Es wäre widersprüchlich, einen Teil dieser staatlichen Subventionen in Form der Tourismusabgabe durch den Staat wieder abzuschöpfen.

Aufgrund dieser Situation sollen 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 2020 vollständig entlastet werden (Art. 2 des Gesetzesentwurf).

Die Tourismusabgabe gehört betriebswirtschaftlich zu den Fixkosten. Ein vollständiger Erlass der Tourismusabgabe für das Jahr 2020 bietet den betroffenen Unternehmen eine direkte finanzielle Entlastung im aktuellen Geschäftsjahr 2021. Im Gegensatz noch zur Covid-19-Verordnung: Tourismus erscheint nun eine vollständige Entlastung der genannten Betriebe sachgerecht. Die Gastronomiebetriebe und die Tourismusbranche wurden seit März 2020 mehrere Male durch behördliche Massnahmen geschlossen oder im Betrieb stark eingeschränkt. Die Umsätze 2020 lagen massiv unter den durchschnittlichen Vorjahresumsätzen. Ein einzelner Gastronomiebetrieb wird durch das Aussetzen der Tourismusabgabe – je nach Grösse des Betriebs – mit Fr. 200 resp. mit Fr. 350 pro Jahr entlastet. Hotelbetriebe können pro Zimmer und Jahr mit einer Entlastung von 200–300 Franken rechnen.



Von den einschränkenden Massnahmen 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 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 soll die Tourismusabgabe 2020 daher nicht reduziert werden.

Darüber hinaus soll der Regierungsrat ermächtigt werden, die Erhebung der Tourismusabgabe auch für das Jahr 2021 ganz oder teilweise auszusetzen, wenn dies aus volkswirtschaftlichen Gründen angezeigt ist (Art. 3 des Gesetzesentwurfs). Aus volkswirtschaftlicher Sicht angezeigt ist eine gänzliche oder teilweise Aussetzung der Tourismusabgabe, wenn die Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe infolge weiterer Pandemie-Wellen auch 2022 behördlich geschlossen sein müssen oder die Massnahmen zur Pandemiebekämpfung auch 2022 zu massiven Umsatzeinbrüchen führen. Zum heutigen Zeitpunkt ist noch offen, ob sich die Gastronomie- und Tourismusbranche wieder weitgehend erholen kann oder ob eine finanzielle Entlastung dieser Betriebe aus volkswirtschaftlichen Gründen nach wie vor angebracht ist. Der Entscheid über diese Frage soll an den Regierungsrat delegiert werden, der mittels Beschluss im kommenden Jahr darüber befinden kann.

C. Auswirkungen

Die Erträge der kantonalen Tourismusabgabe belaufen sich pro Jahr auf rund Fr. 473'000 (gemäss Voranschlag 2021/Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024). Die rückwirkende Reduktion der Tourismusabgabe für das Jahr 2020 hat zur Folge, dass 2021 weniger Tourismusabgaben in Rechnung gestellt werden. Dies führt zu einem Verzicht auf budgetierte Einnahmen von rund Fr. 250'000.

Vom Verzicht auf die Erhebung der kantonalen Tourismusabgabe 2020 profitieren rund 510 Abgabepflichtige:

Betriebsart	Anzahl nat. / jur. Personen	Einnahmen (in Franken)
<i>Hotelbetriebe (Art. 12 Abs. 1 lit. a TG)</i>	38	126'650
<i>Parahotelleriebetriebe (Art. 12 Abs. 1 lit. b TG)</i>	160	53'700
<i>übrige Übernachtungsmöglichkeiten (Art. 12 Abs. 1 lit. c TG)</i>	29	10'280
<i>Restaurationsbetriebe (Art. 12 Abs. 2 lit. a TG)</i>	268	54'500
<i>Touristische Aktivitäten (Art. 12 Abs. 2 lit. b TG)</i>	15	6'300
Zwischentotal	510	251'430
Öffentliche Transportunternehmen (Art. 12 Abs. 2 lit. c TG)	6	12'650
Zweitwohnungsbesitzer (Art. 12 Abs. 3 TG)	670	166'050
Total	1186	430'130

Quelle: effektive Rechnungsstellung 2020, basierend auf Selbstdeklaration 2019 (ohne Reduktion Tourismusabgabe 2019)



Nachdem es zum jetzigen Zeitpunkt noch offen ist, ob auch die Tourismusabgabe für das Jahr 2021 ganz oder teilweise ausgesetzt wird, sind keine Prognosen zu den erwarteten Mindereinnahmen möglich. Die Spanne reicht von Mindereinnahmen zwischen 0–250'000 Franken.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf eines Gesetzes über die Entlastung von den Tourismusabgaben 2020 und 2021 in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Gesetzesentwurf