



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 9. Mai 2016 / Igu

**1500.179**  
**Tourismusgesetz, Totalrevision; 2. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 9. Mai 2016**

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

**A. Ausgangslage**

**1. Einleitung**

Mit Beschluss vom 8. März 2016 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für die 2. Lesung der Totalrevision des Tourismusgesetzes. Darin nimmt er die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen wie auch die Eingabe aus der Volksdiskussion auf. Zudem stellt er einige wenige zusätzliche Anträge, welche vom Ergebnis in 1. Lesung im Kantonsrat abweichen.

**2. Arbeit der Kommission**

Die Kommission traf sich nach der 1. Lesung im Kantonsrat zu zwei Sitzungen (insgesamt damit fünf). Die Kommission blickte an der vierten Sitzung zurück auf die 1. Lesung im Kantonsrat, besprach den Volksdiskussionsbeitrag und behandelte den Gesetzesentwurf nochmals im Detail in einer zweiten Lesung. Zudem diskutierten sie den Bericht und Antrag des Regierungsrats sowie die darin enthaltenen Prüfungsaufträge aus der 1. Lesung. An der fünften Sitzung setzte die Kommission die Detailberatung fort und verabschiedete den vorliegenden Bericht. Auch für die zweite Beratungsphase konnte die Kommission auf die Unterstützung durch Lukas Gunzenreiner, Departementssekretär Bau und Volkswirtschaft, zählen, der auch das Protokoll führte.



Die Kommission setzt sich unverändert wie folgt zusammen:

- Anna Eugster, Speicher, CVP/EVP (Präsidentin)
- Hannes Friedli, Heiden, SP
- Walter Grob, Teufen, FDP.Die Liberalen
- Florian Hunziker, Herisau, SVP
- Susanne Lutz, Grub, FDP.Die Liberalen
- Katharina Nef-Alder, Urnäsch, pu
- Ueli Rohner, Heiden, SP

## **B. Eintreten**

Die Kommission spricht sich auch in der zweiten Lesung einstimmig für Eintreten aus.

Die Kommission ist erfreut, dass der Verordnungsentwurf auf die 2. Lesung hin vorliegt und nimmt diesen zur Kenntnis.

## **C. Prüfungsaufträge aus der ersten Lesung im Kantonsrat und Anpassungen des Entwurfs**

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die folgenden Erwägungen orientieren sich im Aufbau am Bericht des Regierungsrates vom 8. März 2016 – soweit die Kommission explizit auf die entsprechenden Themen eingeht. Dies soll das vergleichende Lesen der beiden Berichte erleichtern. Die Ausführungen des Regierungsrates zu den in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sind aus Sicht der Kommission durch den regierungsrätlichen Bericht nachvollziehbar, ausreichend und vollständig beantwortet worden. Über die Änderungsanträge des Regierungsrates hinaus beantragt die Kommission drei Änderungen des Gesetzesentwurfs.

### **2. Zweckartikel (Art. 1)**

Die Kommission ist mit der Neuformulierung von Art. 1 Abs. 2 grossmehrheitlich einverstanden. Der Zweckartikel gewinnt durch die ausdrückliche Verankerung des „Nachhaltigkeitsprinzips“ inhaltlich an Qualität und stellt eine klare Verbesserung gegenüber der Vorlage der 1. Lesung dar. Aufgrund dieser Bestimmung können auf Projektebene Fördergesuchen, die dem Nachhaltigkeitsgedanken zuwiderlaufen, die Zustimmung verweigert werden.

Die Kommission diskutierte nochmals eingehend die Zweckbestimmung von Art. 1 Abs. 1 lit. a („die Schönheiten der Natur sowie die Schätze der Geschichte, der Kultur und der Traditionen des Kantons zu nutzen“). Dabei wurde der Antrag, die Schönheiten der Natur etc. nicht nur zu nutzen, sondern auch „zu achten“ abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit war der Ansicht, dass mit der Neuformulierung von Art. 1 Abs. 2 („Berücksichtigung der Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung“) diesem Anliegen ausreichend Rechnung getragen wird.



