

Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung
im Bündner Tourismus

Tourismusfinanzierung Graubünden

Erläuternder Bericht
Zusammenfassung

November 2009

Bündner Tourismusreform

Tourismus ist der Hauptmotor der Bündner Volkswirtschaft

Der Bündner Tourismus gilt als Hauptmotor der Bündner Volkswirtschaft. Fast jeder dritte Franken im Kanton wird dank des Tourismus erwirtschaftet. Um mittelfristig Einwohnerzahl und Wohlstand in Graubünden mit einer dezentralen Entwicklung aufrecht zu erhalten, benötigt die Bündner Wirtschaft ein durchschnittliches jährliches Wachstum von zwei Prozent resp. ein Wachstum im Durchschnitt der Schweiz. Der Bündner Tourismus hat von 1990 bis 2005 aber 4'000 Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalenzen) verloren. Im gleichen Zeitraum ist der weltweite Tourismus um jährlich 4.1 Prozent gewachsen. Die seit drei Jahren anhaltende Trendwende im Bündner Tourismus ist aufgrund der weltweit unsicheren Wirtschaftsentwicklung in Frage gestellt. Die Bündner Tourismusreform stellt die Weichen, damit Graubünden den Abwärtstrend im Tourismus stoppen und vom Wachstumspotential des internationalen Tourismus profitieren kann.

Wettbewerbsfähigkeit durch Aufgabenteilung und Strukturanpassung

Mit einer klaren Aufgabenteilung, der Verschlankung von Strukturen, der Ausrichtung des Marketings auf die Gewinnung neuer Gäste und einer soliden Finanzierung macht die Bündner Tourismusreform den Tourismus in Graubünden international wettbewerbsfähiger. Die über 90 Tourismusorganisationen werden zu effizienten Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) und regionalen Tourismusorganisationen (ReTO) zusammengefasst. Zur Finanzierung der Entwicklung und des betriebsübergreifenden Tourismusmarketings soll ein kantonales, flächendeckendes Finanzierungssystem eingeführt werden. Weil der Nutzen des Marketings nicht bei den Destinationsorganisationen anfällt, sollen alle Nutzniessenden der touristischen Wertschöpfung in die Tourismusfinanzierung eingebunden werden. Die DMO und ReTO übernehmen die Führung in der Bearbeitung der Kernmärkte, Graubünden Ferien (GRF) diejenige der Aufbau- und Zukunftsmärkte. Flankierende und durch den Kanton geförderte Initiativen der Reform sind die Elektronische Tourismusplattform, die Wirkungsprüfung mittels Balanced Scorecard (BSC), die Markenstrategie inkl. Regionenmarke graubünden sowie die Strategie für den natur- und kulturnahen Tourismus. Durch die Tourismusreform werden Rahmenbedingungen verbessert, welche unternehmerische Aktivitäten fördern und die Qualität im Tourismus steigern.

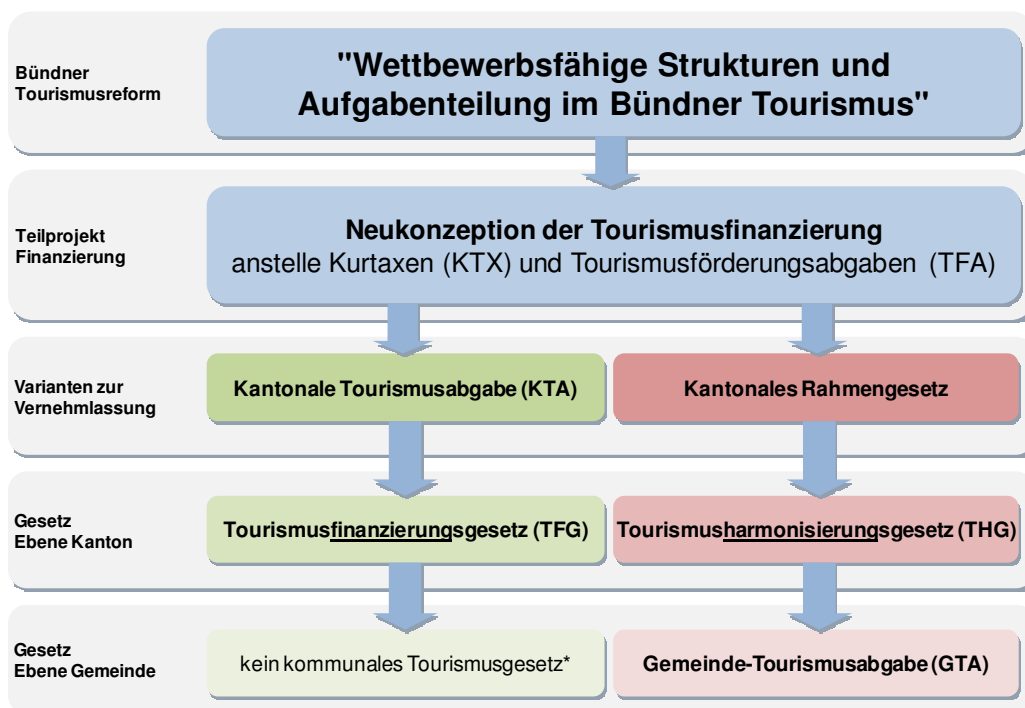
Tourismusförderung in Graubünden

Der Kanton Graubünden hat von 2000 bis 2008 über Fr. 63.0 Mio. in touristische Infrastrukturen, Tourismusprojekte und Graubünden Ferien investiert. Mit der Bündner Tourismusreform nimmt er seit 2006 auch Einfluss auf die strukturellen Voraussetzungen und wendet dafür von 2006 bis 2012 insgesamt Fr. 18 Mio. auf. Der Bündner Tourismus als heterogene, kleinstrukturierte Querschnittsbranche ist ohne diese staatliche Unterstützung nicht in der Lage, aus eigener Kraft wettbewerbsfähige und marktgerechte Strukturen zu bilden.

Zwei Varianten zur neuen Tourismusfinanzierung

Im Rahmen des Reformprojektes „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ ist auch eine Neukonzeption der Tourismusfinanzierung vorgesehen. Die bisherigen Gesetze für die Erhebung von Kurtaxen (KTX) und Tourismusförderungsabgaben (TFA) sollen durch ein neues Tourismusfinanzierungsgesetz ersetzt werden. Die Neugestaltung der Finanzierung gilt als zentrale Massnahme für die erfolgreiche Umsetzung der Tourismusreform. Dazu wird die Einführung einer Kantonalen Tourismusabgabe (KTA) und als Variante ein kantonales Rahmengesetz vorgeschlagen. Es liegen somit zwei Gesetzesentwürfe vor:

- Kantonale Tourismusabgabe (KTA): Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen (Finanzierungsgesetz TFG)
- Kantonales Rahmengesetz: Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung (Harmonisierungsgesetz THG)



* ausser Regelung eines allfälligen Gemeindegzuschlages resp. -abschlages zur KTA

Kantonale Tourismusabgabe

Neues Finanzierungsmodell

Der Gast orientiert sich nicht an Gemeindegrenzen, sondern an Erlebnisräumen, attraktiven Produkten und touristischen Marken. Die neuen Tourismusstrukturen mit DMO und ReTO werden dieser Tatsache gerecht; die bisher mit Kurtaxen (KTX) und Tourismusförderungsabgaben (TFA) kommunal geregelte Tourismusfinanzierung für den Betrieb der Destinationsorganisationen jedoch nicht. Die Kantonale Tourismusabgabe (KTA) passt sich als kantonale Finanzierungslösung den Erfordernissen der neuen regionalen Tourismusstruktur an. Die über hundert verschiedene Gemeindegesetze (KTX und TFA) werden mit der KTA durch ein kantonales Gesetz ersetzt. Damit wird die Mittelverwendung für die touristische Weiterentwicklung und das Marketing ermöglicht, der Vollzug vereinfacht und die innerkantonale Wettbewerbsverzerrung für Unternehmen mit unterschiedlichen Belastungen durch die heutigen TFA aufgehoben. Die KTA wird zudem periodisch – erstmals sieben Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – auf ihre Wirkung hinsichtlich Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche überprüft.

Funktionsweise der Kantonalen Tourismusabgabe

Die KTA dient zur Finanzierung des Betriebs der mit der Tourismusreform entstehenden DMO und ReTO. Sie basiert auf dem direkten und indirekten Tourismusnutzen resp. der touristischen Wertschöpfung, welche die Nutzniessenden direkt oder indirekt aus dem Tourismus erzielen. KTA-pflichtig sind alle im Kanton ansässigen juristischen Personen sowie die selbstständig erwerbenden natürlichen Personen. Ebenfalls KTA-pflichtig sind die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Ferienwohnungen. Die Höhe der Abgabe bemisst sich dabei am Nutzen aus dem Tourismus. Dieser ist bei Branchen, welche hohe Anteile ihres Umsatzes aus dem Tourismus erzielen naturgemäss höher, als bei Branchen mit tiefen Umsatzanteilen aus dem Tourismus. Die Höhe der KTA ist sowohl nach Branchen als auch regional abgestuft. Dies bedeutet, dass die Abgabesätze in tourismusintensiven Gemeinden höher ausfallen als in weniger tourismusabhängigen Gemeinden.