Es versteht sich von selbst, dass es nicht Ziel der Tourismusförderung sein kann, die Landschaft und die Bräuche, welche Grundlage des Tourismus sind, zu „schädigen“; vielmehr muss die Tourismusförderung in ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nachhaltig sein, damit der Region langfristig einen Nutzen gestiftet wird.

Ebenso wurde der Antrag, der in Art. 1 Abs. 1 lit. e den Begriff „Wirtschaftlichkeit“ durch den Begriff „Wertschöpfung“ ersetzen wollte, mehrheitlich abgelehnt.

### **3. Abgrenzung der Fördertatbestände (Art. 3-6)**

Die Kommission begrüsst die neue Gliederung des Erlasses. Durch die gesetzssystematische Abgrenzung zwischen dem „Grundauftrag“ (Art. 3), den „Finanzhilfen“ (Art. 4-6) und den „konzeptionellen Grundlagen“ (Art. 9a) wird der Erlass klarer und lesbarer.

### **4. Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination (Art. 3)**

Der Begriff „Vermarktungsfähigkeit“ in Art. 3 Abs. 1 überzeugt nach Ansicht der Kommission nach wie vor nicht. Die Kommission ist aber der Überzeugung, dass Sinn und Zweck der Bestimmung in 1. Lesung verstanden worden ist und ausreichend klar ist, was mit Art. 3 gefördert werden soll. Die Kommission selber hat keinen besseren Formulierungsvorschlag als denjenigen des Regierungsrates.

### **5. Bedingungen und Auflagen (Art. 7 Abs. 2)**

Die Kommission hat nochmals intensiv diskutiert, ob konkrete Bedingungen und Auflagen im Gesetz erwähnt werden sollen, die mit der Bewilligung von Finanzhilfen verbunden werden können. Eine Kommissionsminderheit vertrat mit Verweis auf das Tourismusedwicklungsgesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 die Ansicht, dass etwa die Einhaltung von Gesamtarbeitsverträgen und von orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen oder der Nachweis einer Umweltverträglichkeitsprüfung in den Erlass aufgenommen werden sollen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 des Glarner Tourismusedwicklungsgesetzes). Eine entsprechende Prüfungsanfrage an die PK wurde auch im Rahmen der 1. Lesung gestellt (KR Balmer, Herisau, Sitzungsprotokoll, S. 102).

Art. 7 Abs. 2 ist die gesetzliche Grundlage, um die Bewilligung einer Finanzhilfe im konkreten Einzelfall mit Bedingungen und Auflagen zu verknüpfen. Eine Bedingung liegt vor, wenn die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von einem künftigen Ereignis abhängig gemacht wird. Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Den Bewilligungsbehörden steht dabei ein weiter Entscheidungsspielraum zu; unzulässig sind einzig Bedingungen und Auflagen, die sachfremd sind – die somit nicht aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck hervorgehen.

Die Kommission vertrat mehrheitlich die Ansicht, dass es zum einen nicht zweckmässig ist, in Art. 7 Abs. 2 weitere „Kriterien“ resp. konkrete Bedingungen und Auflagen im Sinne einer beispielhaften Aufzählung aufzuführen (wie etwa die Auflage, über die Entwicklung eines Vorhabens Bericht zu erstatten, den Verwendungszweck der Mittel festzulegen, eine kaufmännische Buchhaltung zu führen oder auf die Auszahlung einer Dividende zu verzichten etc.). Ihre Ablehnung begründet die Mehrheit der Kommission damit, dass solche Bedin-



gungen und Auflagen auch ohne ausdrückliche Nennung möglich sind („Kann-Bestimmung“). Zum anderen lehnt die Kommissionsmehrheit eine verpflichtende Bestimmung analog Art. 7 Abs. 3 des Glarner Tourismusentwicklungsgesetzes („Muss-Bestimmung“) mit der Begründung ab, dass solche Auflagen für die zur Diskussion stehenden Förderprojekte entweder unverhältnismässig (z.B. die Auflage, den Nachweis einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu erbringen) oder nicht vollziehbar resp. nicht kontrollierbar sind (z.B. eine Auflage, Gesamtarbeitsverträge oder orts- und branchenübliche Arbeitsbedingungen einzuhalten). Schliesslich sind aus Sicht der Kommission auch keine Ausschlusskriterien erforderlich. Aufgrund der kontroversen Diskussion verzichtete die Kommissionsminderheit auf ausformulierte Anträge.

### **6. Rückforderung von Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 3)**

Für die PK sind die regierungsrätlichen Ausführungen im Bericht und Antrag (S. 6) grossmehrheitlich nachvollziehbar. Finanzhilfen sind nicht bereits dann zurückzufordern, wenn etwa ein Leistungsziel aus objektiv unverschuldeten Gründen nicht eingehalten worden ist. Finanzhilfen sind aber dann zurückzufordern, wenn Leistungsziele, Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten wurden, indem der Subventionsempfänger die Finanzhilfen z.B. zweckwidrig verwendet hat.

### **7. Tourismusabgabe (Art. 10-13)**

Mit Schreiben vom 7. April 2016 und damit nach Ablauf der Volksdiskussion gelangte Gastro Appenzellerland an den Regierungsrat und die Kantonsrätinnen und Kantonsräte mit dem Antrag, Art. 10 des Tourismusgesetzes zu streichen und damit auf die Erhebung einer Tourismusabgabe zu verzichten. Die Kommission hat dieses Anliegen bereits vor der 1. Lesung eingehend diskutiert und sich dabei mehrheitlich für die Erhebung der Tourismusabgabe ausgesprochen. Die Kommission hat ihre Haltung diesbezüglich nicht geändert. Würde dem Antrag stattgegeben, würden Einnahmen in der Höhe von rund Fr. 475'000 entfallen. Die Finanzierung der Fördermassnahmen nach dem neuen Tourismusgesetz wäre in Frage gestellt.

### **8. Abgabepflicht für Rehabilitationsbetriebe (neu: Art. 11 Abs. 2 lit d, Art. 12 Abs. 1 lit. d<sup>bis</sup>)**

Für die Kommission sind die Erläuterungen im regierungsrätlichen Bericht und Antrag zur Abgabepflicht von Kur- und Rehabilitationsbetrieben nachvollziehbar (Ziff. 13, S. 7). Unter Art. 11 Abs. 1 lit. a soll einzig die Abgabepflicht von Hotelbetrieben geregelt werden, nicht jedoch von Institutionen des Gesundheitswesens mit kantonaler Betriebsbewilligung, bei welchen die Hotellerie bekanntermassen nicht im Vordergrund steht.

Die Kommission ist jedoch grossmehrheitlich der Ansicht, dass auch Betriebe wie z.B. die Klinik Gais AG in Gais, die Rheinburg-Klinik AG in Walzenhausen oder die Berit Paracelsus-Klinik AG in Teufen/Speicher für den Rehabilitationsbereich der Abgabepflicht nach dem Tourismusgesetz unterstellt werden sollen. Solche Betriebe profitieren mehr als die Allgemeinheit und in einem vergleichbaren Ausmass wie Hotelbetriebe von der kantonalen Tourismusförderung und den kantonalen Tourismusinfrastrukturen (insbesondere Wanderwege). Die Kommission beantragt daher folgende Änderung von Art. 11:

<b>Antrag Regierungsrat</b>	<b>Antrag PK</b>
<sup>2</sup> Abgabepflichtig sind ferner natürliche und juristische Personen, die gewerbsmässig folgende Betriebe führen: a) [...]; b) [...]; c) [...].	<sup>2</sup> Abgabepflichtig sind ferner natürliche und juristische Personen, die gewerbsmässig folgende Betriebe führen: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) <u>Spitäler und Kliniken für Rehabilitation nach dem Gesundheitsgesetz.</u>

Mit dem neuen Art. 11 Abs. 2 lit. d muss für Rehabilitationskliniken auch eine Bemessungsgrundlage für die Tourismusabgabe in den Erlass aufgenommen werden. Gesetzessystematisch ist die Bemessungsgrundlage in einem neuen Art. 12 Abs. d<sup>bis</sup> zu regeln. Die Kommission erachtet einen Abgabesatz von maximal Fr. 250 pro Zimmer als angemessen. Der Satz soll tiefer sein als der Abgabesatz eines klassischen Hotelbetriebs, da die Rehabilitationsbetriebe als Institutionen des Gesundheitswesens primär die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit bezwecken.