Mittelrückfluss in die Destinationen

Die mit der KTA in einer Tourismusregion erhobenen Mittel fliessen an die Tourismusorganisation in der betreffenden Tourismusregion. Aus der Vorleisterregion Bündner Rheintal fliessen die erhobenen Mittel zu einem grossen Teil ebenfalls in die Tourismusregion zurück, der verbleibende Teil wird dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse zugewiesen. Auch mit der KTA bleibt damit die Verantwortung für die touristische Entwicklung bei den Gemeinden. Sie bestimmen mittels Leistungsvereinbarung zwischen Gemeinden und Tourismusorganisation, welche DMO bzw. ReTO mit den auf ihrem Gemeindegebiet erhobenen Mitteln ausgestattet wird. Überdies steht es den Gemeinden frei, bei

Bedarf einen Zuschlag zur KTA zu erheben, wenn sie oder ihre DMO bzw. ReTO mehr finanzielle Mittel für touristische Zwecke benötigt. Zudem wird vorgeschlagen, dass die Gemeinde auch einen Abschlag zur KTA vorsehen kann. An den übrigen Tourismusförderungsbeiträgen des Kantons gemäss Wirtschaftsentwicklungsgesetz ändert sich mit der Einführung der KTA nichts.

Berechnung der Tourismusabgabe

Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der touristischen Wertschöpfung resp. dem Mass des Tourismusnutzens und besteht aus einer Grundpauschale von max. Fr. 200.-- (vorgesehen sind Fr. 150.--) sowie einem variablen Teil. Aufgrund von wissenschaftlichen Erhebungen der HTW Chur wird 26 definierten Branchen der tourismusnahen Betriebe und gewerbsmässigen Beherbergungsunternehmen gemäss ihrer Wertschöpfungsintensität ein Faktor zugewiesen. Die Gemeinden in Graubünden werden zudem gemäss ihrer Abhängigkeit vom Tourismus in neun Abgabeklassen eingeteilt. Der daraus resultierende Abgabesatz wird mit der AHV-Lohnsumme multipliziert und ergibt den variablen Teil. Bei den gewerbsmässigen Beherbergungsbetrieben wird zusätzlich die Beherbergungskapazität (z.B. Abgabe pro Zimmer in der Hotellerie) berücksichtigt. Die Eigentümer resp. Eigentümerinnen und Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienwohnungen werden aufgrund der Anzahl Quadratmeter Nettowohnfläche belastet, was im Grundsatz der vielerorts erhobenen obligatorischen Kurtaxpauschale entspricht. Auch bei der Abgabe auf der Beherbergungskapazität sind die Abgabesätze aufgrund der regionalen Abgabeklassen unterschiedlich. Bei der Ausarbeitung der KTA wurde darauf geachtet, dass im Vollzug auf bestehende Daten zurückgegriffen werden kann und die administrativen Belastungen für die Unternehmen minimal gehalten werden können. Der Vollzug der KTA erfolgt durch den Kanton.

Mittelausstattung nach Destinationen

Grundsätzlich stehen mit der KTA für alle DMO und ReTO mehr Mittel als bis anhin zur Verfügung. Ausnahmen bilden Orte (z.B. Davos-Klosters oder Arosa), welche aufgrund des Gesamtangebotes sowie all-inclusive-Angeboten bisher überdurchschnittlich hohe Abgaben (KTX und TFA) kennen. Dank der Möglichkeit des Gemeindezuschlages kann für diese besonderen Konstellationen aber auch eine Lösung angeboten werden. Gemeinden, welche nicht einer DMO oder ReTO angehören, erhalten 60 Prozent der Mittel zurück. 40 Prozent werden einer angrenzenden für den gesamten Raum zuständigen DMO oder ReTO zugewiesen. In begründeten Fällen kann der Kanton eine Ausnahme von dieser Einschränkung bewilligen. Das Bündner Rheintal erzielt als Vorleisterregion 88 Prozent seiner gesamttouristischen Wertschöpfung in anderen Gebieten des Kantons. Deshalb fliesst eine Quote (vorgesehen sind 80 Prozent) der im Bündner Rheintal generierten Mittel von tourismusnahen Betrieben in den erwähnten Fonds. Trotzdem verfügt das Bündner Rheintal mit der KTA über deutlich mehr Mittel für das Tourismusmarketing und die Tourismusentwicklung als bis anhin.

Kantonales Rahmengesetz

Vergleichbare Variante zum Tourismusfinanzierungsgesetz (TFG)

Im Verlauf der Vorarbeiten für eine Neukonzeption der Tourismusfinanzierung in Graubünden wurde aus politischen Kreisen angeregt, die Idee eines kantonalen Rahmengesetzes zur Finanzierung der Tourismusorganisationen zu prüfen. Ziel eines solchen Rahmengesetzes soll sein, dass einerseits die Gemeindeautonomie weitmöglichst gewahrt bleibt und andererseits die Voraussetzung geschaffen wird, dass die Ziele der Bündner Tourismusreform gesamthaft gewahrt und gestützt werden. Um eine genügende Vergleichbarkeit der beiden Finanzierungsvarianten herzustellen, wurde auch für das Rahmengesetz ein ausformulierter Gesetzesentwurf (Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung, THG) inklusive Artikelkommentierung erarbeitet. Hinsichtlich flächendeckender Umsetzung, Vollzugsorganisation und Einbezug von Vorleister-Regionen gibt es bei der Variante Rahmengesetz deutliche Unterschiede zur Kantonalen Tourismusabgabe (Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen, TFG).

Reformziele gelten auch beim Rahmengesetz

An den Zielen der Bündner Tourismusreform, nämlich der Schaffung effizienter Tourismusstrukturen resp. –organisationen ändert das Konzept eines Rahmengesetzes nichts. Die Ausführungen zur Bündner Tourismusreform gelten somit auch beim Konzept eines Rahmengesetzes. Gleiches gilt für die angestrebten Grössenordnungen von wettbewerbsfähigen Destinationsmanagement-Organisationen. Sofern allerdings die Ziele der Bündner Tourismusreform in einer bestimmten Region gefährdet oder vereitelt werden, kann die Regierung unter bestimmten Voraussetzungen den Anschluss von Gemeinden an eine Tourismusorganisation und die Delegation der Entwicklung sowie des betriebsübergreifenden Marketings des Tourismus an eben diese Tourismusorganisation veranlassen.

Gemeinden stellen Tourismusfinanzierung sicher

Einer der Hauptunterschiede eines Rahmengesetzes zur kantonalen Tourismusabgabe besteht aber darin, dass auf die Einführung einer flächendeckenden Tourismusabgabe auf Stufe Kanton verzichtet wird. Die Erhebungskompetenz (Abgabenhöhe) für eine Tourismusabgabe wird beim Rahmengesetz an die Gemeinden delegiert. Gemeinden können sich bei der Variante „Rahmengesetz“ somit auf freiwilliger Basis einer Tourismusorganisation anschliessen und dieser die Tourismusförderung übertragen sowie eine Gemeinde-Tourismusabgabe (GTA) einführen. Die Konzeption einer GTA wird im Rahmengesetz geregelt und stützt sich an das Modell der KTA. Es ist den Gemeinden beim Rahmengesetz aber auch freigestellt, die Tourismusförderung – ohne Rückgriff auf eine GTA – aus allgemeinen Steuermitteln oder sonstigen Einnahmen zu finanzieren. Will eine Gemeinde eine GTA einführen, muss sie sich allerdings zwingend einer Tourismusorganisation ihrer Region

anschliessen resp. dieser die Entwicklung sowie das betriebsübergreifende Marketing des Tourismus übertragen. Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinde(n) und Tourismusorganisation umfasst auch die Zuständigkeit bei touristischen Infrastrukturen in Bezug auf Erstellung, Betrieb und Unterhalt. Der Vollzug der GTA obliegt den Gemeinden, welche die Tourismusabgaben innerhalb der Tourismusregion koordinieren müssen. Die GTA ersetzt die heutigen kommunalen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben.

Angemessene Finanzierung sicherstellen

Die erfolgreiche Umsetzung der Bündner Tourismusreform ist auch beim Rahmengesetz das Ziel. Dieses kann nur dann erreicht werden, wenn den entsprechenden Tourismusorganisationen die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Die Gemeinden werden somit durch das Rahmengesetz angehalten, die entsprechenden Tourismusorganisationen angemessen zu finanzieren. Als „angemessen“ gilt hierbei eine Finanzierung, welche es den Tourismusorganisationen ermöglicht, ihre Aufgaben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus wirkungsvoll und effizient wahrzunehmen. Wie indes diese Finanzierung durch die Gemeinden sichergestellt wird, ob durch allgemeine Steuermittel oder die zusätzliche Einführung einer Gemeinde-Tourismusabgabe (GTA), überlässt das Rahmengesetz dem freien Entscheid der Gemeinden.