<b>Antrag Regierungsrat</b>	<b>Antrag PK</b>
<sup>1</sup> Die Tourismusabgabe wird als jährlich Pauschale erhoben. Sie bemisst sich wie folgt: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) [...].	<sup>1</sup> Die Tourismusabgabe wird als jährlich Pauschale erhoben. Sie bemisst sich wie folgt: a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; d <sup>bis</sup> ) <u>Spitäler und Kliniken für Rehabilitation: maximal 250 Franken pro Zimmer;</u> e) [...].

**9. Ausnahme von der Abgabepflicht (Art. 11 Abs. 4)**

Die Kommission hat sich nochmals eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, inwiefern Betriebe, die quasi „nebenbei“ auch einen Restaurationsbetrieb führen, der auch für die Öffentlichkeit zugänglich ist, wie Spitäler oder Alters- und Pflegeheime, mit der Abgabepflicht belastet werden sollen. Die Kommission erachtet diese Ausnahmebestimmung, wonach sie der Abgabepflicht nicht unterstehen, wenn sie den Betrieb überwiegend für eigene Bedürfnisse führen, grundsätzlich als richtig und zweckmässig. Alters- und Pflegeheime und dergleichen, die ein Restaurant in erster Linie für die Bewohnerinnen und Bewohner des Heims betreiben, sollen nicht der Abgabepflicht unterstehen. In der Diskussion zeigte sich jedoch, dass sich die Kommission mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „überwiegend“ schwer getan hat. Die Kommission ist sich jedoch bewusst, dass die Voraussetzung, wann ein Betrieb von der Abgabepflicht befreit ist, vorliegend nur in offener, unbestimmter Weise umschrieben werden kann. Der zuständigen Verwaltungsstelle steht damit ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, ob ein Restaurationsbetrieb „überwiegend“, also mehrheitlich oder zur Hauptsache, für eigene Bedürfnisse geführt wird. Es wird Aufgabe dieser Stelle sein, hierzu eine einheitliche und sachgerechte Praxis zu entwickeln.



## 10. Kurtaxenreglement (Art. 15 Abs. 1)

Die Kommission spricht sich mehrheitlich dafür aus, die Formulierung von Art. 15 Abs. 1 wie folgt zu verbessern:

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
<sup>1</sup> Die Gemeinde regelt durch Reglement insbesondere: [...]	<sup>1</sup> Die Gemeinde <u>legt</u> durch Reglement insbesondere <u>fest</u> : [...]

## D. Ergebnis der Volksdiskussion

Für die Kommission sind die regierungsrätlichen Erwägungen zum Volksdiskussionsbeitrag weitgehend nachvollziehbar. Ergänzend weist die Kommission darauf hin, dass im Rahmen des Entlastungsprogramm 2015 zwar A-fonds-perdu-Beiträge für *kantonale* NRP-Projekte in der Höhe von jährlich insgesamt Fr. 400'000 eingespart worden sind. Weiterhin zur Verfügung stehen jedoch kantonale A-fonds-perdu-Beiträge für *interkantonale* NRP-Projekte von jährlich Fr. 100'000 sowie kantonale A-fonds-perdu-Beiträge von jährlich Fr. 136'000 für die Gewährung von zinslosen resp. zinsgünstige Darlehen des Bundes für die Unterstützung von (touristischen) Infrastrukturen. In der neuen Programmperiode 2016-2019 stehen dem Kanton Bundesdarlehen von insgesamt Fr. 3'100'000 zur Verfügung. Im Voranschlag 2016 sind in der Erfolgsrechnung kantonale A-fonds-perdu-Beiträge von Fr. 100'000 sowie in der Investitionsrechnung Bundesdarlehen von Fr. 1'000'000 und kantonale A-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von Fr. 136'000 enthalten.

## E. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Entwurf für ein totalrevidiertes Tourismusgesetz im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

Anna Eugster, Präsidentin

Beilage

Beilage 2.1

Synopse