Rahmen als Vorgabe für Gemeinde-Tourismusabgaben (GTA)

Die Gemeinden sind in der Ausgestaltung einer GTA nicht völlig frei, sondern haben sich innerhalb des vom Kanton vorgegebenen Rahmens zu bewegen. Damit soll der unübersichtliche und ineffiziente Zustand verschiedenster bisher erhobener touristischer Abgaben (Kurtaxen, Sporttaxen, Tourismusförderungsabgaben usw.) beseitigt werden. Die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen, der Bemessungsgrundlage (AHV-Lohnsumme, Gästezimmer usw.) sowie der Verwendungszweckbindung der Abgabenerträge wird den Gemeinden vorgegeben. Im wichtigsten Punkt aber, nämlich in der Bestimmung der Abgabesätze und damit der konkreten Höhe einer GTA, sind die Gemeinden frei. Die Höhe der Abgabesätze berücksichtigt wie bei der KTA den direkten und indirekten Tourismusnutzen der Abgabepflichtigen.

Bewertung der beiden Varianten

Die Vorteile eines Rahmengesetzes mit Gemeinde-Tourismusabgaben (GTA) sind insbesondere in der Wahrung der Gemeindeautonomie zu sehen. Allenfalls können auch einzelne Abgabesätze bedürfnisgerechter ausgestaltet werden, oder es kann bei der Umsetzung zur Finanzierung der Tourismusorganisation besser dem kommunalen politischen Willen entsprechen werden. Je grösser der Handlungsspielraum für die Gemeinden ausgestaltet wird, desto stärker steigt aber auch der Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden der gleichen Tourismusorganisation.

Ein Rahmengesetz und die damit verbundene Einführung von Gemeinde-Tourismusabgaben (GTA) sind aber sowohl im Aufbau als auch bei der Umsetzung für die Gemeinden aufwendiger als die KTA. Gemeindespezifische Lösungen sind mit erheblichem Aufwand verbunden, während die Mitwirkung aller Gemeinden in einer Tourismusregion nicht sichergestellt ist. Die Festlegung der Abgabesätze erfordert grossen Abstimmungsbedarf innerhalb der Destinationen.

Gesamthaft wird die KTA als optimale Lösung zur Finanzierung der Bündner Tourismusorganisationen angesehen. Die KTA-Konzeption lässt zudem den Gemeinden mit der Möglichkeit eines Gemeindegzuschlages resp. -abschlages einen Spielraum für eine individuelle, bedürfnisgerechte Umsetzung des kantonalen Gesetzes. Dies stützt auch die Gemeindeautonomie. Die KTA erfüllt die Zielsetzung der Bündner Tourismusreform umfassender und nachhaltiger. Eine flächendeckende Lösung in Form einer KTA ist aus rechtlicher Sicht (Prinzip der Rechtsgleichheit) einfacher umzusetzen. Zudem wünschen sich die Tourismusbranche und die Wirtschaftsverbände eine einfache, gemeindeunabhängige Lösung unter Einbezug aller Nutzniessenden im ganzen Kanton Graubünden. Ein zentraler und effizienter Vollzug, geringe administrative Belastungen für Unternehmen und die Verwendung von kantonal verfügbaren Daten, abgestimmt auf die anstehende Registerharmonisierung, sprechen ebenfalls für die KTA.

Weitere geprüfte Alternativen

Bei der Ausarbeitung der Konzeption einer neuen Tourismusfinanzierung wurden verschiedene weitere Alternativen geprüft. Es gibt naturgemäss punktuelle Vorteile bei jeder Alternative, sei dies bei freiwilligen Vereinbarungen zwischen Gemeinden, bei einem Grundgesetz für die Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben, bei einer regionalen Tourismusabgabe oder bei einer partiellen Tourismuszwecksteuer. Es kann aber festgehalten werden, dass diese geprüften Alternativen keine adäquaten Lösungen zur vorgeschlagenen Neukonzeption der Tourismusfinanzierung darstellen.

Die nächsten Schritte

Die Vernehmlassung dauert bis Ende März 2010. Anschliessend werden alle Rückmeldungen ausgewertet und allenfalls weitere Detailabklärungen getroffen.

Weitere Informationen

- Unterlagen zur Vernehmlassung
 - www.dvs.gr.ch
 - Themen/Projekte
 - Gesetzgebung

- Unterlagen zur Bündner Tourismusreform
 - www.awt.gr.ch
 - Themen/Projekte
 - Bündner Tourismusreform

- Online-Rechner zur Kantonalen Tourismusabgabe
 - www.tourismusabgabe.ch

Amt für Wirtschaft und Tourismus

Grabenstrasse 1

7001 Chur

Tel. 081 257 23 42

tourismus@awt.gr.ch